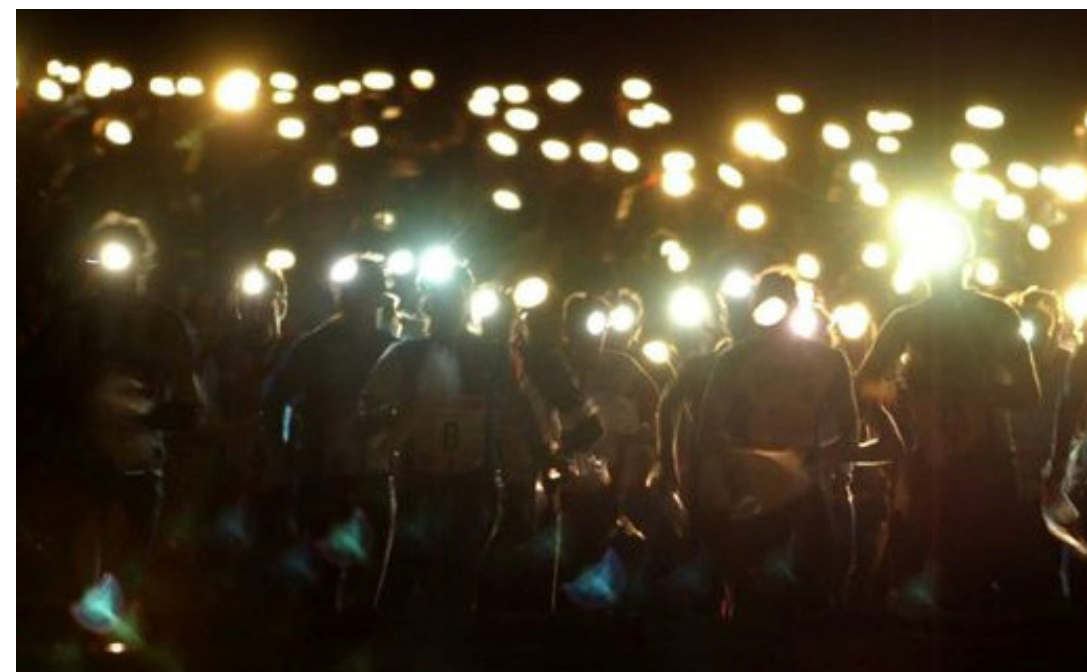


NIKLAS GRANHOLM, MADELENE LINDSTRÖM (RED.)

Strategisk utblick 2010: Säkerhetspolitisk nattorientering?



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Niklas Granholm, Madelene Lindström (red.)

Strategisk utblick 2010: Säkerhetspolitisk nattorientering?

Bildomslag: Scanpix

Titel	Strategisk utblick 2010: Säkerhetspolitisk nattorientering?
Title	Strategic outlook 2010
Rapportnr/Report no Rapporttyp Report Type Månad/Month Utgivningsår/Year	FOI-R--2975--SE Användarrapport User report Juni/June 2010
Antal sidor/Pages ISSN	96 ISSN 1650-1942
Kompetenskloss	1. Säkerhetspolitisk analys
Projektnr/Project no Godkänd av/Approved by	I1627 Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency Department of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

FÖRORD

Den säkerhetspolitiska forsknings- och studieverksamheten vid FOI har till uppgift att analysera säkerhetsrelaterade problem i omvärlden och dra slutsatser kring hur de kan påverka Sverige. När Strategisk utblick lanserades för första gången 2009 var avsikten främst att ge orientering och överblick över utmaningar som tjänstemän och beslutsfattare har att förhålla sig till. Samtidigt kunde den ses som ett initierat inlägg i den svenska säkerhetspolitiska debatten. *Strategisk utblick 2009 – Säkerhetspolitisk försränning?* mottogs väl och blev en av årets mest uppmärksammade och lästa rapporter. FOI beslöt därför att fortsätta denna satsning. FOI är en i huvudsak uppdragsfinansierad civil myndighet som sorterar under Försvarsdepartementet. Strategisk utblick har dock initierats av FOI och finansierats med interna medel för att på ett lättillgängligt sätt sprida forskningsresultaten.

I *Strategisk utblick 2010 – Säkerhetspolitisk nattorientering?* analyserar FOI:s säkerhetspolitiska forskare kända, men också nya och mindre kända, utmaningar inom sina respektive specialområden. Uppdraget till författarna har varit att utifrån existerande kunskapsbas och sin strategiska magkänsla åstadkomma en framåtblickande analys. Artiklarna täcker utvecklingen fram till slutet av maj 2010. Alla FOI:s säkerhetspolitiska forskningskluster har inte kunnat beredas utrymme. Strategisk utblick 2010 gör inga anspråk på att ge en fullständig omvärldsbild. Sammantaget ger dock de 14 olika bidragen ett brett perspektiv på några av de viktigare globala utmaningarna nästa regering kommer att möta.

Studiens artiklar kan antingen läsas enskilt eller som en helhet. Det valda formatet och strävan efter lättillgänglighet har inneburit att författarna begränsat antalet referenser.

Redaktörerna vill tacka Johan Tunberger, före detta överingenjör vid FOI, som förtjänstfullt granskat samtliga texter och kommit med konstruktiv kritik och sporrat oss att förbättra studien. Ett särskilt tack riktas också till Kristina Zetterlund, Johannes Malminen samt Lena Lobelius som alla på olika sätt bidragit till arbetet. De svagheter som kvarstår ligger dock helt och hållet på författarna och redaktörerna.

Stockholm i juni 2010,

Madelene Lindström
Projektledare och redaktör

Niklas Granholm
Redaktör

Sammanfattning

Syftet med FOI:s årliga Strategiska utblick är att bidra till den strategiska diskussionen i Sverige. Studien är framtidsblickande och uppmärksammar trender och möjliga konsekvenser på en rad geografiska och tematiska områden. Enskilt och tillsammans ger bidragen en rad olika perspektiv på viktiga utvecklingstendenser som kan komma att förändra och påverka Sveriges säkerhetspolitiska och strategiska sammanhang.

Studien pekar på genomgripande strategiska förändringar som leder till en accelererande geostrategisk förskjutning från väst till öst. Förändringarna manifesteras till exempel genom global ekonomisk kris, allt påtagligare klimatförändringar, snabb teknologisk utveckling och ny tillämpning av denna samt fortsatta utmaningar från icke-statliga aktörer. Förändringarna växelverkar på ett sätt vi inte kan förutse fullt ut, vilket gör utfallsrummet brett. Vi vet inte vilken värld detta kommer att leda till, men vi kan vara säkra på att bli överraskade.

De samtidiga och snabba förändringarna ger en dynamik som kommer att få omfattande konsekvenser på global nivå. Omfördelning av makt och resurser förändrar de politiska, ekonomiska och militära förutsättningarna och därmed spelreglerna i det internationella systemet. Föreliggande studie är ett bidrag för att bättre förstå hur dessa utmaningar kan komma att se ut.

Nyckelord: Afghanistan, Afrika, Afrikanska unionen, Asien, Arktis, bistånd, cybersäkerhet, cyberkrigföring, Danmark, ekonomi, finanskris, försvarspolitik, EU, Grönland, internationella insatser, Iran, Island, Jemen, Kina, Korea, Mellanöstern, Nato, Norden, PRT, Ryssland, Sverige, säkerhetspolitik, utveckling, USA, utrikespolitik.

Summary

The purpose of FOI's annual Strategic outlook is to contribute to strategic discussions in Sweden. The study analyses a number of international trends and their possible consequences from both geographical and thematic perspective.

The articles in this study provide an array of the important trends and international developments that will influence and change the Swedish strategic context and thus have an impact upon Swedish security policy. Overall the articles in this study indicate a strong international dynamic. The pace of change in the international field has increased over the year. The study indicates that we may be on the midst of profound strategic change. The global system is under stress and the strategic dynamic is under way that could lead to systemic change.

The Swedish political and administrative system thus faces several challenges. Political, economic as well as military dynamic often develop in parallel and independently of each other. Sometimes these developments interact and drive events in a different and unexpected direction. In order to meet these challenges, Sweden has to analyse a great number of subject areas and their different combinations. With limited resources, Sweden must adapt and stand prepared to act independently or in coalition. Challenges may have to be faced at short notice. This study is a contribution to better understand what those challenges may be.

Keywords: Afghanistan, Africa, African Union, Asia, Arctic, assistance, cyber security, China, cyber warfare, defence policy, Denmark, development, economy, financial crisis, foreign aid, foreign policy, European Union, Europe, Greenland, Iran, Iceland, Yemen, Korea, Middle East, NATO, Nordic security, peace support operations, PRT, Russia, Security, Sweden, USA.

Definitioner och förkortningar

ACT	Allied Command Transformation
BNP	Bruttonationalprodukt
COIN	Counter insurgency
DOS	Denial of Services
ETIM	East Turkistan Islamic Movement
EU	Europeiska unionen
FIA	Federal Investigation Authority
GSFP	Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (Common Security and Defence Policy, CSDP)
GUSP	Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Common Foreign and Security Policy, CFSP)
IAEA	Internationella atomenergiorganet
ICW	Indian Cyber Warriors/Hindu Militant Group
IDPs	Internally Displaced People
IMF	Internationella valutafonden
ISAF	International Security Assistance Force
NAC	North Atlantic Council
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
NICS	National Informatics Centre
OIC	Islamiska konferensorganisationen
PCA	Pakistan Cyber Army
PHC	Pakistan Hackers Club
PRT	Provincial Reconstruction Teams
PSS	Permanent strukturerat samarbete
UNHCR	FN:s flyktingorgan
WTO	Världshandelsorganisationen

Innehållsförteckning

Definitioner och förkortningar	6
1 Inledning: Strategisk utblick 2010 - säkerhetspolitisk nattorientering?	9
2 EU som global aktör post Lissabonfördraget – mot framtiden på sparlåga?	11
3 Nato ändrar Sveriges militära läge	17
4 Ett USA i gamla hjulspår?	23
5 Ryssland: råvaruexportör eller innovationsdriven granne i öst?	29
6 Kina globaliserar sina interna angelägenheter: Tibet och Xinjiang i världspolitiken	35
7 Korvetten som sprängdes – Nordostasiatisk säkerhet påverkas negativt	41
8 Iran åter på kollisionkurs med Väst	49
9 Krisen i Jemen: en lokal konflikt eller en global säkerhetsrisk?	55
10 Åter till Afrika	59
11 Arktis och Nordatlanten – Sveriges norra närområde förändras	65
12 I kölvattnet eller bogsvalet? Utmaningar i den ekonomiska krisens spår	72
13 Afghanistan: PRT ett framgångsrikt koncept?	79
14 Säkerhet och utveckling – mot ett integrerat synsätt?	83
15 Cyberkrig mellan hackergrupper utvecklar nya hotbilder	87
Författarpresentationer	94

1 Inledning: Strategisk utblick 2010 - säkerhetspolitisk nattorientering?

Niklas Granholm, Madelene Lindström, Johannes Malminen

Världen av idag kännetecknas av genomgripande strategiska förändringar som leder till en accelererande geostrategisk förskjutning från väst till öst. Förändringarna manifesteras till exempel genom global ekonomisk kris, allt påtagligare klimatförändringar, snabb teknologisk utveckling och ny tillämpning av denna samt fortsatta utmaningar från icke-statliga aktörer. Förändringarna växelverkar på ett sätt vi inte kan förutse fullt ut, vilket gör utfallsrummet brett. Vi vet inte vilken värld detta kommer att leda till, men vi kan vara säkra på att bli överraskade. Om historiska exempel säger oss någonting så är det att stora systemförändringar kan bli mycket kostsamma och i värsta fall också blodiga. Som bekant upprepar sig inte historien men den rimmar ibland.

De samtidiga och snabba förändringarna ger en dynamik som kommer att få omfattande konsekvenser på global nivå. Omfördelning av makt och resurser förändrar de politiska, ekonomiska och militära förutsättningarna och därmed spelreglerna i det internationella systemet. De multilaterala arrangemangen verkar skava allt mer och institutionerna får allt svårare att hantera och koordinera motstridiga nationella intressen.

Ett för Sverige centralt fora för utrikespolitiskt inflytande – Europeiska Unionen – har svårt att finna en gemensam kompassriktning. EU-systemet har därför inte lyckats nå sin fulla potential som utrikespolitisk aktör. Samtidigt pågår en rad utvecklingar på global nivå som bland annat innebär att multilaterala fora kompletteras med mer eller mindre tillfälliga och informella konstellationer, till exempel har det självutnämnda G20 utvecklats till en viktig och betydelsefull beslutsarena. Sverige är väldigt beroende av att EU fungerar. Ett överdrivet fokus på EU:s inre liv kan leda till att viktiga framtidsfrågor förloras ur sikte.

Syftet med FOI:s årliga strategiska utblick är att analysera flera av dessa förändringar och förskjutningar. Målsättningen är att bidra till den säkerhetspolitiska och strategiska diskussionen i Sverige. Den är ett försök att uppmärksamma trender och möjliga konsekvenser på en rad geografiska och tematiska områden. Enskilt och tillsammans ger bidragen en rad olika perspektiv på viktiga utvecklingstendenser som kan komma att förändra och påverka Sveriges säkerhetspolitiska och strategiska ställning och sammanhang.

Det är slående hur många av bidragen i förra årets strategiska utblick som fortfarande har aktualitet. Då liknade vi situationen vid säkerhetspolitisk försränning –

hastigheten var hög, farorna många och därtill inte alltid synliga. Årets strategiska utblick kompletterar och förstärker den bilden. Hastigheten i förändringarna är så pass stor att riskerna i beslutsfattandet ökat. Situationen kan liknas vid en säkerhetspolitisk nattorientering. Det är många saker att hålla reda på samtidigt – terrängen har förändrats, kartan är föråldrad och hjälpmedlen verkar inte riktigt fungera som avsett. Samtidigt som synfältet är begränsat är snabba beslut nödvändiga. Riskerna för misstag är påtagliga. Frågan är om vi är på väg i rätt riktning och om orken räcker ända in i mål.

En dynamisk omvärldsbild ställer alltså oss alla inför beslutssituationer som ibland kan vara svåra och innebära risktagande. Både för enskild individ och beslutsfattare på regeringsnivå tränger sig omvärlden på allt starkare. Beslut kommer ofta att behöva fattas på osäkert underlag och följderna kan vara svåra att förutse. Vi har att samtidigt förhålla oss till skeenden och utvecklingar på nationell, regional, europeisk och global nivå.

När detta skrivs tycks utrikes- och säkerhetspolitiska frågor få en ovanligt framträdande roll i valrörelsen. De två allianserna verkar stå emot varandra i en rad olika frågor. De traditionella plånboksfrågorna har kompletterats med en rad utrikes- och säkerhetspolitiska sakfrågekomplex. Oavsett utgången i riksdagsvalet – när vinnarna möter verkligheten – kommer den nya regeringen att behöva förhålla sig till en osäker omvärld.

Den nya regeringen kommer att på kort tid att behöva sätta sig in i en rad komplicerade frågor. Vi vill med denna studie lämna ett bidrag till diskussion och debatt kring dessa frågor. Beslut som måste fattas under dessa förutsättningar påverkar oss på lång sikt. Vi har att förhålla oss till samspel och växelverkan mellan det akuta, det kortsiktiga och det långsiktiga. Flera avgöranden kan komma att påverka Sverige för lång tid framöver.

Årets studie har disponerats så att de första bidragen analyserar ett urval av multilaterala organisationer. Sedan följer analyser av några viktiga stormakter och ett antal regionala säkerhetskomplex. Slutligen kommer ett antal tematiska bidrag.

2 EU som global aktör post Lissabonfördraget – mot framtiden på parlåga?

Eva Hagström Frisell, Madelene Lindström

Efter den brokiga ratificeringen av Lissabonfördraget får president Obama höra att Europa nu har utsett en permanent ordförande och givit honom en dygnet runt-telefonlinje. Obama beslutar sig för att prova Europas telefonnummer. Men presidenten glömmer tidsskillnaden och når istället telefonsvararen. Meddelandet lyder *"God afton, du har nått Europeiska unionen, detta är Herman Van Rompuy som talar. Vi har stängt för ikväll men du kan välja bland följande alternativ: Tryck ett för den franska ståndpunkten, två för den tyska, tre för den brittiska, fyra för den polska, fem för den italienska, sex för den rumänska..."*.¹

Lissabonfördraget syftar till att skapa ett mer samordnat agerande inom EU och större synlighet i politiken gentemot omvärlden. Det skapar en ny institutionell struktur på det utrikes- och säkerhetspolitiska området under ledning av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, Catherine Ashton. Till stöd för Ashton inrättas dessutom en europeisk utrikestjänst. Frågan är emellertid om dessa nya beslutsstrukturer kan stärka EU:s röst i omvärlden?

På kort sikt är detta tveksamt. Till en början har istället uppbyggnaden av de nya institutionerna hamnat i fokus. Detta har lett till en maktkamp dels mellan medlemsstaterna om att få tillsätta de nya posterna, dels mellan de aktörer som har en roll att spela i EU:s yttre förbindelser. Utöver posten som unionens höga representant har EU fått en permanent ordförande för Europeiska rådet, Herman Van Rompuy, som "på sin nivå" ska representera unionen utåt. Dessutom har Kommissionens ordförande, José Manuel Barroso, ett intresse av att säkerställa sitt inflytande i de utrikespolitiska relationerna. Därtill har det land som är ordförande i EU, Spanien under våren 2010, försökt att hitta sin roll i utrikespolitiken.

¹ Denna självkritiska historia återgavs av Finlands utrikesminister Alexander Stubb vid ett NATO-seminarium i Helsingfors den 4 mars 2010.

Kampen om inflytande har i omvärlden snarare skapat förvirring än tydlighet och det är uppenbart att Lissabonfördraget inte är svaret på Henry Kissingers berömda fråga: ”Vem ska jag ringa om jag vill tala med Europa?”. När USA:s president Barack Obama i februari 2010 ställde in ett regelbundet återkommande toppmöte med EU antydde från amerikanskt håll att man inte visste vem som skulle stå värd för mötet.

På längre sikt framstår avsaknaden av en utrikespolitisk samsyn och bristen på visioner och ledarskap som det största hindret för att EU ska kunna bli en tung global aktör. De nya institutionerna kan visserligen skapa nya samarbetsformer som främjar ett gemensamt agerande men för att på allvar kunna stärka EU som utrikespolitisk aktör krävs medlemsstaternas vilja att fördjupa samarbetet.

