



Amerikanska prioriteringar i Fjärran Östern

USA:s säkerhetspolitik och allianser i
Asien och StillaHavsområdet

Niklas H. Roszbach

FOI-R--4091--SE

JUNI 2015



Niklas H. Rossbach

Amerikanska prioriteringar i Fjärran Östern

USA:s säkerhetspolitik och allianser i Asien och
Stillahavsområdet

Bild/Cover: U.S. President Barack Obama tours the reclining Buddha at the Wat Pho Royal Monastery in Bangkok, November 18, 2012. Obama kicked off a three-country Asia tour with a visit to Thailand on Sunday, using his first post-election trek overseas to try to show he is serious about shifting the U.S. strategic focus eastwards.
REUTERS/Jason Reed

Titel	Amerikanska prioriteringar i Fjärran Östern USA:s säkerhetspolitik och allianser i Asien och Stillahavsområdet
Title	
Rapportnr/Report no	FOI-R--4091--SE
Månad/Month	Juni/ June
Utgivningsår/Year	2015
Antal sidor/Pages	95
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
FoT-område	
Projektnr/Project no	A15102
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.
All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729).
Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Sammanfattning

Denna studie analyserar USA:s säkerhetspolitik i Asien och Stillahavsområdet, inklusive landets strategiska prioriteringar, genom att granska den pågående amerikanska återbalanseringen till regionen med särskilt fokus på förändringen av USA:s allianssystem, med dess fem bilaterala försvarsallianser.

I sin egenskap av den främsta stormakten i Asien och Stillahavsområdet har USA stärkt sin globala ställning. Mot bakgrund av att flera säkerhetspolitiska problem varit bestående sedan det kalla kriget, såsom Taiwanfrågan och Koreafrågan, är det kanske inte förvånande att USA:s övergripande strategiska prioriteringar i regionen består. Emellertid har flera förutsättningar förändrats, exempelvis har territoriella dispyter blivit mer framträdande. 2011 lanserade Obama-administrationen återbalanseringen, delvis på grund av regionens ökande betydelse för USA:s framtid, bland annat för ekonomisk tillväxt. Dessutom är Kina mer tydligt en tänkbar geopolitisk rival. Återbalanseringen omfattar hela bredden av amerikansk säkerhetspolitik från ekonomiska frågor till försvarspolitik. Exempelvis är det eventuella frihandelsavtalet *the Trans-Pacific Partnership*, TPP, en viktig del av återbalanseringen.

USA eftersträvar att utveckla sina relationer med Fjärran Östern så att de blir mer lika landets starka transatlantiska relationer. En viktig del i detta är att USA försöker utveckla sina allianser till att bli en del av ett nätverk där även partner, framförallt strategiska partner, ingår. Detta förändringsarbete är en viktig del i återbalanseringen. Utvecklingen av återbalanseringen och moderniseringen av allianserna sker i växelverkan. Samtidigt måste USA beakta olika sidor av den regionala utvecklingen, såsom upprustning samt regional samverkan.

Nyckelord: Allianser, allianssystem, interdependens, kapprustning, maktbalans, realism, strategiska prioriteringar, upprustning, återbalanseringen, ömsesidigt ekonomiskt beroende; Kina samt Japan, Sydkorea, Filippinerna, Thailand, Australien och Taiwan, Singapore, Indien, Nya Zeeland; TPP, ASEAN, APEC.

Summary

This report analyses US policy in the Asia-Pacific region, including American strategic priorities, by studying the on-going American rebalance to the region, with a particular focus on the US alliance system's five bilateral defence alliances.

In its capacity as the preeminent regional great power in the Far East the US bolsters its global position. Given that many security problems remain since the Cold War, such as the issues pertaining to Taiwan as well as North and South Korea, it is perhaps not surprising that the US overarching strategic priorities in the region endure. However, the region's importance has increased, for example there has been noticeable tension over territorial disputes. In 2011 the Obama-administration launched the rebalance – originally the pivot to Asia – partly as a reaction to the growing significance of the region for the US, for example in economic terms. Furthermore China is regarded more widely than before as a potential geopolitical rival of the US. The rebalance includes both economic and military matters. The possibility of concluding the free trade agreement the TPP will be seen as an important part of the rebalance.

The US strives to develop its relations in the Far East to make them more similar to the strong bonds of the transatlantic relationship. An important element is the US's attempt to modernize its alliances and make them part of a network together with other partners, such as strategic partners. This effort is an important part of the rebalance. To further its aims the US needs to get more involved in how the region develops, in terms both of defence related issues and regional multilateral cooperation.

Key words: Alliances, alliance system, interdependence, arms race, balance of power, realism, strategic priorities, rearmament, the rebalance; China and Japan, South Korea, the Philippines, Thailand, Australia and also Taiwan, Singapore, India, New Zealand; the TPP, ASEAN, APEC.

Innehållsförteckning

Förord	7
Rapporten i sammandrag	8
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Syfte och frågeställning	12
1.3 Material och metod	13
1.3.1 Källor och tillvägagångssätt	13
1.3.2 Två säkerhetspolitiska perspektiv	15
1.3.3 Avgränsningar	16
1.4 Disposition	16
2 USA och Fjärran Östern	18
2.1 Strategiska intressen i Asien och Kina	18
2.2 Återbalanseringen och allianserna	23
2.3 Översyn av allianser och några partner	32
2.4 Sammanfattande analys	35
3 Framtiden för USA:s Fjärran Östernpolitik	38
3.1 Återbalanseringen i framtiden	38
3.2 Utrikespolitiska svårigheter för återbalanseringen	39
3.3 Inrikespolitiska svårigheter för återbalanseringen	43
3.4 Sammanfattande analys	45
4 Tre viktiga utmaningar för amerikansk Fjärran Östernpolitik	46
4.1 Inledning	46
4.2 Riskerna med regionala multilaterala relationer	47
4.3 TPP och risken för att återbalanseringen misslyckas	51
4.4 Riskerna för stormaktsblock och kapprustning	54

4.5	Sammanfattande analys	62
5	Slutsatser	65
	Bibliografi	70
	Bilaga: Genomgång av försvarsallianserna och ett antal viktiga relationer	80

Förord

Rapporten har tagits fram inom ramen för Forskning för regeringens behov (FORBE) i projektet Nordisk och transatlantisk säkerhet (NOTS). Projektets syfte är att tillhandahålla tillämpad forskning till stöd för Försvarsdepartementets beslutsfattande samt att bidra till utvecklingen av svenska handlingslinjer för det försvars- och säkerhetspolitiska området.

I denna studie redogörs för hur den amerikanska ombalanseringen fortskrider med fokus på förändringen av USA:s allianssystem i Fjärran Östern och vad detta sammantaget innebär för USA:s fortsatta säkerhetspolitiska inriktning i regionen och landets övergripande strategiska prioriteringar.

Författaren vill tacka alla dem som har bidragit till rapporten genom att dela med sig av sin kunskap. Ett särskilt tack riktas till Anna Sundberg, projektledare för det förutvarande FOI-projektet Atlantisk säkerhet – europeisk krishantering (ASEK) och John Rydqvist som förtjänstfullt har granskat rapporten, Bengt-Göran Bergstrand som bidragit med underlag om militärutgifter. Även ett varmt tack till flera av kollegorna på avdelningen för Försvarsanalys på FOI samt till alla dem som bidragit i Washington DC genom intervjuer.

Niklas Granholm

Projektledare, NOTS

Rapporten i sammandrag

Denna studie belyser amerikansk säkerhetspolitik samt landets prioriteringar i Asien och Stillahavsområdet – som i denna rapport för enkelhets skull kallas Fjärran Östern. Studien genomförs utifrån en analys av den pågående amerikanska återbalanseringen till Asien och förändringen av USA:s allianssystem i regionen, som består av fem bilaterala försvarsallianser.

Viktiga observationer

Nedan följer några av de främsta observationerna och bedömningarna som framträtt under arbetet med studien.

- USA:s huvudsakliga prioritering är att fortsätta återbalanseringen. Den viktigaste prioriteringen på kort sikt, under de närmsta åren, är att genomföra frihandelsavtalet *the Trans-Pacific Partnership*, TPP. Till 2020 ska 60 procent av flottan och flygvapnet inriktas till Fjärran Östern. Ytterligare en central prioritering är att på ett par års sikt omvandla USA:s gamla allianssystem till ett nätverk tillsammans med partner.
- Jämfört med andra regioner såsom Mellanöstern kan Obama-administrationen peka på att dess säkerhetspolitik i Asien går förhållandevis bra. Framsteg för återbalanseringen är visserligen svåra att mäta men den fortskrider.
- I USA pågår en debatt indirekt via budgeten om hur omfattande landets internationella engagemang ska vara, där internationella militära åtaganden kan hamna i kläm ifall kongressen prioriterar både andra utgifter och att hålla skatterna låga framför försvarspolitiska åtgärder.
- För Asien gäller en liknande kalkyl som gällde för Europa under det kalla kriget; i Asien återfinns viktiga amerikanska ekonomiska intressen och en geopolitisk konkurrent. Det kommer dock att vara upp till kommande administrationer att fullfölja återbalanseringen. Kinas uppträdande är avgörande för den regionala stabiliteten. Det kan även påverka hur skyndsamt och kraftfullt som USA återbalanserar till Asien, inklusive hur förändringsarbetet med allianserna fortskrider.
- USA:s övergripande strategiska målsättningar i regionen är att bevara landets ställning som den främsta stormakten i regionen, vilket i sin tur anses stärka landets ställning globalt. Dessutom vill landet fortsatt vara med och forma en region vars globala betydelse ökar och som påverkar amerikansk säkerhet.
- Återbalanseringen – *the pivot to Asia* – är det främsta uttrycket för USA:s övergripande strategiska målsättningar. Återbalanseringen är en ny förpackning av både gammal och ny policy inom utrikes, försvars- och

ekonomisk politik. Nytt är även att återbalanseringen omfattar ett vidsträckt geografiskt område från Nordostasien till Indiens västra gräns.

- Kinas ökande betydelse som en geopolitisk aktör och regional stormakt hanteras i stor utsträckning genom återbalanseringen. Den kan ses som det tredje försöket på två decennier att säkerhetspolitiskt hantera Kinas ökande betydelse. Återbalanseringen handlar om att undvika ett läge där en regelrätt militär maktbalansering, *containment*, av Kina är den enda vägen framåt. Återbalanseringen handlar dock om mer än detta.
- Kina inte är den enda utmaningen för USA i Fjärran Östern. USA vill undvika att det bildas ett regionalt säkerhetspolitiskt block av andra stater med intressen som inte överensstämmer med amerikanska intressen. Obama-administrationen har därför ökat USA:s engagemang avseende relationerna med *the Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN.
- USA vill övertyga allierade och partner om att landet kommer att vidareutveckla och förstärka sin roll i Fjärran Östern. Moderniseringen av allianserna och skapandet av ett nätverk av allierade och partner, och framförallt strategiska partner, är en viktig del av återbalanseringen. USA vill att banden till Fjärran Östern ska vara lika starka som de transatlantiska banden. Vare sig allianserna eller nätverket ska dock bli ett kollektivt försvar motsvarande Nato.
- Det tar tid att förändra allianser. Först om ett par år kan utvecklingen av USA:s allianser användas som ett säkerhetspolitiskt mått på hur återbalanseringen verkligen fortskrider. Ett tecken på att själva allianssystemet omvandlas är renässansen för idén om ”*places not bases*”, en amerikansk frambasering i Asien utan byggandet av ny och kostsam infrastruktur.
- Allierade kan komma att ifrågasätta uthålligheten i USA:s engagemang mot bakgrund av USA:s ekonomiska och politiska problem. Detta riskerar att medföra en svårhanterlig säkerhetspolitisk paradox för USA. USA vill se mer *burden sharing* från allierade, medan allierade istället vill att USA ska göra mer först. Notera att *burden sharing* kan ersättas med nya begrepp som *stepping up*.
- Om återbalanseringen misslyckas, eller endast genomförs i en ringa omfattning, kvarstår sannolikt allianserna och utgör då en återförsäkring om ett visst amerikanskt inflytande i regionen. USA vill dock undvika en svekdebatt om återbalanseringen och vill säkerställa att partners och allierades förväntningar uppfylls. Annars kommer USA:s inflytande att minska.
- Om återbalanseringen fortsatt genomförs under de kommande åren – och bland annat TPP skrivs under och ett nätverk skapas av allierade och

partner – kommer USA:s allianser att vara viktiga för landets framtida inflytande i regionen. Som en del av ett nätverk kommer de att bidra till grundläggande regional stabilitet. Detta kommer i väsentlig utsträckning att bidra till ett fortsatt amerikanskt inflytande över utvecklingen i regionen. Dessutom är det möjligt att de ekonomiska fördelarna av återbalanseringen kommer att uppväga kostnaderna för USA:s regionala militära engagemang.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Amerikanska intressen i Asien och Stillahavsområdet uppmärksammas allt oftare. Inte minst med anledning av Kinas framväxt som stormakt och för att USA lanserat återbalanseringen som ett nytt säkerhetspolitiska initiativ för att stärka sin ställning i regionen. En viktig aspekt av amerikanska strategiska intressen i Asien som hör samman med båda dessa fenomen belyses sällan – USA:s allianser i Asien. Detta trots att allianserna lyfts fram i återbalanseringen och att värdet av en allians med USA aktualiserats för flera allierade på grund av Kinas ökande regionala hävdelsebehov.

En förändring av USA:s allianser annonserades i samband med Obama-administrationens policy om en återbalansering till Asien och Stillahavsregionen. I denna studie kallas regionen Fjärran Östern för att underlätta läsningen och inkluderar Nordostasien, Sydostasien, Oceanien och Södra Asien fram till Indiens västra gräns.¹

Från början var återbalanseringen känd som *the pivot to Asia* och har även kallats för ombalanseringen. Administrationen ansåg att USA hade ”under-investerat” i sina säkerhetspolitiska relationer i Asien jämfört med övriga amerikanska engagemang runt om i världen.² Det är viktigt för USA att upprätthålla sin position i Asien. Asien förväntas bli en allt viktigare del av världen. För att USA fortsatt ska vara världens enda supermakt behöver landet vara en stormakt i alla delar av världen. För att upprätthålla sin ledande ställning globalt vill USA således vidmakthålla sin roll som den ledande stormakten i Asien, och i denna kontext kan USA:s allianser få en framträdande roll.

Alla USA:s olika allianser är viktiga stöd för landets globala ställning. I Europa finns försvarsalliansen Nato. I Fjärran Östern finns ingen motsvarande kollektiv

¹ Asien och Stillahavsområdet eller Asien och Stillahavsregionen är ett omständligt uttryck jämfört med amerikanska sammandragningar som *the Asia-Pacific* och därför användes i rapporten begreppet Fjärran Östern. Begreppet används som att det i geografiskt hänseende utsträckning överlappar med USA:s regionala kommando, *the US Pacific Command*, PACOM, vars utsträckning inkluderar Indien – trots kommandots namn, ”Stilla havet”. I svenska sammanhang har Fjärran Östern ibland setts som synonymt med Ostasien eller Ost- och Sydostasien samt ibland i en bredare betydelse som området söder om Ryssland och öster om Mellanöstern. Användningen här ligger närmare det senare. När det är lämplig används för variationen eller tydlighetens skull ibland uttrycket Asien och Stillahavsregionen eller Asien och Stillahavsområdet.

² Foreign Affairs – web, Foreign Affairs Focus: Tom Donilon on U.S. Asia Policy, 6 februari (2014), <http://www.foreignaffairs.com/discussions/audio-video/foreign-affairs-focus-tom-donilon-on-us-asia-policy>. Donilon menar att förutsättningarna för återbalanseringen klargjordes tidigt under Obama-administrationen men är något oklar på den egentliga tidpunkten i denna intervju.

försvarsallians. Där har USA endast fem formella bilaterala allianser. Men det finns även ett antal nya strategiska partnerskap mellan USA och enskilda stater i regionen. Denna studie av hur USA hanterar sina bilaterala säkerhetspolitiska arrangemang i Fjärran Östern visar på bredden av de säkerhetspolitiska svårigheter som USA möter i återbalanseringen och pekar även på landets prioriteringar i regionen på kort och lång sikt.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna rapport är att belysa amerikanska strategiska prioriteringar i Fjärran Östern. Detta görs genom en analys av USA:s allianser utifrån den övergripande policyn om återbalansering. Studiens huvudfrågeställning är: Hur fortskrider återbalanseringen och förändringen av USA:s allianser och hur påverkar detta landets säkerhetspolitiska prioriteringar och förutsättningar i Fjärran Östern? Studien utreder relationen mellan utvecklingen av allianserna och återbalanseringen. Studien är således en uppföljning av återbalanseringen, som lanserades 2011, utifrån förändringen av landets fem bilaterala allianser i regionen.

Ett fokus på allianser erbjuder ett strategiskt perspektiv som knyter an både till militära och ekonomiska frågor. Avsaknaden av en asiatisk motsvarighet till Nato bidrar till att USA står inför avsevärda utmaningar i regionen till följd av framväxten av Kina som en allt starkare regional stormakt – ibland kallat för en uppåttstigande stormakt. Att militära åtgärder tidigt förknippades med återbalanseringen gav sken av att den enbart rörde försvarsfrågor. Egentligen handlar återbalanseringen om ett bredare säkerhetspolitiskt helhetsgrepp.

USA:s allianser erbjuder ett konkret raster för förändringar i amerikansk Fjärran Östernpolitik. De har funnits sedan det kalla kriget började. USA sågs som en säkerhetspolitisk garant för sina allierade vilket underlättat för några av dem, såsom Japan, att framgångsrikt fokusera på sin egen ekonomiska utveckling. Genom att utgå från hur USA förändrar sina allianser är det möjligt att se hur amerikanska säkerhetspolitiska ansträngningar i regionen utvecklas. Allianserna har tidigare genomgått viktiga förändringar, bland annat vid slutet av det kalla kriget. Denna gång moderniseras de samtidigt som USA tagit ett nytt säkerhetspolitiskt initiativ – återbalanseringen.

Ett tecken på att en förändring av de fem bilaterala allianserna är på gång är att den traditionella definitionen av USA allianssystem som ett ”*hub and spokes*”, ett nav med fem ekrar, kan vara på väg att luckras upp. USA avser att väva in allianssystemet i ett nätverk med strategiska partners i regionen. Indien kan visa sig vara ett exempel på en viktig strategisk partner. Det kan även komma att inkludera Taiwan, ett land som inte ingår i USA:s officiella lansering av återbalanseringen, men som är av stor säkerhetspolitisk betydelse. Studien tar sig an allianssystemet som begrepp och beskriver USA:s bilaterala försvarsallianser

och visar vad som skiljer dem från andra viktiga relationer, till exempel mer sentida bilaterala strategiska partnerskap.

1.3 Material och metod

1.3.1 Källor och tillvägagångssätt

Studiens tillkomst genomgick flera led: inläsning av sekundärkällor, följt av intervjuer, varefter ytterligare inläsning följde tillsammans med intern komplettering av data om försvarsbudgetar. Detta sammanställdes till ett utkast som reviderats efter granskningstillfällen. Metoden är anpassad för att ge en bred bild av amerikanska säkerhetspolitiska intressen och är inte ämnad åt att pröva en hypotes eller teori motsvarande en akademisk artikel. För att besvara huvudfrågan och tillhörande frågeställningar användes huvudsakligen två olika sorters källmaterial, textbaserat material och intervjuer.

Textkällorna

Sekundärkällor från framförallt amerikanska tankesmedjor och motsvarande institut gav initialt en översikt över viktiga aspekter av säkerhetspolitiska trender i Fjärran Östern och av återbalanseringen. Dessa källor innefattade ofta en översiktlig genomgång av USA:s allianser och partner i ljuset av återbalanseringen. En motsvarande översiktlig översyn återfinns i bilagan, sist i denna studie.

Valet av material från ledande tankesmedjor föll främst på de som strävar efter att inte ha en tydlig partipolitisk stämpel och anses vara ledande enligt ranking av tankesmedjor. Dessutom tillkom material från två ledande tankesmedjor i Storbritannien, en som är ledande inom försvarsforskning och en som kan liknas vid Utrikespolitiska institutet.³ Dessutom användes en källa från ett amerikanskt universitet som hade ett upplägg på sin studie som kunde liknas vid tankesmedjornas gängse genomgångar av USA:s allianser i Fjärran Östern.

Tankesmedjornas policyprodukter kontrasterades mot jämförelsevis mindre partiska rapporter från kongressens utredningstjänst – dess egen tankesmedja – *the Congressional Research Service*, CRS. Dessa rapporter var även bra för att kontrollera och inhämta fakta under hela tillkomsten av denna studie.

Under flera delar av rapportproduktionen användes även mer akademiskt orienterad amerikansk litteratur för att förstå och komplettera bakgrunden till olika skeenden. Dessa var viktiga för att förse studien med specifika detaljer och för att

³ Tankesmedjor att lyfta fram är de amerikanska CSIS samt *the National Bureau of Asian Research* och brittiska IISS samt Chatham House.

ge en historisk kontext till flera delar av studien. Valet av denna litteratur utgick från vad kända amerikanska forskare nyligen publicerat.⁴

Muntliga källor

Den andra huvudsakliga källan är intervjuer. Dessa genomfördes i ett tidigt skede. Urvalet av intervjuade baserades på de amerikanska experter som deltagit på de återkommande *Stockholm China Forum* och en översyn över de ledande experterna.⁵ Ansträngningar gjordes för att säkerställa att valet av intervjuade experter föll längs ett brett åsiktspann.⁶ Några av de intervjuade relaterade till hur deras respektive uppfattning förhöll sig till andras ståndpunkter. De kunde exempelvis påtala om deras egen uppfattning präglades av mer eller mindre förståelse av Kinas agerande samt vilka aspekter av amerikansk säkerhetspolitik som de ansåg viktig.

Under en resa till Washington innan julen 2014 genomfördes ett tiotal intervjuer. De var kvalitativa samtal där de intervjuade ombads vara så öppna som möjligt med sina uppfattningar. De som så önskade fick i efterhand stämma av de referenser eller citat som använts i studien.

Intervjuer är ett utmärkt sätt att förstå bredden i amerikansk säkerhetspolitisk debatt och dessutom tillfällen att erhålla en djupare insikt om olika bedömares uppfattningar. Intervjuerna kompletterar dessutom andra källor som använts i rapporten, dels de som nämnts ovan och dels andra källor. De senare källorna är olika slags artiklar – både akademiska- och debattartiklar, böcker men även videoinlägg på internetbaserad media, exempelvis på tankesmedjors hemsidor.

Denna studie är en genomgång av förändringar av USA:s traditionella allianssystem mot bakgrund av återbalanseringen till Asien. I viss mån utgör den en pendang till FOI-studien om ”Förändrad Amerikansk närvaro i Europa? – Ett

⁴ Studien utgår från ett amerikanskt perspektiv och har främst använt sig av böcker av amerikanska experter. Två exempel på författare är David Shambaugh och Michael D. Swaine, den senare har dock publicerats av en tankesmedja – om än en ledande sådan. Det finns även andra ledande tänkare som Aaron L. Friedberg, som har en mer tydlig prägel av realism inom internationell relationsteori, men som publiceras på ledande akademiska förlag. Flera böcker som använts är antologier, och valet av medförfattarna i dessa visar ofta en blandning av akademiker, praktiker – till exempel diplomater, och andra experter från tankesmedjor. Intresset för ett fält förenar kunniga personer från olika håll i det amerikanska samhället.

⁵ Kollegor bistod med rekommendationer om experter på USA, Kina och Fjärran Östern. *The Stockholm China Forum* är ett återkommande möte med ledande experter på Kina som arrangerats i Stockholm och Kina av *the German Marshall Fund of the United States*, se <http://www.gmfus.org/forum/stockholm-china-forum>. Tidskriften *The International Economy* hade en genomgång av de ledande experterna på Kina i Washington vilket underlättade för ett breddat urval.

⁶ I bibliografin återges de intervjuades institutionella hemvist. Ofta präglas dock seniora experter av sina tidigare karriärer och inte enbart av sin nuvarande hemvist. Några experter anses även vara ledande i sina frågor i Washington även om de valt att tillhöra en tankesmedja med en tydlig partipolitisk prägel.

säkerhetspolitiskt perspektiv på förändrad traditionell amerikansk militär närvaro” från 2014.⁷ Den avhandlade följderna för Europa av amerikanska truppneddragningar mot bakgrund av bland annat återbalanseringen.

1.3.2 Två säkerhetspolitiska perspektiv

I den säkerhetspolitiska debatten både om återbalanseringen och Kina återkommer två begrepp: ömsesidigt ekonomiskt beroende och maktbalans.⁸ De hör samman med teorierna liberalism och realism från forskning inom internationella relationer.⁹

USA:s strategiska målsättningar är överordnade en tydlig dikotomi mellan två teoretiska begrepp. Enskilda åtgärder kan dock knytas till det ena eller det andra begreppet i amerikansk debatt. För att förstå debatten om en övergripande säkerhetspolitisk policy kan det vara bra att känna till begreppen.

Begreppen används på olika sätt av experter och politiker. I det förra fallet används perspektiven i akademiska sammanhang för att förstå och förklara världen medan de i det senare fallet snarare används normativt för att hantera omvärldsutvecklingen.

I denna studie utgör begreppen utgör vare sig ett ramverk eller grunden för en teoretisk operationalisering. Begreppen underlättar förståelsen av amerikansk debatt och bidrar i viss mån till analytiska perspektiv.

Mycket översiktligt knyter liberalism an till samverkan, såsom multilaterala ansträngningar, men även till ekonomisk interdependens, medan realism betonar risken för konflikter och utgår från en värld av geopolitisk konkurrens med försök till maktbalans – främst militär sådan. I denna studie förekommer maktbalans och ibland även realpolitik för att hänvisa till realism. Men även ekonomisk politik kan användas för försök att stärka den egna positionen i förhållande till andra stater.

⁷ Niklas H. Rossbach, *Förändrad Amerikansk Närvaro i Europa? Ett säkerhetspolitiskt perspektiv på förändrad traditionell amerikansk närvaro*, FOI, (2014).

⁸ Bland andra vanliga förhållningssätt återfinns historiska analogier. Två ofta förekommande är att stormaktspolitiken i Fjärran Östern kan liknas vid tiden före det första världskriget i Europa eller vid tiden före Japans attack på Pearl Harbour 1941. Jämförelsen med tiden före 1914 uppmärksammar bland annat uppstigande stormakters hävdelsebehov. 1941 ansåg sig ett expansionistiskt Japan hållas tillbaka av ett USA som begränsade landets tillgång till olja. Bruce Jones, *Still Ours To lead – America, Rising Powers, and the Tension between rivalry and restraint*, Brookings Institution Press, (2014), ss. 152 och 157..

⁹ Se bland annat Kenneth B. Pyle, "International Order and the Rise of Asia: History and Theory", i Ashley J. Tellis, Travis Tanner och Jessica Keough (reds.), *Strategic Asia 2011-12, Asia Responding to its Rising Powers – China and India*, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2011), ss. 34-38.

Mer substantiella och subtila tolkningar av begreppen återfinns i internationell relationsteori.¹⁰

1.3.3 Avgränsningar

En studie om USA och Fjärran Östern går att avhandla på flera olika sätt och skulle kunna bli mycket omfattande. Därför är avgränsningar särskilt viktiga i denna studie.

För att både ge en bred bild och för att erbjuda en utgångspunkt som fram tills vintern 2014-2015 inte blivit tillräckligt analyserad i USA ligger rapportens tyngdpunkt på USA:s allianssystem.¹¹ Studien erbjuder dock inte en redogörelse för alla teorier som kan vara av intresse för forskningen på amerikanska allianser.¹² Bilagan ger en översiktlig nulägesbild av allianserna i ljuset av återbalanseringen.

Återbalanseringen inbegriper många delar som inte avhandlas i detalj i denna studie. Ekonomiska och militära frågor lyfts fram när antingen amerikanska experter eller viktiga dokument kopplat sådana frågor till USA:s allianser i Asien eller till återbalanseringen.

Studiens utgångspunkt är inte sino-amerikanska relationer. Därmed avhandlas endast i ringa omfattning frågor som till övervägande delen är av bilateral sino-amerikansk karaktär – även om dessa på sikt kan påverka andra länder. Exempel på sådana frågor är rymden, kärnvapen och penningpolitiska frågor.

1.4 Disposition

För att besvara frågorna är studien strukturerad på följande vis.

Kapitel två visar vilka som är USA:s övergripande strategiska målsättningar och utmaningar avseende Kina och regional säkerhet. Kapitlet belyser även återbalanseringen och hur den är ett uttryck för USA:s målsättningar och prioriteringar samt hur den hör samman men förändringarna av USA:s

¹⁰ En översikt över liberalism och realism som begrepp inom internationella relationer (IR), finns i Robert Jackson och Georg Sørensen, *Introduction to International Relations*, Oxford University Press, (1999). Givetvis finns det många fler skolbildningar och tolkningar av begreppen än som behövs för den tillyxade indelning som är tillräcklig för denna studie.