Nationella intressen går före gemensamma strategier

Lissabonfördraget fokuserar på att bygga en gemensam politik genom institutioner, medan enhällighet behålls som beslutsprincip inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Detta gör att fördraget inte nödvändigtvis behöver leda till någon större förändring jämfört med dagens situation. När alla medlemsstater måste enas är det ofta svårt för EU att ta på sig ledarrollen och agera snabbt. Istället tenderar EU att hamna i långdragna förhandlingar vilka ofta resulterar i en politik byggd på den minsta gemensamma nämnaren.

Bristen på samsyn i utrikespolitiken och avsaknaden av gemensamma politiska strategier är inte minst tydlig när det gäller EU:s relationer med stormakter utanför unionen. I dessa relationer sätter i synnerhet EU:s större medlemsländer de nationella intressena framför en gemensam EU-politik. Ett exempel är att EU under de senaste tio åren endast antagit tre gemensamma strategier: en för Afrika, en för Medelhavet samt en för Ryssland – varav den sistnämnda inte efterföljs.

På ett sätt kan den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) därmed sägas ha varit mer framgångsrik än GUSP. EU har lyckats fatta beslut om att sända militär och civil personal till oroshärda trots att EU saknat en medveten politisk strategi för dessa områden. Till exempel har EU:s medlemsstater beslutat om en GSFP-insats i Kosovo trots att man inte har kunnat enas om ett gemensamt förhållningssätt när det gäller Kosovos status.² Problemet ligger alltså mer i GUSP än i GSFP.

² Fem av EU:s medlemsstater har inte erkänt Kosovos självständiga status: Slovakien, Rumänien, Spanien, Cypern och Grekland.

Visionerna och ledarskapet saknas inom GSFP

GSFP:s styrka är utan tvekan de 23 insatser som EU har genomfört runt om i världen. Trots att dessa i många fall har varit begränsade i tid och omfång har EU successivt utvecklats och tagit på sig allt större och mer krävande uppgifter. På senare tid har EU påbörjat sin hittills största civila insats i Kosovo, snabbt kommit på plats med en övervakningsmission i Georgien samt inlett sin första maritima insats utanför Somalias kust.

Trots de många och ibland framgångsrika insatserna har emellertid även GSFP flera brister. Framförallt saknas visioner och resurser. Ett centralt problem att medlemsstaterna inte ställer upp med de resurser som behövs för en insats. Det är inte ovanligt att det krävs flera styrkegenereringskonferenser före en insats kan påbörjas. Problemet handlar inte alltid om resursbrist utan bottnar många gånger i avsaknaden av politisk vilja och pengar. EU saknar också en permanent planerings- och ledningsfunktion på den militära sidan och har endast en blygsam civil ledningskompetens. Detta försvårar bland annat en snabb planering av insatser och samordning med andra aktörer. EU dras därtill med brist på civil personal, brister i logistik och materiel samt långsamma upphandlingsprocedurer.

EU känner dock till sina svagheter. Det faktum att det inte åtgärdas bottnar i bristen på gemensamma visioner. Några nya stora projekt sjösätts inte och de tre stora medlemsstaterna – Frankrike, Storbritannien och Tyskland – som av naturliga skäl har ett dominerande inflytande över GSFP, driver inte utvecklingen framåt. Frankrike – EU-samarbetets traditionella ”första motor” – kan inte ensamt driva på utan fler medlemsstater på sin sida. Frankrikes återintegrering i Natos militära kommandostrukturer löser visserligen upp många knutar i EU-Nato-relationen, men binder samtidigt upp politiskt engagemang, pengar och personal vilket skulle kunna hämma utvecklingen av GSFP.

Storbritannien, som sedan sitt inträde i EU gjort sig känt som en allmänt krånglig medlemsstat, ser i sin tur Nato som den främsta tillhandahållaren av säkerhet i Europa. GSFP är endast ett komplement och i första hand en civil eller civil-militär aktör. Ett ökat försvarssamarbete inom ramen för EU utgör i brittiska ögon en duplicering och onödig konkurrens med Nato. Denna grundläggande preferens för Nato menar många kan stärkas ytterligare när Gordon Brown och Labour nu lämnat över till David Camerons mer EU-kritiska Tories i koalition med Nick Cleggs Liberaldemokrater. Det bör dock påpekas att det finns anledning att tro att Cameron kommer att bli minst lika pragmatisk som sina konservativa föregångare Margaret Thatcher och John Major, eftersom Tories historiskt har accepterat att EU-samarbetet fördjupas inom alla områden – så länge Storbritannien självt inte behöver delta. Brittisk Europapolitik kommer också att påverkas av de mer EU-vänliga Liberaldemokraterna som nu sitter i regeringen. Den brittiska EU-skepsisen har dessutom noterats med begränsad uppskattning i

USA. Obama-administrationen har klargjort att ett Storbritannien som är irrelevant i Europa innebär ett Storbritannien som är irrelevant också i USA.³ Den amerikanska pekpinnen kan mycket väl hålla tillbaka en del anti-europeiska tendenser.

Inte heller Tyskland förmår i dag axla ledarrollen inom GSFP. Tyskland står visserligen för en stor del av den ekonomiska bördan kopplat till GSFP-insatser men har länge gått en balansgång mellan en transatlantisk och en eurocentrisk ansats i säkerhetspolitiken. Tyskland har dessutom historiskt rotade principer och konstitutionella begränsningar som hämmar användningen av militära resurser i insatser.

Den senaste tidens modesta utveckling på GSFP-området kan vara ett tecken på att GSFP har nått den utvecklingsnivå den kan – att man helt enkelt inte kommer så mycket längre eller att det är svårt att tänka nytt och visionärt kring säkerhet och försvar. Då man inte längre förmår lansera några nydanande idéer verkar fokus istället ha växlat till att utveckla politiken gradvis baserat på erfarenheter från genomförda insatser.

Ett sätt att komma vidare inom GSFP skulle kunna vara att inrätta ett så kallat permanent strukturerat samarbete (PSS) mellan ett urval av medlemsstater som föreskrivs i Lissabonfördraget. I det europeiska konventet som 2002-2003 utarbetade grunderna för Lissabonfördraget ansåg många att detta kunde ha stor betydelse för att stärka EU:s krishanteringsförmåga. Tanken var att en kärna av stater med stor militär förmåga skulle gå före och fördjupa samarbetet på försvarsområdet, vilket i sin tur skulle sätta press på övriga medlemsstater att satsa mer på försvaret. I dagsläget förefaller emellertid inte denna idé vara lika angelägen utan det betonas ofta att även mindre medlemsstater har bidragit substantiellt till EU:s insatser och att en inre kärna inom GSFP skulle äventyra den samsyn som trots allt uppnåtts och därigenom samarbetets legitimitet.

En annan nyhet som skulle kunna påverka samarbetets inriktning är att ömsesidiga försvarsgarantier och solidaritet i samband med naturkatastrofer och kriser fördragsfästs genom Lissabonfördraget. Andemeningen i dessa är att medlemsstaterna ska stå upp för varandra i krig och kristid. Detta är ett uttryck för en politisk solidaritet som naturligt finns mellan EU:s medlemsstater men det finns i dagsläget inget som tyder på att EU skulle få en roll att spela i ett gemensamt

³ USA:s ambassadör i Storbritannien, Louis Susman, uppges i ett tal om de brittiska förbindelserna med EU ha utfärdat en mild varning till både Labour och Tories om att man inte ska räkna med öppna armar i Washington om man motverkar utvecklingen av EU-samarbetet. Financial Times, 22 september 2009.

försvar. Tvärtom är de flesta medlemsstater tydliga med att ett kollektivt försvar även i framtiden blir Natos uppgift.

Mot en europeisk diplomatkår och ökad samsyn?

Den reform som har störst potential att förändra EU:s roll som utrikespolitisk aktör i framtiden är att EU genom Lissabonfördraget samlar alla utrikespolitiska instrument i en funktion. Catherine Ashton får överta både den tidigare höge representanten Javier Solanas och kommissionären för utrikes förbindelser Benita Ferrero-Waldners uppgifter, liksom ordföranderollen för utrikes- och försvarsministrarnas möten. Dessutom blir hon vice ordförande i kommissionen och kan därmed samordna utrikespolitiken med EU:s bistånds- och handelspolitik. Detta medför att EU kan dra nytta av fler instrument i utrikespolitiken och utveckla sin styrka som civil-militär aktör.

Till stöd för Catherine Ashton kommer en ny europeisk utrikestjänst att skapas. Denna ska bestå av de befintliga funktionella och geografiska enheterna i Kommissionen och Rådssekretariatet, EU:s krishanteringsstrukturer samt EU:s delegationer i tredje land och vid internationella organisationer. En nyhet är att en integrerad civil-militär planeringsfunktion för insatser skapas i utrikestjänsten. Därutöver kommer medlemsstaterna att få ökat inflytande i utrikestjänsten genom att de ska bidra med ca en tredjedel av utrikestjänstens personal. Tanken är att detta ska forma en europeisk diplomatkår som växlar mellan tjänstgöring i det egna landets utrikesförvaltning och inom EU. På längre sikt kan detta underifrån skapa en större europeisk samsyn kring utrikespolitiken och leda till ett mer samordnat utrikespolitiskt agerande. De nya EU-delegationerna som inkorporerar alla olika aspekter av EU:s verksamhet ökar dessutom tydligheten gentemot länder och organisationer utanför unionen.

EU:s framtid som utrikespolitisk aktör

Det är lätt att peka på EU:s brister och det poängteras ofta att EU inte är en tung utrikespolitisk aktör som väcker respekt bland stormakterna. En del har redan dömt ut EU:s möjligheter att bli en inflytelserik aktör när det gäller säkerhet och försvar. Det gäller dock att inte ha orimliga förväntningar. EU är ingen nationalstat och har inte ambitionen att vara en stormakt i traditionell bemärkelse. Istället ligger fokus på att utveckla en utrikespolitik byggd på normer och värderingar. EU är dessutom en ung organisation när det gäller krishantering (GSFP har lite drygt tio år på nacken, en kort tid jämfört med organisationer som FN och Nato). Att skapa en gemensam politik tar tid. Detta till trots har samarbetet utvecklats mycket sedan EU stod handfallet vid krigen på Balkan under 1990-talet.

Trots detta kvarstår det faktum att samarbetet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området gått på sparlåga i snart två års tid. Nationella intressens företrädare och bristen på visioner och ledarskap är två starkt bidragande orsaker till detta. EU:s medlemsstater har visserligen gett sitt fulla stöd till utrikestjänsten och till

att Ashton som första innehavaren av befattningen som unionens höga representant ska få en ”stark, effektiv och synlig roll”. De stora medlemsländerna verkar dock ovilliga att driva utvecklingen framåt och det är osäkert om bildandet av en europeisk utrikes tjänst förmår ge samarbetet förnyad kraft och energi. Samtidigt har historien visat att EU kan ta nya steg och utvecklas i kristider. Den ekonomiska krisen och den långa väntan på att få Lissabonfördraget på plats kan således utgöra en språngbräda för nya initiativ.

Sverige har alltsedan EU-inträdet haft ett intresse av att utveckla det utrikespolitiska samarbetet och EU:s insatser. På senare tid har vi dock kunnat bevittna hur utvecklingen stagnerat och hur stormakterna låtit nationella intressen prägla sitt agerande inom EU. Ur ett svenskt perspektiv ställs därmed frågan: Motsvarar EU-samarbetet våra förväntningar? Om inte, hur ska vi påverka samarbetet i en för oss gynnsam riktning? Det självklara är att stödja de nya institutionella strukturerna som bildats inom EU för att främja ett mer samordnat utrikespolitiskt agerande. Om det inte räcker kanske nästa steg är att verka för att EU fokuserar och snävar in sin utrikespolitiska ambition till områden där en strategisk samsyn kan uppnås. Man måste samtidigt inse att EU när det gäller säkerhet och försvar handlar om krishantering, inte ett gemensamt försvar. Detta innebär att EU inte kan ses som en garant för militärt bistånd till Sverige, en förväntan som uttalas genom den svenska ensidiga solidaritetsförklaringen.

För vidare läsning

Lindström, M. (2010) ”Utrikespolitiken: Sverige medlare snarare än ledare” i Bengtsson *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. (2010) SNS Förlag.

Utterström, A. och Hagström Frisell E. (2008) *Från ESFP till GSFP – Säkerhet och försvar i Lissabonfördraget*, FOI-R--2588--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

3 Nato ändrar Sveriges militära läge

Fredrik Lindvall

Svensk försvarspolitik har de senaste tjugo åren i många avseenden genomgått samma resa som Nato. Krigen under 1990-talet i före detta Jugoslavien och operationer för gemensam säkerhet utanför Europa har präglat de europeiska staternas försvarspolitik. Den svenska försvarsmakten har kommit att genomföra huvuddelen av sina internationella fredsfrämjande operationer inom Natos ram och har haft militära samarbeten med alliansmedlemmar eller andra partnerländer. Därtill har det svenska försvaret anpassat sina förmågor och sitt arbetssätt för att fungera i en Nato-kontext. Sverige har därför blivit än mer beroende av vart Nato är på väg. Nu håller alliansen på att se över lärdomarna av det senaste decenniets utveckling och ska staka ut vägen framåt i ett kommande nytt strategiskt koncept. Natos slutsatser kommer att ändra förutsättningarna för svensk försvarspolitik. Än mer då mycket tyder på att EU:s försvarspolitiska ben tappar styrka.

Hemmaförsvaret i fokus ändrar Sveriges läge

Kollektivt självförsvar står åter högt på Natos dagordning, men det har breddats både innehållsmässigt och perspektivmässigt. Förutom den traditionella frågan om försvar av det egna territoriet har alliansen de senaste åren diskuterat missilförsvar samt energi- och cybersäkerhet respektive debatterat försvarsåtgärdernas trovärdighet gentemot yttre aktörer och de egna befolkningarna.

Den kanske viktigaste förändringen för Nato de senaste åren är upprättandet av operativa försvarsplaner för alla alliansmedlemmar. Frågan har varit mycket kontroversiell, kanske främst för att det inte har funnits en samsyn kring hur hotet från Ryssland ser ut. De främsta förespråkarna har varit de baltiska staterna. Argumentet mot nya försvarsplaner har varit att de förutsätter en hotbeskrivning som antas på politisk nivå av Atlantrådet (*North Atlantic Council*, NAC). Även om ett sådant förfarande är sekretessbelagt kommer Ryssland att känna sig utpekad vilket i onödan riskerar att försämra förhållandet till Nato och dess medlemmar. Den politiska kompromissen har tillsvidare blivit att alliansens militärstrategiska ledning genomfört en egen beredskapsplanering, s.k. *prudent planning*, och att försvarsplanen för Polen vid sin översyn 2010 ska få ett tillägg som innefattar de baltiska staterna. I dessa sammanhang har även Norge för första gången ventilerat frågan om Nato och försvarsplaner av det i fred demilitariserade Svalbard. Den mer långsiktiga inriktningen tycks bli att alla stater får en egen försvarsplanering, möjligen mer relaterad till nyttjandet av Natos kapaciteter än baserad på specifika militära hot. Därmed kan även krishantering vid sidan av mellanstatliga krig inbegripas.

De två stater som kommer att få ett tungt ansvar för territorialförsvaret av Nato, särskilt i de fall Ryssland är eller ses som hotet, är USA och Tyskland. Det är i huvudsak de bägge sistnämnda som kommer ha de militära markförband som behövs för att förstärka eller slå tillbaka ett angrepp på en alliansmedlem. USA har efterhand ändrat de tidigare planerna på att kraftigt dra ned sin europeiska närvaro. Fyra brigadstridsgrupper och en armékårsstab kommer fortsatt att vara baserade i Europa. Armékårsstaben är för övrigt den enda av sitt slag som permanent stationeras utanför amerikanskt territorium. För planeringen av försvar av de baltiska staterna är det troligt att den tysk-polska kåren i Szczecin, *Multinational Corps Northeast* (MNC NE), ges en central roll. Det kommer att vara ett stort tryck inom Nato på Tyskland att bidra, särskilt som Berlin varit obenäget att skicka trupp utanför Europa. Därtill kommer de tyska tunga mekaniserade förbanden, som fortfarande endast är inriktade på insatser inom Nato, snart att vara unika bland stormakterna i takt med att andra alliansmedlemmar går över till lätttrörliga förband.

Sveriges närområde har de senaste åren legat i fokus för Natos hemmarelaterade utmaningar och denna trend kommer att förstärkas de närmaste åren. Attackerna på Estlands IT-system 2007 och de baltiska staternas återkommande störningar i energiförsörjningen,⁴ har legat bakom initiativen att skapa alliansgemensamma centra för cyber- och energisäkerhet i Estland respektive Litauen. De mest kontroversiella delarna av det amerikanska missilförsvaret har varit de av president Bush planerade installationerna i Polen. President Obamas nya inriktning för missilförsvaret från 2009 innefattar en tydlig ambition att det ska vara en del av Natos gemensamma resurser. De nya planerna för Polen inkluderar att antalet interceptorer femdubblas, att åtminstone en ny avancerad radarstation läggs till och att systemen blir operativa redan 2015. Därtill kommer den nya försvarsplaneringen för Östersjöområdet som kommer att generera en utökad militär närvaro från Natos sida. Antalet övningar och förbands- och örlogsbesök i östersjöområdet har redan ökat.

Den kanske viktigaste förändringen för Sverige är att svenskt närområde återigen kommer att vara i fokus för Natos försvarsansträngningar på hemmaplan. Sverige var en frontstat under det kalla kriget. Under 1990-talet kom svenskt närområde att vara i periferin av det försvarspolitiska skeendet i Europa. Sedan några år tillbaka har läget förändrats. Ur ett militärt operativt perspektiv kan inte Nato genomföra militära försvarsoperationer i de baltiska staterna utan att använda svenskt territorium. För skapa nödvändig luftöverlägsenhet krävs baseringar och anflygningsvägar som förutsätter att svenskt luftterritorium och möjligen sjö-

⁴ Se vidare Larsson; (2008) s 47f. *Energikontroll: Kreml, Gazprom och rysk energipolitik* (FOI-R- - 2445- -SE).

samt landterritorium kan disponeras av alliansen. Dessutom går den närmaste vägen mellan kontinentala USA och Mellanöstern över Sverige och svenskt när-område, vilket gör området viktigt för missilförsvar och framtida amerikanska strategiska attackförmågor, s.k. *prompt global strike*. Sveriges militärstrategiska läge kommer att stå högre på den försvarspolitiska dagordningen flera år framöver än det gjort på mycket länge.

Nato allt viktigare - på EU:s bekostnad

Frankrikes val att återinträda i Natos militära strukturer 2009 kommer att få en långtgående inverkan på europeisk försvarspolitik. Beslutet att återinträda var i sig ingen revolution, utan var ett led i en process som under många år i praktiken knutit den franska försvarsmakten närmare Nato och som övervägts av tidigare presidenter. I praktiken kommer inträdet att ta i anspråk både fransk försvarspolitisk handlingskraft och militär arbetskraft under flera år framöver. Politiskt måste Paris ta ställning till vad man vill inom Nato, vad man vill utveckla och förvalta. Exempelvis är det ett franskt ansvar att styra det av de två högsta kommandona som kräver mest politiska visioner (*Allied Command Transformation*, ACT). Frankrike har varit en förespråkare av reformer inom alliansen, bland annat genom att verka för en mindre stabstruktur och mer expeditionär förmåga. Flera observatörer förväntar sig att den franska reformviljan får större möjligheter att omsättas i och med det franska återinträdet. För den franska militären, inte minst på högre nivåer, kommer det vara en flerårig ansträngning att nästan tiodubbla den franska kontingenten i alliansens staber till knappt 1000 personer.⁵ Frankrike går in med både förväntningar och formella befattningar som en ny motor i Natos utveckling. Återinträdet visar att Paris ser att de egna ambitionerna bättre kan förverkligas om Frankrike är med i de beslutsfattande militära processerna inom Nato, än att som hittills enbart delta i alliansens operationer. Det engagemang som Paris måste visa Nato de närmaste åren kommer att minska de franska möjligheterna att driva den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GFSP) inom EU framåt.

Likt Frankrikes ökade engagemang i Nato kommer andra stormakter och medlemmar att behöva engagera sig mer i alliansen. Berlin kommer att behöva ta ställning i flera kontroversiella frågor och de inneboende motsättningarna i tysk politik kommer att försvåra arbetet i Nato.⁶ Ett problem är det tyska värnandet om en god relation till Ryssland och de återkommande problemen med Moskvas bristande acceptans för Natos medlemmar och partners integritet och suveränitet.

⁵ Se vidare Lindström, Lindvall (2009) s 57 *Reformera eller vända om? NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige* (FOI-R--2920--SE).

⁶ Se Lindström, Lindvall (2009) kapitlet "From 'non' to 'nein' – Tyskland som den obekväme medlemmen?" i *Reformera eller vända om? NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige* (FOI-R--2920--SE).

Överlag är det tyska förhållandet till försvarsfrågor komplicerat. Tyskland har svårt att fullt ut delta i militära internationella insatser med anledning av dess historiska ryggsäck från andra världskriget. Detta har drivit den tyska politiken till att betona försvar av hemmaterritoriet. Därtill är det just Tyskland som genom sin storlek, sin försvarsstruktur och sitt geografiska läge kommer att vara det land inom Europa som behöva ta störst ansvar för försvaret mot ett eventuellt aggressivt Ryssland. En paradox är att försvaret av Natos territorium efter de senaste utvidgningarna koncentreras i öster, i områden där Nazityskland opererade under andra världskriget. En annan dimension av den tyska situationen är att GSFP riskerar att förlora ännu en motor. Tyskland vill i huvudsak inte göra militära insatser utanför Europa, de operationsområden som EU i huvudsak är hänvisade till, och blir tvungna att fundera på försvaret av Nato hemma.

De reforminriktade medlemmarna i Nato får draghjälp av den franska återintegrationen, medan konservativa stater får det svårare. De expeditionärt inriktade staterna i norr och väst får draghjälp, medan alliansens södra medlemmar får svårare att bevara gamla strukturer. Storbritannien står inför en besvärlig försvarspolitisk ekvation. Den brittiska försvarsmakten stod redan inför neddragningar för att hålla sig inom budget, men problemen har förvärrats av den ekonomiska krisen som slagit hårt. Den traditionella brittiska hållningen inom Nato, att kräva effektivisering och att bördorna fördelas lika (*burden-sharing*), kan förväntas drivas än hårdare. USA går stärkt ur den senaste utvecklingen genom att det franska återinträdet ger mer reformkraft och ökar trycket på en jämnare fördelning av ansvar. Därtill har bandet mellan Washington och de östra alliansmedlemmarna stärkts genom att försvar av hemmaterritoriet fått en ökad tyngd i debatten och genom att hemmaförsvar troligen kommer att betonas i det nya konceptet. Förlorarna är konservativa alliansmedlemmar runt Medelhavet. De som varken önskar förändra eller reducera de befintliga ledningsstrukturerna i Europa eller vill satsa på nya mer rörliga och tillgängliga militära kapaciteter kommer få det svårare att få gehör inom alliansen.⁷

EU:s försvarspolitiska utvecklingspotential har troligen nått sitt tak och ställer unionsmedlemmar utanför Nato i en ny situation. Finland, Irland, Sverige och Österrike riskerar att förlora sin viktigaste plattform för försvarspolitiskt inflytande i Europa. Finland och Sverige har haft en hög profil inom EU:s försvarsdimension, men kommer med det minskade franska engagemanget förlora styrkan hos den viktigaste samarbetspartnern. Möjligheterna att påverka varför och var militära operationer genomförs minskar, likaså möjligheterna att vara del av den militära transformeringen och försvarspolitiska utvecklingen. Även på för-

⁷ Se Lindström, Lindvall (2009) kapitlet ”Alliansens divergerande satsningar” i *Reformera eller vända om? NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige* (FOI-R--2920--SE)

svarsindustriområdet kommer den ökade tyngd som läggs vid Nato att reducera viljan till försvarssatsningar inom EU. Det politiska utrymmet för nya kostnads-genererande försvarsrelaterade insatser eller strukturer i EU kommer att vara mycket begränsat.

Konceptet definierar Sveriges relation

Natos nya strategiska koncept (*Nato Strategic Concept*, NSC) kommer att bestämma alliansens roll och verksamhet under många år. På toppmötet i slutet av 2010 skall Natos generalsekreterare presentera ett förslag på nytt strategiskt koncept. Dokumentet är ett ramverk för alliansens framtida politiska och militära utveckling. Alliansen har haft sex tidigare koncept, vart och ett präglad av sin tid. Det senaste är från 1999 och återspeglar erfarenheterna från Jugoslavienkrigen.

De flesta stora frågorna inför det nya konceptet kan innefattas i problematiken kring insatsen i Afghanistan, som blev följden av terrordåden i september 2001, och Rysslands inmarsch i Georgien i augusti 2008. Debatten inom Nato har gällt avvägning mellan internationella operationer utanför det egna territoriet, nya säkerhetsuppgifter och de mer traditionella åtagandena, främst de ömsesidiga försvarsutfästelserna kopplade till territoriellt försvar. En relaterad fråga har varit utvidgning, vilka länder alliansen ska ta in och vilka utmaningar det innebär. Det nya konceptet kommer att söka tydliggöra Natos roll, kommunicera vad alliansen är och söka bygga upp förtroendet för Nato i omvärlden och hos allmänheten. Därmed blir processen kring framtagandet av det strategiska konceptet ett mål i sig, kanske lika viktig som själva resultatet. Vägen fram till det nya dokumentet hjälper till att forma en gemensam syn och förankra den bland Natos medlemmar.

En grundläggande fråga kommer att vara hur dokumentet behandlar problemet med nya medlemmar. Samtidigt som alliansen kommer att vara mån om att dörren ska vara öppen, så kommer först samarbetet med de nuvarande 28 medlemmarna att behöva konsolideras och en utvidgning till länder från f.d. Sovjetunionen ligger antagligen flera år bort. Närmast ligger snarare fler medlemmar från Västra Balkan och sedan Finland, möjligen även Sverige. Just tidsförhållandena, ifall ett finländskt medlemskap skulle aktualiseras enskilt eller tillsammans med östeuropeiska länder, torde vara en viktig fråga för opinionen i Finland.⁸

Det nya konceptet kommer att behandla och kanske omformulera hur Nato ser på partnerskap med icke-medlemmar. En central trend de senaste åren har varit att partnerskapen fragmenterats. Fler olika sorters partnerskap har lanserats och

⁸ Se vidare Åhman (2008) *NATO-debatten i Finland - Mellan säkerhet, inflytande och identitet* (FOI-R--2719--SE).

enskilda partner har individuellt utvecklat sitt samarbete med alliansen. En annan viktig trend har varit att partnerländernas insyn och eventuellt inflytande i Nato har varit kopplat till deras bidrag till alliansen, främst till de gemensamma operationerna. Partnerskapen kommer att spela en stor roll för att stabilisera utvecklingen i länder som gränsar till Nato. För de EU-länder som likt Sverige står utanför Nato närmar sig utvecklingsmöjligheterna för deras partnerskap vägs ände. I princip är alla verksamheter redan öppna för dem, men möjligheterna till ökad insyn eller mer inflytande är förbehållet medlemmar. Det senare förstärks i takt med att försvaret av hemmaterritoriet kommer högre på alliansens dagordning. För Sverige kommer samarbetet mellan Nato och EU samt alliansens försvaret av hemmaterritoriet att vara viktiga faktorer.

För vidare läsning

Lindström, M. och Lindvall, F. (2009) *Reformera eller vända om? – Natos fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige*. FOI-R--2920--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Åhman, T. (2008) *Natodebatten i Finland - Mellan säkerhet, inflytande och identitet*. FOI-R--2719--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

4 Ett USA i gamla hjulspår?

Mike Winnerstig

Hur ska vi bäst analysera president Barack Obamas utrikespolitik? Och hur påverkar den vårt eget närområde? Granskar man Obama-administrationens agerande under dess första år slås man av att likheterna med traditionell amerikansk utrikespolitik är större än olikheterna, och att det amerikanska intresset för bland annat Östersjöområdet och Arktis stadigt växer. Detta kommer att få stor betydelse även för Sverige.

Konceptuella grunder i amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik

Det är alltid frestande, men också svårt, att försöka förutspå en ny amerikansk administrations utrikes- och säkerhets politik genom att koppla administrationens partitillhörighet till en viss säkerhetspolitisk tankeskola. Kortfattat finns det en föreställning om att republikanska administrationer bedriver en realpolitiskt orienterad säkerhetspolitik, där det nationella intresset och "hårda" faktorer som militär styrka står i centrum. Presidenter från det demokratiska partiet förutsätts däremot bedriva en idealistisk politik, där värden som mänskliga rättigheter och demokrati står i centrum, och med en betoning på multilateral diplomati snarare än militär upprustning och våldsanvändning som centrala instrument.

En historisk tillbakablick visar emellertid att denna indelning är helt felaktig. Demokratiska presidenter som Harry S. Truman på 1940-talet och John F. Kennedy på 1960-talet bedrev en bitvis ytterst realpolitisk utrikespolitik, där USA:s nationella intressen ibland ansågs kräva storskalig våldsanvändning (till exempel insättandet av atombomber mot Japan, invasionen av Grisbukten på Kuba och hela Vietnamkriget). Republikanska presidenter har både ägnat sig mer åt diplomati än krig, till exempel Richard Nixon, som inte bara avslutade Vietnamkriget utan också inledde diplomatiska relationer med det kommunistiska Kina och varit aktiva förespråkare för demokrati och mänskliga rättigheter. Ronald Reagans hela utrikespolitik vilade till exempel i hög grad på en övertygelse om att den västliga kampen mot det ideologiskt förkastliga Sovjetsystemet gick att vinna, och George W. Bush gjorde demokratisering av Mellanöstern till en central ideologisk fråga i sin utrikespolitik. Sammanfattningsvis kan dock sägas, att alla de senaste decenniernas presidenter har haft starka element både av realpolitisk maktutövning och liberalt färgade värderingar i sin utrikes- och säkerhetspolitik.

Samtidigt är det givetvis så att varje amerikansk president också lever i en politisk verklighet, som delvis bestäms av arvet från företrädaren. I Obamas fall utgörs detta av den generellt negativa, USA-kritiska attityd som George W. Bush genererade i omvärlden – samt andra företeelser, som den förhandenvarande inrikespolitiska situationen och ekonomins roll, där egna budgetunderskott och

internationella kriser spelar en allt större roll även för amerikansk handlingsfrihet.

Slutligen ska man inte helt underskatta personlighetens betydelse. Även om presidentens personliga egenskaper sannolikt är mindre betydelsefulla än vad de framstår som i den allmänna debatten, kan de – särskilt i krislägen – spela en direkt roll för vilka beslut som fattas.

Obamas första år

Att hävda att även Obama-administrationen kommer att följa gamla hjulspår kan förefalla kontroversiellt, dels med hänsyn till att ”förändring” (”change”) var ett av Obamas viktigaste budskap under valkampanjen, dels med tanke på att Obamas person av så många – inte minst i Europa – setts som mycket annorlunda jämfört med de flesta föregångare, och då särskilt George W. Bush. Men tittar vi närmare på administrationens utrikes- och säkerhetspolitik som den bedrivits så här långt hittar vi mycket riktigt element från bägge de säkerhetspolitiska tanke-skolorna.

Krigen

Obama ärvde två krig av sin företrädare – Afghanistan och Irak. Att avsluta det sistnämnda var det kanske viktigaste budskapet i hans valkampanj; de amerikanska trupperna skulle dras tillbaka i sin helhet redan sommaren 2010.

Utvecklingen i Irak – som, trots stora fortsatta problem, gått avsevärt bättre än vad de flesta bedömare vågat hoppas på – har inneburit att Irakfrågan i stort sett helt upphört att förekomma som viktig faktor i den amerikanska debatten efter Obamas maktövertagande. Visserligen äger fortfarande bombdåd rum, men demokratiskt godtagbara val har genomförts, den politiska processen förefaller fungera och en viss neddragning av de amerikanska trupperna har kunnat ske utan uppenbart negativa effekter. Obamas tidslinjal för ett fullständigt tillbakadragande har visserligen förlängts till 2011, men mycket talar för att ett sådant inte kommer att leda till ett irakiskt inbördeskrig eller något liknande detta. Paradoxalt nog kan alltså Obama – den realpolitiske kritikern av invasionen 2003 – bli den president som med liberal retorik konstaterar att demokratiseringen av Irak lyckats, och att USA därför kan dra sig tillbaka militärt. Hur demokratiseringen av Irak i slutändan kommer att se ut är givetvis fortfarande en öppen fråga, även om läget där nu är mycket bättre än tidigare.

I Afghanistan, som var en tämligen liten fråga i valkampanjen 2008, är läget på flera sätt betydligt allvarigare. Obama-administrationen har här ställt betydande krav på allierade och partners inom ISAF-operationen, inte minst europeiska sådana, utan att de uppfyllts i någon större utsträckning. Det återstår också att se om den nya strategi som framför allt USA drivit igenom i Afghanistan – som för övrigt liknar den som användes i Irak från 2007 och framåt – får effekt. Strategin

baseras både på en ökad truppinsats och ett mer flexibelt hållningssätt till olika afghanska aktörer, inklusive förändret av samtal med tidigare motståndare – till exempel talibangrupperingar. Även här kan alltså en viss paradox skönjas: det stora problemet för Obama blir möjligen inte att slutföra det han talade mest om i valkampanjen, dvs. Irak, utan att få ordning på situationen i Afghanistan inom en rimlig tidsram. Blir läget inte bättre i Afghanistan kommer Obama att få mycket svårt att i pragmatisk, realpolitisk anda lämna landet åt sitt öde – de många liberala grupperingarna i hans eget parti och delar av den amerikanska allmänheten skulle ha mycket stora invändningar mot en sådan politik.

Ekonomi

Obama ärvde också ett mycket stort underskott i den amerikanska statsbudgeten. Detta är inte heller något nytt i USA:s historia: under 1980-talet utvecklades också mycket stora underskott, i huvudsak på grund av att administrationen under Ronald Reagan ville öka försvarsutgifterna men sänka både skatter och övriga offentliga utgifter, medan den då demokratiskt kontrollerade kongressen visserligen gick med på de två första förslagen men inte på det tredje. Följden blev skenande budgetunderskott. George W. Bushs politik med stora skattesänkningar och mycket höga försvars- och krigskostnader har inte heller åtföljts av nedskärningar i andra delar av budgeten, vilket lett till ännu större underskott.

Budgetunderskott av denna typ kan ses som en allvarlig hämsko på presidentens handlingsfrihet. Några nya Irakinvasioner – oavsett motiv – kommer med all säkerhet inte att genomföras, och även den i dag mycket stora amerikanska försvarsmakten kan sannolikt räkna med budgetnedskärningar i framtiden. Med tanke på att USA i dag står för omkring 43 procent av världens samlade försvarsutgifter kan en slutsats ändå vara att den amerikanske presidenten trots detta har en betydande handlingsfrihet kvar.

Stormaktsrelationerna

Under 2009-2010 har det i huvudsak funnits två stormakter för USA att förhålla sig till; Ryssland och Kina. I bägge fallen har Obamas politik innehållit element av såväl realpolitisk pragmatism som mer idealistiskt orienterade hållningar.

Vad beträffar relationen till Ryssland gjordes i media en stor affär av vad som sågs som en eftergift från Obamas sida avseende förändringen av den förutvarande administrationens planer på ett missilförsvar i Europa. Vid närmare påseende står det dock klart, att den nya inriktning som nu beslutats om, snarare går mer emot Rysslands upplevda intressen än vad Bush-administrationens planer gjorde. Den underliggande tankegången från amerikansk sida kan vara att sätta press på Ryssland att arbeta tillsammans med USA för att åstadkomma ett stopp för det iranska kärnvapenprogrammet. Om det iranska hotet neutraliseras, behövs inget missilförsvar i Europa och därmed inga amerikanska installationer och trupper för detta. Om hotet kvarstår, kommer Obama-administrationens slutfas

för missilförsvaret att omfatta ett avsevärt större antal missilförsvarsinstallationer i Europa – med tillhörande amerikansk personal – än vad Bush-planerna gjorde. Om orsaken till det ryska motståndet mot missilförsvaret är att man får amerikanska installationer och amerikansk trupp i närheten av sina egna gränser, kommer Obamas planer att vara betydligt mer negativa för Ryssland. Republikanska kritiker av Obamas missilförsvarskoncept har dock pekat på att Obama – om han vill ägna sig åt eftergiftspolitik gentemot Ryssland – kan definiera bort det iranska hotet på politiska grunder och därmed hävda att ett missilförsvar inte behövs.