¹¹ Amerikansk forskning har åter betonat alliansernas betydelse. Se temat för 2014/2015 för den årliga publikationen från the National Bureau of Asian Research, the NBR, Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark and Greg Chaffin (reds.), *Strategic Asia 2014–15: U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power*, (2014).

¹² Dessa teorier kan exempelvis röra identitet eller nationalism, eller begrepp som dykt upp i debatten om värdet av allianserna, såsom konfederalism, se Ashley J. Tellis, *Seeking Alliances and Partnerships: The Long Road to Confederationism in U.S. Grand Strategy*, i Tellis, Denmark och Chaffin (reds.), ss. 3-32.

allianssystem. Dessutom finns en kort översyn av allianserna och några viktiga partner.

Kapitel tre diskuterar framtiden för återbalanseringen och studerar dess hållbarhet som en säkerhetspolitisk hållning. I kapitlet analyseras problem som policyn kan möta på grund av utvecklingen inom utrikes- och inrikespolitiken men även återbalanseringen som ett av president Obamas främsta avtryck inom utrikes- och säkerhetspolitiken.

Kapitel fyra tar upp tre säkerhetspolitiska aspekter som diskuteras i amerikansk debatt och som har bäring på återbalanseringen och allianserna och därmed USA säkerhetspolitiska förutsättningar i Asien. De handlar om multilaterala regionala sammanslutningars ökande betydelse, frihandelsavtalet TPP:s betydelse, samt risken för en kapprustning.

Slutsatser – kapitel fem – ger en övergripande sammanfattande analys.

Sist i studien återfinns en översiktlig genomgång av USA:s fem bilaterala försvarsallianser i regionen och ett antal andra viktiga relationer. Bilagan ger en bild av läget i återbalanseringen. Allianserna är med Sydkorea, Japan, Filippinerna, Thailand och Australien. De fyra övriga relationerna som tas upp är med Singapore, Taiwan, Indien och Nya Zeeland.

2 USA och Fjärran Östern

Kapitlet visar vilka som utgör USA:s övergripande strategiska målsättningar i Fjärran Östern. Det diskuterar Kina som en utmaning för regional säkerhetspolitik och ger samtidigt en bakgrund till återbalanseringen. Kapitlet visar vad som är nytt med återbalanseringen och att den är ett brett säkerhetspolitiskt grepp som inbegriper mer än försvarspolitiska åtgärder. Kapitlet beskriver hur förändringen av USA:s allianssystem i Fjärran Östern hör samman med återbalanseringen. Det ger även en överblick över landets bilaterala försvarallianser i regionen och några ytterligare viktiga mellanstatliga relationer.

2.1 Strategiska intressen i Asien och Kina

USA blev en stormakt i Fjärran Östern

USA:s intressen i Asien, och särskilt Fjärran Östern, hör samman både med landets ställning i världen för länge sedan och i framtiden. Fjärran Östern är nära förknippat med när USA blev en stormakt för hundra år sedan. Det är därför nödvändigt att sätta sentida initiativ, som återbalanseringen, i ett längre perspektiv. Det amerikanska engagemanget handlade från första början både om ekonomiska intressen och om maktbalans.¹ I dagsläget är det i kraft av att USA är en stormakt i världens alla viktiga regioner som USA är en global stormakt, eller supermakt om man så vill.

En stor del av den samtida säkerhetspolitiska debatten om utvecklingen i Asien ställer ofta Kina i centrum för händelseutvecklingen. Detta kan ibland skymma USA:s betydelse. USA är alltså den främsta stormakten i Fjärran östern. Om detta förhållande skulle ha ändrats skulle de säkerhetspolitiska förändringarna i Asien varit mycket mer genomgripande än de varit hittills. Men de säkerhetspolitiska förutsättningarna för USA:s ställning i regionen kommer att ändras i och med att regionala stormakter vill hävda sina intressen och i takt med den ekonomiska utvecklingen i regionen.

¹ USA blev en egentlig stormakt redan vid det förra sekelskiftet, runt år 1900, och då tack vare landets engagemang i Asien. USA öppnade upp Kina för mer internationell handel, vilket motverkade omfattande kolonial territoriell erövring av Kina, den så kallade "open door" politiken, 1899-1900; USA tog över och slog ned uppror i kolonin Filippinerna 1899-1902; och USA mätade fred mellan Japan och Ryssland 1905 efter det rysk-japanska kriget. Se US Department of State, Office of the Historian, Milestones: 1899–1913: "Secretary of State John Hay and the Open Door in China, 1899–1900", "The Philippine-American War, 1899–1902" och "The Treaty of Portsmouth and the Russo-Japanese War, 1904–1905", <https://history.state.gov/milestones>, se även Howard K. Beale, Theodore Roosevelt and the Rise of America to World Power, Johns Hopkins University Press, Baltimore, (1956).

Givetvis har omfattningen av USA:s engagemang i regionen förändrats avsevärt flera gånger sedan det förra sekelskiftet och fram till dagens policy om återbalansering. Asien har återkommande varit en viktig arena för USA både som stormakt före och under det andra världskriget. Regionen har även varit viktig för USA som supermakt. Flera av USA:s omfattande militära insatser under efterkrigstiden har utspelats i Asien: Koreakriget, Vietnamkriget och den mer sentida insatsen i Afghanistan. Dessa militära operationer har bidragit till att påverka amerikansk säkerhetspolitik under flera decennier.² Samtidigt har USA länge haft stadigvarande övergripande målsättningar som dock hanterats olika av skilda administrationer.

USA:s övergripande strategiska målsättningar i Fjärran Östern

USA:s engagemang för Fjärran Östern handlar om försvaret av det egna landet men även om att värna andra amerikanska intressen, som den av USA ledda världsordningen. Strategiskt är regionen särskilt viktig för USA:s del eftersom den likt Europa ligger på den ena sida av de världshav som omger USA. Med andra ord är det viktigt för USA att veta vad som pågår i regionen för att se om det finns en risk för att utvecklingen drabbar USA.³

Målsättningarna för USA i Fjärran Östern är följande: a) att förhindra att en fientlig stat blir tillräckligt stark för att förneka USA all eller huvudsaklig tillgång till regionen b) att förhindra att konkurrens mellan länder och regionala dispyter utvecklas till krig, c) att säkerställa handel och att sjöfartsvägarna är öppna, d) att främja demokratier och att motverka intressen fientliga till USA, e) att förhindra spridningen av vapen, vapentechnologi och att motverka hot som inte kommer från stater, såsom terrorism och pandemier. USA:s strategiska inriktning i Fjärran östern efter det kalla kriget har varit inriktad mot samverkan på alla områden.⁴

De övergripande amerikanska prioriteringarna för Fjärran Östern omsätts i och med återbalanseringen i en och samma policy. Situationen i Asien påminner alltmer om den som rådde i Europa under det kalla kriget. I Fjärran Östern finns en potentiell geopolitisk rival och regionen är en ekonomiskt och politisk tyngdpunkt på ett sätt som liknar Europas globala betydelse under det kalla kriget. Den geopolitiska rivalen Sovjetunionen gjorde sig också ständigt påmind i Europa. Men USA har även haft flera betydande säkerhetspolitiska utmaningar i Asien under det gångna århundradet.

² Sam C. Sarkesian, John Allen Williams och Stephen J. Cimbala US National Security – Policymakers, Processes & Politics, (2013), s. 126.

³ För målsättningar och USA:s globala roll se Michael D. Swaine, America's Challenge – Engaging a Rising China in the Twenty-First Century, Carnegie Endowment for International Peace, (2011), ss. 22-23.

⁴ Swaine, ss. 22-24, och intervjuer i Washington DC, 19-21 november, 2014.

För över hundra år sedan begränsade USA andra globala europeiska stormakters insteg i Asien. Under det andra världskriget förhindrade USA Japan från att uppnå en dominerande ställning i regionen. Det är först under de senaste åren som Kina tydligt diskuterats i Washington som en stormakt som strävar efter att utmana USA:s ställning och i avsevärd omfattning förändra eller till och med omstörta den regionala ordningen.

Sino-amerikanska relationer – långt från något extremt tillstånd

Den sino-amerikanska relationen befinner sig långt från något extremt tillstånd. Den präglas vare sig av harmoni eller av öppen konflikt. Konflikt och enighet är ytterligheter i ett brett spektrum. Ett uttryck för sino-amerikansk enighet hade kanske varit ett så kallat *Group of Two*, G2, – en slags global ledarduo – något som omtalades som en möjlighet under den ekonomiska krisen, 2008-2011. Det skulle ha blivit uttrycket för en fördjupad interdependens där länderna skulle ha utvecklat ett nära samarbete och gemensamt lett den globala utvecklingen. Istället återfinns tillståndet i relationen i dagsläget snarare mittemellan extremerna enighet och konflikt. Ibland kännetecknas relationen av samverkan och ibland av konkurrens. Under senare tid har konkurrensaspekten tagit överhanden i relationen.⁵

Den ekonomiska krisen, som fortfarande påverkar internationella förhållanden, har understrukit den säkerhetspolitiska komplexiteten i Fjärran Östern. Krisen har påverkat flera länders säkerhetspolitiska kalkyler. Under krisens akuta skede, 2008-2011 och kanske längre fram, ansåg Kina möjligen att USA var stannat på tillbakagång. Det kan ha bidragit till att en rad territoriella dispyter mellan Kina och amerikanska allierade har bubblat upp till ytan i Östkinesiska havet och Sydkinesiska havet under de senaste åren.⁶

Mot bakgrund av Kinas agerande i sitt östra närområde har flera av USA:s allianser blivit mer uppmärksammade i amerikansk säkerhetspolitik i Asien. En bedömare, som citerade en högt rankad amerikansk militär, påtalar dock att inte särskilt mycket förändrades i Asien efter det kalla krigets slut: problemet med Nordkorea finns kvar, Taiwanfrågan är olöst, och det finns ingen multilateral samverkan på försvarsområdet motsvarande Nato.⁷

Det finns emellertid en stor skillnad i sino-amerikanska relationer i dagsläget jämfört med det senare skedet av det kalla kriget som blir tydlig i tider av ökad säkerhetspolitisk spänning. Från sjuttioalet fram till det kalla krigets slut hade

⁵ David Shambaugh, "Tangled Titans" i David Shambaugh (red.), *Tangled Titans – The United States and China*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., (2013), ss. 21-22.

⁶ Jones, ss. 153-154.

⁷ Intervju med Jonathan Pollack (2014).

länderna en slags samverkan riktad mot Sovjetunionen. Med Sovjetunionens frånfälle försvann ett viktigt fundament för sino-amerikanska relationer.

Mellan 1990-talets början fram tills den ekonomiska krisen överskuggade ömsesidiga ekonomiska beroenden riskerna för en tydlig geopolitisk rivalitet mellan USA och Kina. Men med en ansträngd ekonomisk globalisering följer ett hårdnande geopolitiskt läge. Då blir utvecklingen av bland annat allianser ett viktigt mått på varhän den säkerhetspolitiska utvecklingen i Fjärran Östern tar vägen.

Den regionala utmaningen – att infoga Kina i USA:s världsordning

Den stora utmaningen för USA:s intressen i Asien är att på ett fredligt vis infoga Kina, som en alltmer betydelsefulla stormakt, i en amerikansk världsordning. De historiska erfarenheterna av att inlemma regionala stormakter, med snabb och kraftigt ökande betydelse, i en regional och global ordning är inte odelat positiva.⁸

Det grundläggande amerikanska antagandet är att Asien blir en allt viktigare del av världen, och att Kinas betydelse och inflytande stadigt kommer att öka, såväl regionalt som globalt.⁹ Även om Kinas betydelse i realiteten inte skulle öka är det synsättet mycket utbrett och ligger redan till grund för amerikansk säkerhetspolitik i Asien.

Enligt administrationen är den internationella utvecklingen i hög grad beroende av Asien och Stillahavsområdet, som blivit en "key driver" för globala frågor. Framträdande skäl till detta är den snabba ekonomiska utvecklingen i regionen och att regionens stormakter ökar i betydelse även globalt.¹⁰ Grunden för att göra en återbalansering går tillbaka till 2008. Administrationen undersökte var USA:s internationella engagemang var eftersatt för att åtgärda så kallade säkerhetspolitiska "under-investeringar".¹¹

⁸ Exempelvis förekommer jämförelser mellan Kina och Tyska rikets hävdelsebehov vid tiden innan det första världskriget. Historikern Niall Ferguson brukar framföra denna jämförelse se exempelvis även Reinhardt Wolf, "Rising Powers, Status Ambitions, and the Need to Reassure: What China Could Learn from Imperial Germany's Failures", i *Chinese Journal of International Politics* (Summer 2014) 7 (2), ss. 185-219.

⁹ Se exempelvis Obama-administrationen, *The National Security Strategy*, (2010), ss. 8 och 43. Men även Pentagon, Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, (2012), s. 2. För en översyn av Asiens växande ekonomiska styrka inför 2014 se Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark, and Travis Tanner (reds.), "Indicators, Strategic Asia by the Numbers Strategic Asia 2013-14", I Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark, and Travis Tanner (reds.), *Asia in the second nuclear age, Strategic Asia 2013-14: Asia in the Second Nuclear Age*, (2013), s. 306.

¹⁰ Hillary Clinton, "America's Pacific Century" i *Foreign Policy*, 11 oktober (2011), http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

¹¹ IISS, *Regional Security Assessment 2014 – Key developments and trends in Asia-Pacific security*, (2014), s. 7.

Obama-administrationens strategiska inriktningsdokument från 2012, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, DSG, understryker även att amerikanska ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen är sammanflätade med utvecklingen i hela regionen, från Nordostasien till Södra Asien. Enligt DSG förutsätter ”fred, stabilitet, och fria flöden för handel” en militär närvaro och förmåga.¹²

Att administrationen länkar utveckling till militär närvaro pekar mot att den anser att en maktbalans är en förutsättning för regionens fortsatta ekonomiska utveckling. USA utgår således från att realpolitik och ekonomisk interdependens går hand i hand; Kina ska hanteras säkerhetspolitiskt både med försvarspolitiska ansträngningar och ömsesidiga ekonomiska beroenden. Detta kan visa sig vara en svår balansgång för USA. Militära åtgärder kan komma i vägen för andra åtgärder, exempelvis om Kina ser utvecklingen som *containment* och bortser från andra ansträngningar såsom ökad ekonomisk samverkan. Detta är en risk som USA tar med återbalanseringen.

Realpolitiska perspektiv har kanske varit mer vanligt förekommande i amerikanska säkerhetspolitiska diskussioner om Asien än motsvarande diskussioner om Europa – åtminstone tills innan annekteringen av Krim. Konflikten i Ukraina utmanar premisserna för Natos vision om ett säkerhetspolitiskt stabilt Europa, ett Europa som är ”*whole, free and at peace*”.¹³

För ett antal år sedan antog det amerikanska utrikesdepartementet att överlappande internationella institutioner bidrar till en regions säkerhetspolitiska stabilitet och att Europa var ett bra exempel på det. Europa var säkrare tack vare mängden överlappande säkerhetspolitiska strukturer inklusive sådana med tydlig försvars- och ekonomisk karaktär.¹⁴ I Fjärran Östern finns flera multilaterala organisationer. Men de har huvudsakligen en ekonomisk prägel och USA har inte ett lika självklart insteg bland organisationerna i Fjärran Östern som USA har i Europa.

Det tredje och möjligen sista försöket att hantera Kina

Insikten om att USA har ett behov av att hantera Kina som en så kallad uppåtstigande stormakt är i sig inte ny. Tvärtom går det att urskilja åtminstone två tillfällen då ansatsen gjorts men av olika anledningar hållits tillbaka.

¹² Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, januari 2012, s. 2.

¹³ NATO, Wales Summit Declaration, 5 september (2014), http://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm.

¹⁴ Dan Hamilton, *The Geopolitics of TTIP*, Utrikespolitiska institutet, 23 september (2014). Dessa är i första hand Nato, där USA har ett insteg som medlem, men synsättet uppmärksammar även EU, OECD, OSSE och Europarådet och bilaterala fördrag som vänskapsfördraget mellan Frankrike och Tyskland, Élysée-fördraget.

Det första tillfället var under Clinton-administrationen på 1990-talet. Då var Kina inte längre en slags ”allierad” eller partner i amerikanska försök att stävja Sovjetunionens inflytande.¹⁵ Under Clinton-administrationen uppmärksammades behovet av att hantera Kina givet nya framväxande säkerhetspolitiska förutsättningar efter det kalla kriget. Emellertid prioriterades amerikanska behov av ekonomisk tillväxt framför andra försvarspolitiska överväganden som att primärt hantera Kina som en potentiell geopolitisk rival.

Det andra tillfället var när den efterföljande administrationen under George W. Bush tillträdde. Då fanns inledningsvis en idé om att det var dags att hantera Kina. Denna gång bidrog kriget mot terrorismen till att sätta sådana överväganden på sparlåga. Många trätoämnen länderna emellan kom dock att bestå.¹⁶

Återbalanseringen kan ses som det tredje försöket och kanske sista chansen att hantera Kina. Fram till Obama-administrationen har det säkerhetspolitiska behovet växt. Kina måste nu hanteras inom ramen för det alltmer globalt betydelsefulla Fjärran Östern – en region som annars riskerar att domineras av Kina. Det försöker Obama-administrationen åtgärda med återbalanseringen.

I dagsläget framstår det återigen som att amerikansk säkerhetspolitik behöver ägna mycket av sin tid och kraft åt andra problem. Dessa är bland andra utvecklingen i Mellanöstern, och särskilt i Syrien men även Iran, och konflikten i Ukraina samt relationerna med Ryssland och därmed bekymrade amerikanska allierade i Europa. Även om dessa utmaningar inte avbryter återbalanseringen kan de störa den. De kan skymma men inte förändra att administrationen trots allt fortsatt ser Fjärran Östern som den viktigaste framtida arenan för att säkra USA:s ställning globalt.

2.2 Återbalanseringen och allianserna

Återbalanseringen – vad den innebär

Runt 2011 lanserade Obama-administrationen återbalanseringen som en ny säkerhetspolitisk inriktning för Fjärran Östern¹⁷ – som först var känd som *the pivot to Asia*. Återbalanseringen inbegriper mycket mer än de försvarspolitiska åtgärder som först rönt mest uppmärksamhet när den lanserades. Således är

¹⁵ Kina fyllde i viss mån tidvis en sådan roll under den senare delen av det kalla kriget. För en kort översikt se, Robert Sutter, ”Domestic American Influences on U.S.-China Relations”, i David Shambaugh (red.), *Tangled Titans – The United States and China*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., (2013), ss. 106-108.

¹⁶ Warren I. Cohen, *America’s Response to China – A History of Sino-American Relations*, Columbia University Press, (2010), ss. 251-252, och 256-257, 266-267, 269, 270 och 278.

¹⁷ Området föreföll inkludera Ostasien, Sydostasien, Australasien, och kustområden i Sydasiens, se Mark E. Manyin, Stephen Daggett, Ben Dolven, Susan V. Lawrence, Michael F. Martin, Ronald O’Rourke och Bruce Vaughn, *Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ”Rebalancing” Toward Asia*, The Congressional Research Service, (2012), s. 1.

återbalanseringen ett uttryck för strategiska behov och tar som sådan hänsyn till flera slags intressen.¹⁸ Återbalanseringen är säkerhetspolitik i bred bemärkelse. Den omfattar ekonomi, diplomati, utveckling och säkerhet, och är därmed en *whole-of-government approach*.¹⁹ Återbalanseringen drar nytta av alla amerikanska möjligheter att påverka utvecklingen i regionen.²⁰

Det finns fem skäl till varför återbalanseringen är att betrakta som något nytt. För det första innebär den ett samlat helhetsgrepp kring tidigare åtgärder. Obama-administrationen tog över åtgärder från sin företrädare. Exempel på detta är rotationer av amerikanska förband till olika delar av världen och deltagande i frihandelsförhandlingarna om TPP. Detsamma gäller åtgärden att stärka relationerna med allierade och försöken att få till stånd nya relationer med bland annat Indien, Vietnam och Indonesien.²¹ De som avfärdar återbalanseringen som gammal policy skulle kunna hänvisa till de åtgärder USA genomförde i Asien efter Vietnamkriget för att säkra sin ställning.²² Men de åtgärderna visar framförallt att det finns en slags förlaga för delar av dagens återbalansering, som samtidigt handlar om mer än ompaketerad policy.

För det andra håller förutsättningarna för USA på att förändras i regionen. Återbalanseringen är ett svar på behovet att anpassa amerikansk policy. Den är inte uttrycket för nya övergripande strategiska målsättningar avseende Asien. Men det är en nyhet att USA har en samlad inriktning som omhändertar de amerikanska strategiska behoven.

För det tredje omfattar återbalanseringen ett större geografiskt område än tidigare. Visserligen sammanfaller återbalanseringen med utsträckningen av det amerikanska regionala försvarsgrensövergripande kommandot för Stilla havet, *United States Pacific Command*, PACOM. Men en sammanhållen säkerhetspolitisk inriktning från Nordostasien till södra Asien är icke desto mindre något nytt.²³ En bedömare menar till och med att det som är nytt med återbalanseringen är att USA uppmärksammar Sydostasien.²⁴

¹⁸ Intervju med Dan Hamilton, (2014).

¹⁹ Kurt Campbell och Brian Andrews, "Explaining the US 'Pivot' to Asia," Chatham House, (2013), ss. 2-3. Notera att Kurt Campbell var utrikesminister Hillary Clintons främsta medarbetare vid lanseringen av återbalanseringen i sin egenskap av *US Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs*.

²⁰ Kurt Campbell och Brian Andrews, ss. 2-3.

²¹ Manyin, m.fl., s. 2.

²² USA genomdrev en liknande serie ambitiösa åtgärder efter Vietnamkriget när man befarade att landets allierade annars skulle tro att USA drog sig tillbaka från engagemang i omvärlden. I Fjärran Östern stärkte USA relationerna till viktiga allierade och närmade sig Kina för att gemensamt balansera mot Sovjetunionen. Se Leslie H. Gelb, *Power Rules: How Common Sense can Rescue American Foreign Policy*, HarperCollins, (2009), ss. 255-256.

²³ Manyin, m.fl., s. 4.

²⁴ Intervju med Richard Bush III, (2014), och denna bedömare får en del stöd av andra bland annat intervju med Jonathan Pollack, (2014).

Genom att föra samman olika delar av amerikansk policy för utrikes-, försvars- och ekonomisk politik i Fjärran Östern till ett helhetgrepp hoppas USA mer effektivt kunna hantera säkerhetspolitiska problem som rör olika delar av Fjärran Östern. Exempelvis blir det lättare att hantera frågor om flödessäkerhet avseende sjötransporter genom hela Fjärran Östern från Indiska Oceanen till Syd kinesiska sjön.²⁵

För det fjärde är återbalanseringen den kanske viktigaste och nya säkerhetspolitiska inriktning som Obama-administrationen vill lämna efter sig. En slags säkerhetspolitisk motsvarighet till hälsovårdsreformen *Obamacare* inom inrikespolitiken.

Bush-administrationens asiatiska fokus låg på insatserna i Afghanistan och Irak samt kampen mot terrorismen. Något som Kina underlättade genom att hålla sig ”utanför USA:s strategiska strålkastarljus”.²⁶ Bush-administrationen var mer avvaktande till regionala multilaterala ansträngningar. Detta gav Obama-administrationen en möjlighet att lansera återbalanseringen som ett nytt grepp med en multilateral dimension. Det var lätt för Obama att endast med hjälp av högnivåbesök och amerikansk närvaro på regionala sammankomster markera en skarp kontrast till tidigare amerikansk utrikespolitik i regionen.²⁷

För det femte är återbalanseringen delvis ett svar på praktiska politiska behov. Administrationen vill undvika alltför stora nedskärningar i försvaret. Återbalanseringen är ett verktyg med vilket den kan hantera risken för neddragningar av USA:s internationella engagemang efter de stora och omfattande insatserna i Irak och Afghanistan. Genom att belysa Asiens ökande betydelse kunde administrationen sätta ett golv för neddragningarna på försvaret menar en senior bedömare.²⁸

Inom utrikespolitiken är återbalanseringen ett medel för att motverka intrycket i Asien av att USA är stätt i tillbakagång, drabbat av så kallad *decline*, efter den ekonomiska krisen och de omfattande insatserna i Irak och Afghanistan.

Inriktningen för återbalanseringen stämmer väl överens med USA:s övergripande målsättningar för regionen.²⁹ Den är inriktad mot att USA ska:

- Modernisera och stärka sina allianser.
- Utveckla och stärka banden till partner.

²⁵ Manyin, m.fl., s. 5, och intervjuer i Washington november (2014). För flödessäkerhet se även Niklas H. Rossbach, Amerikanskt energi beroende? - säkerhetspolitiska följder av okonventionell energiutvinning av skiffergas och skifferolja i USA, FOI, (2014).

²⁶ Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

²⁷ Goldstein, s. 280.

²⁸ Intervju med Richard Bush III, (2014).

²⁹ Enligt intryck i Washington DC, se även Manyin, m.fl., s. 4.

- Stödja effektiva regionala institutioner – som upprätthåller internationella regler och normer.
- Stärka handeln och investeringar samt tillväxt.
- Tillse att landets militära närvaro stödjer hela bredden av USA:s engagemang.
- Främja demokratisk utveckling.
- Fördjupa kontakten mellan människor.³⁰

Enligt administrationen handlar policyn framförallt om att stärka amerikanska intressen i Fjärran Östern genom att aktivt påverka värderingar och regler för regionen. Syftet är att främja handel, fri sjöfart, förtroende mellan regionens betydande länder, och fred samt att tillse att internationella lagar och normer efterlevs.³¹

Återbalanseringens kärna är en aktiv amerikansk närvaro i Asien för att hantera eller lösa dispyter. USA:s frambasering av militära styrkor är avsedd att stödja allierade med säkerhet. Återbalanseringen är en kombination av USA:s traditionella roll om att bistå allierade med säkerhet och en reaktion på Kinas ökande betydelse. Dessutom vill USA fortsatt utveckla och sätta reglerna för viktiga ekonomiska sammanhang, även regionalt med hjälp av frihandelsavtal som TPP.³² USA vill så att säga fortsatt styra förutsättningarna för ömsesidiga ekonomiska beroenden.

Allianserna behöver förändras oberoende av återbalanseringen

USA:s allianser i Fjärran Östern är inte en stabil grund för genomförandet av återbalanseringen, även om administrationen vill antyda detta. Dels påverkas allianserna själva av återbalanseringen i allra högsta grad. Dels behöver allianserna – oberoende av återbalanseringen – anpassas efter förändrade säkerhetspolitiska förhållandena i regionen, något som skett vid två tidigare tillfällen.

Det är en väletablerad amerikansk uppfattning att allianser stärker USA:s möjligheter att bevara den rådande världsordningen.³³ I Fjärran Östern, liksom

³⁰ IISS, Regional Security Assessment 2014, s. 8. Se tabell 1. Originalkälla The East Asia-Pacific Rebalance: Expanding US Engagement. Fact Sheet, Bureau of Public Affairs, US Department of State, (2013).

³¹ Manyin, m-fl., s. 1. Detta är policyns kärna enligt den dåvarande nationella säkerhetsrådgivaren Tom Donilon. Han redogjorde för detta i Financial Times, i november 2011. Se även Department of Defense, Sustaining U.S. Global Leadership, s. 2.

³² Intervju med Richard Bush III, (2014).

³³ Ashley J. Tellis, Overview – Seeking Alliances and Partnerships: The Long Road to Confederationism in U.S. Grand Strategy, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), U.S. Alliances and Partnerships, Strategic Asia 2014-15, The National Bureau of Asian Research, (2014).

globalt, anses landets allianser bidra till att ge USA en särskild betydelse. Dessutom ger allianserna USA inflytande bortom rent militära spörsmål.³⁴

USA:s olika allianser, såväl i Fjärran Östern som i Europa, stärker USA:s ställning globalt. Andra betydande aktörer som Kina och Ryssland har inte samma starka, långvariga allianser med länder i vitt skilda delar av världen, vilket kan vara ett skäl till att Kina och Ryssland ibland förordar att stormakter ska ha intressesfärer. Sådana är dock inte av intresse för USA eftersom det direkt underminerar de relationer – USA:s allianser – som bidrar till USA position i världen.

USA:s fem försvarsallianser i Asien utgör ett ”*hub-and-spokes*” system. Det vill säga navet är USA och respektive eker en allians. Det är även känt som San Franciscosystemet.³⁵ Allianssystemets beteckning understryker de fem alliansernas bilaterala karaktär. Allianssystemet är inte en motsvarighet till Nato, med dess kollektiva försvar. Under det kalla kriget hade USA dock ambitioner att utveckla en motsvarighet till Nato i Asien.³⁶

Sedan detta ”*hub-and-spokes*” system etablerades 1951 har alliansernas existens motiverats på olika sätt.³⁷ Allianserna påstås ofta ha bidragit till att flera allierade i Fjärran Östern, såsom Japan, har kunnat utveckla sina ekonomier. USA har erbjudit allierade säkerhet medan de har utvecklats. Därmed har de allierade hittills sett USA som det land som försett dem med deras främsta ekonomiska fördelar. I så måtto har ekonomiska och säkerhetspolitiska spörsmål varit nära förknippade med varandra och med allianserna.³⁸

Enligt två amerikanska säkerhetspolitiska bedömare genomgår nu USA:s bilaterala allianssystem i Asien sin tredje stora förändring sedan 1951. Den första förändringen skedde efter det kalla kriget, på tidigt 1990-tal. Starkt förenklat går det att säga att den amerikanska förevändningen för att vidmakthålla allianserna skiftade från en realpolitisk inriktning mot att mer tydligt se dem som en

³⁴ Intervju med Ely Ratner, (2014).