En annan stötesten i relationerna mellan USA och Ryssland har varit Nato-alliansen och särskilt dess verksamhet i Rysslands närområde. Även här har Obama-administrationen jonglerat med en realpolitisk strävan efter goda relationer med Ryssland – tydligast uttryckt genom den s.k. *reset*-politiken från våren 2009 – med en mycket tydlig vilja att säkra tryggheten för de mindre grannländerna till Ryssland, särskilt de som tidigare varit sovjetiska lydstat eller delrepubliker. I fallet med de baltiska länderna har administrationen sänt en tydlig signal till Ryssland i och med att man understött ett beslut inom Nato om att aktivt påbörja försvarsplanering, med direkt bäring på de kollektiva försvarsgarantierna i Nato-stadgans artikel 5, för dessa länder.

Parallellt med detta har också det nya START-avtalet om kärnvapennedrustning skrivits på av både USA och Ryssland. Ratificering av avtalet kräver dock bland annat en 2/3-majoritet i den amerikanska senaten, och det är långt ifrån säkert att tillräckligt många republikanska senatorer ställer upp på detta utan att Obama-administrationen ändrar vissa centrala delar av sin nya kärnvapenpolicy.

Ryssland ses dock av många, även demokratiska, bedömare i Washington som ett visserligen försvagat men på många sätt mycket problematiskt och i grunden anti-amerikanskt sinnat land, och det återstår därför att se hur Obama-administrationen i slutändan kommer att hantera relationerna.

Kina, det land som av många bedömare ses som det enda som på sikt kan göra USA rangen stridig som supermakt, är en annan huvudvärk för Obama-administrationen. Detta har delvis inrikespolitiska orsaker; många aktiva demokrater i USA sympatiserar starkt med den tibetanske ledaren Dalai Lama, och det kommer därför att bli svårt för USA under en demokratisk administration att aktivt fjärma sig från Tibetfrågan för att på så vis realpolitiskt skapa bättre relationer med Kina. Till saken hör att både Obama och hans dåvarande konkurrent om presidentkandidatposten, Hillary Clinton – nu hans utrikesminister – 2008 bland annat krävde att USA skulle bojkotta Pekingolympiaden på grund av den kinesiska repressionen i Tibet. På den republikanska sidan finns på motsvarande sätt mycket starka sympatier för Taiwan, och påtagliga antipatier för det ännu formellt kommunistiska Kina.

Initialt föreföll det emellertid som Obama-administrationen i huvudsak skulle göra om relationerna till Kina enligt ett pragmatiskt, realpolitiskt mönster. Vid sitt besök i Kina under 2009 tonade utrikesminister Hillary Clinton till exempel tydligt ner frågor om mänskliga rättigheter medan ekonomiska frågor sattes i högsätet; Kina och USA är ju i hög grad ömsesidigt beroende av varandra i ekonomisk mening. När Dalai Lama besökte Washington samma år vägrade Obama att träffa honom.

2010 förändrades politiken något från amerikansk sida. I februari träffade Obama för första gången Dalai Lama i Washington, och nästan samtidigt annonserade USA att man slutit ett större avtal om vapenleveranser till Taiwan. Detta kritiserades hårt av Kina, och även om de formella kinesiska protestaktionerna blev begränsade illustrerar händelserna balansgången mellan en pragmatisk, realpolitisk vilja att samarbeta med Kina och de inrikespolitiska, ideologiskt baserade problemen med en sådan linje.

Europa och Sveriges närområde i ett amerikanskt perspektiv

För svensk del är det amerikanska agerandet i och gentemot Europa samt vårt eget närområde de viktigaste aspekterna av den amerikanska säkerhetspolitiken. Samtidigt har just dessa geografiska områden numera ingen självklart central roll ur amerikansk synvinkel; många bedömare har hävdade att Asien och Stillahavsområdet nu står i fokus i Washington. Detta är en sanning med modifikation – inte minst Obama-administrationen har faktiskt tydligt understrukit hur mycket Europa som helhet betyder för USA, hur viktigt Nato är för amerikansk utrikespolitik och hur viktiga de ekonomiska relationerna mellan USA och EU-länderna är för varandra och för världsekonomin.

Samtidigt har det amerikanska synsättet på EU som säkerhetspolitisk aktör förändrats. Under många år var USA, oberoende av administration, skeptisk till EU:s uppbyggnad av militär förmåga, eftersom man såg en risk för att detta skulle duplicera eller underminera Nato. Obama-administrationen har redan från start varit tydlig med att man inte ser något som helst problem med den gemensamma europeiska försvars- och säkerhetspolitiken (GSFP), men man gör det av ett för EU kanske mindre smickrande skäl – nämligen uppfattningen att EU:s framgång på detta område är så begränsad att GSFP aldrig kommer att bli något problem vare sig för Nato eller USA.

Vad gäller det svenska närområdet, särskilt Östersjön, finns tecken på att det amerikanska intresset kommer att öka. Dels har det att göra med utvecklingen i Ryssland, som i Washington ofta uppfattas som negativ inte minst för de små, till Ryssland gränsande men numera Nato-allierade länderna i Östersjöområdet. Här kommer de kommande övningsmönstren för amerikanska stridskrafter i området att indikera hur allvarligt man ser på situationen. Dessutom handlar det om planerna för den europeiska delen av det amerikanska missilförsvaret, som omfattar

betydande installationer av både materiel och trupp i ett senare skede (fram till 2020). Även detta går att relatera till Ryssland, av skäl som nämnts ovan. Slutligen handlar det om kopplingen mellan Östersjöområdet, Ryssland och Arktis, som med stor sannolikhet kommer att få en viktigare plats i amerikansk strategi än vad den haft tidigare.

Slutsatser och framtidsperspektiv: kontinuitet och stormaktsrelationer men kanske också Östersjön och Arktis

Som framgått ovan finns det i Obama-administrationens politik, trots förändringsretoriken, en betydande kontinuitet med tidigare administrationer på flera områden. Inte minst kan detta exemplifieras med att politiken innehåller både starka realpolitiska och idealistiskt orienterade inslag.

Stormaktsrelationerna kommer som vanligt att fortsatt vara centrala. Detta gäller i första hand Ryssland och Kina. Nato – där ca 75 procent av EU-länderna redan är medlemmar – kommer även framgent att vara USA:s viktigaste militära allians, även om relationerna till allierade i Stillehavsområdet (t ex Japan och Australien) samt Indien kan bli allt viktigare.

För svensk del kan det noteras att mycket också talar för att vårt eget närområde – både Östersjön och Arktis – kan öka i intressegrad från ett amerikanskt perspektiv. Vad gäller det senare kommer mycket att avgöras av om Obamas *reset*-politik mot Ryssland lyckas eller om relationerna mellan Washington och Moskva kommer att karaktäriseras av en realpolitiskt färgad kamp mellan divergerande nationella intressen.

5 Ryssland: råvaruexportör eller innovationsdriven granne i öst?

Susanne Oxenstierna & Carolina Vendil Pallin

Kommer Medvedev att lyckas där Gorbatsjov misslyckades? Kommer vi att få se en innovationsdriven granne i öst? Vilka blir de säkerhetspolitiska konsekvenserna av ett moderniserat respektive ett fortsatt råvaruberoende Ryssland? Vilka konsekvenser får Rysslands förda säkerhetspolitik för moderniseringen av landet? Ryssland står inför betydande utmaningar och den ledande eliten har starka intressen som ligger i vägen för moderniseringen.

När den finansiella krisen först drabbade USA, verkade den ryska politiska ledningen övertygad om att denna farsot inte skulle drabba den egna ekonomin. De ryska statsfinanserna var i gott skick, tack vare den genomgripande saneringen efter 1998 års kris och mycket goda gas- och oljeinkomster under hela 2000-talet. Snart visade det sig dock att den privatiserade sektorn var djupt skuldsatt och att banker och storföretag drabbades hårt. Detta krävde stora insatser ur statskassan för att inte hela ekonomin skulle stanna upp. Obalanserna i ekonomin gjorde sig alltmer påmind, liksom konsekvenserna av att närmare tio års oljeboom inte hade utnyttjats till strukturomvandling och investeringar. Den ekonomiska krisen 2008-2009 tydliggjorde att Rysslands ekonomiska styrka fortfarande var helt avhängig av olje- och gasexporten. Rysk BNP uppgick endast till 16 procent av den amerikanska och inkomsten per capita motsvarade endast en tredjedel av den amerikanska 2008.

Trots närmare tjugo år av genomgripande marknadsreformer och ett avsevärt privat ägande inom näringslivet, tyngs den ryska ekonomin av en stor och föråldrad industrisektor som kräver enorma subventioner för att överleva. Den gamla sovjetiska industrin har aldrig blivit konkurrenskraftig, men har till stor del överlevt de ekonomiska reformerna genom avancerad byteshandel och eftergifter med energi- och skattebetalningar. Den ryska regeringen ökade subventionerna till dessa företag med 50 procent under 2009. Att detta skedde berodde framförallt på stor rädsla för öppen arbetslöshet och bristen på alternativ sysselsättning i många regioner. President Medvedev vill se en ändring på dessa förhållanden. I sin programförklaring ”*Ryssland, framåt!*” från oktober 2009 skisserar han ett modernt Ryssland med en diversifierad ekonomi. På liknande sätt som Michail Gorbatsjov en gång talade om *uskorenje* (acceleration) och *perestrojka* (ombyggnad) talar Medvedev om *modernizatsija* (modernisering).

Innovationsekonomiska satsningar

Medvedev vill inom ett decennium se ett modernt Ryssland som inte är ensidigt beroende av olje- och gasinkomster. Ryssland ska bli en innovationsekonomi. Fem områden ska bilda basen i moderniseringen:

- Energi. Ryssland ska bli en ledare i produktion, transport och användande av energi.
- Kärnkraften ska byggas ut och utvecklas.
- IT-teknologin ska ytterligare utvecklas
- IT-infrastrukturen ska byggas ut, inklusive satelliter som kan användas över hela världen.
- Farmaceutisk industri. Ryssland ska bli ledande inom vissa läkemedel och medicinsk teknologi.

Valet av dessa centrala områden återspeglar väl Rysslands komparativa fördelar. Ryssland är rikt på energiresurser, till exempel har man 6 procent av världens kända oljereserver och 25-30 procent av världens kända gasreserver. Ryssland står också för 50 procent av EU-ländernas energiimport. När det gäller en effektiv energianvändning har man dock en lång väg att gå. De ryska inhemska priserna för energi motsvarade under 2000-talet cirka 20 procent av världsmarknadsnivån, vilket inte har inspirerat till energibesparingar. Enligt västliga bedömare använder Ryssland över tre gånger mer energi per BNP-enhet än EU-länderna. Harmoniseringen av energipriserna är en förutsättning för Rysslands inträde i Världshandelsorganisationen (WTO) då Rysslands industri annars har en oacceptabel konkurrensfördel.

Energisektorn behöver avsevärda investeringsmedel för att kunna utvecklas. Vad gäller gas och olja finns de nya fyndigheterna långt borta från existerande transportvägar, vilket kräver investeringar såväl i utvinning som i infrastruktur. Marknadspriset för kärnkraftsutbyggnaden är 1 600 US dollar per kilowatt. För att genomföra den ryska energistrategin fram till 2030 beräknas samtliga energislag tillsammans vara i behov av investeringar på 2 400-2 800 miljarder US dollar. Oljesektorn är mycket nedsliten, fortfarande är till exempel raffinaderier från 1940-talet och 1960-talet i drift. Stora investeringsbehov finns även inom elgenerering, förnybar energi och energisparande. Gassektorn drivs av *Gazprom* som har ett totalt monopol på all gasverksamhet i Ryssland. Företaget har under de senaste tio åren inte investerat utan ökat produktionen från befintliga fyndigheter. Sjtokmanprojektet i Barents hav har blivit uppskjutet till 2016 då framtida gasexport till USA och Kanada bedöms bli för dyr i jämförelse med USA:s satsning på utvinning av skiffergas. Den omdiskuterade gasledningen Nord Stream genom Östersjön har börjat dras. En del experter ifrågasätter dock fortfarande om efterfrågan på gas i Europa kommer att räcka för att denna ledning samt South Stream ska bli lönsamma.

Ryssland satsar starkt på kärnkraft och är efter USA, Frankrike och Japan fjärde land i världen med 32 kärnreaktorer. Äldre reaktorer har fått förlängd livslängd och Ryssland planerar att ta i bruk ytterligare 24 kärnreaktorer fram till 2025. År 2030 ska 25 procent av all elektricitet genereras av kärnkraft och man planerar ökad export av el. Ryssland säljer också kärnkraftsteknologi och kärnkraftverk till bland annat Indien, Iran och Kina. Ryssland har fyra upparbetningsanläggningar för kärnbränsle och är självförsörjande samt säljer dessa tjänster. I november 2009 godkände Internationella atomenergiorganet IAEA en kärnbränslebank i Angarsk som ligger vid Irkutsk, drygt 500 km öster om Moskva. Banken ska garantera tillgången till låghaltigt uran till IAEA-medlemmar i händelse av störningar på den internationella marknaden för upparbetat kärnbränsle.

Förutom energibranschen planerar Ryssland att satsa särskilt på IT och farmaceutisk industri. Den hittills mest publika satsning som Medvedev beslutat om är det nya innovationscentret i Skokolo väster om Moskva. Detta center ska framförallt syssla med telekommunikations- och informationsteknik. Målet är att skapa en motsvarighet till Silicon Valley. Om detta center kommer att kunna skapa förutsättningar för att god forskning och uppfinningar omsätts i kommersiella produkter återstår att se. Problem med upphovsrätt och patent måste fortfarande lösas och företagandet inom innovationssektorn underlättas. Det finns en risk att Skokolo blir ytterligare ett federalt skrytprojekt utan märkbara resultat.

Utgifterna för forskning och utveckling ligger enligt det ryska Ministeriet för ekonomisk utveckling på endast drygt en procent av BNP. Detta kan jämföras med 3,7 procent för Sverige, 2,6 procent för USA och närmare 1,5 procent för Kina. Den ryska forskningsfinansieringen är huvudsakligen statlig medan den i många länder har ett stort privat inslag, till exempel i USA och Kina. För att Ryssland ska komma i kapp dessa länder krävs således både *modernisering* – att man ändrar de institutionella förutsättningarna för forskning och utveckling – och *acceleration* - att man får fram forskningsresultat och omsätter dessa i kommersiella produkter snabbare än hittills. Medvedevs uppgift är minst lika svår som Gorbatsjovs, men han har en bättre problembeskrivning och inser att det behövs helt nya ansatser och strukturförändringar om en förnyelse av Rysslands ekonomi ska kunna ske.

Försvarsindustrin, som under 2000-talet utmålades som ett tillväxtlokomotiv och fick stora resurser från den federala budgeten, nämns inte i Medvedevs plan. Mycket tyder på en stor besvikelse över magra resultat för varje insatt rubel. Försvarsindustrin, som hade absolut prioritet i den sovjetiska ekonomin, har fortfarande svårigheter att producera när resurserna inte är obegränsade som tidigare. Den ryska försvarsindustrin verkar sakna förmåga att inom rimlig budget utveckla nya produkter och Ryssland har som följd av detta i någon mån börjat samarbeta med andra länder för att tillskansa sig ny militär teknik.

Utmaningar och realism

De värsta hindren för Medvedevs moderniseringsprogram är korruptionen och den nya "nomenklatura" som uppstått i efterdyningarna av Sovjetunionens fall. En betydande andel av eliten tjänar på nuvarande system som innebär att den kan ta hem monopolvinster och räntor från handel med olja, gas och andra råvaror. Till detta kommer att presidenten, liksom premiärministern, hyser en stark tilltro till storskaliga satsningar dirigerade uppifrån snarare än till att begränsa statens roll till att ge goda förutsättningar för individer att utveckla egna initiativ. Samtidigt är det tydligt att nya satsningar riskerar att försvinna i mörka hål när tilldelade medel inte används som avsett.

En förutsättning för att komma tillrätta med korruptionen och den ineffektivitet som präglar byråkratin är att den verkställande makten utsätts för kritisk och oberoende granskning. Så sker inte i dag. För att en modernisering av ekonomin ska lyckas krävs att den ledande eliten upplever att en sådan förändring är gynnsam för dem personligen. Den del av eliten som tjänar stora summor på råvarusektorn skulle på kort sikt inte gynnas av ett mer transparent system eller att en större andel av överskottet avsattes för framtida utveckling. Ett transparent system minskar självklart möjligheterna till korruption och här finns stor potential för förbättring. Enligt organisationen Transparency's *Corruption Perceptions Index* låg Ryssland 2008 på 147:e plats bland 180 länder.

Det finns också all anledning att undra om tillräckliga investeringsmedel finns för alla de satsningar som lanserats av Kreml. Utländska direktinvesteringar flyter inte in i den takt Ryssland skulle önska på grund av bristerna i ekonomins funktion. Det faktum att ett stort antal statsägda företag utpekats som "strategiska" och därmed är föremål för betydande restriktioner vad gäller utländskt ägande och inflytande, får också konsekvenser för utländska investerares vilja att satsa kapital. Det lägger ytterligare hinder i vägen för teknologiöverföring från väst, något som tenderar att ske främst genom samägande.

I Rysslands utrikespolitiska koncept är två överordnade mål dels att stärka landets suveränitet och auktoritet internationellt, dels att skapa gynnsamma förhållanden för landets modernisering. Ibland går dessa två mål att kombinera – och det är också den ryska ambitionen att detta ska vara möjligt. Men oftare uppstår en betydande konflikt mellan målen. Det blev tydligt till exempel i samband med kriget i Georgien då utländska direktinvesteringar omedelbart drogs tillbaka. En mer fundamental konflikt mellan dessa båda mål är frågan om ett ryskt WTO-medlemskap. Att gå in i WTO innebär att uppgå en del av landets nationella suveränitet, men utan ett WTO-medlemskap kommer Ryssland inte att uppnå ett fullvärdigt frihandelsavtal med EU. Utsikterna till ett kvalitativt bättre ramavtal med EU ser också allt annat än ljusa ut om Ryssland står fortsatt utanför WTO. Dagens ramavtal mellan Ryssland och EU, Partnerskap- och samarbetsavtalet, består till en betydande del av paragrafer som reglerar det ekonomiska utbytet

och det kommer även framtida avtal att göra så länge som WTO inte finns som gemensamt ramverk.

Den ryska målsättningen är dock att uppnå dessa mål samtidigt. Ekonomi och säkerhetspolitik ska helst förhandlas i separata stuprör. Det är delvis i ljuset av detta som Rysslands förslag till ny säkerhetspolitisk arkitektur i Europa ska tolkas. Rysslands ambition är att ett europeiskt säkerhetsavtal helt ska fokuseras kring så kallad hård säkerhet, d.v.s. främst militär säkerhet. Hittills har dock de flesta av EU:s medlemsstater, utan att helt avvisa det ryska initiativet, förklarat att de inte önskar demontera den säkerhetspolitiska struktur som redan finns på plats. Inte heller accepterar de att den ekonomiska dimensionen samt den som handlar om mänskliga rättigheter behandlas separat.

Modernisering eller marginalisering?

I analyser av rysk säkerhetspolitik under Putins andra mandatperiod pekas det ofta på hur de höga inkomsterna på energiområdet lett till att Ryssland kunnat föra en mer offensiv utrikespolitik och ställa krav på en framträdande roll i internationella samfundet. Kanske är det därför som många, både analytiker och politiker, utgår ifrån att när den ekonomiska krisen drabbade Ryssland hårt så skulle Moskva också dra tillbaka klorna och bli mer medgörligt säkerhetspolitiskt. Ingen sådan tendens kan hittills skönjas. Trots USA:s invit om en "reset" i förbindelserna fortsatte relationerna mellan Väst och Ryssland att vara spända. Ryssland är fortsatt fast beslutat att rätta till den snedsits man upplever att landet hamnat i som ett resultat av svaghetsperioden under 1990-talet. Moskva kräver ett erkännande av en ledande roll för Ryssland på den internationella scenen.

Konsekvenserna av den ekonomiska krisen har således hittills inte varit att Ryssland väsentligt mjuknat säkerhetspolitiskt gentemot Väst. Motståndet mot det som Moskva upplever som att Nato successivt flyttat fram sina positioner längs med Rysslands gräns är fortsatt starkt. Ett överordnat säkerhetspolitiskt mål är också att förhindra att fler stater i Rysslands närområde ansluter sig till Nato. Om Ryssland fortsätter att vara framför allt en råvaruexporterande ekonomi, är det inte troligt att säkerhetspolitiken kommer att förändras väsentligt på kort till medellång sikt. Ryssland kommer fortsatt utan problem att kunna uppvisa tillväxt så länge som oljepriset håller sig kring 70-80 US dollar, den nivå som det gällde under första halvan av 2010. I Rysslands närområde kunde dessutom Kreml sända budskapet till ryska befolkningen att den ryska hårda linjen gett god utdelning till exempel i form av att Nato-utvidgningen till att omfatta Georgien och Ukraina lagts på is. Dessutom har Ukraina skrivit under ett avtal om att fortsatt hyra ut flottbasen i Sevastopol till Ryssland. Ryssland är ett land att räkna med igen.

På längre sikt finns dock en överhängande risk för Moskva att landets status som regional stormakt eroderas gradvis om landet inte förmår att diversifiera och modernisera sin ekonomiska bas. Som Dmitri Trenin, chef för Carnegie centret i

Moskva. uttrycker det: Rysslands val står på längre sikt mellan ”modernisering och marginalisering”.⁹ Det finns dock ingen anledning att anta att ett marginaliserat Ryssland vore en bättre granne. Tvärtom vore ett starkare, moderniserat Ryssland, integrerat i internationella samarbetsstrukturer troligen att föredra.

För vidare läsning

Jonsson, A. – Vendil Pallin, C. (red.), 2009, *Ryssland – politik, samhälle och ekonomi*, Stockholm: SNS förlag.

Jonsson, A. – Rodin, J. – Vendil Pallin, C., 2009, "Ryssland - att brottas med en stormaktsidentitet", i Björklund, F. – Rodin, J., (red.), *Det nya Östeuropa - stat och nation i förändring*, Lund: Studentlitteratur, s. 49–81.

Oxenstierna, S., 2009, *The Russian Economy in 2009: Steep Decline Despite Crisis Management*, User Report, FOI-R--2853--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Oxenstierna, S., 2009, *Russia in Perspective – Scenarios of Russia's Economic Future 10 to 20 Years Ahead*. User Report, FOI-R--2774--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Roffey, R., 2010, *Biotechnology in Russia: Why not a success story*, User Report, FOI-R--2986--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
<http://www.foi.se/RUFS>

Vendil Pallin C. - Westerlund F., 2009, "Russia's War in Georgia: Lessons and Consequences", *Small Wars and Insurgencies*, vol. 20, nr. 2, s. 400–24.

Vendil Pallin, C., 2009, "Russia's Relations with Europe – impressions from a small EU member state", *RUFS Briefing*, nr. 1, november 2009.

Vendil Pallin, C., 2010, "Russia and Its Military: Between Reform and Modernization", i Nygren, B. et al. (red.) *Russia on Our Minds – Russian Security Policy and Northern Europe*, Stockholm, Försvarshögskolan, s. 227–50.

Westerlund, Fredrik, 2010, *Russian Intelligence Gathering for Domestic R&D – Short Cut or Dead End for Modernization?* FOI Memo 3126, april 2010.

⁹ "The Kremlin Two-Step", *Moscow Times*, 2010-01-11,
<http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/the-kremlin-two-step/397052.html>.

6 Kina globaliserar sina interna angelägenheter: Tibet och Xinjiang i världspolitiken

Jerker Hellström

Kina tar en allt större plats i det internationella samfundet och rollen som landet spelar drivs i allt högre grad av ekonomiska intressen. Parallellt med Kinas framväxt som en global spelare ökar också landets interna utmaningar. Peking vill dock ostört ta hand om sin inrikespolitik, utan utländsk inblandning. I synnerhet gäller detta frågor som har direkt relevans för Kinas nationella säkerhet och sammanhållning – inte minst hotet från separatism i landets två största regioner: Tibet och Xinjiang. I takt med att Kinas inflytande ökar kan Peking nu skärpa kraven på att få kontrollera de tibetanska och uiguriska minoritetsfolken utan utländsk inblandning, vilket i synnerhet har skett sedan 2008. Kina räknar med stöd från omvärlden för sin politik i de två autonoma regionerna, och kommer att göra allt mer för att tysta de kritiska röster som hörs utomlands. Det har därför blivit viktigt för världens regeringar att sätta sig in i problematiken som rör de etniska minoritetsgrupperna i landet, inte minst situationen för tibetanerna och uigurerna.

Fokus på minoritetsfolken i väst

Frågan om Tibets autonomi och tibetanernas rättigheter har diskuterats internationellt i flera decennier, medan situationen för uigurerna i Xinjiang har kommit i fokus relativt nyligen. De två områdena i västra Kina är de största av landets 34 administrativa regioner (Taiwan inräknat) och utgör tillsammans nästan en tredjedel av Kinas landyta. Till ytan är de därmed något större än Argentina och en aning mindre än Indien. Xinjians befolkning uppgår till cirka 20 miljoner människor, varav ungefär 8 miljoner tillhör det muslimska turkfolket uigurer.¹⁰ I Tibet, där färre än 3 miljoner människor lever, är andelen etniska tibetaner drygt 90 procent enligt kinesisk statistik.¹¹

Det finns flera skäl till att Peking lägger stort fokus på de två folkgrupperna, trots deras blygsamma omfattning. Xinjiang är rikt på naturresurser, bland annat olja,

¹⁰ Statistik och historiska fakta som rör Tibet och Xinjiang tenderar att användas för politiska ändamål och bör därmed inte ses som absoluta fakta.

¹¹ Nyhetsbyrån Xinhua [Nya Kina], *Tibetan population grows fast, language education stressed*, 1 april 2009

och gränisar till åtta av Kinas grannländer.¹² President Hu Jintao sade i maj 2010 att Xinjiang har en ”särskilt betydelsefull strategisk position” i Kina.¹³ Tibet, eller *Xizang* som kineserna kallar regionen, delar en viktig gräns med Indien. Kina och Indien är oense om denna gränsdragning. Tibet är även en viktig källa till bland annat vatten och mineraler. Kommunistpartiet har sedan länge bedrivit en politik ämnad att öka inflyttningen av invånare från majoritetsfolkgruppen *han*, för att assimilera lokalbefolkningen och därmed minska risken för nationell splittring. Mycket pekar dock på att denna politik tvärtom har lett till spänningar mellan folkgrupperna.

Kommunistpartiet fasar för instabilitet i landet, som i värsta fall skulle kunna utgöra ett hot mot dess maktmonopol. Det grundläggande problemet i Tibet och Xinjiang är, enligt det kinesiska synsättet, hotet från ”de tre onda krafterna”: terrorism, separatism och religiös extremism. Oron för att sådana destabiliserande krafter ska få fotfäste har motiverat Kina att utöka den militära närvaron i regionerna. Efter attentaten den 11 september 2001 fick Peking viktigt stöd från Washington för sin terrorbekämpning, och tilläts bland annat att förhöra uiguriska fångar i Guantanamo. En gruppering som kallas East Turkistan Islamic Movement (ETIM) fördes under 2002 upp på såväl USA:s som FN:s lista över terrorister med kopplingar till al-Qaida. Det är visserligen oklart om denna grupp över huvud taget existerar,¹⁴ men enligt kritiker ska USA ha drivit igenom ETIM:s terrorstämpling för att få kinesiskt stöd för en resolution mot Irak i säkerhetsrådet.

Kinas roll i världspolitiken

Kina vill erkännas av omvärlden som en global spelare som tar sitt ansvar och tolererar inte att andra försöker att blanda sig i dess inrikespolitik. Därför uppstod en smärre politisk kris i relationen med USA när Kina under början av 2010 utsattes för kritik på en rad områden. Washington kritiserade bland annat Peking för statligt sanktionerade IT-attacker och omotiverat hård kontroll av Internet, inom ramen för Google-affären. Kritik riktades också mot Kinas övervärderade valuta, som USA anser ger kinesiska exportföretag en orättvis fördel på den amerikanska marknaden. Bristen på insyn i de kinesiska försvarsutgifterna var ännu en fråga som Kina fick stå till svars för. Att president Barack Obama liksom sina företrädare tog emot Tibets andlige ledare Dalai Lama var vidare i kinesiska

¹² Länderna är Ryssland, Indien, Afghanistan, Pakistan, Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan och Mongoliet.

¹³ Cui Jia och Zhu Zhe (2010) *Xinjiang support package unveiled*, China Daily, 21 maj 2010

¹⁴ Gladney, Dru C. (2004) *Dislocating China: reflections on Muslims, minorities, and other subaltern subjects*, Chicago: University of Chicago Press, 2004

ögon en skymf mot landet. Inför mötet kom en varning från den kinesiska regeringen att det skulle "hota förtroendet och samarbetet" mellan Kina och USA.¹⁵

De amerikanska leveranserna av krigsmateriel till Taiwan i januari 2010, i enlighet med utfästelser som sträcker sig tillbaka till 1970-talet, bemöttes likaså med hård kritik från Kina. Det kinesiska utrikesministeriet gick så långt som att hota med sanktioner mot de företag som deltagit i vapenförsäljningen.¹⁶ Taiwans status har länge varit den högst prioriterade inrikespolitiska frågan för det kinesiska kommunistpartiet. Internationellt avspeglas detta bland annat i att länder som har diplomatiska relationer med Kina måste erkänna "ett-Kina-politiken", det vill säga att man avsäger sig politiska kontakter med Taiwan. I och med protesterna i västra Kina – i Tibet 2008 och Xinjiang 2009 – seglade dessa två regioner dock upp som nya fokusområden. Sedan hösten 2009 har därför Kina uttryckligen bett omvärlden om att officiellt också acceptera dess politik i Tibet och Xinjiang.

Det är inget problem för världens ledare att berätta för den kinesiske presidenten i enrum om vad de anser om hur kommunistpartiet agerar inom Kinas gränser. Men att göra offentliga uttalanden som kritiserar Peking för bristande respekt för mänskliga rättigheter accepteras inte. Nyligen har den kinesiska regeringen gjort klart för omvärlden att dess politik i Tibet och Xinjiang hör till dess så kallade "kärnintressen". Precis som att i princip alla världens länder officiellt erkänner Taiwan som en del av Folkrepubliken Kina, förväntas nu ett allmänt stöd för den kinesiska politiken i de två regionerna.

Peking trycker till Paris

Framöver är det mycket troligt att Kina allt tydligare hävdar sin rätt att hantera sin inrikespolitik utan utländsk inblandning. Att Peking reagerar så pass aggressivt på den internationella kritik som riktats mot dess agerande i Tibet och Xinjiang är ett sätt att visa sig starkt för den egna befolkningen. Inte desto mindre har Peking också visat sitt missnöje utåt genom konkreta handlingar, vilket Frankrikes regering nyligen fick erfara. Under våren 2008, strax efter oroligheterna i Tibet, attackerade protibetanska demonstranter den kinesiska idrottare som bar OS-facklan genom Paris. Incidenten skedde bara några dagar efter att president Nicolas Sarkozy i likhet med andra statschefer hotat att han skulle bojkotta invigningen av Peking-OS i augusti – om inte Kina öppnade för en dialog med Dalai Lama. Dessa händelser fick stort utrymme i kinesiska medier och bidrog till att Internetanvändare i Kina uppmanade till bojkott av franska varor. I takt

¹⁵ China Daily, *Press conference on central govt's contacts with Dalai Lama (Text)*, 11 feb 2010

¹⁶ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Foreign Ministry Spokesperson Ma Zhaoxu's Regular Press Conference on February 2, 2010*, 3 feb 2010

med en växande anti-fransk stämning som underblåstes av kinesiska medier, bestämde sig Sarkozy för att ge fackelbäraren en offentlig ursäkt och meddelade att han trots allt skulle närvara vid OS-invigningen.

Spänningarna mellan Peking och Paris var dock inte över. I november 2008 ställde Kina in det tolfte toppmötet med EU, under det franska ordförandeskapet, sedan Sarkozy meddelat att han planerade att träffa Dalai Lama. Det var första gången på 11 år som Kina dragit sig ur ett toppmöte med EU. Efter att Kina bojkottat toppmötet och undvikit franska bolag under en handelsrunda, skrev Sarkozy till slut på ett avtal där han motsatte sig tibetansk självständighet. Trots eftergifterna från Frankrike dröjde det till våren 2009 innan Kina gick med på att återuppta kontakter med Frankrike på ministernivå.¹⁷

Pekings sätt att vinna stöd för sin minoritetspolitik: påtryckningar, PR och spionage

Peking drog nyttiga lärdomar av efterspelet till upproret i Tibet, som man bland annat hade hanterat genom att vägra journalister tillträde till regionen. Dessa lärdomar kom till pass i juli 2009 efter att en uigurisk demonstration i Xinjiangs huvudort Urumqi utvecklades till ett upplopp. I sammanstötningar med polis dog uppemot 200 människor. Men istället för att isolera Xinjiang valde myndigheterna att sätta upp ett presscenter i Urumqi och visa upp förödelser för utländska korrespondenter. Även om södra Xinjiang, där huvuddelen av uigurerna lever, var avstängt, togs öppenheten emot som en positiv överraskning av internationella medier.

Det är troligt att Kinas PR-ansträngningar bidrog till att kritiken från omvärlden var mer lågmäld denna gång, också från de flesta muslimska länder. Även om Turkiets premiärminister Recep Tayyip Erdogan sade att det som skett var "nästan folk mord" och ville ta upp frågan i FN var han relativt ensam om sin hårda kritik. Kina agerade dessutom snabbt för att påverka dem som inte gett Peking stöd för hanteringen av oroligheterna. Ett kinesiskt sändebud ska ha bearbetat Ankara som snart gick med på att normalisera relationerna med Peking.¹⁸ Även den Islamiska konferensorganisationen (OIC), som hade kritiserat Kina, skickade på Pekings inrådan en delegation till Xinjiang för att ta del av regeringens information om vad som "egentligen" hade skett i juli.¹⁹

¹⁷ BBC News, *China and France resume contacts*, 1 april 2009

¹⁸ Intervju, Peking, mars 2010

¹⁹ Organization of the Islamic Conference, *OIC High level delegation visits Beijing*, 19 augusti 2009.

Peking verkar ha lyckats tämligen väl med att vinna stöd för sin politik gentemot tibetaner och uigurer. Enligt kinesiska medier har regeringsföreträdare från en rad länder uttryckt att de "respekterar Kinas ståndpunkter i de frågor som rör Taiwan, Tibet och Xinjiang, samt Kinas övriga kärnintressen".²⁰ Länderna inkluderar bland andra USA, Japan, Australien, Nya Zeeland och Bulgarien.²¹ Ett grundläggande problem med sådana uttalanden är att det ofta är oklart vad parterna menar med "Tibetfrågan" eller "Xinjiangfrågan". Medan Kinas ledare anser sig ha fått stöd för sitt sätt att sköta inrikespolitiken i de två regionerna, är det inte nödvändigtvis vad deras utländska kollegor menar. För dem handlar det snarare om en territoriell fråga, det vill säga att de erkänner Tibet och Xinjiang som delar av Folkrepubliken Kina.

Den kinesiska regeringen är djupt oroad över det internationella stödet för uigurer och tibetaner och har använt sig av kontroversiella metoder för att få tillgång till information om exilgrupperna. Detta har även skett i Sverige, vilket framkom i mars 2010 då en man dömdes av Stockholms tingsrätt till 16 månaders fängelse för "grov olovlig underrättelseverksamhet". Mannen, en uigur som kom till Sverige 1997, hade spionerat på exiluigurer åt Kina.²² Vidare bearbetas utländska regeringar kontinuerligt av Kinas ambassader för att inte bevilja asyl till personer som stämplats som fiender till den kinesiska staten. Kina anser att de uigurer som hållits fångna i Guantanamo är kriminella trots att de frikänts och kräver av deras nya hemländer att lämna ut dem. I ett uppmärksammat fall i december 2009 deporterade Kambodja 20 uigurer som sökt politisk asyl i landet, efter kinesiska påtryckningar. Personerna skickades till Kina, trots att FN:s flyktingorgan UNHCR hade fått löften om att deras fall först skulle prövas.²³ Även i Sverige finns liknande exempel på Kinas agerande i uigurfrågan. Den kinesiska ambassaden i Stockholm har hört av sig kontinuerligt till Utrikesdepartementet och krävt att Sverige ska lämna ut en uigurisk f.d. Guantanamofånge som fick asyl i början av 2008.²⁴

Slutsatser: Allt viktigare för omvärlden att följa Kinas inrikespolitik

Med den allt större roll som Kina spelar i det internationella samfundet har det blivit ofrånkomligt att engagera den kinesiska regeringen i de stora världsfrågorna. Vare sig det gäller att komma till rätta med klimatförändringar, Irans och Nordkoreas kärnvapenambitioner, eller störningar i den globala ekonomin är

²⁰ Nyhetsbyrån Xinhua [Nya Kina]. [He Yafei redogör för resultatet av Li Keqiangs besök i tre länder, däribland Australien och Nya Zeeland], 5 november 2009.