³⁵ Baker och Glosserman, s. 1.

³⁶ Mellan 1954 (etablerat 1955) och 1977 fanns *Southeast Asia Treaty Organization*, SEATO, som påminde om Nato i begränsad omfattning, exempelvis skulle medlemmarna konsultera varandra. Samverkan var begränsad och organisationen utvecklades inte utan upphörde istället. Men enligt uppgift gäller fortfarande artikel fyra i Manilafördraget, som låg till grund för SEATO, om konsultationer om hur en attack i ett område som omfattas av fördraget ska hanteras. Se Emma Chanlett-Avery och Ben Dolven, Thailand: Background and U.S. Relations, the Congressional Research Service, (2014), s. 6.

³⁷ Baker och Glosserman, s. v.

³⁸ Carl Baker och Brad Glosserman, US alliances in the Pacific: doing more and expecting less, i Carl Baker och Brad Glosserman (reds.), *Doing More and Expecting Less: The Future of US Alliances in the Asia Pacific* Pacific Forum CSIS – Issues & Insights Vol. 13 – Np. 1. Honolulu, Hawaii, januari (2013), s. 91.

säkerhetspolitisk garant för fortsatt regional ekonomisk utveckling och en ökad ekonomisk interdependens.³⁹

Under det tidiga 2000-talet kom ytterligare en förändring med ett större inslag av gemensamma ansträngningar mot terrorism. Den tredje förändringen härrör denna gång från regionen: Kinas betydelse, regionala säkerhetspolitiska ansträngningar, men även USA:s säkerhetspolitiska inriktning av samverkan med fler länder i regionen.⁴⁰

Återbalanseringen och allianserna

Återbalanseringen inbegriper en modernisering och förstärkning av allianserna.⁴¹ Som utrikesminister underströk Hillary Clinton behovet av att uppdatera landets allianssystem i Asien.⁴² Allianserna framställdes av Clinton som centrala. Sannolikt menade hon att de ska bidra till "ett nätverk av partnerskap och institutioner i regionen", jämförbart med de som USA etablerat i transatlantiska relationer.⁴³

Clinton lyfte fram tre aspekter för en modernisering av allianssystemet. Obama-administrationen vill för det första vidmakthålla en gemensam uppfattning om alliansernas främsta syften. Detta tolkas här som att allianserna fortsatt ska vara vederhäftiga försvarsallianser som förmår att tackla de hot som länderna kan tänkas stå inför.⁴⁴

För det andra avser USA att allianserna ska vara anpassningsbara och flexibla nog att tackla nya utmaningar och att tillvarata möjligheter. I denna rapport tolkas detta som att USA och respektive allierad ska vara beredda att samverka kring nya utmaningar, exempelvis av teknisk natur som cyberhot. Dessutom ska USA och dess allierade vara beredda att med utrikespolitiken som medel omhänderta exempelvis en strategisk dialog om Fjärran Östern.⁴⁵

För det tredje måste allianserna ha en adekvat försvarsförmåga i syfte att möta alla slags hot, från icke-statliga aktörer till avskräckning av provokationer. Detta kan ses som att USA vill se en militär samverkan, såsom operativ förmåga, som verkligen fungerar i skarpa situationer. Det kan även handla om utbildning för att motverka terrorism. I korthet handlar förändringen av allianserna om tre delar: konsensus, flexibilitet och funktionalitet.⁴⁶

³⁹ Baker och Glosserman, s. 2.

⁴⁰ Baker och Glosserman, s. 2.

⁴¹ IISS, Regional Security Assessment 2014, s. 8.

⁴² Clinton, "America's Pacific Century".

⁴³ Clinton, "America's Pacific Century".

⁴⁴ Clinton, "America's Pacific Century".

⁴⁵ Clinton, "America's Pacific Century".

⁴⁶ Clinton, "America's Pacific Century".

Ingen kollektiv försvarsallians i Asien – men väl ett nätverk

Idéer om att reformera *hub-and-spokes*-systemet till ett nätverk kom vid millennieskiftet från en av PACOM:s befälhavare.⁴⁷ Återbalanseringens avser sannolikt att göra de moderniserade allianserna till en del av ett nätverk, vilket vid behov underlättar för en maktbalans mot Kina. Men återbalanseringen inkluderar inte en målsättning om en kollektiv försvarsallians.⁴⁸ Mycket pekar mot att allianserna i framtiden kan komma att ingå i ett nätverk som inkluderar både allierade och partner.

Ett mycket svagare alternativ till ett nätverk vore tillfälliga sammanslutningar av närstående stater, ”*coalitions of the willing*”. Där svagheten främst består av bristen på varaktighet.⁴⁹ Om USA i framtiden trots allt försöker skapa en kollektiv försvarsallians i regionen skulle det kunna vara ett tecken på att Kina uppfattas som ett avsevärt hot. Detta skulle öka den säkerhetspolitiska spänningen i den östra delen av Kinas närområde. En kollektiv försvarsallians för försvar mot Kina skulle förmodligen kräva fler allierade.

I dagsläget är det mycket svårare att knyta till sig länder i formella försvarsallianser än under det kalla kriget då det fanns en tydligare gemensam hotbild. Därför försöker USA även att utveckla strategiska partnerskap med vissa enskilda länder i Asien.⁵⁰ Något förenklat kan strategiska partnerskap ses som en slags avancerad form av *burden sharing*, där respektive land stärks och förväntas ta ett ökat säkerhetspolitiskt ansvar i linje med amerikanska intressen.

Strategiska partnerskap är ett otydligt begrepp som USA använder på lite olika sätt. Men under Obama-administrationen har begreppet blivit ett påtagligt diplomatiskt verktyg.⁵¹ Det betyder inte att de har en enhetlig karaktär men att USA har en nära relation med landet som båda vill bygga vidare på. Det betyder även att de rankas högre än bilaterala dialoger. Strategiska partnerskap är sannolikt det bästa alternativet till försvarsallianser när USA vill knyta länder närmare till sig. Det är dock tänkbart att ett strategiskt partnerskap underlättar för en eventuell etablering av en ny försvarsallians. Strategiska partnerskap kan kanske även länkas

⁴⁷ Dessa förslag syftade till att undvika noll-summespels resonemang och att förändra systemet från ”Wheels to Webs” se Baker och Glosserman, s. 6. Befälhavaren var Dennis C. Blair som skrev om detta tillsammans med sin tidigare rådgivare John T. Hanley Jr.

⁴⁸ Detta framkommer även i försvarsorienterade studier. IISS, Regional Security Assessment 2014, s. 8.

⁴⁹ Baker och Glosserman, ss. vi och 14.

⁵⁰ Department of Defense, Sustaining U.S. Global Leadership, s. 2.

⁵¹ Begreppet strategiskt partnerskap användes även innan Obama-administrationen, men utrikesminister Hillary Clinton använde mer tydligt begreppet strategiska partnerskap som ett diplomatiskt verktyg. Under partnerskapsnivån återfinns strategiska dialoger. Intervju med Dan Hamilton, (2014). Det går att läsa in en hierarki i dessa begrepp där dialogerna befinner sig nedanför partnerskap. Det betyder inte att den strategiska och ekonomiska dialogen (Strategic and Economic Dialogue) med Kina från 2009 ska ses som ett steg mot partnerskap. Intervju med David Lampton, (2014).

till varandra och till USA:s traditionella allianssystem. Sammantaget blir ett sådant nätverk det närmaste som USA kan komma en kollektiv försvarsallians i Fjärran Östern.

Återbalanseringen är inte containment av Kina

Återbalansering är ett sätt att undvika en säkerhetspolitisk utveckling där Kina endast kan balanseras med militära medel. Återbalanseringen och förändringen av USA:s allianser innebär inte en traditionell militär inringning av Kina, en så kallad *containment* av det slag USA genomförde mot Sovjetunionen.⁵² En bedömare menar också att om återbalanseringen vore *containment* så är den ett misslyckande.⁵³ Det kan dock förhålla sig så att Kina läser in det värsta i det mesta som USA företar sig.⁵⁴ De kan tro att USA ägnar sig åt *containment* eller så kan de påstå att USA ägnar sig åt *containment* om det tjänar Kinas intressen.

Det är inte möjligt för USA att ringa in Kina på samma sätt som Sovjetunionen. Kina är mycket starkare ekonomiskt än Sovjetunionen var och det ligger i många länders ekonomiska intresse att hålla sig väl med Kina. I Europa skapades Nato innan den ekonomiska samordningen som följde av europeisk integration etablerats. I delar av Fjärran Östern finns tvärtom multilaterala ansträngningar på det ekonomiska området medan gemensamma försvarsansträngningar kommit i andra hand.

Enligt en framträdande bedömare bör även ett USA inriktat mot att verka för högsta möjliga grad av samverkan med Kina försäkra sig mot en sämre utveckling i regionen, genom det som ibland kallas återförsäkring – *hedging*.⁵⁵ Allianserna för sig själva utgör en återförsäkring mot ett så kallat "värsta falls scenario".⁵⁶

Om USA tydligt skulle inrikta sig mot att enbart balansera militärt mot Kina skulle USA:s allianser sannolikt få en mer framträdande roll. Enligt en expert på relationen mellan USA och Kina har länderna runt om Kina ingen erfarenhet av att tillsammans balansera Kina.⁵⁷ Varken Ryssland eller Japan är förmögna att på egen hand balansera Kina.⁵⁸ Ett balanserande av Kina förutsätter amerikanskt

⁵² Att stärka allianserna riskerar att tolkas som inringning, eller *containment*, av Kina, se intervju med Bruce Stokes, (2014). Även om återbalanseringen avser en maktbalans är den inte en *containment* på samma sätt som för Sovjetunionen under det kalla kriget menar en ledande bedömare. Intervju med David Lampton, (2014).

⁵³ Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

⁵⁴ Intervju med Richard Bush III, (2014).

⁵⁵ Swaine, ss. 8 och 15.

⁵⁶ Intervju med Bruce Stokes, (2014)

⁵⁷ Intervju med Dean Cheng, (2014).

⁵⁸ Ashley J. Tellis, "Strategic Asia: Continuing Success with Continuing Risks", i Ashley J. Tellis, Andrew Marble och Travis Tanner (reds.), *Strategic Asia 2010-11, Asia's Rising Power – and America's Continued Purpose*, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2010), ss. 8-9.

deltagande enligt en framträdande bedömare som understryker realpolitiska aspekter av relationen mellan USA och Kina. Annars kommer stater i Asien istället i stor utsträckning att sluta upp kring Kina menar den bedömaren.⁵⁹

I den breda säkerhetspolitiska debatten i USA finns det också bedömare som förespråkar en mycket restriktiv amerikansk hållning och där allianser framställs som ett problem. En ledande företrädare för den uppfattningen menar att de andra ledande länderna i regionen borde ta ansvar för sin egen säkerhet. Enligt den bedömaren är USA:s målsättningar om att hejda regionala krig och att skydda allierade en synnerligen riskabel utgångspunkt.⁶⁰ Han vill varna för risken att USA tar strid i strategiskt oviktiga spörsmål enbart för att bevisa att det är berett att även ta till vapen för riktigt viktiga frågor. Enligt honom riskerar USA:s trovärdighet i så fall att stå och falla med varje liten tvist och dispyt i Asien.⁶¹

Även om återbalanseringen inte är *containment* av Kina medför den risker. USA kommer sannolikt att eftersträva att alliansfrågor i Fjärran Östern istället för att förknippas med *containment* kopplas till uttryck som rör regional säkerhet. Tänkbara uttryck att hålla utkik efter är till exempel *regional security environment*, *regional security order* eller *regional security architecture*.

Burden sharing i ny förpackning

Amerikanska tankesmedjor har framfört en rad förslag ifall administrationen önskar bistå regionala ansträngningar för säkerhet och förmå allianserna att bli mer sammanflätade. En del av förslagen handlar om att stärka interoperabiliteten både med USA och mellan landets allierade. Det gäller interoperabilitet avseende infrastruktur, träning och militära plattformar. Det senare underlättar för att USA ska kunna bistå allierade.⁶²

En bedömare påstår att USA har gett upp tidigare vanligt förekommande planer på *burden sharing* och har accepterat att allierade inte bidrar med mer resurser.⁶³ En annan bedömare går inte lika långt utan menar istället att USA kanske kommer att använda andra termer som *stepping up* istället för *burden sharing*. Det senare

⁵⁹ Ashley J. Tellis, "Strategic Asia: Continuing Success with Continuing Risks", s. 10.

⁶⁰ Christopher Layne, *The Peace of Illusions – American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Cornell University Press, (2006), ss. 163-164,168 och 187.

⁶¹ Christopher Layne, *The Peace of Illusions – American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Cornell University Press, (2006), ss. 163-164,168 och 187.

⁶² Patrick M. Cronin, Richard Fontaine, Zachary M. Hosford, Oriana Skylar Mastro, Ely Ratner och Alexander Sullivan, *The Emerging Asia Power Web – The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties*, the Center for a New American Security, juni (2013), ss. 32 och 33.

⁶³ Intervju med Michael O'Hanlon, (2014).

uttrycket har enligt denne fått lite negativ genklang, kanske delvis på grund av att begreppet överanvänts genom åren, utan att det gett den utdelning USA velat se.⁶⁴

En del förslag bär dock onekligen prägel av *burden sharing*. Ett sådant förslag handlar om att länder tillsammans ska kunna göra mer genom amerikansk koordinering, USA blir då en slags *force-multiplier*. Andra handlar om att USA ska bygga partnerkapacitet för att underlätta arbetsfördelning när länders försvarsmakter samverkar.⁶⁵

2.3 Översyn av allianser och några partner

USA:s fem allierade

Med tanke på förändringarna som USA:s allianser står inför är det lämpligt med en översikt av vilka allianserna är. USA har fem försvarsallianser i Fjärran Östern. De fem bilaterala försvarsallianserna har olika karaktäristika och baseras på olika slags överenskommelser. De bilaterala allianserna har inte alla utvecklats i samma takt och delar inte samma syn på sin respektive relation till USA. Bilden nedan är en sammanställning av genomgången av allianserna i bilagan.

Bilden visar respektive relations ursprung, hur den omfattas militärt av återbalanseringen, eventuella motsättningar den allierade har med Kina och pekar på hur viktig alliansen är för återbalanseringen och hur väl den utvecklas med densamma.

För en fullständig genomgång av USA:s fem bilaterala försvarsallianser se bilagan.

⁶⁴ Intervju med Ely Ratner, (2014).

⁶⁵ Patrick M. Cronin, m.fl., ss. 32-33.

Bilaterala allianser	Etablerad	Planerad militärdel av återbalanseringen	Dispyt/Tvist med Kina	Alliansens utveckling
Japan	1960, <i>Treaty of Mutual Cooperation and Security</i>	- Reducering av närvaro från 50350 till 41350 man.	- Dispyt i Östkinesiska havet om öarna Senkaku/Diaoyu.	Nyckelpartner för USA i regionen och för återbalanseringen, särskilt i Nordostasien.
Syd Korea	1953, <i>Mutual Defense Treaty</i> 2012, frihandelsavtal, KORUS FTA.	- Närvaro av 28500 man består	- Vill undvika att involveras i andras dispyter med Kina. - Även frågorna om Nordkorea påverkar relationerna.	Ekonomiskt och militärt förankrad i återbalanseringen, och med nya överenskommelser.
Filippinerna	(1935 <i>National Defense Act</i>) 1951 försvarsallians	- Nya möjligheter till basering av alla vapengrenar på rotationsbasis kan bli omfattande. - 600 inkl. rotation antagligen för utbildning.	- Dispyt i Syd kinesiska havet.	Landet är inte den starkaste militära allierade, men välkomnar återbalanseringen, och gör vissa steg i linje med samverkan med andra i regionen.
Thailand	1954 (genom <i>SEATO</i>) 1962 bekräftad	- 250 soldater	Nej.	Landet tvekar inför återbalanseringen och är mån om sin relation med Kina.
Australien	1951 – som en del av <i>ANZUS</i> (Australia, new Zealand, US Security Treaty) 2005, frihandelsavtal med USA.	- Marinkårssoldater ca. 200 senare 2500 i rotation. - Amerikansk användning av flygbaser och en flottbas.	Nej – ingen territoriell tvist.	Nära relationer med USA och landet är viktigt för återbalanseringens räckvidd till Indiska oceanen. Samverkar trilateralt med USA och Japan.

Strategiska partner och andra relationer

Flera länder berörs av återbalanseringen, och några av dessa vill USA involvera i sitt nätverk, antingen genom förbättrade relationer, dialoger, eller fullödiga strategiska partnerskap.

Partner	Vilken typ	Planerad militärdel av återbalanseringen	Säkerhetsfråga med Kina	Relationens utveckling
Taiwan	Nära "icke-officiella relationer", och USA ska bistå med militär förmåga. <i>1979 The Taiwan Relations Act</i>	Nej – men vapenexport som tidigare.	Ja – frågan om återförening.	Ej del av återbalanseringen, men gynnas av den. Återbalanseringen bidrar till att aktualisera frågan om amerikansk förmåga och asymmetrisk krigföring.
Singapore	2005 <i>Strategic Framework Agreement</i> Frihandelsavtal med USA, sedan 2004.	Ja, fyra fartyg roteras in – men också ett brett militärt samarbete inklusive tillgång till baser.	Nej – landet eftersträvar stabilitet i regionen och balans mellan USA och Kina.	Fördjupat försvarssamarbete, men landet varnar för Kinas reaktioner på återbalanseringen.
Indien	En utveckling av ett "strategic partnership" pågår sedan 2004.	Nej – men samverkan sker sedan tidigare.	Ja, gränstvist, och både Indien och Kina är växande regionala stormakter.	Indien är för återbalanseringen, men agerar återhållsamt på densamma.
Nya Zeeland	Allians från 1951-1986, <i>ANZUS</i> . Strategiskt partnerskap sedan 2010.	Nej – men relationen utvecklas.	Nej.	Länderna utvecklar ett strategiskt partnerskap.

Här lyfts fyra belysande exempel fram. De är relationer som amerikanska studier om återbalanseringen ofta berör och som är viktiga för USA strategiska ställning i Fjärran Östern. Singapore är militärt involverat i återbalanseringen. Nya Zeeland har en vilande allians med USA. Indien är en regional stormakt med ett påbörjat strategiskt partnerskap med USA. Taiwan är ett land till vilket USA har försvarsåtaganden och som är avgörande för relationerna mellan USA och Kina.

Återbalanseringen är visserligen strategisk till sin natur, men inbegriper inte alla för USA strategiskt viktiga länder, åtminstone inte uttalat. För en fullständig genomgång av dessa fyra viktiga relationer se bilagan.

USA har försökt, med viss framgång, att stärka sina relationer militärt med flera länder som är icke-allierade, såsom Vietnam, Malaysia och Indonesien.⁶⁶ Samtidigt finns det flera länder som USA behöver beakta inom ramen för återbalanseringen. Dessa inkluderar länder som håller på att genomgå interna förändringar såsom Burma. Relationen mellan Burma och USA har förbättrats väsentligt under senare år, men Burma har inte tagit ställning för att stödja återbalanseringen. Indonesien är ett viktigt land av en rad skäl såsom sin storlek och sina resurser. För USA är det särskilt viktigt att landet är en demokrati. Men inte heller Indonesien har tydligt tagit ställning för att främja återbalanseringen, delvis på grund av landets relationer med Kina.⁶⁷

2.4 Sammanfattande analys

Att USA för en period på flera års sikt framöver lägger sina huvudsakliga säkerhetspolitiska ambitioner på att säkerställa sin roll i Fjärran Östern är inte något nytt för landet. För hundra år sedan var USA en uppåtgående stormakt i Asien. Även landets stora militära operationer i Asien efter det andra världskriget har i omgångar kommit att präglats mycket av amerikansk försvarspolitik. Under de senaste decennierna har de övergripande strategiska målsättningarna i Fjärran Östern varit desamma.

Målsättningarna handlar om att säkerställa att USA fortsatt är den ledande stormakten i regionen. USA vill förhindra att en fientlig stat blir tillräckligt stark för att förneka USA tillgång till regionen. Dessutom vill USA undvika att dispyter utvecklas till krig, och se till att handel- och sjöfartsvägar är öppna. USA anser att det globala ekonomiska systemet gynnar amerikanska intressen. Landet vill dessutom främja demokratier och motverka fientliga intressen. Landet vill även förhindra spridningen av vapen och motverka hot, såsom terrorism och pandemier.

Det kännetecknande för återbalanseringen är för det första att den omsätter de amerikanska prioriteringarna i en ny och sammanhållen säkerhetspolitisk policy. Således omsluter återbalanseringen både ekonomiska och militära frågor. Med återbalanseringen vill USA fortsatt vara med och forma regionens utveckling, och bland annat regler och normer. Ett frihandelsavtal som TPP kan bidra till detta om det genomförs.

För det andra tar återbalanseringen ett samlat geografiskt grepp om ett vidsträckt område. Den är ett försök att knyta samman hela regionen från Indiens västra gräns till Nordostasien. Framförallt vill USA säkerställa ett fotfäste i Sydostasien.

⁶⁶ Sutter, m.fl., s. 23, och IISS, Regional Security Assessment 2014, s. 181.

⁶⁷ Sutter, m.fl., ss. 24-25.

Något som skiljer återbalanseringen från den tidigare administrationens hållning är att den tar hänsyn till utvecklingen av regionala multilaterala fora på ett sätt som tidigare administrationer inte gjort.

Återbalanseringen är inte främst en försvarspolitisk policy och dessutom inte en traditionell militär *containment* av Kina, likt den USA genomförde mot Sovjetunionen. Återbalanseringen syftar till att undvika att den säkerhetspolitiska utvecklingen i Fjärran Östern utvecklas till en renodlad militär maktbalans gentemot Kina. Återbalanseringen är dock ett försök att hantera Kina som en betydande regional stormakt och en uppåtstigande global stormakt.

Med återbalanseringen strävar USA efter att olika utrikes-, försvars- och ekonomiska åtgärder ska vara ömsesidigt förstärkande. Kina ska sålunda hanteras i en bred säkerhetspolitisk kontext. Detta kan visa sig vara en svår balansgång för USA. Den militära delen av återbalanseringen, inklusive förändringen av allianserna kan komma att stå i vägen för återbalanseringen som helhet och en stabilare regional utveckling, vilket är en risk som USA kanske tar med återbalanseringen.

Obama-administrationen är inte den första amerikanska statsledningen som övervägt att göra någonting åt Kinas växande säkerhetspolitiska betydelse. Tidigare var Sovjetunionen USA:s främsta rival. Numera är det Kina som är en uppåtstigande stormakt som kan utvecklas till en geopolitisk rival. De båda föregående administrationerna övervägde att göra den säkerhetspolitiska hanteringen av Kina till en topprioritet. Men på grund av andra utrikes- och inrikespolitiska behov prioriterades detta ned.

Sedan 1990-talet har det blivit tydligare att hela Fjärran Östern kommer att bli en allt viktigare del av världen. Den amerikanska administrationen utgår från att den globala militära och ekonomiska tyngdpunkten för USA:s del ligger i Fjärran Östern. Återbalanseringen handlar således om mer än Kina. Men den är samtidigt möjligen den sista chansen att hantera Kina om USA vill undvika att väsentligt öka riskerna för en rent militär balansering av Kina.

Efter det andra världskriget har USA i hög utsträckning stått för sina allierades säkerhet. Det har underlättat för flera allierade att fokusera på sin respektive ekonomiska tillväxt framför kostnadskrävande och besvärliga försvars- respektive utrikespolitiska behov. Men USA:s fem bilaterala allianser i Asien behöver anpassas efter nya behov.

Förändringen av allianserna skulle ha kunnat vara en separat åtgärd om inte återbalanseringen funnits som en samlande hållning. Återbalanseringen gör förändringen mer genomgripande i säkerhetspolitiskt hänseende. Allianserna ska bli en del av nätverk och länkas samman med partner. Fler än de formellt allierade omfattas av den militära delen av återbalanseringen.

Starkare band mellan allierade och partner skulle bidra till att skapa de starka institutionella band mellan Fjärran Östern och USA som Obama-administrationen vill se – band som den liknar vid de transatlantiska relationerna. USA:s förändring av sitt allianssystem ska dock inte förväxlas med att det utvecklas till ett kollektivt försvar. I dagens Fjärran Östern finns redan starka ekonomiska organisationer. Utifrån ett amerikanskt perspektiv behöver dessa kompletteras med ett motsvarande säkerhetspolitiskt sammanhang – såsom ett nätverk med USA i spetsen. USA:s förutsättningar för att fördjupa sitt säkerhetspolitiska engagemang ytterligare och nu med multilaterala förtecken skiljer sig från de som gällde i Europa efter andra världskriget. I Europa tillkom ett försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete före ekonomisk integration medan de omvända förhållandena idag gäller för Fjärran Östern.

USA vill sannolikt fortsatt försöka få till stånd mer *burden sharing* från allierade och partner. USA kommer kanske att sträva efter detta med hjälp av nya begrepp, såsom *stepping up* för att övertyga länder att i högre utsträckning själva bidra när de vill göra gemensam sak med USA. Ett konkret sätt med vilket USA kanske kommer att försöka öka andra länders ansvarstagande är genom samverkan avseende flödessäkerhet.

3 Framtiden för USA:s Fjärran Östernpolitik

Kapitlet visar på hur återbalanseringen hänger samman med utrikes- och inrikespolitiska förutsättningar i USA. Kapitlet diskuterar återbalanseringen hållbarhet som policy och som Obama-administrationens främsta eftermäle inom säkerhetspolitiken.

3.1 Återbalanseringen i framtiden

Återbalanseringen som ett politiskt arv

Återbalanseringen kommer kanske att få karaktären av ett säkerhetspolitiskt arv eller eftermäle för president Obama (ett så kallat *legacy*). Mycket talar för att han i framtiden vill kunna peka på återbalanseringen som avgörande för USA:s fortsatta inflytande i Fjärran Östern. Eftermälet skulle kunna komma att liknas vid president Richard Nixons besök till Kina 1972 som, enligt amerikansk historieskrivning, öppnade Kina.¹ Men för att återbalanseringen ska bli ett arv måste den fortsätta under kommande administrationer.

The National Security Strategy 2015, NSS 2015, som publicerades i februari 2015, och som är ett viktigt inriktningsdokument, underströk att återbalanseringen fortsätter. Enligt den kommer USA att modernisera allianserna med Japan, Sydkorea, Australien och Filippinerna. Thailand togs inte upp i det sammanhanget. Däremot lyfts Indien fram som en viktig partner, med vilken USA har ett strategiskt och ekonomiskt partnerskap.²

NSS pekar mot att ekonomiska spörsmål alltjämt är en viktig del av återbalanseringen. Allianserna och vikten av fredliga lösningar på dispyter nämns i samma avsnitt som betydelsen av välfungerande ekonomisk interaktion, såsom skapandet av ett *Trans-Pacific Partnership*, TPP. I samma del nämns vikten av att stärka *the Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN.³

Återbalanseringen behöver tid och resurser för att lyckas. Den fas där USA kunnat nå framgång med i sammanhanget blygsamma medel som retorik och högnivåbesök är över. Det behövs konkreta åtgärder som visar på uthållighet.

¹ Både Nixon och Obama kan till del ses som västkust-presidenter – Obama kommer från Hawaii och Nixon kom från Kalifornien – vilket möjligen förklarar deras utblick mot Asien.

² *The National Security Strategy*, (2015), ss. 24-25.

³ *The National Security Strategy*, (2015), ss. 24-25. Organisationen för ekonomiskt samarbete i Asien och Stilla havet, *the Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC, omnämns också.

3.2 Utrikespolitiska svårigheter för återbalanseringen

Fyra problem för utrikespolitiken gällande återbalanseringen

Det finns fler tänkbara utmaningar för återbalanseringen, men flera av dem härrör inte från regionen. Det första problemet har redan drabbat den nya inriktningen. Som en utrikespolitisk policy har återbalanseringen förknippats med framträdande individer i Obama-administrationen, framförallt den tidigare utrikesministern Hillary Clinton och den tidigare nationella säkerhetsrådgivaren Tom Donilon.⁴ Det nationella säkerhetsteamet runt president Obama som lanserade återbalanseringen har ersatts av andra. Det väcker frågetecken kring vad som händer med denna säkerhetspolitiska inriktning efter att de har slutat.

President Obamas nuvarande främsta företrädare inom utrikes- och säkerhetspolitiken är inriktade på andra akuta frågor såsom konflikten i Ukraina och utvecklingen i Mellanöstern. Även den nye utrikesministern har ett större intresse för utvecklingen i Mellanöstern.⁵ Hans fokus ligger sannolikt på att hantera den svåra säkerhetspolitiska situationen som föreligger i Mellanöstern och särskilt förhandlingarna med Iran.