²¹ Artiklar publicerade i augusti-november 2009 på den kinesiska regeringens hemsida, www.gov.cn

²² Stockholms Tingsrätt, *Dom 2010-03-08; Mål nr B 8976-09*.

²³ Intervju, Peking, mars 2010; BBC News, *US concern after Cambodia deports 20 Chinese Uighurs*, 20 december 2009.

²⁴ Ekot, *Kina kritiserar svenskt asylbeslut*, 12 maj 2009.

Pekings samarbetsvillighet numera ett måste. Men på Kinas agenda dominerar fortfarande inrikespolitiken, som landets regering vill hantera i fred.

Den kanske mest brännande inrikespolitiska frågan rör motsättningarna mellan etniska grupper, som i sig inte är något nytt fenomen. I och med Kinas tydliga inrikespolitiska fokus blir det därmed allt viktigare för omvärlden att sätta sig in i frågeställningar som rör minoritetsområden, i synnerhet Tibet och Xinjiang. Peking kommer att fortsätta kräva internationellt stöd för sin hantering av de två regionerna. Inte desto mindre bör utländska regeringar informera sig om och offentligt bemöta vad de upplever som brott mot mänskliga rättigheter och inte censurera sina ståndpunkter i rädsla för repressalier.

För länderna inom EU, som sedan 1989 tillämpar ett vapenembargo mot Kina, är det särskilt viktigt att hålla den kinesiska inrikespolitiken under uppsikt. Under de kommande åren kan det bli aktuellt att häva embargot, eftersom det endast är symboliskt och inte förhindrar vapenexport till Kina. Men eftersom sanktionerna mot Kina är direkt kopplade till situationen för mänskliga rättigheter i landet bör EU först ha en god förståelse av Pekings hantering av minoritetsgrupperna.

För vidare läsning

Hellström J. (2010) *The EU Arms Embargo on China: a Swedish Perspective*. FOI-R--2946--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Hellström J. (2009) *Kinas utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik i ett 10-20-årsperspektiv*. FOI-R--2844--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

7 Korvetten som sprängdes – Nordostasiatisk säkerhet påverkas negativt

John Rydqvist

Det är omöjligt att säkert fastslå varför Nordkorea torpederade och sänkte ett sydkoreanskt örlogsfartyg i mars 2010. En tes är att hämnd utgör en direkt anledning till den nordkoreanska sänkningen. Maktkampen i Pyongyang kan också ha spelat in. Den militära fraktionen inom regimen kan ha velat skjuta de få ekonomiska reformerna som gjorts i Nordkorea i sank. Försämrade politiska relationerna mellan Nord och Syd utgör en viktig bakomliggande faktor, liksom Kinas påtvingade närmande till sin bråkiga allierade. För regimen i norr har krisen ett antal positiva följdverkningar vilket stärker tesen att sänkningen var planerad och medveten.

Ett allt mer pressat Nordkorea öppnade i mars 2010 en ny fas i konflikten på Koreahalvön genom att sänka det sydkoreanska örlogsfartyget Cheonan med 46 döda sjömän som följd. Sänkningen skiljer sig på två sätt från flertalet tidigare kriser; att den inte var incidentdriven utan en väl planerad krigshandling och att Nordkorea systematiskt förnekat all inblandning. Krisen intensifierades i slutet av maj när Sydkorea officiellt pekade ut Pyongyang som ansvarigt. Politiska reaktioner från alla läger, kraftig börsnedgång i regionen och militär beredskaps-höjning pekar mot en betydande spänningsökning på halvön.

På längre sikt påverkas den regionala stabiliteten. Kina står inför vägvalet att förlora internationell prestige eller fjärma sig från sin bråkiga granne. USA, Japan och Sydkorea får ytterligare incitament att reformera och fördjupa det östasiatiska säkerhets-, och militärsamarbetet. Sexpartssamtalen får som en följd av sänkningen sin dödsstöt och därmed fullbordas också nedmonteringen av Rysslands regionala inflytande. Sannolikt bidrar Cheonan-krisen till än hårdare nord-ostasiatiska säkerhetsarrangemang med ökad rustningstakt som följd.

De direkta orsakssambanden

I slutet av maj lade den sydkoreanska haveriutredningen, med svenskt, brittiskt, amerikanskt och australiensiskt deltagande, fram sina resultat. Utredningen menar att det är ställt utom all tvivel att Cheonan torpederades av en nordkoreansk ubåt. Omfattningen av de redovisade bevisen och det utländska deltagandet i utredningsarbetet gav slutsatserna stor trovärdighet.

Nordkorea dementerade redan i april all inblandning i sänkningen. När Sydkorea offentliggjorde haveriutredningen underkändes den genast. Regeringen i Seoul anklagas för att driva en provokativ konspiration med syfte att helt förstöra återföre-

ningsprocessen. Det starka språket länderna emellan reflekterar de redan ansträngda relationerna, men aggressivt ordval är inget nytt.²⁵ Det är däremot Nordkoreas konsekventa förnekande av inblandning. Senast ett stort dåd genomfördes och förnekades var när nordkoreanska agenter sprängde ett trafikflygplan 1987 med 115 döda som följd. En av agenterna tillfångatogs och enligt henne var syftet att destabilisera regeringen i Syd samt avskräcka andra länder från att delta i Seoul-olympiaden 1988.

Det finns flera tänkbara anledningar till Nordkoreas agerande utöver att länderna fortfarande formellt befinner sig i krig. Nordkorea har en historik av att provocera för att sedan återgå till en mer konstruktiv inställning; en taktik för att förbättra sin förhandlingsposition. De senaste årens kärnvapen- och missiltester har utöver den rent militära utvecklingen använts i detta syfte. Kanske anser Nordkorea att kärnvapenprogrammet inte längre ger dem nog politiska möjligheter och söker nya sätt att pressa och provocera omvärlden. Men Pyongyangs dementier antyder att anledningen är en annan.

Cheonan-sänkningen var möjligen en incident. En pressad ubåtskapten kan ha avfyrat torpeden som försvarsåtgärd efter att ha blivit upptäckt. En annan möjlighet är att lokala militära befälhavare agerade själva utan centralregeringens medgivande. Mindre militära incidenter är inte ovanliga och skottväxling i det omtvistade havsområdet på den koreanska västkusten där korvetten sänktes sker regelbundet. Allvarligare marina skärmytslingar inträffade 1998, 2002, 2004 och 2009. Dessa var incidentdrivna, inte övervägda och planerade. Att torpedering skedde under incidentartade former motsägs, om uppgifterna stämmer, av den interna sydkoreanska kritiken mot att ubåten inte upptäcktes. Tesen att lokala militära befälhavare utförde sänkningen motsägs av att den nordkoreanska militären är en exceptionellt hierarkisk och hårt toppstyrd organisation.

Mer talar för att händelsen var övervägd och sanktionerad av regimen eller en gruppering inom statsledningen. Det finns flera tänkbara anledningar. En är hämnd för incidenten i november 2009 då ett illa tilltygat och brinnande nordkoreanskt fartyg fick retirera efter skottväxling med den sydkoreanska marinen. Bara två dagar efter novemberincidenten publicerade den officiella nyhetsbyrån KCNA artikeln ”Sydkorea kommer att få betala dyrt för sin väpnade provokation”. I den framförs de sedvanliga anklagelserna mot sydsidan men samtidigt indirekta hot om hämnd. Enligt tidningscitat i maj skall sydkoreanska underrättelsekällor ha angett hämnd för novemberincidenten som direkt orsak till sänk-

²⁵ Nordkoreas officiella nyhetsbyrå använder regelbundet varianter av språkbruket ”*de krigshetsande sydkoreanska marionetterna i förräddarregimen som går i sina herrars Japans och USA:s led-band*” om den sydkoreanska regeringen.

ningen. Det kan vara så att militären agerat med stöd av generella uttalanden från ledningen om att sydkoreanska provokationer måste bemötas.

De nordkoreanska härskarnas möjligheter att kontrollera och kuva den svältfödda befolkningen kan också ha spelat in. I takt med att handelskontakterna med Kina blivit viktigare har exponeringen mot omvärlden ökat och isoleringen luckrats upp. Det finns därför större potential än på länge för folkligt missnöje i Nordkorea. Det visade sig efter förra årets katastrofala valutareform. Stärkt statlig kontroll över ekonomin skulle stävja den lilla fri marknad som dittills tillåtit. Men folk förlorade sina små besparingar och mathandeln kollapsade. Rapporter talade om protester och som en följd misslyckandet avrättades den ansvariga politikern. Ett ökat yttre hot är ett sätt att ta bort fokus från missförhållanden genom att skapa enighet mot en yttre fiende.

Missnöje med det senaste årtiondets ekonomiska ”experiment” och uppluckringen av befolkningens totala isolering är en avgörande faktor i den pågående nordkoreanska successionsprocessen. Efter att Kim Jong-il uteblev från militärparaden i samband med Nordkoreas 60-årsfirande 2008 tog ryktesspridningen fart. Efter 50 dagars frånvaro från rampljuset stod det klart att något hänt, men inte vad. De mest ihållande ryktena är att Kim drabbats av en stroke och att han lider av prostatacancer. Snart efter det att Kim åter visade sig offentligt kom uppgifter om att en efterträdare inom ätten Kim valts, den yngste son Kim Jong-un.

Även om Kim Jong-il framställs som enväldshärskare har han inte oinskränkt makt. Han lever fortfarande i sin döda fars skugga och flera grupperingar tävlar om maktpositioner inom regimen. Under de senaste tio åren har en försiktig ekonomisk utveckling tillåtit. Det verkar som att en gruppering har haft Kina som förebild och förespråkat ”ekonomi först”. Samtidigt har de senaste årens ökade spänning stärkt den äldre generationen som domineras av militärer och som är motståndare till ekonomisk reform. Kärnvapenprovet maj 2009 är ett tecken på att dessa reformskeptiska militärer får allt starkare inflytande i Nordkorea. Den reformskeptiska delen av Kims hov kan ha beordrat sänkningen utan Kims medgivande. Det skulle i sin tur betyda att maktkampen mellan fraktioner som förespråkar ”ekonomi först” respektive ”militär först” är betydligt hårdare än vad som hittills varit känt.

Regeringsskiftet i Sydkorea 2008 spelar också en roll. Under tidiga delen av 2000-talet förde liberala sydkoreanska regeringar en nordvänlig politik. Återföreningspolitiken fick ett uppsving och ett antal samarbetsprojekt inom industri och turism inleddes. Sedan 2008 sitter en konservativ och nordskeptisk regering vid makten. Tonläget är nu hårt länderna emellan. Den sydkoreanska väljarkåren är också delad i frågan om återförening. Den äldre generationen stöder fortfarande i hög utsträckning återförening. Men den unga generationen har inte samma personliga och känslomässiga kopplingar till sina nordliga kusiner. I takt med att

länderna förblir delade sjunker de ungas intresse för en framtida återförening. Cheonan-sänkningen kan ha utnyttjats av Nordkorea för att försöka påverka den sittande sydkoreanska regeringen. Det lyckades i så fall till viss del eftersom det konservativa regeringspartiet vann färre poster än förväntat i lokalvalen i början av juni.

Kopplingar till att Sydkorea under 2010 för första gången skall vara värd för ett G20-toppmöte görs också. Värdskapet beskrivs som en diplomatisk triumf som visar att Sydkorea är en av världens ledande länder. Att det sker under den konservativa regeringens mandatperiod måste sticka Nordkorea i ögonen.

Sammanfattningsvis är det omöjligt att säkert fastslå anledningar till och orsaks-samband kring sänkningen av Cheonan. En stark tes är att hämnd utgör en primär anledning till den nordkoreanska sänkningen. Maktkampen mellan ”militära” och ”ekonomiska” grupperingar inom den nordkoreanska regimen har också spelat in. De försämrade politiska relationerna mellan Nord och Syd utgör en viktig bakomliggande faktor. För regimen i norr har krisen ett antal positiva följdverkningar vilket stärker tesen att sänkningen var planerad och medveten.

I krisens kölvatten

När krisen på allvar blossade upp i slutet av maj utlöstes flera kraftiga reaktioner. Regeringsföreträdare i Seoul har varvat hotfulla uttalanden om att Nord skall få ta ansvar för sina handlingar med eskalationsdämpande uttalanden om att Sydkoreas reaktioner kommer att vara avvägda och genomtänkta. Sydkorea införde redan efter en vecka ytterligare ekonomiska sanktioner mot Nordkorea och kommer tillsammans med bland andra USA att söka få till stånd FN-sanktioner. Sydkorea meddelade också snabbt att man tillsammans med USA kommer att genomföra större militärövningar på gränsen till Nordkorea. USA gav samtidigt ytterligare försäkringar om det militära stödet till Syd. I Sydkorea bubblade en dämpad debatt om flottans oförmåga att upptäcka ubåtshot upp till ytan och militär upprustning antydde.

I många länder fördömdes dådet i hårda ordalag. Kraftig börsnedgång i flera länder i regionen spred sig till resten av världens börser. Den militära beredskapshöjningen och vapenskramlet angavs som en viktig orsak tillsammans med den pågående Greklandskrisen, ett typexempel på hur geografiskt åtskilda och väsensskilda kriser kan förstärka varandra. De politiska konsekvenserna lät inte heller vänta på sig. Den tredje juni avgick Japans premiärminister Hatoyama. Dalande opinionssiffror spelade in men den direkta orsaken var Cheonan-krisen. Hatoyama bröt sitt vallöfte och meddelade att Japan avsåg behålla en amerikansk flygbas på Okinawa. Det försämrade säkerhetsläget på Koreahalvön angavs som orsak.

Många reaktioner har haft risken för militär eskalation och krig i fokus. Flera faktorer talar dock emot att storskaligt krig bryter ut. Den militära balansen på halvön gör att Nordkorea bara kan förlora ett stort krig, vilket regimen troligen vet. Att Sydkorea skulle inleda krig är inte heller troligt eftersom Nordkorea har nog med eldkraft för att som sista desperat åtgärd kunna förstöra stora delar av Seoul. Krigsrisken på halvön är därför trots den pågående krisen fortsatt liten givet att inget oförutsett händer. Men det gör det ju å andra sidan nästan alltid när det oberäkneliga Nordkorea är inblandat.

Nordkorea som fortsätter att förneka inblandning kommer i sin utrikespolitik att lägga ännu större vikt vid bilaterala kontakter. Regimen prioriterar att få till stånd direkta förhandlingar med USA med målet att sluta ett fredsavtal. Regimens inre angelägenheter är fortsatt den viktigaste faktorn i nordkoreansk politik och den pågående maktkampens fortsätter att gör politiken oförutsägbar och ryckig. Så länge Kim Jong-il är i livet kommer maktkampen att kunna begränsas. Men när han dör och makten skall föras över till hans son är risken för allvarliga konflikter och öppna stridigheter stor. Det kan dröja många år eller ske i närtid.

Med tanke på att den militära spänningen har ökat kommer ett nytt nordkoreanskt kärnvapenprov allt närmare. Avskräckning är en topprioritet för Nordkorea som i allt större utsträckning behöver kärnvapen för att kompensera för sin omoderna armé. Nordkorea provsprängde sin första kärnvapenladdning i oktober 2006. Strax efteråt återupptogs de s.k. sexpartssamtalen om landets kärnvapenprogram. Nordkorea backade och lovade under 2007 att nedmontera sin kärnvapenindustri. Men ökad spänning och nordkoreanskt missnöje ledde till att sexpartssamtalen kollapsade under 2009. Nordkorea återupptog kärnvapentillverkningen och genomförde under våren 2009 både missilprov och ett nytt kärnvapenprov. Nordkorea kommer att fortsätta sin kärnvapensatsning och nästa steg i utvecklingen blir att skapa fungerande vapensystem som kan bära kärnladdningar.

Det enda land som på allvar har möjlighet att påverka Nordkorea är Kina utan vars hjälp situationen snart skulle bli ohållbar. Frågan om Kinas roll har som följd av händelseutvecklingen blivit särskilt viktig. Kina har under de senaste åren hanterat sexpartssamtalen om Nordkoreas kärnvapenprogram på ett sätt som gynnat landets internationella anseende. Genom en kombination av press och medling har regeringen i Peking kunnat neutralisera kritiken mot att Kina ger stöd till regimen i Pyongyang.

Sexpartssamtalens nedgång och fall och pressen på att införa hårdare sanktioner har tvingat in Kina i ett hörn där man på ett tydligare sätt tvingas välja sida. Trots att ledningen i Peking har tröttnat på det nyckfulla och opålitliga ”kungadömet” har Kina knappast har något val. Partiets överlevnad står fortfarande högst på dagordning i kinesisk politik. Fortsatt ekonomisk utveckling är en förutsättning för att partiet skall kunna bibehålla sin legitimitet. Regional stabilitet är avgöran-

de för att hålla igång de ekonomiska motorena. Samtidigt är stora grupper i Kina Nordkoreavänliga och en allt för hård politik skulle skapa folkligt missnöje, en opinion som partiet i Peking i dag måste räkna in. Öppet krig på Koreahalvön eller ett kollapsande Nordkorea är därför oacceptabelt för Kina. Massiva flyktingströmmar ut ur ett kollapsat Nordkorea skulle få negativa konsekvenser i det fattiga norra Kina. Ett enat Korea skulle innebära att Kina förlorade den militära buffertzonen som Nordkorea utgör. Det skulle i sin tur leda till ökad polarisering och militär spänning med USA och Sydkorea. Nordkorea utgör ett tydligt exempel på hur inrikespolitiken styr utrikespolitiken och begränsar Kinas handlingsutrymme internationellt.