Detta innebär dock inte att återbalanseringen övergivits. Tvärtom hävdar Obama-administrationen att återbalanseringen fortfarande fortgår.⁶ Det skulle dock vara politiskt oklokt att påstå något annat eftersom en inställd återbalansering skulle kunna användas emot administrationen. Men administrationen har inte tonat ned den i strategidokumentet, som exempelvis NSS 2015, och det finns få tecken i Washington på att återbalanseringen skulle överges.

Det andra problemet som drabbat återbalanseringen är utvecklingen i Europa. Ett antagande inför återbalanseringen var att Europa skulle innebära lite besvär i säkerhetspolitiskt hänseende och att USA skulle kunna skära ned på de omfattande insatserna i Mellanöstern och Afghanistan. Utvecklingen i Irak och Syrien gjorde det mycket svårare.⁷ Dessutom har den så kallade *reset*-politiken med Ryssland inte lyckats, vilket konflikten i Ukraina bekräftar.

I ljuset av detta kan Fjärran Östern trots allt ses som en region där president Obama haft framgång med sin säkerhetspolitik. Även om återbalanseringen alltså pågår så har inga motsättningar övergått i krig i regionen. En bedömare menar till och med att utvecklingen i Mellanöstern och Ukraina kan komma att visa sig endast

⁴ Tom Donilon påstås ha velat göra en liknande satsning på Asien redan på 1990-talet då han var verksam vid utrikesdepartementet under Bill Clintons president administration. Intervju med Dan Hamilton, (2014).

⁵ Intervju med Dean Cheng, (2014).

⁶ Intervju med Yun Sun, (2014).

⁷ Intervju med David Lampton, (2014).

vara stora farthinder för återbalanseringen. De är således tecken på det klassiska dilemmat att det akuta ofta driver ut det långsiktigt viktiga från säkerhetspolitiken. Enligt det resonemanget är det viktiga på lång sikt just återbalanseringen enligt den bedömaren.⁸

Det är möjligt att återbalanseringen drabbas av samma problem som liknande säkerhetspolitiska försök att hantera Kina som gjorts under andra administrationer. Initiativet har då tonats ned med anledning av andra prioriteringar eller akuta utrikespolitiska utmaningar. Mycket tyder dock på att det inte kommer att vara fallet denna gång. Fjärran Östern kommer fortfarande att vara den globala geopolitiska tyngdpunkten och USA måste behålla sitt inflytande i regionen för att förbli den ledande staten globalt i framtiden. Återbalanseringen med alla dess ekonomiska och militära element verkar vara den sista chansen att säkerställa detta – annars kan allierade och partner komma att göra andra säkerhetspolitiska vägval.

Ett tredje potentiellt problem är att återbalanseringen främst blir en försvarspolitisk fråga. Återbalanseringen betraktades initialt på flera håll som en fråga om förändrad inriktning och basering av militära förband. Men dessa tar tid och de bedömare som såg återbalanseringen främst som försvarspolitik var därför tveksamma till att den nya inriktningen gav några resultat. Men de försvarspolitiska aspekterna kan åter hamna i blickfånget.

Om utrikespolitiken fortsatt domineras av andra frågor än utvecklingen i Fjärran Östern kommer Pentagon att få mer utrymme att fortsätta att sätta sin prägel på återbalanseringen.⁹ Det kan bidra till att omvärlden åter främst tolkar återbalanseringen utifrån försvarspolitiska åtgärder, vilket kan göra att den ses som ett försök till *containment* av Kina. Det kan innebära problem både för relationerna mellan USA och Kina men även mellan USA och allierade och partner som inte vill äventyra sina ekonomiska relationer med Kina.

Ett fjärde problem är Kinas agerande. Kina bestämmer inte om en amerikansk inriktning såsom återbalanseringen fortsätter eller ej. En bedömare hävdar dock att avgörandet för återbalanseringen återfinns i Washington DC, men att avgörandet för utvecklingen av regional stabilitet återfinns i Kinas politbyrå.¹⁰ Således är det inte enbart USA som avgör om Fjärran Östern ska undgå en mer renodlad militär maktbalans.

USA är i en starkare position att hantera Kina om de amerikanska ansträngningarna utgår från en bred kontext och landet agerar tillsammans med allierade och andra viktiga länder.¹¹ Återbalanseringen är det recept som finns för en sådan hållning. Nästa administration kommer att avgöra hur den utvecklar

⁸ Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

⁹ Intervju med Dan Hamilton, (2014).

¹⁰ Intervju med Dean Cheng, (2014).

¹¹ Bruce Jones, (2014), s. 203.

Obamas säkerhetspolitiska arv. En bedömare menar att återbalanseringen är ”sunt förnuft”, och att mycket som ingår i den har sitt ursprung flera decennier tillbaka i tiden.¹² Men så kallat sunt förnuft är inte alltid det bästa argumentet i inrikespolitiska sammanhang. Rena trendframskrivningar av en strategisk hållning kan lätt komma på skam. Kommande administrationer kan komma att välja en annan väg för att stärka USA:s ställning. Det är sannolikt att återbalanseringen i allt väsentligt blir kvar eftersom den är ett uttryck för USA:s övergripande strategiska målsättningar. Men den kan komma att ges en annan beteckning av en kommande administration för att den ska kunna göra återbalanseringen till sin policy.

Om man jämför återbalanseringen med hur USA agerade under det kalla kriget verkar det troligt att återbalanseringen fortsätter. Oavsett vilket tonläge retoriken haft i valkampanjer brukar nya administrationer inte avvika från USA:s övergripande målsättningar och sällan från de åtgärder som genomförts i enlighet med dem. Skillnaden mellan det kalla kriget som hade en tydligt militär prägel och situationen i Fjärran Östern är att andra frågor, som till exempel handel, är mycket mer framträdande.

Säkerhetspolitiska risker med andras förväntningar

Ett viktigt skäl till varför återbalanseringen kommer att fortsätta är de problem som skulle uppstå om USA ansågs svika allierade och partner. Återbalanseringen har väckt förväntningar i Fjärran Östern, vilket förutsätter att den på sikt fylls med alltmer konkret innehåll och fler åtgärder. Om återbalanseringen inte uppfattas fungera kan det leda till besvikelse bland allierade och partners i regionen och därmed i slutändan ge intrycket av amerikansk svaghet. Risken med en policy som lanserats hårt som ett koncept, med bland annat högnivåbesök, uttalanden och artiklar,¹³ är att den på sikt riskerar att framstå som tom retorik. Det kan då bli svårare för USA att få gehör för säkerhetspolitiska åtgärder både i och utanför regionen.

Det finns två framträdande skäl till varför återbalanseringen ibland ifrågasätts bland amerikanska allierade i regionen. För det första finns det farhågor om den amerikanska uthålligheten – har USA råd med återbalanseringen samt om landet har viljan och förmågan att genomföra vad det lovat.

För det andra uppkommer farhågor på grund av ett uttalande av president Obama. Han sade att amerikanskt ledarskap inte främst kan utgå från USA:s militära kapacitet och att inte varje utmaning kan lösas med militära medel. Detta oroar en del allierade och partner i regionen gällande verkkningsgraden i den militära delen

¹² Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

¹³ Manyin, m.fl., s. 9.

av återbalanseringen.¹⁴ Allierade vill att USA ska ställa upp för dem och bemöta Kinas agerande, exempelvis i Syd kinesiska sjön.

Obama-administrationen beredde vägen för återbalanseringen innan Kinas mer konfrontatoriska hållning i regionen blev distinkt 2010. Från 2009 började Kina på ett allt tydligare sätt hävda vad flera bedömare ser som mycket vittgående territoriella anspråk till havs,¹⁵ även om anspråken i sig själva inte är nya.¹⁶

För sin del påstår Kina att den ökade amerikanska närvaron i regionen gör amerikanska allierade djärvare när de hävdar sina intressen gentemot Kina. Men USA kan dock peka på att om inte Kina provocerade länderna skulle de inte behöva hävda sig.¹⁷ Att återbalanseringen skulle vara destabiliserande är paranoia menar en bedömare. Han menar även att om USA önskade provocera Kina skulle USA kunna göra mer. Det är dessutom fullt möjligt att Japan och Filippinerna skulle agera på samma djärvare sätt gentemot Kina även utan återbalanseringen enligt honom.¹⁸

Obama-administrationen strävar efter att USA ska återhämta sig efter den ekonomiska krisen 2008-2011 och de tidigare stora militära insatserna. Återbalanseringen är inte en återhållsam amerikansk strategisk hållning i Asien. Däremot innebär den en balansgång för USA i förhållande till hur landets ska hantera enskilda tvister mellan allierade och Kina. Om USA agerade fullt ut på alla

¹⁴ Ting Shi och Sharon Chen, "'Pivot' Pledge Wearing Thin on Hagel Trip as China Rises", i Bloomberg, 30 maj, (2014). President Obamas uttalanden om att varje problem inte har en militär lösning står att finna i hans tal 28 maj vid militärakademien West Point. Se President Obama –Vita Huset, Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony, (2014), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>.

¹⁵ Det var bland annat för att säkra tillgången på energi i havsbädden. Se Jones, s. 154.

¹⁶ Återbalanseringen handlar om mer än skuldbeläggande mellan Kina och USA om "vem som började". Återbalanseringen är inte ett omedelbart svar på Kinas beteende i Syd kinesiska sjön. Det är dock värt att notera det finns tecken på att Kina var mer aktivt i att hävda sina intressen redan våren 2009. Se CNN, Pentagon says Chinese vessels harassed U.S. ship, 9 mars 2009, http://www.cnn.com/2009/POLITICS/03/09/us.navy.china/index.html?_s=PM:POLITICS. Först samma sommar, 2009, påtalade Hillary Clinton att "USA var tillbaka i Asien" med anledning av ett ASEAN möte. Se Mark Landler, Asia Trip Propels Clinton Back Into Limelight, The New York Times, 24 juli 2009. Samma sommar skrev USA under avtalet *the Treaty of Amity and Cooperation* för fred och samarbete som initierats av den multilaterala regionala organisationen *the Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN. Det underlättade för amerikanskt engagemang i Sydostasien och gav landet möjligheter till ökad samverkan med ASEAN. Först därefter, 2010, blev USA mer medvetet om att Kina hävdade sina intressen på ett nytt kraftfullt sätt, enligt Goldstein. Avery Goldstein, "US-China Interaction in Asia", i David Shambaugh (red.), *Tangled Titans – The United States and China*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., (2013), s. 281, och US Department of State, Fact Sheet "United States Accedes to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia", 22 juli (2009), <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126294.htm>.

¹⁷ Intervju med Michael O'Hanlon, (2014).

¹⁸ Intervju med Ely Ratner, (2014).

händelser skulle landets utrikespolitik utmattas och den säkerhetspolitiska spänningen i regionen skulle riskera att öka kraftigt. Det skulle också kunna ses som att amerikansk säkerhetspolitik styrdes av allierade och partners i regionen.

Det är viktigt att framhålla att det finns olika möjligheter att stärka relationerna med allierade. Ett sätt att bygga säkerhet är multilateralt genom koordinering trilateralt eller med ännu fler, och då först genom dialoger och sedan genom samverkan kring operationer.¹⁹ USA har gjort framstötter avseende ökad samverkan mellan allierade.²⁰ Exempelvis har USA, Japan och Australien sedan 2002 utvecklat en trilateral samverkan, till en trilateral säkerhetsdialog.²¹ Mycket av arbetet inom ramen för amerikansk samverkan i regionen sker på sätt som är svåra att mäta, såsom möten mellan tjänstemän på olika nivåer.²²

Samverkan underlättas av att partner kan hittas i hela det vidsträckta geografiska område som återbalanseringen omfattar. En svårighet är dock den tilltagande nationalismen i regionen som även påverkar USA:s allierade och partner. Det spär på problemen mellan vissa allierade, som ligger geografiskt nära varandra och som möter samma hot, såsom Japan och Sydkorea.²³

Förväntningarna på USA i regionen kommer att vara fortsatt höga delvis på grund av den retorik som återbalanseringen lanserats med från amerikanskt håll. Allierade kommer att skärskåda amerikansk närvaro, både militär sådan och närvaro i olika multilaterala sammanhang i Fjärran Östern, för att försäkra sig om att återbalanseringen fylls med ett konkret innehåll.

3.3 Inrikespolitiska svårigheter för återbalanseringen

Den inrikespolitiska dimensionen av USA:s internationella engagemang uppmärksammas sällan då de grundläggande förutsättningarna för detta engagemang har varit relativt oförändrade under decennier. Hur USA vidmakthåller sina övergripande strategiska intressen i Fjärran Östern kan dock i hög grad komma att påverkas av amerikansk inrikespolitik. Det finns framförallt två problem.

¹⁹ Baker och Glosserman, ss. vi och 14.

²⁰ Gregory T. Kiley och Nicholas F. Szechenyi (huvudförfattare) m.fl., *US Force Posture in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment*, CSIS, (2012), s. 30.

²¹ Bruce Vaughn, *Australia: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, (2012), s. 9, och Kiley och Szechenyi, s. 33.

²² Intryck efter besök i Washington, november 2014.

²³ Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

För det första, en senior bedömare menar att frågan om USA:s internationella engagemang – och kanske framförallt den omfattande amerikanska militära närvaron utomlands – för första gången på decennier är omtvistad i USA. Enligt honom pågår en indirekt debatt via budgeten om USA:s globala roll. USA har haft en aktiv närvaro i flera delar av världen sedan det andra världskriget. De amerikanska väljarna har fram till nu varit beredda att betala för detta. Men nu konkurrerar försvarsutgifter inte bara med inrikespolitiska utgifter utan även med viljan att hålla skatterna låga. Fler politiska företrädare från främst republikanerna, som brukar vara de som värnar om försvarsmakten, sätter låga skatter som en högre prioritet än försvarsutgifter.²⁴ Det finns därmed en risk att USA:s internationella engagemang kommer att utsättas för ifrågasättanden och hårdare krav på tydliga prioriteringar. På bara ett par års sikt kan engagemanget i Fjärran Östern ställas mot engagemang i andra regioner.

För det andra, enligt *the Pew Research Center* är det tydligare än någonsin under de senaste femtio åren att en majoritet av den amerikanska allmänheten anser att USA främst ska sköta sina egna problem och överlåta till andra länder att ta hand om sina egna problem.²⁵ Det är värt att notera att den amerikanska opinionen nu till och med är mer skeptisk än den varit under och efter Vietnamkriget. Detta går att tolka som att den amerikanska allmänheten vill att deras folkvalda tydligt ska fokusera på amerikanska problem.

I ett extremfall skulle amerikanskt beslutsfattande och opinionens uppfattning förstärka varandra och leda till att det amerikanska internationella engagemanget minskar. Detta är dock inte en sannolik utveckling. Den amerikanska opinionen har ofta svängt för och emot internationellt engagemang. Bortsett från de senaste årens omfattande insatser i Mellanöstern har USA:s internationella engagemang på många sätt varit både omfattande och relativt stabilt alltsedan det andra världskriget. Om USA möter akuta utmaningar som utsätter USA för fara kan opinionen snabbt vända till förmån för ökade amerikanska åtaganden globalt.

²⁴ Intervju med Richard Bush III, (2014). Dessutom har bristen på konsensus bidragit till de senaste årens budgethaverier och tillfälliga lösningar, enligt samma intervju.

²⁵ PEW, "Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips, America's Place in the World 2013, Overview", Pew Research Center for the People and the Press, 3 december (2013), <http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips/>. Undersökningarna gällde "the United States plays a less important and powerful role as a world leader than it did a decade ago." respektive "should [the US] mind its own business internationally and let other countries get along the best they can on their own?"

3.4 Sammanfattande analys

Mycket talar för att president Obama vill lämna efter sig återbalanseringen som ett arv, ett säkerhetspolitiskt eftermäle, för nästa administration att bygga vidare på. Hittills har mycket av den framträdande delen av återbalanseringen bestått av utrikespolitisk retorik och högnivåbesök. Mycket återstår att göra på flera områden, bland annat att få till stånd frihandelsavtalet TPP och modernisera allianserna som en del av ett regionalt nätverk.

Svårigheterna för återbalanseringen är avsevärda. Förutsättningarna har ändrats sedan lanseringen 2011. USA måste hantera avsevärda säkerhetspolitiska problem både i Mellanöstern och i Europa. Det senaste amerikanska inriktningsdokumentet NSS 2015, visar dock att återbalanseringen ska fortsätta. Förväntningarna har ökat på att USA ska följa upp återbalanseringen och fylla den med mer innehåll. Om USA inte fullföljer återbalanseringen kommer allierade och partner i regionen att se sig svikna och landets inflytande i regionen att minska.

En stor utmaning för återbalanseringen är amerikansk inrikespolitik. Budgetbeslut kan lägga väsentliga hinder i vägen för en effektiv återbalansering, framförallt de försvarspolitiska delarna. Amerikanska beslutfattare i kongressen måste ta ställning till om de prioriterar andra utgifter och låga skatter framför militära åtaganden. Dessutom är stödet hos den amerikanska allmänheten för ett internationellt engagemang det lägsta någonsin sedan mätningarna började 1964 – alltså innan USA:s omfattande militära operationer i Vietnam ens börjat.

USA försöker få till stånd olika slags trilaterala samarbeten inom Fjärran Östern. Att det finns många att samverka med i en så pass stor region underlättar. Men trilaterala ansträngningar är flera steg ifrån det breda välfungerande nätverk som inkluderar alla allierade och många partner. Svårigheter finns exempelvis i samverkan mellan allierade som Japan och Sydkorea där relationen präglas av historiska oförrätter och nationalism.

Den militära delen av återbalanseringen rönt initialt stor uppmärksamhet när återbalanseringen lanserades. Även om de militära stationeringar som USA har gjort inom ramen för återbalanseringen ter sig blygsamma så har de faktiskt ägt rum. Det visar att USA både har allierade och partner som är beredda att tillåta amerikansk närvaro.

Om återbalanseringen misslyckas återgår allianserna till att bli en av de främsta stöden för amerikanskt inflytande i regionen. Det skulle dock innebära praktiska påfrestningar. Exempelvis kommer allierade kanske att förvänta sig att USA ska satsa mycket på sin militära närvaro.

Om återbalanseringen lyckas kommer allianserna att ha en viktig roll som en del av ett nätverk. Allianserna kommer då att bidra till en grundläggande regional stabilitet vilket underlättar för USA att åtnjuta ett väsentligt inflytande över utvecklingen i region

4 Tre viktiga utmaningar för amerikansk Fjärran Östernpolitik

Kapitlet visar på tre viktiga säkerhetspolitiska utmaningar som ofta uppmärksammas i amerikansk debatt. De är utmaningar vars utveckling i hög grad beror på USA:s eget agerande. Utmaningarna handlar om den ökande betydelsen av multilaterala regionala sammanslutningar, frihandelsavtalet TPP:s betydelse samt risken för en regional kapprustning.

4.1 Inledning

Det finns många säkerhetspolitiska skär som USA måste runda för att landet ska lyckas genomföra återbalanseringen och stärka sin ställning i Fjärran Östern. En del problem kommer att vara oväntade men en del utmaningar anses vara kända och diskuteras redan i USA. De tre som tas upp här är resultatet av åtgärder och prioriteringar som gjorts av Obama-administrationen. Dessa tre utmaningar är också i högre grad beroende av hur administrationen och dess efterföljare själva väljer att agera. De tre viktiga utmaningar som kan komma att påverka USA:s säkerhetspolitiska förutsättningar i regionen är regionala multilaterala ansträngningar, såsom *the Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN, slutförandet av frihandelsavtalet TPP och risken för en kapprustning till följd av ökade försvarsbudgetar.

De tre utmaningarna skiljer sig åt på flera sätt. Den första handlar företrädesvis om diplomati. Den andra har ekonomiska förtecken. Den tredje präglas av militära problem. Vad som ytterligare skiljer dem åt är vid vilken tidpunkt de genomförs eller aktualiseras politiskt. ASEAN är något som finns och som USA redan nu måste förhålla sig till. TPP är alltså föremål för förhandlingar men är något som USA vill utveckla. USA:s försvarsmakt följer redan andras länders förvarssatsningar men amerikansk säkerhetspolitik kan i framtiden behöva ägna mer uppmärksamhet åt rustningsfrågor för att värna regional stabilitet.

4.2 Riskerna med regionala multilaterala relationer

Återbalanseringen och multilaterala fora

Som påtalats tidigare i studien skiljer sig Obama-administrationens Fjärran Östernpolitik tydligast från sin företrädare genom att den har gått längre för att säkerställa relationerna till ledande multilaterala fora i regionen.

För att återbalanseringen ska fungera behöver inriktningen omhänderta USA:s engagemang i eller för multilaterala fora. Visserligen överlappar USA:s allianser med en del multilaterala fora men detta faktum säkerställer inte ett inflytande i organisationer där USA inte är medlem.

USA kan förlora inflytande till en tredje part i Asien – en regional allians

USA behöver se att landets allianser fungerar tillsammans med både partner och allierades försvarsansträngningar samt regionala multilaterala institutioner. I bästa fall bidrar olika organisationsformer till ett säkerhetspolitiskt lapptäcke motsvarande det som finns i Europa vilket kan anses öka den regionala stabiliteten.

Det finns emellertid en risk att USA skulle förlora inflytande om en regional allians utvecklas till en betydande aktör i Fjärran Östern. I värsta fall skulle en multilateral grupp utan starka band till USA kunna bli ett regionalt hot mot amerikanska intressen.¹

Länders samverkan är inte beroende av USA. En hel del samverkan i regionen sker utan amerikanskt deltagande.² Exempelvis har Indien samverkat på försvarsområdet med både Singapore och Filippinerna och dessutom ingått ett eget bilateralt strategiskt partnerskap med Sydkorea.³ Det finns en mängd ansträngningar om ökad samverkan mellan olika amerikanska allierade och partners. Det finns en rad nya bilaterala avtal, fler maritima bilaterala övningar och en ökad vapenhandel inom regionen.⁴

USA samverkar med ASEAN, och är även medlem i det multilaterala forumet *the Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC – med många medlemmar. APEC grundades först 1989 och fokuserar på ekonomiska spörsmål.⁵ APEC kan ur ett

¹ Baker och Glosserman, s. 6.

² Patrick M. Cronin, m.fl., ss. 19-20, 22, 24, 27 och 34.

³ K. Alan Kronstadt och Sonia Pinto, U.S.-India Security Relations: Strategic Issues, the Congressional Research Service, (2013), ss. 28 och 30.

⁴ Patrick M. Cronin, m-fl., ss. 19-20, 22, 24, 27 och 34.

⁵ Peter A. Petri, Asia and the World Economy in 2030: Growth, Integration, and Governance, i Ashley J. Tellis, Andrew Marble och Travis Tanner (reds.), Strategic Asia 2010-11, Asia's Rising

säkerhetspolitiskt sammanhang ses som en lösare gruppering. En bedömare understryker detta och menar att APEC inte ens har uttrycket *association* i sitt namn.⁶

Ett nätverk av institutioner och relationer i Asien som Hillary Clinton efterlyst, och som ska efterlikna de transatlantiska banden,⁷ måste utgå från helt andra förutsättningar än de som rådde i Europa efter det andra världskriget. Det finns redan ekonomiskt inriktad samverkan i olika former och framträdande regionala organisationer med säkerhetspolitiska ambitioner.

ASEAN – är den främsta regionala organisationen

ASEAN är särskilt relevant om USA ska förstärka sitt inflytande i Sydostasien. ASEAN är en politisk och ekonomisk organisation, grundad 1967. Den inbegriper länder i Sydostasien och ger medlemmarna viss möjlighet att samverka och hävda Sydostasiens betydelse gentemot Kina och USA.⁸ Organisationen ses enligt vissa som en framträdande multilateral aktör även vad det gäller säkerhetspolitisk samverkan i Fjärran Östern.⁹

Sedan 1997 samverkar ASEAN, i forumet ASEAN + 3, med tre betydande ekonomier, Kina, Japan och Sydkorea.¹⁰ Forumet gav Kina en framträdande roll tack vara landets betydelse.¹¹ När det årliga högnivåmötet, *The East Asia Summit*, EAS, lanserades för knappt tio år deltog fler länder än ASEAN-medlemmarna och + 3-länderna vilket balanserade Kinas inflytande.¹² En del såg det hela som en mer fullständig gruppering först när Ryssland och USA började delta i EAS från 2011.¹³

Power – and America's Continued Purpose, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2010), s. 70.

⁶ Intervju med Dean Cheng, (2014).

⁷ Clinton, "America's Pacific Century".

⁸ Carlyle A. Thayer, *The Rise of China and India: Challenging or Reinforcing Southeast Asia's Autonomy?*, i Ashley J. Tellis, Travis Tanner och Jessica Keough (reds.), *Strategic Asia 2011-12, Asia Responding to its Rising Powers – China and India*, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2011), s. 312.

⁹ IISS, *Regional Security Assessment 2014 – Key developments and trends in Asia-Pacific security*, (2014), s. 197.

¹⁰ Se Thayer, s. 316.

¹¹ Friedberg, (2010), s. 34.

¹² Michael J. Green, *Japan, India, and the Strategic Triangle with China*, i Ashley J. Tellis, Travis Tanner och Jessica Keough (reds.), *Strategic Asia 2011-12, Asia Responding to its Rising Powers – China and India*, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2011), s.136-137.

¹³ IISS, *Regional Security Assessment 2014*, s. 201.

USA stärker banden till ASEAN

Från 1990-talet breddande ASEAN sitt fokus till samverkan och säkerhet, bland annat genom *ASEAN Regional Forum*, ARF. Organisationens fokus på nya säkerhetshot, såsom pirater, sågs för några år sedan av vissa som tidsenligt.¹⁴ Men Kinas agerande har åter fäst många länders uppmärksamhet på traditionella säkerhetshot. I förlängningen finns en viss risk att amerikanska allierade och partner komma att se regionala försvarsansträngingar och regionala multilaterala institutioner som ett mer verkningsfullt svar på Fjärran Österns säkerhetsbehov.

Sedan Clintons tid som utrikesminister har USA:s engagemang rörande ASEAN stärkts, bland annat med besök, närvaro vid ASEAN:s regionala forum, och ett årligt USA-ASEAN möte.¹⁵ Sedan 2011 har USA en ambassadör på plats hos ASEAN i Jakarta – den första ambassadören med ansvar för ASEAN utsågs dock 2008 – och USA har genomfört ett USA-ASEAN försvarsforum, om än ett informellt sådant.¹⁶

USA tror sig ha mycket att tjäna på fördjupad samverkan med ASEAN. Landet har goda erfarenheter från samverkan i eller med olika multilaterala organisationer i Europa. Det har stärkt de transatlantiska banden och bidragit till Europas säkerhet. Genom att stärka banden till ASEAN hoppas USA kanske på att på ett liknande sätt öka sitt inflytande i Fjärran Östern och stärka den regionala säkerheten.

Administrationen vill öka möjligheterna att påverka Kina. Med fler diplomatiska kontaktytor försvåras möjligheterna för Kina att ha ett stort inflytande i regionen. Stärkt samverkan med ASEAN är ett sätt med vilket USA kan uppnå detta. USA måste dock visa sig vara en bra partner för ASEAN. Exempelvis kan USA, när tillfälle ges, visa att landet är berett att stödja organisationen gentemot Kina. För att öka den regionala säkerheten kan USA dessutom kanske stödja eller verka i ASEAN:s olika fora. Landet kan även försöka engagera sig i arbetsgrupper inom ASEAN där dess medlemmars försvarsministrar ingår, och främja exempelvis frågor om maritim säkerhet.¹⁷

¹⁴ Se Baker och Glosserman, s. 4.

¹⁵ Isabella Bennett, Julie Ginsberg, och Beina Xu, Backgrounders, ASEAN: The Association of Southeast Asian Nations, 8 oktober, (2013), se. <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/asean-association-southeast-asian-nations/p18616>.

¹⁶ Tiffany Ma, The US Rebalance to Asia, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), *Strategic Asia Trends and Indicators*, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), *Strategic Asia 2014–15: U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power*, the National Bureau of Asian Studies, (2014), s. 347. US Department of State, U.S. Institutional Support for ASEAN, Fact Sheet, Office of the Spokesperson, Washington, DC, 3 september, (2012), <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/09/197278.htm>. Den första amerikanska ambassadören för ASEAN utsågs 2008. Se även <http://asean.usmission.gov/mission/participation.html>.

¹⁷ Patrick M. Cronin, m.fl., ss. 33-34.