Officiella kinesiska reaktioner på haverikommissionens slutsatser tyder på att man kommer att fortsätta hålla Nordkorea om ryggen. Utrikesministeriet understök att skuldförågan inte var avgjort och att flera undersökningar behövdes. Alla inblandade parter uppmanades under tiden att behålla lugnet. Kina tillhör därmed en liten minoritet som inte erkänner Nordkoreas roll i sänkningens. Om Kina behåller den inställningen och blockerar eller undergräver nya FN-sanktioner kommer bilden av Kina som ansvarstagande makt att undergrävas. Av två dåliga alternativ är ett kollapsat eller krigshärjat Korea väsentligt sämre därför kommer Kina sannolikt inte att överge Nordkorea.

Kina hamnar också i underläge på det militära området. Efter sänkningens har trycket på USA att ge mer militärt stöd till Sydkorea och Japan ökat. Samtidigt pekar tongångarna i de två senare länderna på att militär upprustning kommer att prioriteras. Samarbetet med USA kommer att vara viktigt i de nya försvarssatsningarna. Resultatet blir att USA på sikt ökar sitt militära inflytande och sin närvaro i regionen. Utan amerikanskt stöd fortsätter kärnvapenspridningen i Östasien med Japan och Sydkorea som nya potentiella kärnvapenstater, något ingen av dem egentligen önskar. Trots att Kina förlorar på amerikanskt militärt inflytande vore kärnvapenbeväpnade grannar ett sämre alternativ. Därför behåller Kina sitt outtalade stöd för USA:s militärallians med Japan och Sydkorea.

Sammantaget ser det ut som om Kina är en av förlorarna i Cheonan-krisen. Kina ser sig tvunget att fortsätta stödja Nordkorea. Genom att hålla regimen under armarna undermineras resten av omvärldens sanktioner vilket kommer att leda till kritik mot Kina. Samtidigt kommer Kinas förhoppning om att driva Nordkorea i reformriktning inte att infrias. Det blir till slut Pyongyang-regimens undergång. Men Kina kan fördröja kollapsen under lång tid och därmed säkra den så viktiga regionala stabiliteten.

Den svenska länken

Trots att Korea ligger i en region utan direkta säkerhetspolitiska kopplingarna till Sverige påverkas vi på flera sätt av utvecklingen där. Östasien utgör ett allt viktigare område för svensk export och handel. Under 2009 uppgick den samlade

exporten till Kina, Japan och Sydkorea till runt 50 miljarder kronor eller drygt fem procent av den totala svenska exporten i kronor räknat. Oroligheter i Korea skulle få negativa ekonomiska konsekvenser för alla regionens länder. Eftersom den globala finansiella sektorn troligen också skulle påverkas negativt drabbas Sverige både direkt och indirekt. Man kan jämföra med den tillfälliga marknadsnedgången i kölvattnet av Cheonan-krisen. Det finns också hundratals svenska medborgare som vistas i Sydkorea. Dessa liksom svenska tillgångar och investeringar hotas direkt i händelse av krig eller andra oroligheter.

Sverige är ett av få europeiska länder som har ambassad i Nordkorea. Sverige öppnade sin ambassad redan 1974. Sedan 1990-talet har Sverige genom sin ambassad agerat ombud för ett antal andra länder bl. a. USA. Sveriges ambassadör Mats Foyer spelade till exempel en viktig och i media uppmärksammas roll i frigivandet av två amerikanska journalister som greps i Nordkorea under 2009. Genom sin status som ombud får Sverige en unik insyn i det nordkoreanska systemet och andra länders Nordkoreapolitik.

På den militära sidan har Sverige ända sedan vapenstilleståndet 1953 en övervakningsdelegation i den demilitariserade zonen mellan Nord- och Sydkorea. Under senare år har också samarbeten inom försvar och säkerhet byggts upp med Sydkorea. Sverige lånade ut detektionsutrustning efter det nordkoreanska kärnvapenprovet 2006 och sålde senare liknande utrustning till Sydkorea. Sverige ingick också som en av fyra nationer i 2010 års haverikommission.

Sverige har ett starkt engagemang för att begränsa kärnvapenspridningen i världen. Därför stödjer Sverige ansträngningar för att förhindra det nordkoreanska kärnvapenprogrammet. Därtill har Sverige liksom Kina och de flesta andra länder ett intresse av att regionens länder, inklusive USA, för en balanserad säkerhetspolitik så att Sydkorea och Japan inte tvingas till kärnvapenanskaffning. Respekten för Sydkoreas och Japans egna säkerhetsbehov och allians med USA är av central betydelse i detta sammanhang.

Ett allt mer pressat Nordkorea fortsätter med sin instabilitetsskapande politik gentemot omvärlden. Genom sänkningen Cheonan har framtidsutsikterna på den delade Koreahalvön blivit än mörkare. Relationerna mellan Nord och Syd blir allt sämre samtidigt som de militariserar ytterligare. Sexpartssamtalen återupptas troligen inte och möjligheten att påverka Nordkoreas kärnvapenambitioner minskar. Regionala relationer och särskilt Kina påverkas negativt av händelseutvecklingen. Korea kommer även fortsatt att vara ett av de största hoten mot internationell fred och säkerhet.

8 Iran åter på kollisionskurs med Väst

John Rydqvist

Ett pressat iranskt ledarskap använder konfrontation med omvärlden för att klamra sig fast vid makten. Kärnvapenfrågan har en nyckelroll eftersom stora delar av den iranska befolkningen stödjer kärnteknikutvecklingen. Konflikten kan bara lösas genom att Iran går från maktkonfrontation till ett mer sunt konkurrensförhållande med omvärlden.

Redan i början av 2000-talet uppdagades att Iran hade kärntekniska projekt som de, trots internationella regelverk, hade underlåtit att meddela det internationella övervakningsorganet IAEA om. Fuskets ledde snart till frågor om iranska kärnvapenambitioner. Men det var inte förrän i mitten av 00-talet som Iranfrågan blev ett helt centralt och omdiskuterat internationellt problem. Sprickan mellan Iran och västvärlden har vidgats till en djup klyfta och det finns i nuläget varken för många eller genuin vilja att överbrygga den.

Konfliktens politiska återverkningar är betydande både för Iran och för andra länder med intressen i Golfregionen. För Iran står dess nationella säkerhet och regionala roll på spel. För omvärlden är möjligheten till fortsatt inflytande i Mellanöstern central, men även problematiken med fortsatt kärnvapenspridning.

Iranfrågan kommer att vara ett dominerande internationellt problem under flera år framöver. De länder, slarvigt ihop klumpade som "Väst", som lett kritiken av Iran har hittills inte lyckats driva en effektiv och sammanhållen politik gentemot Iran, än mindre förmå det samlade världssamfundet att agera effektivt för att hindra iransk kärnvapenkapacitet. Frågan är om omvärlden genom en bredare förståelse av konfliktorsakerna och en realistisk bedömning av den framtida utvecklingen kan skapa en bättre och mer effektiv politik gentemot Iran.

Eftersom Iran utgör problemets centrum är förståelsen av de iranska drivkrafterna och intressena avgörande. Tre frågor framstår som särskilt viktiga för att förklara Irans agerande: den iranska självbilden, Irans inre politiska utveckling och Irans egen uppfattning om landets regionala roll.

Omedelbar konfliktorsak

Väst misstänker på goda grunder att Iran ägnar sig åt ett hemligt kärnvapenprogram i skuggan av det civila kärnkraftsprogrammet. Därmed har Iran brutit mot sina åtaganden enligt icke-spridningsavtalet (*Non-Proliferation Treaty*, NPT) som man sedan 1970 är del av. Medveten vilseledning i brott mot avtalet har kompletterats med ett effektivt fördröjningsspel avsett att ge Iran mer tid och

handlingsutrymme. Trots betydande internationell oenighet om hur Iran skall behandlas har fyra omgångar FN-sanktioner riktats mot det iranska ledarskapet, den senaste från juni 2010.²⁶

Iran hävdar att kärnprogrammet har ett fredligt syfte och behövs för att diversifiera landets energiproduktion. Ledningen i Teheran använder samtidigt det starka argumentet att landet som medlem av icke-spridningsavtalet har rätt till fullt utbyggd civil kärnkraft. Dilemmat är att en fullt utbyggd civil kärnkraftsindustri kan användas för att tillverka nyckelkomponenter till kärnvapen. För Iran har kärnkraftsfrågan blivit allt viktigare i takt med att konflikten skärpts, men i ett vidare perspektiv är tvisten om kärnvapenprogrammet bara ett verktyg för att uppnå övergripande mål kopplade till Irans regionala roll och säkerheten i dess närområde. I takt med att de inrikespolitiska spänningarna i Iran tilltagit har kärnkraftskonflikten fått en allt viktigare roll som ett sätt att ena befolkningen mot en yttre fiende. Det iranska ledarskiktet har således mycket att tjäna på fortsatt konflikt.

Nationell identitet och kärnprogrammet

Erfarenhet av ockupation och utländsk inblandning i landets inre angelägenheter är en nyckel till förståelse av iranskt agerande. Flera viktiga historiska händelser medför att det iranska folket och den nuvarande ledningen är känslig när det gäller landets territoriella integritet och självständighet. Detta gör att kärnkraftsprogrammet får en vidare dimension. När omvärlden ifrågasätter programmet, kan Iran därför uppfatta det som ett ifrågasättande av grundläggande nationella värden och nationell identitet.

Iran är på många sätt ett multikulturellt samhälle. Ungefär hälften av Irans befolkning utgörs av minoritetsgrupper. Religiöst är majoriteten av befolkningen shiamuslimer. Utmaningen för Iran har varit att skapa, stärka och upprätthålla en gemensam nationalkänsla som stärker landets sammanhållning. Det är en svår uppgift i den typ av multikulturella samhällen som Iran är. Ett annat land i liknande situation som Iran är Pakistan. Där håller den centrala pakistanska identiteten på att förlora mark till förmån för lokal, regional, religiös och politisk splittring. Det är främst avsaknaden av en gemensam historisk bakgrund som har medfört svårigheter för Pakistan att upprätthålla den starka nationalkänsla som självständighet och krig med Indien skapade.

Iran skiljer sig från Pakistan i det att det historiska arvet blivit en viktig sammanhållande faktor. Modern iransk nationell identitet har två viktiga ingredienser. Den första fasen i byggandet av en nationell identitet påbörjades under 1900-talet

²⁶ FN-resolutioner 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) och 1929 (2010).

med influenser från Väst. Initiativtagaren till denna modernisering var Reza Shah, en militär som tog makten i Persien 1925 och utropade sig till kung (Pahlavidynastiens födelse). Reza Shan var starkt påverkad av moderniseringsvågen, som Atatürk höll på att genomföra i Turkiet under 1920-talet. Syftet var att skapa en nationell medvetenhet, som definierades av en sekulär historia, konstruerad utifrån det forntida arvet. Under denna fas skapades en persisk identitet baserad på minnen och värden från det persiska imperiets tid. Den persiska identiteten fungerar idag som kärnan i det nationella projektet.

Efter revolutionen 1979 ville den nya ledningen islamisera de kulturella referenspunkterna. Syftet var att bekämpa det västerländska inflytandet som hade präglat moderniseringen och skapandet av den nationella identiteten under Pahlavidynastin. Kombination av revolutionär shiamuslimsk och persiska identitet innebar att den iranska nationalismens räckvidd utökades. Den persiska identiteten delas av drygt hälften av befolkningen. Genom tillägget av den shiamuslimska identiteten har omfånget ökat betydligt och därmed innefattas majoriteten av den iranska befolkningen. Bara en mycket liten minoritet innefattas inte av den shia-persiska nationella identiteten. Den iranska regimen har med andra ord ett kraftigt verktyg till sitt förfogande för att samla befolkningen bakom sin politik och dra uppmärksamheten från sociala problem, såsom arbetslöshet, missbruksproblem, mänskliga rättigheter samt folkets missnöje med den allmänna ekonomiska utvecklingen.

Regional säkerhetspolitik ur Irans perspektiv

Kopplingen mellan den nationella identiteten och kärnteknikprogrammet blir tydlig eftersom det hela bottnar i en nationell uppfattning om osäkerhet och sårbarhet med djupa historiska rötter. Så sent som i början av 1800-talet förlorade Persien Kaukasus och Centralasien till Ryssland. Redan då etablerades en kultur av misstänksamhet och skepsis mot utländska krafter. Det finns starka känslor förknippade med upplevelsen att utländska makter ofta har blandat sig i landets angelägenheter. USA:s närvaro i Iran efter andra världskriget och avsättandet av premiärminister Mossadeqh (1953), är två laddade exempel. En ytterligare händelse som har präglat den iranska utrikespolitiken är kriget mot Irak 1980-88. Under kriget fick Saddam Hussein, Iraks dåvarande president, omfattande ekonomiskt, militärt och politiskt stöd från Väst och Gulfstaterna. För iranier är kriget mot Irak något som lever kvar i det kollektiva minnet.

De historiska faktorerna påverkar Irans agerande och säkerhetstänkande och medför att landet anser sig agera defensivt i många regionala frågor. I exempelvis frågan om stöd till terrororganisationer i Mellanöstern, finns det indikationer på direkta och indirekta kopplingar till flera av dessa organisationer.

Iransk politik efter valet 2009

Kampen i iransk politik står mellan två huvudgrupperingar; reformister och konservativa. Reformrörelsen uppstod under 1990-talet som en reaktion på att den ekonomiska, politiska och ideologiska utvecklingen gått i stå. Reformrörelsen övergripande mål har varit att inom ramen för det breda, vänsterinfluerade revolutionsprojektet driva på utvecklingen i mer demokratisk riktning. Mot reformisterna står det konservativa lägret vars politik är mer auktoritärt inriktade. I den konservativa grupperingen har extremister fått en allt starkare position vilket lett till ökad politisk polarisering i det iranska samhället. Innan det iranska presidentvalet 2009 fanns det förhoppningar om att valet skulle leda till att reformisterna återigen skulle ta makten. Men istället för ett nytt, mer moderat och demokratiskt inriktat iranskt ledarskap, återvaldes den sittande presidenten Ahmadinejad. Händelseutvecklingen efter valet har varit mycket negativ. I takt med att stora och allt mer politiskt engagerade massor protesterade mot valfusket blev den ledande eliten mer pressad.

Mycket tyder på att säkerhetstjänsterna och delar av revolutionsgardet gavs allt större befogenheter under hösten 2009. Det tog sig uttryck i allt hårdare kontroll av demonstrationer och allt fler arresteringar av akademiker och oliktankande. Utöver dessa uppenbara motåtgärder stärktes greppet om informationsarenan. Telefon och Internet avlyssnades intensivt samtidigt som regimen använde nedstängning av till exempel mobiltelefonsystemet för att begränsa informationsflöden och möjlighet till oppositionell samordning. Sammantaget blev konsekvenserna för mänskliga rättigheter i Iran förödande.

Samtidigt som dessa repressiva åtgärder utfördes blev det under hösten tydligt att regimen taktik gentemot omvärlden förändrades. Den politiska maktkampen tog upp merparten av ledarskiktets tid och det fanns inte längre samma möjligheter att bedriva en aktiv och samordnad utrikespolitik. Samtidigt låg det ännu mindre än tidigare i regimen intresse att förhålla sig positivt till omvärlden och söka konstruktiva lösningar på kärnkonflikten. Att skapa ytterligare konflikt med omvärlden var ett verktyg för att försöka samla befolkningen bakom regimen, blåsa upp de nationalistiska känslorna – enande genom en yttre fiende.

En indikation på detta var att också de intellektuella inom områden som statsvetenskap och internationella relationer utsattes för tunga påtryckningar. Möjligheter till utländska kontakter begränsades genom en kombination av hot, arresteringar och formella förbud att träffa utländska forskningsinstitut. Sammantaget omöjliggjorde den iranska inställningen den nya amerikanska administrationens initiativ. USA sade sig vilja ge diplomatin en chans och verkade vara berett att föra officiella och direkta förhandlingar med Iran.

Trots den negativa utvecklingen i Iran avseende mänskliga rättigheter, så var demonstrationerna i Iran en väckarklocka till det iranska etablissemang. Folket

i Iran, med medelklassen i spetsen, är medvetna om sina medborgerliga rättigheter och kräver implementering av reformer som gynnar tillvaron för iranier. Om regimen i Iran ignorerar massornas krav på omfattande ekonomiska, sociala och politiska reformer, finns det uppenbara risker för nya upplopp i framtiden. Notera också att det nuvarande iranska ledarskapet fortfarande präglas av en krigsgeneration där erfarenheter från revolutionen 1979 samt kriget med Irak på 1980-talet påverkar dagordningen. Ett generationsskifte kommer sannolikt att underlätta genomförandet av reformer i ett längre perspektiv.

Det blir sämre innan det blir bättre – om det kan bli bra

Den breda och djupt förankrade persiska och shiarevolutionära nationella identiteten förmår inte längre svetsa samman Iran på samma sätt som efter revolutionen. Samhället politiseras allt mer och politiken polariseras. Det är den växande klyftan i synen på hur det revolutionära projektet skall drivas vidare som är avgörande. Reformister står mot konservativa med allt mer extrema inslag. Om reformisterna inte förmår stå emot den konservativa gruppen riskerar Iran vad en forskare kallat ”auktoritär normalisering”.

Samtidigt upplever Iran allt större osäkerhet i sin omgivning. Irak- och Afghanistankrigen medförde att Iran inringades av amerikanska styrkor. Det militära hotet mot Iran ökade. Samtidigt gav det maktvakuum som uppstod när Irak kollapsade Iran större möjligheter till inflytande och maktutövning i regionen. Omvärldens fokusering på kärnkraftsfrågan tolkas i Iran som ett sätt att motverka Irans utökade regionala makt genom att isolera och begränsa den iranska styrkepositionen.

För omvärldens, främst väst, står både inflytandet i den viktiga oljerike Golfregionen och kärnvapenspridningen på spel. Eftersom kampen om regionalt inflytande är avgörande för båda parter, men inte kärnteknikfrågan, är lösningen på den senare beroende av att den förra hanteras på ett för båda parter godtagbart sätt. Det kan bara göras genom att fokus förflyttas från hård maktkonfrontation till en mer mjuk, konkurrensgrundad relation. Med konkurrens följer inte sällan ett större behov av samordning och gemensam acceptans för hur det internationella systemet utformas. I bästa fall leder det till en allt mer avspänd relation där fler och fler gemensamma intressen kan identifieras, även intresset av att behålla Mellanöstern kärnvapenfri.