Bättre USA-Kina relationer kan skapa ett tredje aktör

En orsak till uppkomsten av ett oberoende säkerhetspolitiskt block i regionen, utan vare sig Kina eller USA, skulle kunna vara rädslan för att Kina och USA ska göra upp i viktiga frågor sinsemellan utan hänsyn till mellanstora stater. Etablerandet av ett så kallat G-2, mellan stormakterna USA och Kina, skulle kunna vara ett steg i en sådan riktning. Dialogen med Kina är oerhört viktig för en säkerhetspolitiskt stabil utveckling men ska inte förväxlas med ett slags samförstånd som leder till ett strategiskt partnerskap.¹⁸

Utifrån ett amerikanskt perspektiv verkar det som att Kina vill skapa en relation stormakter emellan som USA inte är bekvämt med. Kina lanserade ett eget begrepp för sino-amerikanska relationer, en ny slags stormaktsrelationer, ”a ‘new great power relationship’”. Det ska visa att Kina är medvetet om de motsättningar som kan uppstå när en stormakt ökar kraftigt i betydelse.¹⁹ Den kinesiska idén kan kanske ses som ett svar på USA:s lansering av återbalanseringen.

Obama-administrationen använder emellertid inte den kinesiska idén om en ”ny typ” eller ”ny modell” för stormaktsrelationer utan talar istället om att förhöja samarbetet.²⁰ Kina använder sannolikt uttrycket för att påskina en vilja att anpassa sig. Det är svårt för USA att stävja detta eftersom USA inte vill framstå som att det motsätter sig samverkan. För USA:s del är Kinas idé om en ny typ av stormaktsrelationer bekymmersamt utan ett klagörande och förtydligande av begreppets innebörd. Idén inbegriper sannolikt intressesfärer, vilket inte är acceptabelt för USA.²¹

Om USA accepterade att stormakter har intressesfärer skulle det i praktiken sannolikt leda till att Kina förväntade sig att länderna gjorde upp sinsemellan om regional säkerhetspolitik. Det skulle ske över huvudet på små och mellanstora länder, inklusive USA:s allierade. Det skulle bli en slags återkommande uppgörelse om säkerhetspolitiska frågor, en transaktion, mellan Kina och USA. USA vill undvika någon slags transaktionsrelation med Kina vilket skulle kunna bli ett konkret resultat av den slogan om en ny stormaktsrelation som Kina lanserat.²²

Intressesfärer vore att ge sig ut på det sluttande planet när det gäller att bevara amerikanska allierades och partners förtroende. Exempelvis då Kinas krav på

¹⁸ En dialog ligger hierarkiskt snäppet under de olika strategiska partnerskap USA försöker utveckla med andra länder såsom Indien.

¹⁹ James Steinberg och Michael O’Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve – US-China Relations in the Twenty-First Century*, Princeton University Press, (2014), s. 1.

²⁰ Intervju med Ely Ratner, (2014).

²¹ Intervju med Yun Sun, (2014).

²² Intervju med Yun Sun, (2014).

respekt för kärntressen går ut över USA:s allierade. Dessutom avser USA att upprätthålla navigeringsfrihet på haven.²³ För sin trovärdighets skull kan USA inte förlora sina allierade för närmare relationer med Kina.

Sammanfattning

Det sannolika är att USA fortsatt förstärker relationerna med ASEAN under denna och kommande administrationer för att främja ökad regional stabilitet. En alltför stark och nära sino-amerikansk relation skulle försvåra för den amerikanska politiken gentemot övriga länder i regionen.

4.3 TPP och risken för att återbalanseringen misslyckas

På kort sikt är handel och inte militära frågor avgörande för återbalanseringen

Utstationering av små styrkor exempelvis till Australien har i den säkerhetspolitiska debatten uppfattats som ett tydligt, om än begränsat, tecken på konkreta åtgärder i enlighet med återbalanseringen. Mycket av återbalanseringen handlar dock inte om militära frågor eller om allianserna. USA vill även kunna sätta reglerna för ekonomiska sammanhang. Det bidrar till att den främsta utmaningen för återbalanseringen under innevarande och kommande år är frihandelsavtalet TPP.²⁴

Ursprungligen var det Singapore, Nya Zeeland och Chile som 2003 lanserade TPP som då kallades *the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership* för att främja frihandel i Fjärran Östern. År 2008 förde Bush-administrationen in USA i förhandlingarna. Året därpå bekräftade Obama-administrationen att USA skulle fortsätta med dessa.²⁵

Ambitionerna och antalet deltagande länder har ökat. TPP är ett omfattande frihandelsavtal som avser att ta bort handelshinder inte enbart för varor och tjänster utan även jordbruksprodukter. Det inkluderar regelverk rörande immateriella rättigheter och utländska direktinvesteringar, *foreign direct investment*. Förespråkare för TPP menar att dess regelverk går längre än de som gäller i WTO och att regionala handelsavtal som TPP kan bidra till att utveckla WTO. För Obama-administrationen är TPP viktigt. Avtalet skulle initialt omfatta tolv länder

²³ Intervju med Dean Cheng, (2014).

²⁴ Intervju med Richard Bush III, (2014).

²⁵ Ian F. Fergusson, Coordinator, Mark A. McMinimy och Brock R. Williams, *The Trans-Pacific Partnership (TPP) – Negotiations and Issues for Congress*, CRS, 19 november (2014), ss. Summary, 1, 3 och 5. För närvarande är länderna som förhandlar om TPP följande: USA, Australien, Brunei, Kanada, Chile, Japan, Malaysia, Mexiko, Nya Zeeland, Peru, Singapore och Vietnam.

och cirka en tredjedel av världshandeln, enligt administrationens företrädare. Administrationen understryker dock att avtalets strategiska värde för USA är lika stort som det ekonomiska värdet.²⁶

Om TPP genomförs är det ett viktigt steg mot att stärka USA:s fotfäste i regionen inte bara i ekonomiskt hänseende. Administrationens tidigare nationelle säkerhetsrådgivare har till och med sagt att TPP är den främsta ekonomiska delen av återbalanseringen.²⁷ TPP:s betydelse understryker hur nära sammanlänkade interdependens och realpolitik är i återbalanseringen.

USA kan själv lägga krokben för TPP

Förutsatt att en överenskommelse kommer till stånd är det bråttom att få TPP ratificerat i USA. Det kan ta flera månader att få avtalet ratificerat och det riskerar att fördröjas ytterligare om det ska ratificeras samtidigt som kampanjerna inför nästa amerikanska presidentval börjar vid årsskiftet 2015/16. Ett ytterligare problem är att det ännu inte står klart om det är möjligt att rösta om avtalet i kongressen med hjälp av en procedur som funnits tidigare för skyndsamt behandling, och som i så fall behöver återskapas.²⁸

En eventuell ratificering av TPP blir svår att genomföra nära presidentvalet och kongressvalen 2016. Efter valen kan det åter bli lättare. Republikanerna är handelsorienterade och deras starka ställning ökar sannolikheten för att TPP godkänns i kongressen.²⁹ Även nästa president-administration kommer sannolikt att förordna TPP.³⁰ Republikanerna kan dock vilja förneka president Obama en framgång med TPP, i förhoppningen om att en republikansk president istället driver igenom avtalet i kongressen.³¹ Att dröja med en ratificering kan dock visa sig vara ett vågspel, med hänsyn till att andra länder som deltar i TPP kan reagera negativt på en avsevärd fördröjning.

²⁶ Ian F. Fergusson, Coordinator, Mark A. McMinimy och Brock R. Williams, The Trans-Pacific Partnership (TPP) – Negotiations and Issues for Congress, CRS, 19 november (2014), ss. Summary, 1, 3 och 5. För närvarande är länderna som förhandlar om TPP följande: USA, Australien, Brunei, Kanada, Chile, Japan, Malaysia, Mexiko, Nya Zeeland, Peru, Singapore och Vietnam.

²⁷ Fergusson, m.fl., s. 7.

²⁸ Proceduren kallas *Trade Promotion Authority*, TPA. Se Fergusson, m.fl., ss. 4, 49 och 51. Se även Miriam Sapiro, Trade promotion authority: Moving at last, but how fast?, Brooking, Opinion, April 21, (2015), <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/04/21-trade-promotion-authority-sapiro>.

²⁹ Intervju med Dan Hamilton, (2014).

³⁰ Intervju med Dean Cheng, (2014).

³¹ Intervju med Bruce Stokes, (2014).

TPP har konkurrenter

Utän TPP kan återbalanseringen anklagas för att vara tomma ord – även om förutsättningarna för den kvarstår. Det är långt ifrån säkert att TPP blir ett slagkraftigt avtal. Kina har dessutom nyligen uppnått ett eget bilateralt frihandelsavtal med en amerikansk allierad i regionen, Australien, och har sannolikt inom kort fått till ett ytterligare med Sydkorea vilket kan ses som ett sätt att motverka TPP.³² Visserligen har de kinesiska avtalen inte samma höga standard som amerikanska bilaterala motsvarigheter, menar en amerikansk bedömare, men samtidigt är symboliken viktig.³³

USA vill undvika att TPP störs av andra liknande multilaterala frihandelsprojekt. Kina har argumenterat för etablering av ett annat frihandelsområde, *Free-Trade Area of the Asia-Pacific*, FTAAP. Kina kan även vara berett att verka för *Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP, som exkluderar USA.³⁴ Detta avtal kan överlappa med TPP men konkurrerar också med TPP.³⁵ En senior bedömare menar att kinesiska förslag om att fokusera på asiatiska avtal ignorerar en verklighet där USA är en viktig ekonomisk aktör.³⁶

Enligt en framstående bedömare behöver en reform av USA:s allianser balanseras av en annan åtgärd som Kina ser som en positiv åtgärd,³⁷ för sino-amerikanska relationers skull. Kina bjöds för övrigt från början inte in i förhandlingarna.³⁸ Sannolikt kan Kina inte heller gå med i TPP eftersom avtalets krav blir för höga för Kinas vidkommande.³⁹ TPP utgör därmed inte en entydigt positiv åtgärd med

³² Intervju med Bruce Stokes, (2014), och Richard Bush III, (2014). För Australien se Prime Minister och Minister for Trade and Investment, Joint media release: Landmark China-Australia Free Trade Agreement, 17 november (2014), http://trademinister.gov.au/releases/Pages/2014/ar_mr_141117.aspxoch för Sydkorea se Tom Wright, Kwanwoo Jun in Seoul och Mark Magnier, South Korea, China Agree on Outline of Free-Trade Deal, i the Wall Street Journal, 10 november (2014), <http://www.wsj.com/articles/south-korea-china-agree-on-free-trade-deal-1415588514>.

³³ Intervju med Bruce Stokes, (2014). Enligt Richard Bush III så handlar de kinesiska avtalen inte om att förändra något inom respektive lands ekonomiska system, utan enbart om tullhinder, och har därmed inte samma genomgripande betydelse som TPP. Intervju med Richard Bush III, (2014).

³⁴ Shannon Tiezzi, US Pressures China to Kill Asia-Pacific Free Trade Agreement Talks, i the Diplomat, 4 november, (2014), och the Economist, America's big bet, November 15-21, (2014), s. 8.

³⁵ Intervju med Yun Sun, (2014).

³⁶ Intervju med Richard Bush III, (2014).

³⁷ Intervju med David Lampton, (2014).

³⁸ Intervju med David Lampton, (2014).

³⁹ Intervju med Yun Sun, (2014). Detta gör det svårt för Taiwan att gå med eftersom det landet sannolikt endast kan gå med i TPP efter att Kina gjort det. TPP skulle kunna fungera som WTO gjorde, vilken användes för att hamra fram intern förändring i Kina – även om Kina står utanför TPP. En del i Kina hoppas att ledningen ska kunna hänvisa till TPP för att driva fram inhemska reformer, avseende statsägda företag och intellektuella äganderättigheter. Men med Japan,

vilken USA går Kina till mötes. USA kan inte peka på TPP som en åtgärd som kompenserar Kina för att USA stärker sina försvarsallianser.

Sammanfattning

Det är viktigt för USA:s strategiska ställning att TPP genomförs. TPP förstärker i hög grad återbalanseringen som en strategisk hållning som inkluderar många olika slags åtgärder: ekonomiska-, utrikes- och försvarspolitiska åtgärder. De behövs för att även fortsatt förankra USA i regionen. Utan frihandelsavtalet blir USA:s bilaterala allianser viktiga för att säkerställa ett visst mått av amerikanskt inflytande i regionen – åtminstone för en tid.

4.4 Riskerna för stormaktsblock och kapprustning

Farhågor om ökad regional spänning

En tänkbar utveckling som ligger nära de ursprungliga kinesiska farhågorna med återbalanseringen är att den i praktiken utvecklas till en traditionell militär *containment*. Kina är enligt uppgift mindre bekymrat i dagsläget över risken för en militär inringning, än landet var när återbalanseringen introducerades.⁴⁰ Emellertid kan återbalanseringen lyckas samtidigt som det säkerhetspolitiska klimatet hårdnar i Fjärran Östern.

En ledande bedömare menar att moderniseringen av USA:s allianser oroar Kina. Samtidigt ser sig amerikanska allierade inte tillräckligt återförsäkrade av den militära delen av återbalanseringen. Sålunda, enligt den bedömaren, är alla mer oroade i Asien – vilket inte bådor gott för den säkerhetspolitiska utvecklingen.⁴¹

Tvister mellan Kina och grannländer

Mot bakgrund av de olika uppmärksammade tvisterna i den östra delen av Kinas närområde, i Sydkinesiska havet och i Östkinesiska havet och gränsen med Indien, är det viktigt att notera att Kina tidigare löst en rad gränskonflikter med sina grannar, såsom Tadjikistan.⁴² Det förekom dock allvarliga gränssammanstötningar med Sovjetunionen – i slutet av 1960-talet.⁴³ Kina och Indien har emellertid ännu

Sydkorea och USA i TPP blir det på sikt kanske blir svårt för Kina att stå utanför. Enligt intervju med Richard Bush III, (2014).

⁴⁰ Intervju med David Lampton, (2014).

⁴¹ Intervju med David Lampton, (2014).

⁴² Intervju med Yun Sun, (2014).

⁴³ Se följande analys, vilken inkluderar bedömningar som kan vara av intresse i framtida studier av förhandlingar om territorium under avskräckning med kärnvapenmakt. Michael S. Gerson med

inte nått en lösning på sin långvariga gränsdispyt.⁴⁴ Det pekar mot att tvister kan förbli svårlösta under decennier.

Kina har visat sig berett att kompromissa i avtal avseende landgränser längs sina ytterområden. Landet vill dock troligen se bilaterala förhandlingslösningar rörande tvisterna i sitt östra närområde. Men eftersom tonläget har varit högt kring de omstridda anspråken i öster blir det sannolikt svårare för det kinesiska kommunistpartiet att kompromissa eftersom det inte vill riskera att få sin legitimitet ifrågasatt. Det är dock inte sannolikt att lösningar på dispyterna är möjliga inom de närmsta åren. De kan till och med ligga många år fram i tiden.⁴⁵

Sannolikt vill Kina se bilaterala uppgörelser om territoriella tvister. En expert hävdar att Kinas mål är att behärska Sydkinesiska havet som *de facto* kinesiskt territorialvatten.⁴⁶ Det går stick i stäv med den utveckling som USA vill se – fri navigering. Ett problem för USA:s del är att Kina inte vill att en tredje part blandar sig i.⁴⁷ Detta kan bidra till en hel del diplomatiska låsningar när dispyterna ska lösas och försvåra för alla länder, inklusive USA, att minska den säkerhetspolitiska spänningen i regionen.

Försvarsbudgetar pekar inte på en akut risk för kapprustning

Farhågorna om en regional kapprustning är något överdrivna – se bild ett nedan. Bilden visar att utgifterna inte har stigit markant som andel av BNP sedan millennieskiftet. Kinas satsningar på försvaret är ett resultat av att landet har haft en starkt och stadigvarande ekonomisk tillväxt.

Bilden visar militärutgifter som andel av BNP för de studerade länderna.⁴⁸ Måttet militärutgifter som andel av BNP anger graden av samhällsuppoffring – det vill säga hur prioriterat försvaret är. Ett land som har en hög ekonomisk tillväxt, såsom Kina, kan därmed öka sina militärutgifter i samma snabba takt utan att detta ekonomiskt sett innebär någon ökad uppoffring för landet.

En bedömare anser att Kina sannolikt inte kommer att prioritera en militär förmågehöjning för att kunna agera utanför landets gränsar genom ett ökat anslag

bidrag från Dmitry Gorenburg, Heidi Holz, Peter Mackenzie, Greg Zalasky, *The Sino-Soviet Border Conflict – Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969*, Center for Naval Analyses, november (2010), ss. iii-iv.

⁴⁴ Se FOI:s studie. Jerker Hellström och Kaan Korkmaz, *Managing Mutual Mistrust: Understanding Chinese Perspectives on Sino-Indian Relations*, FOI, september (2011).

⁴⁵ Intervju med Yun Sun, (2014), och intervju med David Lampton, (2014).

⁴⁶ Intervju med Dean Cheng, (2014).

⁴⁷ Intervju med Yun Sun, (2014), och intervju med David Lampton, (2014).

⁴⁸ Ofta används militärutgifter och försvarsutgifter som synonyma begrepp. En skillnad mellan de båda är att försvarsutgifter är ett något vidare begrepp då man i det begreppet även inkluderar civila utgifter (civilförsvar) medan militärutgifter endast avser rent militära verksamheter.

– beräknat som andel av BNP.⁴⁹ En minskad tillväxt betyder således inte att andelen av BNP som går till försvaret prioriteras och därmed höjs. Dessutom kan inhemsk säkerhet komma att prioriteras framför extern säkerhet.⁵⁰

En minskad kinesisk tillväxt, allt annat lika, borde leda till att Kinas väpnade styrkor inte kommer att se samma ökning i försvarsanslagen som tidigare. Eventuellt kan Kina kompensera för detta med andra policyåtgärder utan att behöva prioritera försvaret framför andra utgiftsposter. Genom att bekämpa korruption, som lett till onödiga kostnader, inom försvaret eftersträvar ledningen en reell ökning av militär förmåga. Så även om tillväxten minskar kommer påverkan på Kinas försvar troligen att vara begränsad.⁵¹ Andra länder kommer att följa utvecklingen och se om så blir fallet.

Det är sannolikt få i det amerikanska försvaret som vill se ett nytt kallt krig, denna gång med Kina. Men Kina underlättar för den amerikanska försvarsmakten att berättiga de amerikanska försvarsutgifterna menar en bedömare.⁵² En annan bedömare menar till och med att Kinas väpnade styrkor, PLA, är Pentagons bästa vän. En fiende med Kinas kapacitet är något som kräver en rejäl amerikansk försvarsbudget med utrymme för hangarfartyg med mera, på ett sätt som en fiende i form av terrorgrupper inte kräver. Kina är således viktigt för fortsatta satsningar på det amerikanska flygvapnet och den amerikanska flottan.⁵³

Både USA och Kina sätter sin egen ekonomiska utveckling främst vilket reducerar riskerna för en kapprustning mellan stormakterna. Emellertid pågår en kinesisk förmågeutveckling som ofta tas upp som bekymmersam av amerikanska bedömare. USA benämner den kinesiska militära förmågeutvecklingen *anti-access/area-denial*, A2/AD. Från amerikansk sida anses Kina utveckla en förmåga att hejda amerikanska styrkor som kommer nära Kina och särskilt Sydkinesiska havet och Östkinesiska sjön. I USA verkar flottan och marinen för ett koncept och förmåga för att motverka vad de befarar är den kinesiska utvecklingen av A2/AD. Detta koncept kallas *air-sea battle*.⁵⁴

Ur försvarshänseende handlar återbalanseringen för USA:s del åtminstone delvis om *burden sharing*. För USA är den stora svårigheten inte främst att rusta ikapp med Kina utan att övertyga sina allierade och partner om att återbalanseringen är

⁴⁹ Intervju med Yun Sun, (2014).

⁵⁰ Intervju med Dean Cheng, (2014).

⁵¹ Intervju med Yun Sun, (2014).

⁵² Intervju med Mathew Burrows, (2014).

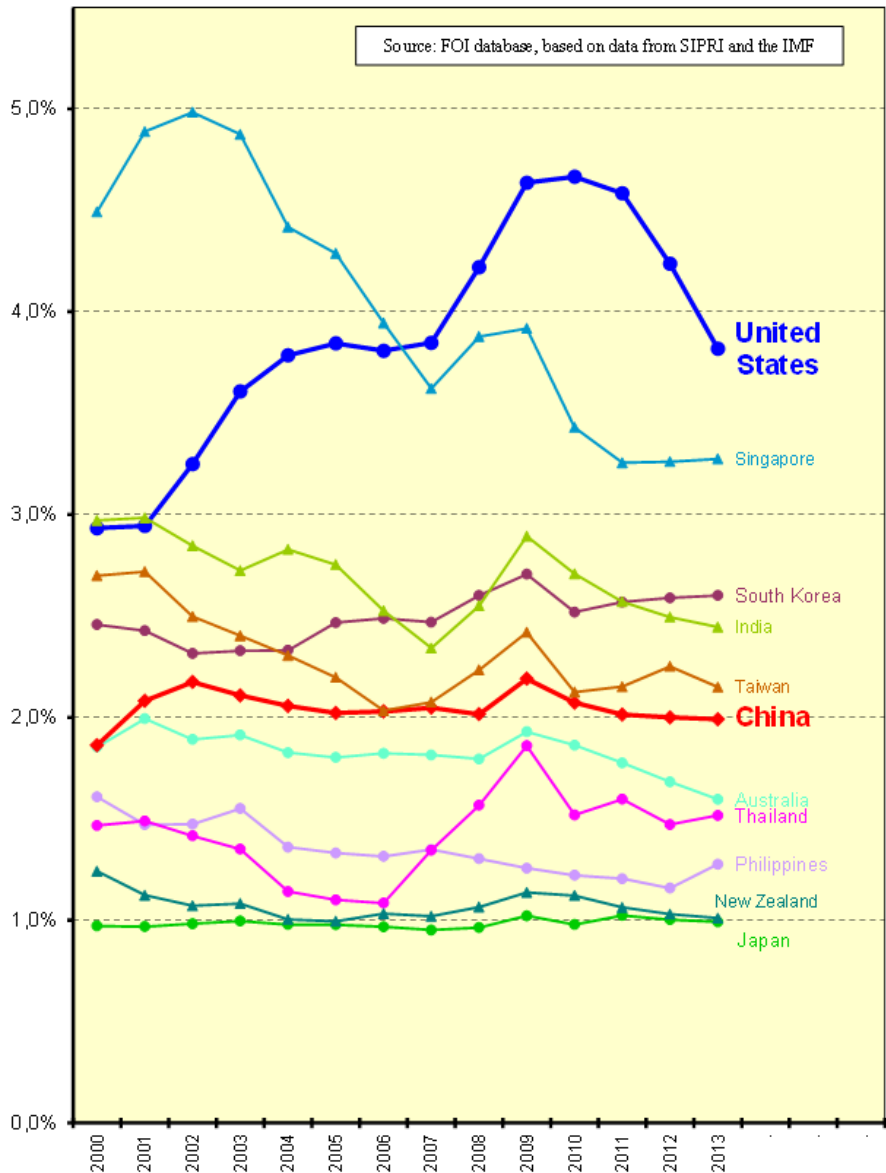
⁵³ Intervju med David Lampton, (2014). Kinas väpnade styrkor är Folkets befrielsearmé, *the People's Liberation Army*, PLA.

⁵⁴ Steinberg och O'Hanlon, ss. 105-106. För en vidare översyn se även Aaron L. Friedberg, *Beyond Air-Sea Battle – the Debate over US military strategy in Asia*, IISS (2014).

långsiktigt hållbar. En bedömare menar att försvarsutgifterna kan hamna i kläm mellan andra budgetposter och en ovilja att öka skatteintäkterna,⁵⁵ se kapitel två.

⁵⁵ Intervju med Mathew Burrows, (2014).

Bild 1: militärutgifter som andel av BNP (%)



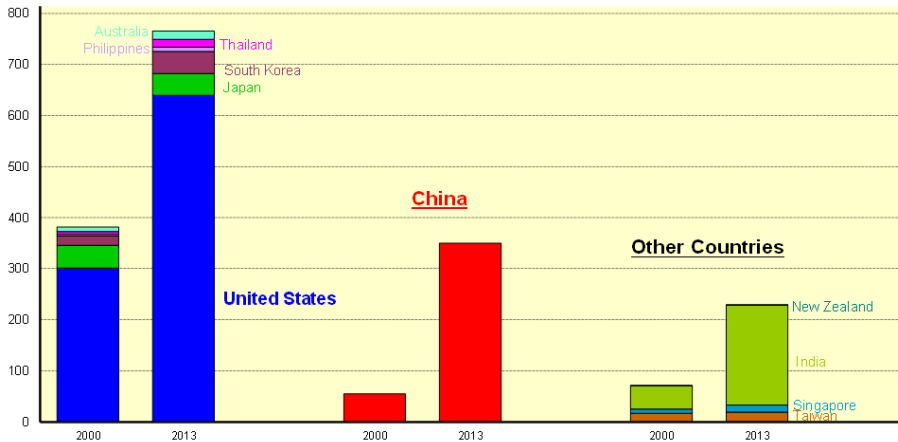
USA:s egna politiska låsningar och risken för att det finns nya budgetprioriteringar riskerar att tillsammans drabba trovärdigheten i satsningen på återbalanseringen. Dessa problem påverkar huruvida USA tar sig råd att vara tillräckligt närvarande med försvarsförmågor i Fjärran Östern. Det finns dock bedömare som menar att i framtiden kommer amerikansk säkerhetspolitik inte att präglas av en återbalansering med ett skifte till Asien utan istället kommer alla delar av USA:s internationella engagemang att få ett ökat stöd – förutsatt att det finns medel för detta. Den synen kan tolkas som att återbalanseringen inte får en framträdande roll i USA:s övergripande säkerhetspolitik. Men mer medel kan ändå avdelas för de amerikanska ansträngningarna i Fjärran Östern. Likväl påverkas USA:s relativa styrka i Fjärran Östern om försvarsutgifterna i regionen följer nuvarande trend, vilket nästa avsnitt visar.

Kina jämfört med USA - en bekymmersam utveckling på sikt

För att ytterligare undersöka hur länders försvarssatsningar förhåller sig till varandra går det att jämföra försvarsutgifter, mellan USA, dess allierade, några andra viktiga stater och Kina, se bild två nedan. För att kunna jämföra ländernas ekonomiska data i absoluta tal (till skillnad från procentandelar av BNP som i bild ett ovan), såsom försvarsbudgetar, måste beloppen räknas om till en gemensam enhet.

I bilden nedan används köpkraftspariteter istället för den officiella växelkursen på den kinesiska valutan. Många bedömare anser att den kinesiska valutan är undervärderad. Belopp i dollar beräknade med köpkraftspariteter, av IMF kallade ”internationella dollar”, anses därför bättre avspegla det verkliga värdet av olika ekonomiska aktiviteter, såsom försvar.

Bild 2: Militärutgifter, Miljarder ”internationella dollar” (PPP), 2010 års värde



Det blir då tydligt att Kinas försvarsutgifter växt kraftigt de senaste åren. De är nu på en nivå som är jämförbar med de amerikanska utgifterna innan det så kallade kriget mot terrorismen började.

Även om USA i dagsläget endast skulle ha samma storlek på sin budget som landet hade vid millennieskiftet så skulle den budgeten tillsammans med de samlade budgeterna från dess allierade i Fjärran Östern år 2000 alltså vara större än Kinas budget 2013. Men detta är ett starkt förenklat resonemang.

USA kan inte räkna med att alla allierade i Asien ställer upp i händelse av en konflikt i regionen. Som diskuterats ovan utgör vare sig USA:s traditionella allianssystem eller det framtida nätverk USA vill se ett kollektivt försvar.

Vilka som involveras i en regional konflikt beror på omständigheterna. Försvarsutgifter som de presenterats här handlar om en utveckling och de avgör inte hur ett konfliktförlopp avlöper. Utgången av en militär konflikt påverkas av väldigt många militära faktorer – inte bara försvarsutgifter.

Det finns tre förhållanden som talar emot en för USA:s del alltför positiv tolkning av jämförelsen i bilden. För det första var den amerikanska budgeten flera gånger större än den kinesiska försvarsbudgeten för drygt tio år sedan. Den är alltså större, men nu bara ungefär drygt dubbelt så stor. Sett till hur mycket Kina satsar på sitt försvar är Kina och USA följaktligen alltmer jämförbara storheter. För det andra har USA statsfinansiella svårigheter och risken för fortsatta nedskärningar som drabbar den amerikanska förmågan föreligger.

För det tredje har USA, till skillnad från Kina, globala åtaganden och hela den amerikanska försvarsbudgeten är inte inriktad mot att balansera Kina. PACOM är bara ett av sex regionala amerikanska försvarskommandon. USA har en betydande närvaro i flera regionala kommandon. År 2012 fanns cirka 70 000 man i Europa, jämfört med 54 000 i Ostasien och Stilla havet (här räknas främst styrkorna i Japan och exklusive styrkorna till havs, i Korea och på de amerikanska territorierna i Stilla havet).⁵⁶

Den militära delen av återbalanseringen kan drabbas av budgetnedskärningar

Enligt återbalanseringen ska 60 procent av flottan och flygvapnet inriktas mot Asien fram till 2020.⁵⁷ Detta innebär för flottans del en omfokusering från Mellanöstern till Fjärran Östern.⁵⁸ En del bedömare menar dock att omfattningen av förändringen för flottans del är överdriven, steget från 50 till 60 procent är i praktiken inte särskilt stort.⁵⁹ En annan risk är att det blir 60 procent av en mindre flotta.⁶⁰

För amerikanska allierade i Fjärran Östern kan en nyckelsiffra – som visar på trovärdigheten i den amerikanska återbalanseringen – vara hur många hangarfartygsgrupper som USA kan sätta in i Fjärran Östern. Om de amerikanska budgetnedskärningarna som nu pågår – de automatiska nedskärningarna, *sequestration* – skulle fortgå i tio år finns det tveksamheter om det ens kommer att finnas en enda hangarfartygsgrupp till förfogande för Fjärran Östern menar en bedömare. Detta skulle kunna bli resultatet både av beslut och bristen på beslut enligt en bedömare.⁶¹

⁵⁶ Steinberg och O'Hanlon, ss. 184, 186-187. De amerikanska styrkorna på Hawaii, i Alaska och på Guam uppgår till cirka 63000 uniformerad personal enligt Steinberg och O'Hanlon, som inte räknats med ovan. I Korea finns ytterligare cirka 30000 man.

⁵⁷ Richard Bush III, (2014). Se även Andrew F. Krepinevich Jr., How to Deter China – The Case for Archipelagic Defense, Foreign Affairs, mars/april (2015),

<http://www.foreignaffairs.com/articles/143031/andrew-f-krepinevich-jr/how-to-deter-china>.

Dåvarande försvarsminister Leon Panetta lovade 2012 att 60 procent av flottan skulle inriktas till regionen (*the Indo-Pacific region*). Se IISS, Regional Security Assessment, (2014), s. 15.

Dåvarande försvarsminister Chuck Hagel lovade året därpå att 60 procent av flygvapnet skulle inriktas mot regionen. Se David Alexander, U.S. rebalance to Asia-Pacific gaining steam, Pentagon chief says, Reuters, 1 juni (2013).

⁵⁸ Gregory Whitten och Erum Jilani, Rebalance to the Asia-Pacific, Kennedy School Review, 28 juni, (2014), <http://harvardkennedyschoolreview.com/rebalance-to-the-asia-pacific/>.

⁵⁹ Charles Morrison, The Asia pivot in theory and practice, inFocus Quarterly, American Enterprise Institute, 9 juli (2013). Enligt denna artikel är redan flera kategorier av fartyg nära målet om att 60 procent ska vara i hemmahamn eller Fjärran Östern.

⁶⁰ Richard Bush III, (2014).

⁶¹ Richard Bush III, (2014). Se även Andrew F. Krepinevich Jr., How to Deter China – The Case for Archipelagic Defense, Foreign Affairs, mars/april (2015), <http://www.foreignaffairs.com/articles/143031/andrew-f-krepinevich-jr/how-to-deter-china>.

En del av omfördelningen av styrkor till Fjärran Östern kan visa sig vara kosmetisk. Målet om att 60 procent av flygvapnet ska ägnas åt Asien handlar mycket om inriktning – de kan till och med stå kvar på samma baser i USA, men räknas som ombalanserade i och med en ny huvudsaklig orientering.⁶² På kort sikt är militära omdisponeringar inte en bra indikator för hur återbalanseringen fortskrider.

Sammanfattning

USA har globala åtaganden medan Kina har tydliga regionala ambitioner. Kina har på ett drygt decennium avsevärt krympt skillnaden i militärutgifter jämfört med USA. Kina behöver inte nå samma höga försvarsutgifter som USA för att bli ett allvarligt militärt problem för USA.

USA kan komma att drabbas av en säkerhetspolitisk paradox sett till sina försvarsutgifter. USA vill att allierade gör mer och att de tar ett större säkerhetspolitiskt ansvar, det vill säga att de bidrar till *burden sharing*. Samtidigt vill sannolikt allierade och partner att USA visar att det kommer att ta sig råd med den militära delen av återbalanseringen.

4.5 Sammanfattande analys

Återbalanseringen framtid påverkas i hög grad dels av hur framgångsrikt USA kan genomföra olika slags åtgärder och dels av den regionala stabiliteten. På kort sikt är frihandelsavtalet TPP den viktigaste policyn. TPP är det främsta frihandelsinitiativet i regionen. För USA:s del är TPP ett instrument för att fortsatt forma regionens utveckling. Anhopningen av överenskommelser om handelsavtal i regionen ska inte övertolkas som framsteg för ekonomisk globalisering. I värsta fall kan de många handelsavtalen bidra till en tydlig säkerhetspolitisk skiljelinje i regionen mellan två block, ett med USA i täten och ett med Kina som anförare.

Stötstenen för TPP blir kanske den amerikanska politiska viljan och förmågan att ratificera avtalet. Det finns en risk att det fastnar i politiska låsningar i USA, exempelvis under kommande presidentval.

Kina har talat om en ”ny typ” av stormaktsrelationer med USA. Det kan ses som ett retoriskt svar på återbalanseringen. En amerikansk- kinesisk global ledarduo, ett G2, är inte aktuell. Inte minst har Kinas agerande i Syd kinesiska sjön sått tvivel om hur ansvarsfullt landet är. För sin del anser USA att Kinas användning av en

⁶² Intervju med Michael O’Hanlon, (2014).

”ny typ” av stormaktsrelationer leder till ett sluttande plan med diskussioner om intressesfärer där USA kan möta krav på att landet ska offra allierades intressen.

Det är viktigt för USA att knyta an till multilaterala ansträngningar i regionen, såsom ASEAN för att det stärker USA och andra länder gentemot Kina. Organisationen har vissa säkerhetspolitiska ambitioner. USA vill även undvika att ASEAN utvecklas till en separat tredje säkerhetspolitiskt aktör med intressen som inte är förenliga med amerikanska intressen.

Antalet militära övningar i Fjärran Östern med deltagare från olika länder i regionen ökar. Det finns en viss risk att USA hamnar vid sidan av detta. Om USA inte involveras i en fördjupad regional multilateral säkerhetspolitisk samverkan skulle det inverka menligt på återbalanseringen som helhet. USA skulle dessutom förlora en del av den hävstångseffekt – eller till och med indirekta inflytande – som allianserna ger.

Kinas agerande i den Sydkinesiska sjön leder till att alliansernas ursprungliga karaktär som försvarsallianser understryks. Men i och med att de håller på att förändras är de inte en stabil grund för återbalanseringen. Det blir svårt men nödvändigt att falla tillbaka på dem om återbalanseringen skulle misslyckas.

Ett tydligt tecken på en avsevärt försämrad utveckling vore en regional kapprustning. Sett enbart till försvarsutgifter förefaller det som att risken är något överdriven. Vid millennieskiftet var USA:s försvarsbudget flerdubbelt större än Kinas. Men den är fortfarande drygt dubbelt så stor. Men USA, till skillnad från Kina, har omfattande åtaganden i flera andra delar av världen, inte minst i Europa och Mellanöstern. Kina kan däremot fokusera på sina militära behov i regionen. Kina antas lägga resurser på militär förmågeutveckling – *anti-access/area-denial*, A2/AD – som avses göra det omöjligt för USA att verka i Kinas närliggande farvatten.

Säkerhetspolitiskt riskerar återbalanseringen att leda till en paradox för USA:s del. Både hos formella allierade och strategiska partners finns en tveksamhet om USA kan vidmakthålla viljan och förmågan avseende återbalanseringen. De är obenägna att gå USA alltför långt till mötes innan USA själv gör mer i regionen. Samtidigt vill USA sannolikt se en viss grad av *burden sharing* där allierade och partner tar ett ökat ansvar för säkerheten i regionen. Det blir en utmaning för USA att se till att andra kliver fram i samma takt och tar ett ökat säkerhetspolitiskt ansvar, exempelvis genom engagemang för det amerikanska nätverket av allierade och partner.

Återbalanseringen kommer att möta många utmaningar. Men det är tydligt att det är USA själv som i mycket hög grad själv utövar ett avgörande inflytande på hur trovärdig återbalanseringen är. Under de kommande åren behöver USA säkerställa att alla av återbalanseringens strategiskt viktiga beståndsdelar – de ekonomiska samt de utrikes- och försvarspolitiska – fylls med konkreta åtgärder. Således behöver återbalanseringen både TPP och att USA vinner de regionala multilaterala

organisationernas förtroende. Dessutom behöver USA genomföra försvarsåtgärder som övertygar allierade och partner om att den amerikanska militära närvaron är tillräcklig och uthållig.

5 Slutsatser

Inledning

Nedan följer först ett svar på huvudfrågeställningen i form av korta svar på dess olika delar. Därefter följer en övergripande sammanfattande analys. Den är fördelad på ett antal avsnitt markerade med underrubriker.

Korta svar på studiens frågeställningar

Huvudfrågeställningen för denna studie är: hur fortskrider återbalanseringen och förändringen av USA:s allianser och hur påverkar detta landets säkerhetspolitiska prioriteringar och förutsättningar i Fjärran Östern?

Hur fortskrider återbalanseringen?

Återbalanseringen kommer att fortsätta enligt de senaste amerikanska strategiska inriktningsdokumenten. Men det blir upp till kommande administrationer att fullfölja den. På kort sikt är frihandelsavtalet TPP en viktig symbolisk åtgärd för återbalanseringen. Att handelspolitik står i centrum visar att återbalanseringen handlar om flera olika politikområden och inte enbart försvarspolitiska åtgärder. På lång sikt kan TPP bli en viktig förutsättning för amerikanskt inflytande i regionen.

Hur fortskrider förändringen av USA:s allianser?

De behöver både moderniseras och ges en tydlig motivering om varför de ska finnas kvar. Därför har anpassningen av dem blivit en del av den överordnade inriktningen – återbalanseringen. De ska bli en del av ett regionalt nätverk som gör de amerikanska banden till Asien jämförbara med de transatlantiska banden.

Hur påverkas amerikanska säkerhetspolitiska prioriteringar?

De övergripande strategiska målsättningarna kommer inte att förändras även om de specifika underordnade strategiska prioriteringarna är olika under kommande år. Prioriteringarna är att först och främst få till stånd TPP. Till 2020 avser USA även ominrikta 60 procent av landets totala flotta och flygvapen till Fjärran Östern. Att skapa ett nätverk av allianser och partner kommer däremot att ta flera år. Den främsta utmaningen är dock inrikespolitisk. Administrationen måste få igenom planerna i kongressen: både en ratificering av TPP och en vederhäftig försvarsbudget.

Hur påverkas amerikanska förutsättningar för inflytande i Fjärran Östern?

Med en lyckad återbalansering kommer USA att kunna dra nytta, bland annat gentemot allierade och partner, av att landet bidrar till en regional säkerhetspolitisk stabilitet. Det underlättar för landet att åtnjuta ett väsentligt inflytande över

utvecklingen i regionen. Hur framträdande allianserna blir beror på i vilken utsträckning USA måste balansera militärt mot ett uppåtstigande Kina. Om USA inte lyckas med återbalanseringen måste landet ta fasta på allianserna som en sätt att vidmakthålla ett visst inflytande i regionen.

Återbalanseringen och USA:s strategiska prioriteringar

Återbalanseringen är en ny förpackning av både gammal och ny policy, inom utrikes-, försvars- och ekonomisk politik. Nytt är även att det omfattar ett vidsträckt geografiskt område från Nordostasien till Indiens västra gräns. All amerikansk politik ska användas för att stärka USA:s inflytande i den del av världen som antas utgöra den säkerhetspolitiska tyngdpunkten globalt sett. Regionens ekonomiska betydelse fortsätter att öka. Dessutom utmanas regionens stabilitet av den ökande betydelsen av fler viktiga regionala stormakter, särskilt Kina. Återbalanseringen innefattar således både frågor som brukar förknippas med ekonomisk interdependens och maktbalans.

Återbalanseringen är uttrycket för USA:s övergripande strategiska prioriteringar i regionen. De övergripande strategiska målsättningarna är att bevara USA:s ställning som den främsta stormakten i regionen, vilket i sin tur stärker landets ställning globalt. USA vill även fortsatt vara med och forma en region vars globala betydelse ökar.

Återbalanseringen omhändertar inte alla specifika säkerhetspolitiska problem. Exempelvis inbegriper den inte Taiwan. Återbalanseringen kan likväl ses som det tredje försöket på två decennier att hantera Kinas ökande säkerhetspolitiska betydelse i regionen. Det är kanske också sista chansen innan allierade och partner gör andra säkerhetspolitiska vägval än att förlita sig på USA som motvikt till Kina. Återbalanseringen är dock inte en renodlad militär balansering av Kina, en traditionell *containment*. För det är den otillräcklig. Den handlar om fler politikområden eftersom USA vill öka sitt inflytande i regionen och undvika en maktkamp och eskalation av säkerhetspolitisk spänning. Det blir lättare att hantera Kina om alla allierade och partner involveras och många politikområden berörs.

Enligt det senaste amerikanska strategiska inriktningsdokumentet från 2015 kommer återbalanseringen att fortsätta. Dess genomförande kommer dock att lämnas över till nästa administration. Sannolikt kommer nästa administration att fortsätta genomföra återbalanseringen, men möjligen under en egen beteckning.

Förändringen av USA:s allianser och nätverket med allierade och partner

USA:s allianser i regionen behöver förändras för att vara anpassade till samtiden, dels för att de ska fungera i militärt hänseende och dels för att motivera deras fortsatta existens. Sådana anpassningar har skett tidigare: efter det kalla kriget och

efter den 11 september. Moderniseringen av allianserna sammanfaller med återbalanseringen som är det övergripande sammanhållande säkerhetspolitiska initiativet. Anpassningen av allianserna är en viktig del av återbalanseringen. På så sätt bäddas förändringen av allianserna in i ett större sammanhang och riskerar i mindre utsträckning att ses som ett utslag av ett militärt balanserande av Kina.

Anpassningen av allianserna handlar om att allierade får en ökad interoperabilitet med USA och att landet får tillgång till baser och anläggningar hos allierade, men även hos partner. Den handlar inte om en militär *containment* av Kina, motsvarande den USA genomförde, med hjälp av Nato, under det kalla kriget i Europa för att hejda Sovjetunionens maktanspråk. Den ökande amerikanska närvaron handlar inte om krigsförberedelser för att möta ett framväxande Kina utan om att visa närvaro. Det senare kräver mindre resurser.

Återbalanseringen inbegriper också en ökad samverkan med partner, och framförallt så kallade strategiska partner. Vad ett strategiskt partnerskap innebär är flexibelt, vilket är praktiskt ur diplomatisk synvinkel. Obama-administrationen har gett begreppet en ökad tyngd och strategiska partnerskap kan ses som vår tids svar på det kalla krigets allianser i Asien. USA kan inte åstadkomma nya bilaterala försvarsallianser i Asien men mycket väl fördjupa sina relationer med ett antal länder i regionen – företrädesvis genom så kallade strategiska partnerskap.

Förändringen av allianserna innebär att det gamla allianssystemet av fem bilaterala allianser, där USA var navet – *hub-and-spokes* systemet – infogas i ett nätverk med andra partner. USA har dock inte för avsikt att utveckla ett kollektivt försvar i Fjärran Östern motsvarande Nato.

I och med att förändringen av allianserna blir en del av återbalanseringen utgör den ingen stabil grund för återbalanseringen som helhet. Allianserna förblir visserligen en återförsäkring för fortsatt amerikanska inflytande i regionen men om återbalanseringen misslyckas blir det svårt att återgå till *status quo*. Allianserna kommer då att vara mer framträdande och det främsta instrumentet med vilket USA kan hävda en långsiktig närvaro, vilket skulle kunna vara politiska och ekonomiskt kostsamt för USA.

USA:s hållning i framtiden i Fjärran Östern

Det finns två viktiga skäl till att återbalanseringen kommer att vara fortsatt prioriterad i amerikansk säkerhetspolitik. För det första är det svårt för USA att dra tillbaka satsningen på återbalanseringen utan att förlora något av sin trovärdighet som säkerhetspolitisk aktör. Allierade och partner förväntar sig att utlovade amerikanska åtgärder genomförs. Det finns en säkerhetspolitisk risk med att svika partner och allierades förväntningar. Det skulle bland annat kunna underminera framtida säkerhetspolitisk samverkan mellan enskilda länder och USA.

För det andra, trots alla andra akuta säkerhetspolitiska problem i Europa och Mellanöstern, så är Fjärran Östern mycket viktigt för USA på lång sikt. Vill USA vidmakthålla sin ställning måste landet säkra sitt inflytande i regionen. Återbalanseringen är den politik som finns för detta. Om den fortsätter och hur det går för den avgörs huvudsakligen i Washington.

Återbalanseringen anknyter till USA:s övergripande målsättningar och det talar för att den kommer att drivas vidare av framtida administrationer. USA:s specifika strategiska prioriteringar påverkas av politiska vägval i kongressen. Där bestäms landets ekonomiska politik avseende Fjärran Östern, dels via handelsavtal och dels via försvarsbudgeten. För USA:s del handlar även handelspolitik om geopolitik.

På kort sikt är frihandelsavtalet TPP det viktigaste uttrycket för återbalanseringen som övergripande policyinriktning. Ekonomisk samverkan är viktig för att undvika en sämre säkerhetspolitisk utveckling med ökad regional instabilitet. Frihandelsavtalet kan dröja, men om det genomförs så kommer USA lättare att kunna forma regionen i enlighet med den ekonomiska globalisering som landet önskar se och minska risken för en ökad spänning med tydligare militära förtecken.

USA måste övertyga allierade i regionen om uthålligheten i den amerikanska återbalanseringen. Detta gäller även för den militära delen av återbalanseringen. Allierade och partner hyser farhågor om att USA inte kommer att vara berett att finansiera sina försvarsåtaganden.

En del av utmaningen är inrikespolitisk. Den amerikanska allmänhetens vilja att ställa sig bakom det omfattande internationella engagemang USA haft under efterkrigstiden förefaller ha minskat. I kongressen pågår en indirekt debatt via budgeten om hur omfattande landets internationella engagemang ska vara. Internationella militära åtaganden kan hamna i kläm ifall kongressen prioriterar både andra utgifter och att hålla skatterna låga framför försvarspolitiska åtgärder.

USA vill stärka sina ansträngningar avseende samverkan i regionen och avseende regionala multilaterala fora. Det finns en ökad försvarssamverkan mellan enskilda länder i regionen, exempelvis i form av övningar. USA deltar inte alltid i dessa. USA vill inte riskera att stå vid sidan av utvecklingen och försöker därför få till stånd mer av trilateral försvarssamverkan mellan olika allierade.

Framförallt vill USA inte att det växer fram en tredje stark aktör i Sydostasien utifrån regionala sammanslutningar vars intressen i allt väsentligt ställs mot amerikanska intressen. Obama-administrationen är mer verksam än sin föregångare i kontakterna med multilaterala organisationer. USA har också valt att fördjupa sin säkerhetspolitiska samverkan i regionen, exempelvis med den regionala organisationen ASEAN.

Ett problem, bland annat för regional försvarssamverkan, är den tilltagande nationalismen i regionen. Den försvårar exempelvis för USA att få till stånd en samverkan mellan närliggande allierade som Japan och Sydkorea. Dessa länder är

dock beredda att samverka mer med andra länder i Fjärran Östern. Dessutom har ingen allierad eller partner tagit ställning emot återbalanseringen.

Förutsättningarna för amerikansk säkerhetspolitik i Fjärran Östern kan förändras på olika sätt. För det första kan återbalanseringen tonas ned. Det skulle i så fall likna vad som hänt tidigare försök att hantera den säkerhetspolitiska utvecklingen avseende Kina under 1990-talet.

USA:s trovärdighet påverkas av hur USA hanterar säkerhetspolitiska kriser i Asien. En tänkbar svårighet vore en kris i exempelvis Taiwanfrågan. Allierade och partner kommer då att sitta på första parkett och skärskåda hur USA hanterar ett sådant akut problem.

Avslutande analys

Om återbalanseringen lyckas kommer allianserna att bli en del av ett nätverk som bidrar till den grundläggande stabiliteten i regionen. Det kommer att påminna om hur USA:s allianser underlättade för ekonomisk tillväxt under det kalla kriget, vilket i sin tur kan bidra till en utveckling i regionen, ekonomiskt och säkerhetspolitiskt, i en för USA positiv riktning. USA kommer att kunna dra nytta av att det bidrar till den regionala stabiliteten och landet kommer lättare att kunna påverka utvecklingen i regionen.

USA:s framtid som en ledande global aktör är beroende av att landet drar nytta av sin ledande ställning i Fjärran Östern och att landet samtidigt kan säkerställa en stabil regional utveckling där. Återbalanseringen förenar det förstnämnda behovet, som i många stycken är ekonomiskt, med det senare säkerhets- och försvarspolitiska behovet i en och samma säkerhetspolitiska hållning. För USA:s del medför detta upplägg en risk.

Det finns en liten risk för att de försvarspolitiska åtgärderna kan komma att stå i vägen för andra multilaterala åtgärder, såsom handelspolitiska åtgärder. Allierade och partner kan uppfatta återbalanseringen som en huvudsakligen militär *containment*-strategi av Kina, vilket flera av dem inte är beredda att ställa upp på. Dessutom kan Kina förstärka intrycket av att USA är motvilligt till samverkan – åtminstone den slags samverkan mellan stormakter som Kina vill se. I så fall skulle återbalanseringen riskera att bidra till precis det som den är ämnad att förhindra och istället leda till en minskad regional stabilitet och ökad säkerhetspolitisk spänning. Den risken tar USA för att säkerställa att landet är den främsta stormakten i Fjärran Östern även i framtiden.

Bibliografi

Tryckta källor (inklusive källor från internet)

Böcker

Howard K. Beale, Theodore Roosevelt and the Rise of America to World Power, Johns Hopkins University Press, Baltimore, (1956).

Warren I. Cohen, America's Response to China – A History of Sino-American Relations, Columbia University Press, New York, (2010).

Aaron L. Friedberg, "The Geopolitics of Strategic Asia, 2000-2020", i Ashley J. Tellis, Andrew Marble och Travis Tanner (reds.), Strategic Asia 2010-2011, Asia's Rising Power – and America's Continued Purpose, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2010).

Aaron L. Friedberg, Beyond Air-Sea Battle – the Debate over US military strategy in Asia, the Institute for International Strategic Studies, (2014).

Leslie H. Gelb, Power Rules: How Common Sense can Rescue American Foreign Policy, HarperCollins, (2009).

Avery Goldstein, "US-China Interaction in Asia", i David Shambaugh (red.), Tangled Titans – The United States and China.

Michael J. Green, Japan, India, and the Strategic Triangle with China, i Ashley J. Tellis, Travis Tanner och Jessica Keough (reds.), Strategic Asia 2011-12, Asia Responding to its Rising Powers – China and India, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2011).

Ildiko Hrubos, The Complicated Relationship between Japan and South Korea, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), Strategic Asia Trends and Indicators, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), Strategic Asia 2014–15: U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power, the National Bureau of Asian Studies, (2014).

Robert E. Hunter, The Impact of the Pivot on the Alliance, i Hans Binnendijk (red.). A Transatlantic Pivot to Asia – Towards New Trilateral Partnerships, Center for Transatlantic Relations, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins, (2014).

Robert Jackson och Georg Sørensen, Introduction to International Relations, Oxford University Press, Oxford, (1999).

Bruce Jones, Still Ours To lead – America, Rising Powers, and the Tension between rivalry and restraint, Brookings Institution Press, (2014).

Karl Heinz Kamp, How NATO Can Pivot Towards Asia, i Hans Binnendijk (red.), A Transatlantic Pivot to Asia – Towards New Trilateral Partnerships,

Center for Transatlantic Relations, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins, (2014).

Christopher Layne, *The Peace of Illusions – American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Cornell University Press, Ithaca och London, (2006).

Tiffany Ma, *The US Rebalance to Asia*, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), *Strategic Asia Trends and Indicators*, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), *Strategic Asia 2014–15: U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power*, the National Bureau of Asian Studies, (2014).

James Steinberg och Michael O’Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve – US-China Relations in the Twenty-First Century*, Princeton University Press, Princeton och Oxford, (2014).

Peter A. Petri, *Asia and the World Economy in 2030: Growth, Integration, and Governance*, i Ashley J. Tellis, Andrew Marble och Travis Tanner (reds.), *Strategic Asia 2010-11, Asia’s Rising Power – and America’s Continued Purpose*, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2010).

Kenneth B. Pyle, ”International Order and the Rise of Asia: History and Theory”, i Ashley J. Tellis, Travis Tanner och Jessica Keough (reds.), *Strategic Asia 2011-12, Asia Responding to its Rising Powers – China and India*, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2011).

Chris Rahman, *Singapore: Forward Operating Site*, i Carnes Lord och Andres S. Erickson (reds.) *Rebalancing U.S. Forces – Basing and Forward Presence in the Asia-Pacific*, Naval Institute Press, (2014).

Sam C. Sarkesian, John Allen Williams och Stephen J. Cimbala *US National Security – Policymakers, Processes & Politics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder och London, (2013), s. 126.

David Shambaugh, ”Tangled Titans” i David Shambaugh (red.), *Tangled Titans – The United States and China*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham m.fl., (2013).

Kunihiro Shimoji, *Abe’s Reform of Japan*, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), *Strategic Asia Trends and Indicators*, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), *Strategic Asia 2014–15: U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power*, the National Bureau of Asian Studies, (2014).

Robert Sutter, ”Domestic American Influences on U.S.-China Relations”, i David Shambaugh (red.), *Tangled Titans – The United States and China*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., (2013).

Michael D. Swaine, *America's Challenge – Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. m.fl., (2011).

Carlyle A. Thayer, *The Rise of China and India: Challenging or Reinforcing Southeast Asia's Autonomy?*, i Ashley J. Tellis, Travis Tanner och Jessica Keough (reds.), *Strategic Asia 2011-12, Asia Responding to its Rising Powers – China and India*, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2011).

Ashley J. Tellis, *Overview – Seeking Alliances and Partnerships: The Long Road to Confederationism in U.S. Grand Strategy*, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), *U.S. Alliances and Partnerships, Strategic Asia 2014-15*, The National Bureau of Asian Research, (2014).

Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark and Greg Chaffin (reds.), *Strategic Asia 2014–15: U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power*, the National Bureau of Asian Research, the NBR, (2014).

Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark, and Travis Tanner (reds.), "Indicators, Strategic Asia by the Numbers Strategic Asia 2013–14", i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark, and Travis Tanner (reds.), *Asia in the second nuclear age, Strategic Asia 2013-14: Asia in the Second Nuclear Age*, the National Bureau of Asian Research, the NBR, (2013).

Ashley J. Tellis, "Strategic Asia: Continuing Success with Continuing Risks", i Ashley J. Tellis, Andrew Marble och Travis Tanner (reds.), *Strategic Asia 2010-11, Asia's Rising Power – and America's Continued Purpose*, The National Bureau of Asian Research, the NBR, (2010).

Kortare publikationer från tankesmedjor och motsvarande

Carl Baker och Brad Glosserman (reds.), *Doing More and Expecting Less: The Future of US Alliances in the Asia Pacific Pacific Forum CSIS – Issues & Insights Vol. 13 – Np. 1*. Honolulu, Hawaii, januari (2013).

Carl Baker och Brad Glosserman, *US alliances in the Pacific: doing more and expecting less*, i Carl Baker och Brad Glosserman (reds.), *Doing More and Expecting Less: The Future of US Alliances in the Asia Pacific Pacific Forum CSIS – Issues & Insights Vol. 13 – Np. 1*. Honolulu, Hawaii, januari (2013)

Danielle Chubb, *Down Under and in Between: Australian Security Perspectives in the 'Asian Century'*, i Carl Baker och Brad Glosserman (reds.), *Doing More and Expecting Less: The Future of US Alliances in the Asia Pacific Pacific Forum CSIS – Issues & Insights Vol. 13 – Np. 1*. Honolulu, Hawaii, januari (2013).

Ian F. Fergusson, Coordinator, Mark A. McMinimy och Brock R. Williams, The Trans-Pacific Partnership (TPP) – Negotiations and Issues for Congress, the Congressional Research Service, 19 november (2014).

Council on Foreign Relations, Department of Defense, Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense (2012), <http://www.cfr.org/defense-strategy/sustaining-us-global-leadership-priorities-21st-century-defense/p26976>.

Kurt Campbell och Brian Andrews, Explaining the US 'Pivot' to Asia, Chatham House, London, (2013).

Emma Chanlett-Avery, Singapore: Background and U.S. Relations, the Congressional Research Service, (2013).

Emma Chanlett-Avery och Ben Dolven, Thailand: Background and U.S. Relations, the Congressional Research Service, (2014).

Emma Chanlett-Avery och Ian E. Rinehart, The U.S.-Japan Alliance, the Congressional Research Service, (2013).

Patrick M. Cronin, Richard Fontaine, Zachary M. Hosford, Oriana Skylar Mastro, Ely Ratner och Alexander Sullivan, The Emerging Asia Power Web – The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties, the Center for a New American Security, juni (2013).

Catherine Dale and Pat Towell, CRS In Brief: Assessing the January 2012 Defense Strategic Guidance (DSG), the Congressional Research Service, (2013).

Michael S. Gerson med bidrag från Dmitry Gorenburg, Heidi Holz, Peter Mackenzie, Greg Zalasky, The Sino-Soviet Border Conflict – Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969, Center for Naval Analyses, november (2010).

IISS, Regional Security Assessment 2014 – Key developments and trends in Asia-Pacific security, The International Institute for Strategic Studies, London, (2014).

Shirley A. Kan, Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990, the Congressional research service, (2014).

Shirley A. Kan och Wayne M. Morrison, U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues, the Congressional Research Service, (2014), s. summary.

Gregory T. Kiley och Nicholas F. Szechenyi (huvudförfattare) Ernest Z. Bower, Victor Cha, Karl F. Inderfurth, Christopher K. Johnson, Gary A. Powell, Stephanie Sanok, US Force Posture in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment, Center for Strategic and International Studies, CSIS, (2012).

K. Alan Kronstadt och Sonia Pinto, U.S.-India Security Relations: Strategic Issues, the Congressional Research Service, (2013).

Thomas Lum och Ben Dolven, The Republic of the Philippines and U.S. Interests-2014, the Congressional Research Service, (2014).

Robert Manning, The Shale Revolution and the New Geopolitics of Energy, The Atlantic Council, Washington D.C. (2014).

Mark E. Manyin, Stephen Daggett, Ben Dolven, Susan V. Lawrence, Michael F. Martin, Ronald O'Rourke och Bruce Vaughn, Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, The Congressional Research Service, (2012).

Mark E. Manyin, Mary Beth D. Nikitin, Emma Chanlett-Avery, William H. Cooper och Ian E. Rinehart, U.S.-South Korea Relations, the Congressional Research Service, (2014).

Sheldon Simon, US-Southeast Asia Relations: Deep in South China Sea Diplomacy Comparative Connections, A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations, (2011).

Robert G. Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, med Mike M. Mochizuki och Deepa Ollapally, Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability, the Elliot School of International Affairs, the George Washington University, (2013).

Bruce Vaughn, Australia: Background and U.S. Relations, the Congressional Research Service, (2012).

Bruce Vaughn, New Zealand: U.S. Security Cooperation and the U.S. Rebalancing to Asia Strategy, the Congressional Research Service, (2013).

Publikationer från FOI

Samuel Bergenwall, Obama i New Delhi – ett nytt kapitel i den indo-amerikanska relationen, FOI Memo, (2015).

Anna Forsström, Anna Sundberg, Mike Winnerstig, Europas säkerhet och försvar i en ny tid – ökat ansvar och krympande resurser, FOI, (2013).

Jerker Hellström och Kaan Korkmaz, Managing Mutual Mistrust: Understanding Chinese Perspectives on Sino-Indian Relations, FOI, (2011).

Niklas H. Rossbach, Förändrad Amerikansk Närvaro i Europa? Ett säkerhetspolitiskt perspektiv på förändrad traditionell amerikansk närvaro, FOI, (2014).

Niklas H. Rossbach, Amerikanskt energiberoende? - säkerhetspolitiska följder av okonventionell energiutvinning av skiffergas och skifferolja i USA, FOI, (2014).

Artiklar

”A symposium of views – The Asian Century: Reality or Hype?”, i The International Economy, sommaren (2013).

David Alexander, U.S. rebalance to Asia-Pacific gaining steam, Pentagon chief says, Reuters, 1 juni (2013).

Amy L. Catalinac, Why New Zealand Took Itself out of ANZUS: Observing “Opposition for Autonomy” in Asymmetric Alliances, Foreign Policy Analysis (2010) 6, ss. 317–338.

CNN, Pentagon says Chinese vessels harassed U.S. ship, 9 mars 2009, http://www.cnn.com/2009/POLITICS/03/09/us.navy.china/index.html?_s=PM:POLITICS.

Hillary Clinton, ”America's Pacific Century” i Foreign Policy, 11 oktober (2011), http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

the Economist, America’s big bet, November 15-21, (2014).

Foreign Affairs – web, Foreign Affairs Focus: Tom Donilon on U.S. Asia Policy, 6 februari (2014), <http://www.foreignaffairs.com/discussions/audio-video/foreign-affairs-focus-tom-donilon-on-us-asia-policy>.

Andrew F. Krepinevich Jr., How to Deter China – The Case for Archipelagic Defense, Foreign Affairs, mars/april (2015), <http://www.foreignaffairs.com/articles/143031/andrew-f-krepinevich-jr/how-to-deter-china>.

Mark Landler, Asia Trip Propels Clinton Back Into Limelight, The New York Times, 24 juli 2009.

Charles Morrison, The Asia pivot in theory and practice, inFocus Quarterly, American Enterprise Institute, 9 juli (2013), <http://www.aei.org/publication/the-asia-pivot-in-theory-and-practice/>.

James R. Schlesinger, i ”A symposium of views – The Asian Century: Reality or Hype?”, i The International Economy, sommaren (2013).

Miriam Sapiro, Trade promotion authority: Moving at last, but how fast?, Brooking, Opinion, April 21, (2015), <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/04/21-trade-promotion-authority-sapiro>.

Shannon Tiezzi, US Pressures China to Kill Asia-Pacific Free Trade Agreement Talks, i the Diplomat, 4 november, (2014).

Jamie Shea, Nato and the US Pivot to Asia: To Follow or Not to Follow?, The German Marshall Fund of the United States – Policy Brief, maj (2013).

Ting Shi och Sharon Chen, ”’Pivot’ Pledge Wearing Thin on Hagel Trip as China Rises”, i Bloomberg, 30 maj, (2014).

STAND TO! Edition, torsdag, 20 december, (2012).

Bruce Stokes, Most Americans want Washington to mind its own business overseas, Nikkei – Asian Review, 4 december (2013),
<http://asia.nikkei.com/Viewpoints/Geopolitico/Most-Americans-want-Washington-to-mind-its-own-business-overseas>.

Gregory Whitten och Erum Jilani, Rebalance to the Asia-Pacific, Kennedy School Review, 28 juni, (2014),
<http://harvardkennedyschoolreview.com/rebalance-to-the-asia-pacific/>.

Tom Wright, Kwanwoo Jun in Seoul och Mark Magnier, South Korea, China Agree on Outline of Free-Trade Deal, i the Wall Street Journal, 10 november (2014), <http://www.wsj.com/articles/south-korea-china-agree-on-free-trade-deal-1415588514>.

Reinhardt Wolf, Rising Powers, Status Ambitions, and the Need to Reassure: What China Could Learn from Imperial Germany’s Failures, i Chinese Journal of International Politics (Summer 2014) 7 (2), ss. 185-219.

Internetkällor

ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM),
<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/category/asean-defence-ministers-meeting-admm>.

ASEAN Regional Forum, se <http://aseanregionalforum.asean.org/about.html>

Department of Defense, Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, (2012),
<http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=14992>.

Isabella Bennett, Julie Ginsberg, och Beina Xu, Backgrounders, ASEAN: The Association of Southeast Asian Nations, 8 oktober, (2013), se.
<http://www.cfr.org/asia-and-pacific/asean-association-southeast-asian-nations/p18616>.

Fact Sheet - United Nations Command, Combined Forces Command, United States Forces Korea, Fact Sheet,
http://www.usfk.mil/usfk/Uploads/210/140312_Trifold_English.pdf.

Ann Jung, ASEAN and the South China Sea: Deepening Divisions, An Interview with Ian Storey, the National Bureau of Asian Research, 16 juli, (2012), <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=262>.

PEW, Global Indicators Database, Pew Research Global Attitudes Project, (2014), <http://www.pewglobal.org/database/indicator/1/>.

PEW, Global Indicators Database, Pew Research Global Attitudes Project, (2014), <http://www.pewglobal.org/database/indicator/33/group/7/>

PEW, "Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips, America's Place in the World 2013, Overview", Pew Research Center for the People and the Press, 3 december (2013), <http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips/>.

The National Security Strategy, (2010), <http://www.whitehouse.gov/blog/2010/05/27/a-blueprint-pursuing-world-we-seek>.

The National Security Strategy, (2015), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/06/fact-sheet-2015-national-security-strategy>.

NATO, Wales Summit Declaration, 5 september (2014), http://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm.

New Zealand Foreign Affairs and Trade, Australia, <http://www.mfat.govt.nz/Foreign-Relations/Australia/3-Defence-links/index.php>.

New Zealand History, NZ and Australia sign the Canberra Pact 21 January 1944, <http://www.nzhistory.net.nz/nz-and-australia-sign-the-canberra-pact>.

Office of the Historian, Milestones: 1945–1952: The Australia, New Zealand and United States Security Treaty (ANZUS Treaty), 1951, <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/anzus>.

Office of the United States Trade Representative, <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>.

Office of the United States Trade Representative, U.S. - Korea Free Trade Agreement, New Opportunities for U.S. Exporters Under the U.S.-Korea Trade Agreement <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta>.

President Obama –Vita Huset, Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony, (2014), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>.

Prime Minister och Minister for Trade and Investment, Joint media release: Landmark China-Australia Free Trade Agreement, 17 november (2014), http://trademinister.gov.au/releases/Pages/2014/ar_mr_141117.aspxoch

State Department, U.S. Relations With Thailand, Bureau of East Asian and Pacific Affairs Fact Sheet, September 4, (2014), se. <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2814.htm>.

US Department of State, Fact Sheet "United States Accedes to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia", 22 juli (2009), <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126294.htm>.

US Department of State, U.S. Institutional Support for ASEAN, Fact Sheet, Office of the Spokesperson, Washington, DC, 3 september, (2012), <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/09/197278.htm>, och <http://asean.usmission.gov/mission/participation.html>.

US Department of State, Office of the Historian, Milestones: 1899–1913: "Secretary of State John Hay and the Open Door in China, 1899–1900", "The Philippine-American War, 1899–1902" och "The Treaty of Portsmouth and the Russo-Japanese War, 1904–1905", <https://history.state.gov/milestones>.

US Government Publishing Office, Electronic Code of Federal Regulations, §120.32 Major non-NATO ally, se. http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=bf3638fdf9b2c416a3103ec970fda559&node=se22.1.120_132&rgn=div8.

Muntliga källor

Dan Hamilton, The Geopolitics of TTIP, Utrikespolitiska institutet, föredrag , 23 september (2014).

Intervju med Mathew Burrows, 21 november, (2014).

Director, Strategic Foresight Initiative, vid the Atlantic Council.

Intervju med Dan Hamilton, 21 november, (2014).

Austrian Marshall Plan Foundation Professor, Director, Center for Transatlantic Relations, Executive Director, American Consortium on European Union Studies, vid the Center for Transatlantic Relations, the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, the Johns Hopkins University.

Intervju med Dean Cheng, 20 november, (2014).

Senior Research Fellow, Asian Studies Center, Asian Studies Center, vid the Davis Institute for National Security and Foreign Policy at the Heritage Foundation.

Intervju med Patrick Cronin, 20 november, (2014).

Senior Advisor and Senior Director of the Asia-Pacific Security Program, vid the Center for a New American Security.

Intervju med Richard Bush III, 19 november (2014).

Director, Center for East Asia Policy Studies, Senior Fellow, Foreign Policy, John L. Thornton China Center, The Michael H. Armacost Chair, The Chen-Fu and Cecilia Yen Koo Chair in Taiwan Studies, vid the Brookings Institution.

Intervju med David Lampton, 19 november, (2014).

George and Sadie Hyman Professor of China Studies, Director of SAIS-China and China Studies, vid the Johns Hopkins School of Advanced International Studies.

Intervju med Michael O'Hanlon, 20 november, (2014).

Co-Director, Center for 21st Century Security and Intelligence, Director of Research, Foreign Policy, Senior Fellow, Foreign Policy, Center for 21st Century Security and Intelligence, The Sydney Stein, Jr. Chair, vid the Brookings Institution.

Intervju med Jonathan Pollack, 20 november, (2014).

Senior Fellow, Foreign Policy, John L. Thornton China Center, Center for East Asia Policy Studies, vid the Brookings Institution.

Intervju med Ely Ratner, 20 november, (2014).

Senior Fellow and Deputy Director of the Asia-Pacific Security Program, vid the Center for a New American Security

Intervju med Bruce Stokes, 19 november, (2014).

Director, Global Economic Attitudes, Pew Research Center.

Intervju med Yun Sun, 19 november, (2014).

Fellow with the East Asia Program at the Stimson Center.

Intervju med Dov Zakheim, 20 november, (2014).

Senior fellow, vid the Center for Naval Analyses.

Bilaga: Genomgång av försvarsallianserna och ett antal viktiga relationer

Nedan finns en översiktlig genomgång av de fem bilaterala försvarsallianserna och fyra andra relationer som berörs i denna rapport och som är aktuella med anledning av återbalanseringen. Dessutom inkluderas en bild som illustrerar hur multilaterala fora överlappar med USA allianser och de andra relationerna som tas upp i bilagan. Genomgången avser främst att ge relationerna till USA en kontext, säga något både om försvarsrelationerna och om ländernas syn på återbalanseringen. Det är viktigt att notera att fler länder än de som lyfts fram här, såsom Burma och Indonesien, kommer att påverkas av återbalanseringen. Genomgången är inte en grundläggande och fullständig genomlysning av varje relation. Genomgången är ett stöd för de tabeller som återfinns i rapporten och som ger en överblick av relationerna.

De fem försvarsallianserna

Japan

Japan är en av de viktigaste länderna i Fjärran Östern med ett betydande engagemang i globala institutioner och den tredje största ekonomin i världen och är dessutom en betydande amerikansk handelspartner.¹ Tills nyligen har dock Japan kunnat leva i förnekelse om Kinas växande ekonomi, anser vissa bedömare, men ser sig nu omsprunget av Kina.² Dessutom oroas Japan av dispyten med Kina i Östkinesiska havet.³

Alliansen mellan USA och Japan vilar främst på ett avtal från 1960, *Treaty of Mutual Cooperation and Security*. I gengäld mot amerikanska försvarsgarantier ges USA möjligheter till basering i Japan.⁴ USA har cirka 53000 man stationerade i Japan. De amerikanska styrkorna i Japan, *U.S. Forces Japan*, USFJ, består av cirka: 5700 sjömän i land och 13000 till havs. Sjunde flottans högkvarter är

¹ Kiley och Szechenyi, s. 23.

² Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

³ Kunihiro Shimoji, Abe's Reform of Japan, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), *Strategic Asia Trends and Indicators*, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), *Strategic Asia 2014–15: U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power*, the National Bureau of Asian Studies, (2014), s. 350.

⁴ Kiley och Szechenyi, s. 23.

stationerat i Japan; 12700 från flygvapnet; 2500 från armén – ett frambaserat högkvarter; och 18800 marinkårssoldater.⁵

Avseende den amerikanska närvaron i Japan planeras neddragningar, inom ramen för återbalanseringen, till cirka 41350 man i Japan.⁶ En bedömare menar att den fortsatta närvaron av den sjunde flottan dock inte är tillräckligt för att allierade ska uppleva sig återförsäkrade av USA.⁷

Det finns amerikanskt stöd för att Japan omtolkar sin konstitution,⁸ på ett sätt som främjar militär samverkan.⁹ Denna omtolkning hämtar dock stöd i en tilltagande nationalism. Då nationalismen ökar i såväl Japan som Sydkorea bidrar den till samarbetsproblem.¹⁰ Dessutom har USA blandade känslor inför ett militärt starkare Japan, men stödjer en satsning på en ökad försvarsbudget.¹¹ Japan är berett att öka sina försvarsutgifter, och att ta ett större ansvar i Östkinesiska sjön.¹² Japan kommer dock sannolikt inte vara berett att lägga ned mer än en procent av sin BNP på försvaret.¹³ Det är den inofficiella högsta nivån för försvarsutgifter. En högre budget skulle medföra reaktioner från såväl Kina som Sydkorea.¹⁴

USA och Japan samverkar nära kring missilförsvaret som bidrar till avskräckning mot Nordkorea.¹⁵ Samverkan kring missilförsvaret kan ses som en del av det nätverksbyggande som USA vill se i sina relationer i regionen.¹⁶ Gemensamma trilaterala ansträngningar avseende missilförsvaret är en del av återbalanseringen, men skulle ändå fortsätta att utvecklas på egen hand även utan återbalanseringen om så krävs tror bedömaren.¹⁷

Återbalansering förefaller fungera väl för amerikansk-japanska relationer. Japan antas i princip vara öppet för idéer om ett nätverk av likasinnade nationer.¹⁸ Medan Japan är USA:s främsta allierade i Fjärran Östern, är relationen alltså ojämlig.¹⁹

⁵ Emma Chanlett-Avery och Ian E. Rinehart, *The U.S.-Japan Alliance*, the Congressional Research Service, (2013), ss. summary och 23.

⁶ IISS, *Regional Security Assessment 2014 – Key developments and trends in Asia-Pacific security*, (2014), s. 18.

⁷ Intervju med Richard Bush III, (2014).

⁸ Intervju med Bruce Stokes, (2014).

⁹ Intervju med David Lampton, (2014).

¹⁰ Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

¹¹ Intervju med Michael O'Hanlon, (2014).

¹² Robert G. Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, with Mike M. Mochizuki and Deepa Ollapally, *Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability*, the Elliot School of International Affairs, the George Washington University, (2013), s. 20.

¹³ Intervju med Bruce Stokes, (2014).

¹⁴ Intervju med Dean Cheng, (2014).

¹⁵ Emma Chanlett-Avery och Ian E. Rinehart, *The U.S.-Japan Alliance*, the Congressional Research Service, ss. 16-17.

¹⁶ Intervju med David Lampton, (2014).

¹⁷ Intervju med Dean Cheng, (2014).

¹⁸ Kiley och Szechenyi, s. 23.

¹⁹ Baker och Glosserman, s. 91.

Japan vill dock stärka relationerna till USA och länderna ska för första gången på två decennier se över sina riktlinjer för försvarssamverkan. Dessutom har Japan närmat sig Australien, Indien och ASEAN.²⁰ Men relationen med USA skulle kunna påverkas negativt av svårigheter kring frågan om överflyttning av marinkårssoldater från Okinawa till Guam,²¹ och baseringen på Okinawa.²² Angående dispyten mellan Kina och Japan om öarna Senkaku/Diaoyu har USA intagit en företrädesvis återhållsam inställning – trots återförsäkringar från administrationen. Det tillsammans med japansk tvekan kring USA:s ekonomiska förmåga att genomföra återbalanseringen kan komma att bidra till svårigheter avseende återbalanseringen.²³

Sydkorea

Sydkorea är världens trettonde största ekonomi och landet är en viktig partner för USA säkerhetspolitiskt och även ekonomiskt.²⁴ 2012 skrev länderna under ett frihandelsavtal, *U.S. - Korea Free Trade Agreement*, KORUS FTA. Obama-administrationen hävdar att avtalet med Sydkorea både stärker ländernas ”geostrategiska allians” och utgör en förebild för andra handelsavtal i regionen samt att det understryker USA:s engagemang i Fjärran Östern.²⁵ Sydkorea får även mycket uppmärksamhet av Kina, men begränsningen i hur långt relationen kan utvecklas ligger i att Kina inte har något intresse av att lösa frågan om Nordkorea, anser en bedömare.²⁶ Dessutom är Sydkorea jämte Filippinerna de två allierade som har den mest positiva synen på USA.²⁷

Sedan 1953 är USA och Sydkorea allierade, enligt *the Mutual Defense Treaty*. Amerikansk numerär i Sydkorea uppgår till cirka 28500 man efter att Obama-administrationen hejdat tidigare nedskärningar.²⁸ De amerikanska styrkorna i Korea, *U.S. Forces Korea*, USFK, är huvudsakligen armén, cirka 20000 man. Därutöver finns flygvapnet med 8000 man, flottan 300 man, marinkåren 100 man,

²⁰ Ma, *The US Rebalance to Asia and Kunihiro Shimoji, Abe's reform of Japan*, Ma, är s. 346 och Shimoji, ss. 350-351.

²¹ Manyin, m.fl., s. 14.

²² Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

²³ Sutter, m.fl., s. 20.

²⁴ Kiley och Szechenyi, s. 26.

²⁵ Office of the United States Trade Representative, *U.S. - Korea Free Trade Agreement*, New Opportunities for U.S. Exporters Under the U.S.-Korea Trade Agreement.

²⁶ Intervju med Dean Cheng, (2014).

²⁷ PEW, *Global Indicators Database*, Pew Research Global Attitudes Project, (2014), <http://www.pewglobal.org/database/indicator/1/>, se frågan: U.S. Image Opinion of the United States Do you have a favorable or unfavorable view of the U.S.?. Notera att den senaste mätningen för Australien var gjord 2013.

²⁸ Mark E. Manyin, Mary Beth D. Nikitin, Emma Chanlett-Avery, William H. Cooper och Ian E. Rinehart, *U.S.-South Korea Relations*, the Congressional Research Service, (2014), ss. 12, 15 och 18.

och specialförband om 100 man.²⁹ Den armétunga närvaron är inriktad på försvar mot Nordkorea. Sydkorea är även långsamt på väg att ta ett allt större ansvar för sitt eget försvar och USA tonar ned sin roll något.³⁰ Det råder dock en viss villrådighet om ansvarsfördelningen i händelse av krig på Koreahalvön menar en bedömare.³¹

Länderna närmade sig 2009 en bredare syn på försvarssamverkan med en gemensam vision.³² Vissa bedömare understryker att alliansen mellan USA och Sydkorea både har en regional men även en global utblick.³³ Sydkorea moderniserar och förbereder sig för mer än enbart scenarion som inbegriper hantering av Nordkorea.³⁴

Sydkorea har varit försiktigt i sin syn på hur amerikanska styrkor i landet används utanför den koreanska halvön, vilket varit en fråga när USA velat använda dem för ”strategisk flexibilitet” avseende andra delar av världen. Sydkorea fruktar att detta skulle kunna involvera landet i en konflikt i en annan del av regionen exempelvis med Kina och därför får sådana amerikanska styrkor endast sättas in – när det gäller regionen – med Sydkoreanskt medgivande.³⁵

USA har försökt att få till stånd en trilateralt japansk-sydkoreansk-amerikanskt samverkan med ett sekretariat i Seoul.³⁶ Samtidigt är nationalismen framträdande i hela regionen och den sydkoreanska nationalismen försvårar samverkan med Japan.³⁷ Länderna har även motsättningar på grund av en tvist om ögruppen Dodko/Takeshima i Japanska sjön.³⁸ De politiska motsättningarna till trots genomför Sydkorea och Japan försvars- eller försvarsrelaterade övningar tillsammans med USA eller andra länder. Trilateral samverkan fungerar i viss mån avseende Nordkorea.³⁹

Sydkorea är positivt till återbalanseringen och har ytterligare fördjupat sina nära band till USA, både militärt och ekonomiskt, sedan återbalanseringen började genomföras. Omfördelningen av amerikanska styrkor i Fjärran Östern, inklusive

²⁹ Fact Sheet - United Nations Command, Combined Forces Command, United States Forces Korea, Fact Sheet, http://www.usfk.mil/usfk/Uploads/210/140312_Trifold_English.pdf.

³⁰ Manyin och Nikitin, m.fl., ss. 12, 15 och 18.

³¹ Intervju med Dean Cheng, (2014).

³² Manyin och Nikitin, s. 14.

³³ Campbell och Andrews, s. 4.

³⁴ Intervju med Richard Bush III, (2014).

³⁵ Manyin, och Nikitin, ss. 12, 15 och 18.

³⁶ Kiley och Szechenyi, s. 30.

³⁷ Intervju med Bruce Stokes, (2014).

³⁸ Sutter, m.fl., s. 21.

³⁹ Ildiko Hrubos, The Complicated Relationship between Japan and South Korea, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), Strategic Asia Trends and Indicators, i Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark och Greg Chaffin (reds.), Strategic Asia 2014–15: U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power, the National Bureau of Asian Studies, (2014), s. 356. Den försvarsrelaterade övningen var Search and Rescue (SAREX).

tidigare neddragningar i Sydkorea, har dock oroat Sydkorea. USA:s ekonomiska svårigheter har dessutom föranlett tvivel på återbalanseringens varaktighet.⁴⁰

Filippinerna

Filippinerna är mer av ett utvecklingsland,⁴¹ jämfört med de föregående två länderna. Filippinerna är en före detta amerikansk koloni och har under de gångna tio åren varit ett av de länder som mottagit den största andelen militär assistans och amerikanskt bistånd.⁴² Filippinerna behöver USA:s militära hjälp då landets har en svag försvarsförmåga.⁴³

Sedan 1951 har länderna en allians, *the Mutual Defense Treaty*.⁴⁴ Efter att USA inledde kriget mot terrorismen har USA haft förband på Filippinerna. De utgörs av typen specialförband och omfattar inte fler än 600 man. Men sedan 2014 har länderna kommit överens om mer omfattande möjligheter till basering av amerikanska förband på Filippinerna.⁴⁵

En tidigare befälhavare för PACOM väckte tanken om ”*places not bases*”, för åtskilliga år sedan, som en mer flexibel närvaro för amerikanska styrkor i Fjärran östern, och i synnerhet Sydostasien. Sådan basering kommer nu till sin rätt.⁴⁶ ”*Places not bases*” betyder mindre utgifter för permanenta egna baser, som med tiden kan visa sig ligga på en olämplig plats. Konceptet fungerar väl med rotationer.⁴⁷

Detta gör det möjligt för USA att närvara med alla vapengrenar. Omfattningen av den nya amerikanska närvaron är ännu inte avgjord men den kommer att utgöras av roterade förband.⁴⁸ Rotationer hör samman med ett nytt koncept som kallas *Regionally Aligned Force* där styrkor återkommande roteras till olika delar av världen.⁴⁹

Filippinerna är tillfreds med att vara den mindre av två parter i allians men drar sannolikt gärna nytta av USA som en ”*outside balancer*” som stärker Filippinerna gentemot andra.⁵⁰ Uttolkningen av vad alliansen omfattar har aktualiserats av motsättningarna mellan Kina och Filippinerna angående territorialvattengränsar i

⁴⁰ Sutter, m.fl., s. 21.

⁴¹ Intervju med Michael O’Hanlon, (2014).

⁴² Thomas Lum och Ben Dolven, *The Republic of the Philippines and U.S. Interests-2014*, Congressional Research Service, (2014), ss. summary, 12 och 9.

⁴³ Intervju med Dean Cheng, (2014).

⁴⁴ Lum och Dolven, 12 och 9.

⁴⁵ Lum och Dolven, ss. 14 och 15-16.

⁴⁶ Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

⁴⁷ Intervju med David Lampton, (2014).

⁴⁸ Lum och Dolven, ss. 14 och 15-16.

⁴⁹ STAND-TO!, (2012).

⁵⁰ Baker och Glosserman, s. 85.

Syd kinesiska havet. USA anser inte att sådana tvister nödvändigtvis faller inom ramen för åtagandena att försvara Filippinerna.⁵¹ Kina har dock kritiserat USA för att återbalanseringen gjort det möjligt för amerikanska allierade, såsom Filippinerna, att agera djärvare rörande territoriella anspråk.⁵²

Filippinerna har ställt sig positivt till återbalanseringen. Ett viktigt skäl till detta är landets motsättningar med Kina som Filippinerna försökt ge en regional och internationell dimension.⁵³ Vissa bedömare menar att Filippinerna står USA relativt nära avseende synen på gemensamma alliansansträngningar.⁵⁴ Även om Filippinerna inte är den militärt starkaste länken i Fjärran Östern har landet utökat sin försvarssamverkan, särskilt med Vietnam, men även med Australien och Japan.⁵⁵ Detta rimmar med de amerikanska ambitionerna om ett nätverk av allianser. Men andra bedömare menar att detta inte ska förväxlas med att Filippinerna är berett att stödja ett nätverk av allianser eller samverkan med ASEAN.⁵⁶ Filippinernas agenda inbegriper således i första hand inte en anpassning till USA förändringsarbete av allianserna.

Thailand

Thailand är en viktig handelspartner för USA och landet har även ett strategiskt läge i Sydostasien. Redan 1833 skrev länderna under ett handelsavtal. Ländernas militära allians går tillbaka till 1954 och ett tidigt försök till regionalt försvarssamarbete, *Southeast Asia Treaty Organization* SEATO. Det bekräftades som en allians i en kommuniké 1962.⁵⁷ Dessutom kom länderna 2012 överens om en ny vision för sina försvarsrelationer, *the Joint Vision Statement for the Thai-U.S. Defense Alliance*.⁵⁸

Den faktiska närvaron av amerikansk trupp är ringa, cirka 250 man.⁵⁹ Men USA har tillgång till både en flyg och en flottbas i Thailand, vilka använts för logistikbehov under USA:s omfattande militära insatser i Asien och Mellanöstern. Den amerikanska militären uppskattar möjligheterna att öva i Thailand, som även står värd för en av världens största multilaterala militärövningar, med mer än

⁵¹ Lum och Dolven, ss. summary, 12 och 9.

⁵² Intervju med Ely Ratner, (2014).

⁵³ Lum och Dolven, ss. 17-18 och Kiley och Szechenyi, ss. 22-23. Den internationella dimensionen består av eventuell hjälp av en tribunal baserad på Förenta nationernas havsrättskonvention, *United Nations Conference on the Law of the Sea*, UNCLOS. USA har inte antagit den, men stödjer en multilateral process.

⁵⁴ Intervju med Ely Ratner, (2014).

⁵⁵ Lum och Dolven, s. 10 och Kiley och Szechenyi, s. 36.

⁵⁶ Baker och Glosserman, s. 85.

⁵⁷ Chanlett-Avery och Dolven, ss. 6-7.

⁵⁸ State Department, U.S. Relations With Thailand, Bureau of East Asian and Pacific Affairs Fact Sheet, September 4, (2014), se. <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2814.htm>.

⁵⁹ IISS, Regional Security Assessment 2014, s. 18.

10000 deltagare.⁶⁰ Men amerikanska förslag om ytterligare amerikanska faciliteter, möttes inte initialt av omedelbar positiv respons från thailändskt håll. Trots det hoppas USA få tillgång till thailändska flottbaser, och att USA ska kunna rotera fartyg till Thailand.⁶¹

Att Thailand genomgått ännu en militärkupp kan vara ett problem för återbalanseringen. Med ett militärt styre försämras förutsättningarna för landet att ikläda sig en ledande roll i regionala sammanhang, såsom ASEAN.⁶² Det kan dessutom bli svårare för Obama-administrationen att stärka den befintliga alliansen,⁶³ bland annat då USA helst vill stärka demokratier. Dessutom kan det försvåra utvecklingen av samverkan mellan USA:s allierade och partner i regionen.

Thailands band till Kina kan komma att stärkas. Thailand har inga territoriella tvister med Kina. Dessutom har Thailand både starka ekonomiska och militära band till Kina. De senare involverar både vapenexport till Thailand, men även samverkan. Kuppen kan ge Kina möjlighet att flytta fram sina positioner i frågor om militär samverkan.⁶⁴

Thailand antas visserligen vara positivt till stärkta band med USA, enligt vissa bedömare, men vill inte äventyra sina relationer med Kina.⁶⁵ Detta kan bli en utmaning för återbalanseringen, och särskilt utvecklingen till ett nätverk anført av USA. En del andra bedömare går längre och menar att det är lättare för Thailand att kvarstå som allierad till USA än att överge alliansen. Därtill finns ett visst mått av missnöje med USA som allierad. Thailand förefaller inte vara intresserat av idéer om särskilt samverkan med USA och andra amerikanska allierade inom ramen för regionala organisationer med säkerhetspolitisk inriktning.⁶⁶ För USA:s del är Thailands inställning att inte entydigt välja sida mellan Kina och USA problematiskt och dessvärre vanlig bland andra länder i Fjärran Östern. De kan fortsatt komma att föredra att samverka med både USA och Kina,⁶⁷ istället för att tydligt stärka relationerna med USA.

⁶⁰ Chanlett-Avery och Dolven, ss. 7 och 8, och Kiley och Szechenyi, s. 35. Övningen är Cobra Gold.

⁶¹ Kiley och Szechenyi, ss. 35-36.

⁶² Chanlett-Avery och Dolven, ss. 7 och 8.

⁶³ Chanlett-Avery och Dolven, ss. 7 och 8.

⁶⁴ Chanlett-Avery och Dolven, ss. 7 och 8 samt 11-12.

⁶⁵ Sutter, m.fl., s. 24.

⁶⁶ Baker och Glosserman, s. 86.

⁶⁷ Intervju med David Lampton, (2014).

Australien

De amerikanska investeringarna i Australien är betydande och länderna har sedan 2005 ett frihandelsavtal. De bilaterala amerikansk- australiensiska säkerhetspolitiska banden är dessutom både starka och gamla. Dessa band går tillbaka till 1951 (ratificerad 1952) då länderna tillsammans med Nya Zeeland ingick i en allians, *Australia, New Zealand, United States Security Treaty*, ANZUS. Nya Zeeland ingår inte längre i alliansen. Efter den 11 september stärktes banden och 2007 tillkom ett bilateralt avtal, *the Australia-US Defense Trade Cooperation Treaty*, som underlättade för försvarsindustrisamarbete och handel med vapenmateriel. Återbalanseringen har förstärkt de redan nära relationerna ytterligare.⁶⁸

Basering i Australien underlättar för amerikansk närvaro i Indiska oceanen.⁶⁹ Australiens strategiska läge beror både på landets relevans för Sydostasien men även för utvecklingen i Indiska oceanen. Detta är viktigt för flödessäkerheten. USA avser att upprätthålla den, och de så kallade *sea lines of communication*, SLOC för världshandelns skull. Dessutom återfinns flera av de strategiskt viktiga snäva sjöfartspassager i anslutning till oceanen, såsom Hormuzsundet och Malackasundet.⁷⁰ Australiens strategiska betydelse låg sannolikt till grund för den amerikanska militära satsningen 2011 – i linje med återbalanseringen – på att 2012 rotera in 200-250 marinkårssoldater. Avsikten är att detta på sikt ska motsvara en hel *Marin Air Ground Task Force* om 2500 man.⁷¹ Detta kan ses som en blygsam satsning, men inriktningen inbegriper även planer på utökade möjligheter för USA att nyttja australiensiska flygbaser och en flottbas.⁷²

Även för Australiens, precis som för Japan och Sydkorea, beror tilltron till återbalanseringen på den amerikanska uthålligheten. Icke desto mindre är Australien öppet för nätverkande inom USA:s allianssystem. Sedan 2002 har USA, Japan och Australien utvecklat en trilateral samverkan, en trilateral säkerhetsdialog.⁷³ De trilaterala ansträngningarna mellan USA, Australien och Japan är åter lika aktuella som de var 2007.⁷⁴ Sedan 2007 har Australien och Japan en bred bilateral samverkan kring säkerhet.⁷⁵ Australien verkar dessutom för att inkludera USA i regionala säkerhetspolitiska ansträngningar, såsom *the East Asia*

⁶⁸ Kiley och Szechenyi, ss. 30-31 och 32, och se Office of the United States Trade Representative, <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>. Se även Office of the Historian, Milestones: 1945–1952: The Australia, New Zealand and United States Security Treaty (ANZUS Treaty), 1951, <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/anzus>.

⁶⁹ Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

⁷⁰ Kiley och Szechenyi, s. 31.

⁷¹ Manyin, m.fl., s. 5.

⁷² Manyin, m.fl., s. 5.

⁷³ Vaughn, (2012), s. 9, och Kiley och Szechenyi, s. 33.

⁷⁴ Intervju med Ely Ratner, (2014).

⁷⁵ Vaughn, (2012), s. 9, och Kiley och Szechenyi, s. 33.

Summit.⁷⁶ Australien kan underlätta för USA med att bidra till en informell samverkan – även regionalt – kring säkerhetspolitiska frågor, såsom energi. Detta kan komma att äga rum vid sidan av multilaterala fora.⁷⁷ Det pekar mot att Australien ständigt är beredd till samverkan i en slags *coalition-of-the-willing-anda*.

Även relationerna med Australien är behäftade med utmaningar. En framträdande amerikansk bedömare hävdar att Australien borde kunna spendera mer på sitt försvar.⁷⁸ Australien har å sin sida sedan 2009 varit bekymrat över Kinas militära utveckling och vill engagera USA i den regionala utvecklingen. I enlighet med det har landet varit mottagligt för den amerikanska återbalanseringen.⁷⁹ Likväl kan det vara påfrestande för Australien att väga intressen avseende Kina mot starka relationerna till USA.⁸⁰ Det finns debattörer i Australien som ifrågasätter banden till USA. Sådana debattörer ser en motsättning mellan att knyta Australien nära USA i försvarsfrågor när den säkerhetspolitiska omvärlden förändras och Australiens ekonomiska framtid ligger i Asien. Australien har dock sedan länge stött multilaterala ansträngningar, såsom ASEAN, och även försökt närma sig Indien i viss mån till gagn för multilaterala ansträngningar.⁸¹ Men ett engagemang för ASEAN innebär inte starkare band till USA det kan till och med innebära motsatsen. Emellertid är Australien den allierad där flest tillfrågade, i en internationell undersökning, tror att Kina så småningom kommer att ersätta USA som supermakt. I detta hänseende utmärker sig Australien som pessimistiskt.⁸² Än så länge är dock Australien en pålitlig allierad till USA och dess åtgärder, såsom återbalanseringen.

⁷⁶ Baker och Glosserman, s. 83.

⁷⁷ Danielle Chubb, Down Under and in Between: Australian Security Perspectives in the 'Asian Century', i Carl Baker och Brad Glosserman (reds.), *Doing More and Expecting Less: The Future of US Alliances in the Asia Pacific* Pacific Forum CSIS – Issues & Insights Vol. 13 – Np. 1. Honolulu, Hawaii, januari (2013), s. 24.

⁷⁸ Intervju med Michael O'Hanlon, (2014).

⁷⁹ Vaughn, (2012), s. summary, och Sutter, m.fl., s. 22.

⁸⁰ Intervju med Ely Ratner, (2014).

⁸¹ Debattören i fråga är framförallt Hugh White. Se Baker och Glosserman, s. 82.

⁸² PEW, Global Indicators Database, Pew Research Global Attitudes Project, (2014), <http://www.pewglobal.org/database/indicator/33/group/7/>, se frågan: Balance of Power, World's Leading Superpower, Will China eventually replace the U.S. as the world's leading superpower?. Jämförelsen görs med mätningar från både 2013 och 2014, (För Thailand finns endast uppgifter för 2014 och för Australien endast för 2013).

Fyra viktiga relationer

Taiwan

Taiwan är USA:s tolfte handelspartner, men landets säkerhetspolitiska betydelse härrör från den komplicerade relationen till Kina.⁸³ Taiwan är synnerligen viktigt för USA:s strategiska position i Fjärran Östern. Dels återfinns landet mittemellan Nordostasien och Sydostasien. Dels är landet avgörande för amerikansk avskräckning och USA:s relationer till landet utgör en fråga om trovärdighet inför andra partner och allierade, menar en bedömare.⁸⁴ USA vill emellertid inte lyfta fram Taiwan i återbalanseringen. Således har landet ingen roll i moderniseringen av USA:s allianssystem.⁸⁵

Amerikanska relationer med Taiwan regleras sedan 1979 av *the Taiwan Relations Act* efter att USA inte längre erkände Taiwan som en suverän stat.⁸⁶ USA har dock åtagit sig att förse Taiwan med försvarsförmåga och kunna bistå Taiwan militärt i händelse av ett kinesiskt angrepp,⁸⁷ men det utgör inte samma slags förpliktelse som en försvarsallians.⁸⁸ Länderna har upprätthållit nära ”icke-officiella” relationer, vilket varit särskilt tydligt när det kommer till amerikansk försvarsmaterielexport till Taiwan.⁸⁹ När USA och Kina eftersträvar bättre relationer med varandra undviker de ofta problematiken avseende Taiwan. En del amerikanska beslutsfattare kan komma att se förhållandet till Taiwan som ett möjligt påtryckningsmedel gentemot Kina, till exempel i form av vapenförsäljning till Taiwans försvar.⁹⁰

Kina kan se Taiwan som USA:s problem, i så måtto att det blir upp till den amerikanska administrationen att påtala att den föredrar en presidentkandidat i Taiwan som inte väcker den infekterade frågan om självständighet. Men vid valet i Taiwan 2016 kan frågan om självständighet åter bli aktuell och plötsligt bli ett problem för sino-amerikanska relationer om oppositionspartiet vinner valet och lyfter frågan.⁹¹

2016 kan således bli ett skrämmande år menar en bedömare. Den kinesiska hanteringen av motsättningar i Hong Kong betyder att trovärdigheten för den

⁸³ Shirley A. Kan och Wayne M. Morrison, U.S.-Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues, the Congressional Research Service, (2014), s. summary.

⁸⁴ Intervju med Patrick Cronin, (2014).

⁸⁵ Intervju med Yun Sun, (2014).

⁸⁶ Kan och Morrison, summary.

⁸⁷ Swaine, ss. 85-86.

⁸⁸ Den förutvarande *the U.S.-ROC Mutual Defense Treaty*, Shirley A. Kan, Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990, the Congressional research service, (2014), s. summary.

⁸⁹ Kan och Morrison, summary, och se Kan, Taiwan: Major U.S. Arms Sales.

⁹⁰ Intervju med David Lampton, (2014).

⁹¹ Intervju med Yun Sun, (2014).

kinesiska policyn om ”ett land två system” har upphört enligt en bedömare. Den avsågs, enligt samme bedömare, med tiden kunna omfatta Taiwan. USA kan komma att överraskas av ökad spänning mellan Taiwan och Kina, men Kina kan välja många tillvägagångsätt avseende Taiwan, såsom att avvakta eller göra någon slags överenskommelse.⁹² Enligt officiella uttalanden från den amerikanska underrättelsetjänsten gynnar den nuvarande utvecklingen Kina, både militärt och ekonomiskt.⁹³ Taiwan involveras långsamt alltmer i kinesiska angelägenheter. Men en amerikansk bedömare menar att Kina inte kan tillåtas ta Taiwan för givet genom långsamt verkande kinesiskt tvång.⁹⁴ En annan bedömare hävdar till och med att det är en mardröm för USA att avgöra på vilket sätt det ska bistå Taiwan i händelse av krig.⁹⁵

Återbalanseringen har inte lyft fram Taiwan eller aktualiserat landet som en del av USA:s allianssystem eller strategiska partnerskap. Taiwan är trots detta positivt inställt till återbalanseringen.⁹⁶ Taiwan kan dra nytta av återbalanseringen eftersom landet drar nytta av en stor amerikansk närvaro i regionen.⁹⁷ Det borde vara möjligt för Taiwan att spendera mera på sitt försvar, men det skulle riskera att bidra till ökad spänning och även till att väcka frågan om landets autonomi.⁹⁸

Relationerna mellan Kina och Taiwan verkar stabila enligt företrädare för PACOM, bland annat på grund av nära ekonomiska relationer. Men Kina förefaller, enligt denne företrädare, att vara inriktat mot en militär kapacitet som kan hantera en konflikt med Taiwan. Dessa förberedelser inbegriper förutsättningen att USA bidrar till Taiwans försvar. För USA:s del kvarstår det militära hotet, inklusive invasion, mot Taiwan.⁹⁹

Singapore

Singapore är en handelsberoende stat och en viktig handelspartner för USA och länderna har sedan 2004 dessutom ett frihandelsavtal. Förutom sitt strategiska läge i Sydostasien, och särskilt vid den snäva sjöfartspassagen Malackasundet, är Singapore en viktig aktör i ASEAN.¹⁰⁰

Roteringen av fyra amerikanska fartyg 2013 till Singapore, som kan operera i grunt vatten, uppmärksammades som en militär del av den amerikanska återbalanseringen. Viktigare är kanske att USA och Singapore sedan 2005 har ett

⁹² Intervju med Dean Cheng, (2014).

⁹³ Kan och Morrison, s. 11.

⁹⁴ Intervju med Patrick Cronin, (2014).

⁹⁵ Intervju med Mathew Burrows, (2014).

⁹⁶ Sutter, m.fl., s. 21.

⁹⁷ Intervju med Richard Bush III, (2014).

⁹⁸ Intervju med Michael O’Hanlon, (2014).

⁹⁹ Kan och Morrison, s. 11.

¹⁰⁰ Chanlett-Avery, (2013), ss. summary och 1.

Strategic Framework Agreement, som utvecklats ur idén om ”*places not bases*”. Det är inte en allians men innebär ett militärt samarbete. Obama-administrationen har kunnat bygga på detta avtal och stärka ländernas militära samverkan.¹⁰¹ Med avtalet har USA bland annat tillgång till en flygbas och en flottbas. I Singapore finns också den enda hamnen med stöd för ett amerikanskt hangarfartyg. Avtalet medgav att USA kunde rotera in stridsflygplan till Singapore.¹⁰² Landet är viktigt för USA för att återbalanseringen ska lyckas i såväl Sydostasien som Fjärran östern. Men Singapore vill hålla sig väl med både USA och Kina men samtidigt har landet sedan tre decennier försvarssamarbete med Taiwan i form av årliga militärövningar.¹⁰³ Singapore balanserar dock mellan USA och Kina, menar en erfaren bedömare.¹⁰⁴ Denna tvekan kan liknas vid hur flera länder i regionen agerar, exempelvis Thailand, som diskuterats ovan.

Singapore eftersträvar regional stabilitet och har välkomnat återbalanseringen, men har varnat för att den kan uppfattas som ett inringningsförsök av Kina.¹⁰⁵ Den ökade amerikanska närvaron handlar dock inte om att förbereda amerikanska styrkor för krig med Kina. Exempelvis är den amerikanska närvaron i Singapore inte ägnad åt förberedelser för krigföring. Den ökade amerikanska närvaron som lanserats med återbalanseringen handlar om att visa närvaro.¹⁰⁶

Singapore vill sannolikt stödja regional säkerhet för att motverka en mer äventyrlig kinesisk säkerhetspolitik. Så länge den amerikanska närvaron uppfyller detta krav är den sannolikt välkommen. Skulle USA inte lyckas förhindra ett aggressivt Kina, kan Singapore välja en annan inriktning, än att sätta sin tilltro till USA. Således är Kina en begränsande faktor i denna relation.¹⁰⁷

Indien

Indien är en växande regional stormakt och en av de viktigaste aktörerna i Fjärran östern och för USA:s målsättningar i regionen.¹⁰⁸ Indien har dock inte samma ekonomiska betydelse som Kina. Relationerna mellan USA och Indien kan komma att stärkas ännu mer i framtiden.¹⁰⁹

USA har sedan 2004 försökt stärka och fördjupa relationerna med Indien i form av ett strategiskt partnerskap, *strategic partnership*. Länderna har närmat sig varandra

¹⁰¹ Manyin, m.fl., s. 5.

¹⁰² Chanlett-Avery, (2013), s. 3-4, och avseende hamnen, Intervju med David Lampton, (2014).

¹⁰³ Chanlett-Avery, (2013), s. 3-4.

¹⁰⁴ Intervju med Jonathan Pollack, (2014).

¹⁰⁵ Chanlett-Avery, (2013), s. 3-4.

¹⁰⁶ Intervju med Michael O'Hanlon, (2014).

¹⁰⁷ Se Chris Rahman, Singapore: Forward Operating Site, i Carnes Lord och Andres S. Erickson (reds.) *Rebalancing U.S. Forces – Basing and Forward Presence in the Asia-Pacific*, Naval Institute Press, (2014), s126.

¹⁰⁸ Sutter, m.fl., s. 25.

¹⁰⁹ Intervju med Mathew Burrows, (2014).

på en rad områden som inkluderar ekonomiska och försvarsrelaterade frågor. En av de bakomliggande amerikanska målsättningarna med närmandet är ett mål om att uppnå en stabil maktbalans i Asien.¹¹⁰ 2014 förlängdes avtal mellan länderna vilket underlättar för överföring av vapentechnologi och gemensam produktion.¹¹¹ Obama-administrationen har gjort ytterligare framsteg avseende den betydande och besvärliga frågan om civil kärnenergi. Länderna verkar nu ha nått fram till en uppgörelse som underlättar för samverkan på området.¹¹²

Indien har inte välkomnat tidigare uttalanden om att landet är avgörande för återbalanseringen. Men sedan 2015 har länderna en gemensam vision för Asien och Stillahavsregionen. Den handlar om både om säkerhet och ekonomi. Den baseras till del på både återbalanseringen och Indiens egna *Act East Policy*. Men Obama-administrationens företrädare understryker att den gemensamma visionen inte ska tolkas som *containment* av Kina. Istället menar USA att det handlar om att länderna vill se en regelbaserad ordning i regionen.¹¹³ Mot bakgrund av Kinas ökande säkerhetspolitiska betydelse ses det amerikanska militära engagemanget i Fjärran Östern som något positivt.¹¹⁴ Indien kan dock visa sig fortsatt tveksam till den amerikanska uthålligheten med återbalanseringen.¹¹⁵

Indien bidrar i viss mån till ett nätverk av relationer relaterat till USA:s allianssystem. Före återbalanseringen gjordes vissa försök till samverkan mellan USA, Indien, Australien och Japan. Efter att återbalanseringen lanserades har det förts trilaterala samtal mellan Indien, USA och Japan. Dessutom har Indien samverkat på försvarsområdet med Singapore och Filippinerna och har ingått ett bilateralt strategiskt partnerskap med Sydkorea.¹¹⁶

Nya Zeeland

Från 1951 till 1984 var USA och Nya Zeeland allierade,¹¹⁷ men sedan dess är den bilaterala alliansen vilande. Den amerikanska relationen till Nya Zeeland har blivit

¹¹⁰ Kronstadt och Pinto, ss. 1, 4-5 och 28.

¹¹¹ Intervju med Patrick Cronin, (2014).

¹¹² Samuel Bergenwall, Obama i New Delhi – ett nytt kapitel i den indo-amerikanska relationen, FOI Memo, (2015).

¹¹³ Bergenwall.

¹¹⁴ Kronstadt och Pinto, s. 39. Sutter, m.fl., s. 25.

¹¹⁵ Kronstadt och Pinto, ss. 28 och 30.

¹¹⁶ Kronstadt och Pinto, ss. 28 och 30.

¹¹⁷ Flera källor även officiella är lite otydliga på när exakt alliansen med USA upphörde, de hänvisar till tidspannet 1984-1986. Olika källor menar att alliansen upphörde då en ny regering tillträdde 1984 med vallöfte om att Nya Zeeland skulle lämna ANZUS. Andra menar att det först var 1986 som USA suspenderade sina garantier till Nya Zeeland efter att 1985 ha nekats att besöka landet med ett fartyg som kunde vara kärnvapenbestyckat. Se Amy L. Catalinac, Why New Zealand Took

ett strategiskt partnerskap, som utvecklats som sådant sedan 2010. Men det innebär inte att försvarsalliansen återställts. Bland annat till följd av återbalanseringen har dock länderna tagit flera kliv mot att åter närma sig varandra, och den militära samverkan kan komma att fördjupas.¹¹⁸

Både USA och Nya Zeeland bidrar till den maritima övervakningen i denna del av Stillahavsområdet och för öländer i Stilla havet, *Pacific Island Countries*. Nya Zeeland och Australien har nära försvarsrelationer sedan lång tid tillbaka och det har fortfarande en alliansrelation, *alliance relationship*. Värt att lyfta fram är även ANZAC, eller Canberrapakten från 1944 om gemensamma intressen. Med ANZUS hade länderna även en gemensam allians tillsammans med USA, för Nya Zeelands del endast fram till mitten av åttiotalet. Sedan ANZUS inte längre inkluderar Nya Zeelands har relationen till Australien vidareutvecklats från 1991 i form av en mycket nära försvarsrelation *Closer Defence Relations*, CDR, men det är inte ett formellt avtal.¹¹⁹

Multilaterala fora och USA:s allianser och viktiga relationer

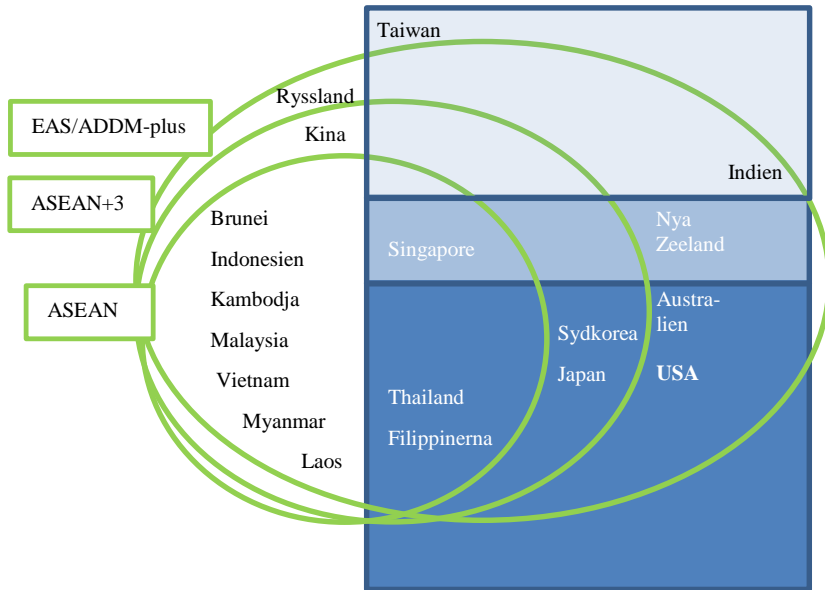
För att förstå en del av utmaningarna för USA:s återbalansering och särskilt landets relationer med allierade och partner i Asien kan det vara viktigt att se hur de överlappar med multilaterala fora, med fokus på ASEAN. Bilden nedan visar viktiga samverkansformer i Asien och hur de överlappar med USA:s allianssystem. I cirklarna återfinns multilaterala fora. Boxarna inbegriper länder med vilka USA har viktiga relationer och som berörts tidigare i studien.

Itself out of ANZUS: Observing “Opposition for Autonomy” in Asymmetric Alliances, *Foreign Policy Analysis* (2010) 6, ss. 317–338.

¹¹⁸ Bruce Vaughn, *New Zealand: U.S. Security Cooperation and the U.S. Rebalancing to Asia Strategy*, the Congressional Research Service, (2013), ss. 1-4, och Sutter, m.fl., s. 22.

¹¹⁹ Vaughn, (2013), ss. 1, 5-6 och 9. Relationen till Australien halls samman i inriktningen *Closer Defence Relations*, CDR. Se även New Zealand Foreign Affairs and Trade, Australia, <http://www.mfat.govt.nz/Foreign-Relations/Australia/3-Defence-links/index.php>. Se även New Zealand History, NZ and Australia sign the Canberra Pact 21 January 1944, <http://www.nzhistory.net.nz/nz-and-australia-sign-the-canberra-pact>.

Bilden visar multilaterala regionala fora: hur de överlappar med varandra (cirklarna) och med för USA viktiga relationer (boxarna).



(Bilden, källor. Organisationers hemsida och IISS,¹²⁰ samt föregående kapitel avseende USA:s allianser.)

Den nedersta boxen inkluderar USA:s fem bilaterala försvarsallianser. Den mellersta boxen inkluderar Singapore, som uppmärksammas i återbalanseringens militära ansträngning och den vilande alliansmedlemmen Nya Zeeland. Boxen längst upp inkluderar den strategiska partnern Indien och Taiwan, till vilket USA har försvarsåtaganden. Bilden visar inte ASEAN Regional Forum, ARF, som också bygger på ASEAN, eftersom ARF inkluderar väldigt många länder och är ett lösare

¹²⁰ IISS, Regional Security Assessment 2014, s. 198. Se figure 1. Selected Asian regional organization architecture. ADDM är ASEAN ländernas försvarsministrars möte, *the ASEAN Defence Ministers' Meeting*, ADMM. ADDM-plus inkluderar ASEAN:s åtta dialogpartnerna och syftar till att stärka samverkan avseende fred och säkerhet i regionen. Se ASEAN, ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM), <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/category/asean-defence-ministers-meeting-admm>.

forum. I ARF återfinns Pakistan, Nord Korea och Mongoliet. USA har verkat i detta forum för att påverka Kinas territoriella anspråk i regionen.¹²¹

¹²¹ Sheldon Simon, US-Southeast Asia Relations: Deep in South China Sea Diplomacy Comparative Connections, A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations, (2011). Se även Ann Jung, ASEAN and the South China Sea: Deepening Divisions, An Interview with Ian Storey, the National Bureau of Asian Research, 16 juli, (2012), <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=262>, och om ASEAN Regional Forum, se <http://aseanregionalforum.asean.org/about.html>.

Denna studie belyser amerikansk säkerhetspolitik och strategiska prioriteringar i Asien och Stilla-havsområdet – Fjärran Östern – genom en analys av den pågående amerikanska återbalanseringen till regionen. Policyn är resultat av att Obama-administrationen anser att regionens geopolitiska betydelse ökar. Kina framstår alltmer som en potentiell rival till USA samtidigt som regionen blir allt viktigare ekonomiskt.

Återbalanseringen inkluderar ett förändringsarbete av USA:s allianssystem i regionen som består av fem försvarsallianser. Samtidigt utvecklar USA sina partnerskap med andra länder. Sannolikt vill USA utveckla ett nytt nätverk av både allierade och partner, dels för att stärka sitt inflytande och dels för att bidra till regional stabilitet.

Den säkerhetspolitiska spänningen i regionen har tilltagit, vilket bland annat visar sig i territoriella dispyter gällande den Syd-kinesiska sjön. Dessutom kvarstår flera utestående säkerhetspolitiska frågor sedan det kalla kriget, rörande exempelvis Taiwan och Koreahalvön.

Den amerikanska återbalanseringen handlar om mer än försvarspolitiska åtgärder. Högnivåbesök är ett diplomatiskt medel med vilket USA försöker stärka sin ställning i regionen. Omslaget visar ett exempel, president Obama på besök i ett kloster i Thailand under en rundresa i Asien. Mycket talar för att han vill övertyga regionen om att återbalanseringen är högt prioriterad.

Studien belyser USA hållning i regionen och knyter an till relaterade frågor som frihandelsavtalet *the Trans-Pacific Partnership*, TPP, multilateral regional samverkan, såsom ASEAN, och risken för regional kapprustning.