Att oppositionen i Iran lyckas återta initiativet och makten är en förutsättning för att detta skall kunna ske, men det är inte tillräckligt. Iran måste som stat återintegreras i ett internationellt system som också arabstaterna kan acceptera. Under tiden fortsätter Irans kärnvapenambitioner att ytterligare undergräva möjligheterna till positiv utveckling i Golfregionen och hela Mellanöstern.

För vidare läsning

Atarodi, A. (2009) *Turkiets och Irans utrikespolitik gentemot Irak*. FOI-R--2723--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Rydqvist J., Zetterlund K. (2008) *Consequences of military actions against Iran. Final Report*. FOI-R--2511--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

9 Krisen i Jemen: en lokal konflikt eller en global säkerhetsrisk?

Alexander Atarodi

Sedan 2001 har krigen i Irak och Afghanistan dragit till sig både uppmärksamhet och resurser från världssamfundet. Under tiden har Jemen rört sig mot en katastrof som allvarligt kan komma att skada det redan bräckliga läge som råder i ett antal länder i regionen. Även EU och Sverige kan komma att påverkas av utvecklingen i Jemen om beslutfattarna inte snarast tar itu med landets allvarliga ekonomiska, politiska och sociala problem. Med ett strategiskt läge nära Adenviken (en viktig farled för världshandel) och med närhet till det laglösa Somalia, riskerar Jemen att omvandlas till världssamfundets nästa huvudvärk efter Irak och Afghanistan.

Jemen steg hastigt i prioritet på den regionala säkerhetsagendan i augusti 2009, när regeringen inledde en militär operation mot de shiamuslimska rebellerna i norr, vilket ledde till en av de blodigaste konflikterna i landets historia. Situationen blev ännu allvarligare när rebellerna tog en del av saudiarabiskt territorium och samtidigt anklagade Riyadh för att låta de jemenitiska styrkorna använda saudiska mark för att attackera rebellerna. Detta resulterade dels i en saudisk militär respons mot Houthirebellerna och i en inhemsk kris i Jemen. Att det finns intresse från andra regionala makter för händelseutvecklingen i Jemen är ett uttryck för att konfliktens betydelse påverkar långt bortom den jemenitiska inrikespolitiken. Jemen har hamnat mitt i flera parallellt pågående storpolitiska spel.

Mittpunkten i ett av dessa storpolitiska spel är konflikten mellan sunni- och shiamuslimer i landet, vilket har såväl direkta som indirekta kopplingar till Saudiarabien och Iran. Irans regionala utrikespolitik går ut på att uppnå en dominerande roll i Persiska viken. Detta kolliderar med de saudiska regionala intressena. Ännu så länge är det svårt att säkert bekräfta iransk inblandning i Jemen, men om kopplingarna mellan Iran och Houthirebellerna bekräftas, har Jemen omvandlats till ytterligare en regional nyckelfråga och en bricka i spelet mellan regionala stormakter. I konkurrens med Saudiarabien vill Iran sannolikt skydda och stödja shiamuslimerna i Jemen så att de kan uppnå en utökad politisk makt i landet. Lite grovt kan man säga att Houthigruppen i Jemen då kan spela en roll liknande den Hizbollah har spelat i Libanon (som en motvikt till Israel), dvs. ett påtryckningsmedel gentemot Saudiarabien. Med en bundsförvant i Jemen och Libanon kommer Iran att ha en strategisk räckvidd som täcker en stor del av Arabvärlden. Detta motarbetas förstås av de arabiska staterna och i synnerhet av Saudiarabien, som vill behålla sitt inflytande i Jemen.

Ett terrorbälte eller en flyktingkris?

Jemen gränsar till Röda havet i väst, Adenviken och Arabiska havet i söder. På andra sidan av Mandebundet, mellan Adenviken och Röda havet, ligger Djibouti och Eritrea på endast några få kilometers avstånd. Detta sund är en av de mest trafikerade farlederna i världen. Det instabila läget i Jemen kan komma att möjliggöra för somaliska pirater att använda Jemen som sin logistiska bas för fortsatt piratverksamhet i regionen. Med en svag centralregering i Jemen riskerar säkerheten i regionen att påverkas påtagligt. Vapenförsäljning och annan kriminell verksamhet är också möjliga hot.

Dessutom finns det risker med den terrorism som verkar från Jemen. al-Qaida har omgrupperat och slagit ihop saudiska och jemenitiska operationer och bildat ett al-Qaida på den arabiska halvön. Många f.d. Guantánamo-fångar som flydde från Saudiarabien till Jemen 2009 gjorde utfästelser om attacker mot Saudiarabien från sina baser i Jemen. al-Qaida, upproren i söder och kriget i norr bekymrar regeringen som dock förnekar att det finns något ökande samarbete mellan de tre styrkorna. Om Jemens instabilitet ökar än mer, kan detta öka möjligheterna för al-Qaida-militanter i Jemen att lansera attacker i denna oljeexporterande region.

Eftersom Jemen kontrollerar det smala Mandabsundet, genom vilket mer än tre miljoner fat olja skeppas varje dag, blir Jemens säkerhet en mycket viktig fråga för omvärlden. Om al-Qaida-militanter får ökat fotfäste i Jemen finns en risk för ett terrorbälte som förbinder Afrika med Asien (genom Afghanistan och Pakistan). Med ökad rebell-, pirat- och terroristverksamhet kan det bli svårt för varu- och oljetransporter att passera genom en av världens viktigaste farleder – med Jemen i norr och "Failed State"-vinnaren Somalia i söder på väg till Suezkanalen. Att vara tvungen att åka runt Godahoppsudden är en lång och dyr omväg.

Inbördeskriget i norr har därtill skapat en humanitär kris, med tusentals flyktingar. Flyktingproblematiken har två dimensioner: dels de inhemska flyktingarna vilka flytt de krigsdrabbade områdena dels afrikanska flyktingar som har korsat Mandabsundet till Jemen. I denna flyktingkris har regeringen inte förmågan att tillhandahålla grundläggande bistånd och hjälp. Om den jemenitiska politiska utvecklingen förvärras, kan det komma att innebära en våg av flyktingar till redan fulla flyktingläger i regionen. Sverige kan alltså komma att beröras direkt av utveckling i Jemen.²⁷

²⁷ Sverige kan dessutom komma att drabbas direkt av utvecklingen i Jemen på grund av att Sverige leder EU-insatsen Operation Atalanta utanför Somalias kust. Syftet med Operation Atalanta är att skydda FN:s mattransporter till Somalia mot pirater i regionen.

En svag stat i upplösning: blir Jemen nästa Afghanistan?

Kommer Jemen att kollapsa som stat? Det är svårt att svara på den frågan, men man kan skönja en negativ utveckling för Jemen under de senaste åren. Enligt det årliga "Failed State Index"²⁸ ligger Jemen på 18:e plats och avståndet till de länder som toppar samma lista är oroväckande kort. Detta innebär att om det politiska läget i landet inte förbättras inom kort kommer landet att avancera till en fullfjädrad "Failed State". Den somaliska regeringens sammanbrott har dessutom satt press på Jemen och lyft frågan om landet kommer att vandra samma väg.

Ett av de viktigaste kriterierna för en "Failed State" är att staten inte har kontroll över sitt territorium, vilket skapar grogrund för instabilitet. I en "Failed State" tjänar de styrande i ökande grad sina egna syften, samtidigt som statens kapacitet stadigt försvagas och folk i en allt högre grad känner sig marginaliserade. Resultatet blir att medborgarna söker sig till alternativa auktoriteter och därmed starkare band med krigsherrar och etniska ledare, vilket i sin tur spär på den inhemska anarkin. Med dessa kännetecken som utgångspunkt, förefaller det uppenbart att Jemen befinner sig i ett kritiskt läge. Landet upplever politiskt våld, det har kopplingar till Afrikas horn vad beträffar olika sorters organiserade kriminella aktiviteter såsom piratverksamhet. Nästan halva landet står utanför centralregeringens kontroll och fattigdomen är utbredd. Saken blir inte bättre av att den jemenitiska befolkningstillväxten är en av de högsta i världen – Jemens befolkning väntas fördubblas de kommande 20 åren.

Jemens multipla problem (i norr, i söder och med al-Qaida) gör parallellen med Afghanistan slående. Jemen utgör ett bergslandskap som kan fungera som en tillflyktsort för gerillarörelser. Nästan alla jemeniter bär vapen och landet har åtskilliga vapenmarknader. Jemen är, i likhet med Afghanistan, ett land med motstridiga auktoriteter och båda länder upplever utländsk inblandning och inbördeskrig.

Å andra sidan finns det positiva framsteg som balanserar och nyanserar bilden av det jemenitiska politiska läget. Exempelvis kan fredsavtalet mellan Houtigruppen och centralregeringen innebära att man kan komma att påbörja en politisk process för att assimilera minoritetsgruppen i den politiska strukturen. Dessutom kan avtalet innebära att många IDPs (Internally Displaced People) kan återvända till sina hem. Det finns dock ett stort behov av återuppbyggnad efter inbördeskriget. Den närmaste tiden kommer dock inte att bli lätt. Regeringen kommer att bli

²⁸ Det finns ingen svensk motsvarighet till det engelska begreppet "Failed State". Det närmaste man kan komma i betydelse är "havererad stat". Detta uttryck är dock inte helt liktydigt med "Failed State". I fortsättningen kommer därför den engelska termen "Failed State" att användas.

tvungen att hantera ett flertal interna problem samtidigt. Detta kommer sannolikt att bli avgörande för Jemen.²⁹

Underutvecklad och ensidig ekonomi

Landets centrala problem är en förestående ekonomisk kris. Jemens oljereserver håller på att ta slut i snabb takt och landet har få gångbara alternativ som kan skapa en hållbar ekonomi när oljan har tagit slut (Jemen har gastillgångar, men dessa har ännu inte genererat exportintäkter). Detta har skapat ett stort hål i regeringsbudgeten som redan lider av kostnaderna för kriget i norr. Den senaste statistiken pekar på ett budgetunderskott för de kommande fem åren på 8 miljarder US\$ (cirka 35 procent av landets totala BNP). Fallande oljepriser och produktion under 2008 har, tillsammans med den globala finanskrisen, försämrat landets möjligheter att få in utländsk valuta, något som behövs för att förbättra livet för många fattiga jemeniter.

Den jemenitiska oljeproduktionen nådde troligen sin topp runt 2000. Sedan dess har produktionen minskat stadigt. Samtidigt har Jemens inhemska konsumtion av olja stigit kraftigt. Resultatet av dessa två trender är att mängden olja som Jemen kan exportera minskar. Den negativa utvecklingen med fallande oljeproduktion kommer sannolikt att fortsätta för att vara helt avslutad inom tio år.³⁰

Slutligen är det viktigt att poängtera att trots den försämrade utvecklingen i Jemen, bör landet inte betraktas som en "Failed State" – åtminstone inte för tillfället. Emellertid försämrar nivån på det politiska, sociala och ekonomiska systemet kontinuerligt. Denna trend bör brytas snarast om inte Jemen skall gå samma öde till mötes som Somalia på andra sidan Mandabsundet. Ett Jemen som kollapsar skulle leda till fortsatt instabilitet och en ökning av illegala aktiviteter samt terrorverksamhet. För att undvika en liknande utveckling som den i Somalia, behöver Jemen internationellt stöd, både politiskt och ekonomiskt, för att bekämpa problemen med den krisdrabbade ekonomin, den utbredda fattigdomen och för att stimulera en ekonomisk utveckling som förbättrar livssituationen för den snabbt växande befolkningen.

För vidare läsning

Atarodi, A. (2010) *Yemen in Crisis – Consequences for the Horn of Africa*. FOI-R--2968--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

²⁹ Atarodi, A. (2010) *Yemen in Crisis – Consequences for the Horn of Africa*. FOI-R--2968--SE.

³⁰ Statistik från "US Energy Information Administration"

10 Åter till Afrika

Karl Sörenson

De senaste tio årens institutionsbyggande för att skapa fred och säkerhet i Afrika har börjat gå i otakt med vad det internationella samfundet politiskt mäktar med. På samma sätt som de senaste tio åren visat på en hög politisk vilja att bygga afrikansk säkerhet visar den senaste tidens utveckling på hur svårt det är att bygga hållbara institutioner.

Den 3 och 4 oktober 1993 stupade 18 amerikanska soldater under en misslyckad operation i Mogadishu. Året därpå, 1994, mördades ca 800 000 tutsier och moderata hutus under loppet av tre månader i Rwanda.

Även om dessa två händelser är av olika dimension och dignitet har de mer än många andra kommit att prägla Afrikas säkerhetspolitiska utveckling de senaste 17 åren. Ty den ena visade på risken med att internationellt engagera sig militärt, medan den andra underströk vad följderna kunde bli om omvärlden valde att inte göra det.

När världen de nästföljande åren granskade händelserna framgick det att de båda tragedierna hade kunnat begränsas om mer förutseende politiska beslut hade fattats och bättre beslutsstrukturer hade byggts upp. Idag 2010 ser situationen annorlunda ut än vad den gjorde ödesåret 1994. Strukturer för att hantera freds- och säkerhetsfrågor på den afrikanska kontinenten har börjat ta form och har inom FN-systemet upplevt en renässans. Det internationella samfundet har också vid upprepade tillfällen understrukit sitt engagemang för en fredlig utveckling i Afrika.

Men denna snabba utveckling och de senaste årens institutionsbyggande har nu börjat gå i otakt med vad det internationella samfundet politiskt mäktar med. På samma sätt som de senaste tio åren visat på en oöverträffad politisk vilja att bygga afrikansk säkerhet visade de första tio åren efter det kalla krigets slut hur lågt den politiska viljan kan sjunka. Händelserna i Somalia och Rwanda vittnar om hur en situation snabbt kan gå från allvarlig till katastrofal.

Som en direkt konsekvens av den misslyckade operationen i Mogadishu 1993 drog USA sig prompt ur den redan eftersatta FN-missionen UNOSOM II. Somalia lämnades åt sitt öde. Vidare konstaterade USA att man inte längre var intresserad av att bistå militärt i den typen av operationer. Under de tre månaderna 1994 som folkmordet i Rwanda pågick och 800 000 människor miste livet stod omvärlden passiv. Den intervention som efterfrågades uteblev, delvis som en konsekvens av USA:s misslyckande i Mogadishu. Därtill spred sig konflikten i Rwanda till den östra delen av den Demokratiska Republiken Kongo (DRK) och

Burundi. Konflikten, som sedan spred sig ytterligare, omtalas idag som Afrikas världskrig då den kom att beröra ett tiotal av de afrikanska länderna i regionen.

Med eftertankens kranka blekhet kunde det konstateras att FN inte klarat att lösa sina uppgifter. De två FN- missionerna i Somalia och Rwanda hade varit för svaga, haft undermåligt stöd och inte haft tillräcklig politisk förankring. De afrikanska strukturerna hade heller inte förmått att ta sig an katastroferna. Organisation for African Unity (OAU), som grundats bland annat på basis av *icke-intervention*, hade stått maktlös under folkmordet. Västvärldens reaktion hade inte skiljt sig nämnvärt utan hade liksom den afrikanska stillasittande sett på hur två FN-missioner dukat under och ett folkmord exekverats.

Fortfarande 1997 ledde FN knappt 13 000 man i ett fåtal fredsfrämjande operationer runt om i världen, där observatörsrollen intog en central plats. En rad reformer skulle dock komma att implementeras som en följd av de båda misslyckandena. För FN:s del kom sekretariatets berörda avdelningar för fredsbevarande insatser att reformeras, byggas ut och samordnas, dessutom uppmanades alla länder att sluta upp i FN:s missioner. Därtill reviderades mandaten till att öppna för möjligheten till våldsanvändning och en ökad betoning på skydd av civila. På den afrikanska kontinenten ersattes det gamla postkoloniala OAU 2002 av den Afrikanska Unionen (AU). AU skapades med en särskild arkitektur för freds- och säkerhetsfrågor och med ambitionen att skapa en så kallad African Standby Force (ASF) där var och en av de fem afrikanska regionerna skulle bidra med varsin brigad. Den gamla idén om icke-intervention tonades ned och kompletterades med principen om *icke-likgiltighet*. Även Europa reviderade sin inställning till afrikansk säkerhet. EU har under de senaste åren genomfört fredsfrämjande operationer i DRK, Centralafrikanska Republiken och Tchad. Därutöver allokerades olika fonder för att stödja uppbyggandet av AU:s freds- och säkerhetsarkitektur. Liksom Europa kom också USA att successivt öka sin biståndsbudget till Afrika och skapade 2008 ett nytt militärt kommando för Afrika, AFRICOM. Den amerikanska skepticismen mot militära interventioner i Afrika kvarstod emellertid.

Idag leder FN ca 62 000 man och militärobservatörer fördelat på sju missioner endast i Afrika. Ca två tredjedelar av FN:s totala budget för fredsfrämjande insatser går till dessa missioner. Dessutom genomför AU två missioner; en i Somalia och en i Sudan, där den senare är en hybridmission tillsammans med FN i Darfur. Sammanlagt alltså 8 missioner på den Afrikanska kontinenten. För att ytterligare stödja AU:s och de afrikanska regionernas arbete med ASF skickade USA och flera europeiska länder militära rådgivare för att på så viss främja uppbyggandet.

Så började avmattningen. Först tog den sig uttryck under eskaleringen av krisen i Darfur. Det visade sig märkligt svårt att skapa en konsensus kring hur eller ens om en insats i Darfur skulle genomföras. En diskussion om huruvida situationen i Darfur var att betrakta som folkmord eller inte uppstod. Diskussionen fick aldrig

något egentligt avslut, men slog håll på initiativkraften och klargjorde bristen på internationell samsyn. Därtill vägrade Sudan att acceptera västerländska bidrag till missionen och slutligen skapades hybriden UNAMID av AU och FN.

Parallellt förvärrades situationen i Somalia. Ytterst ovilligt påtog sig AU att 2007 skicka en interventionstrupp men med förbehållet att man förväntade sig att FN skulle ta över operationen. Varken FN eller omvärlden kände att man maktade med ytterligare en insats. EU, Nato och USA begränsade sig till att skicka flottstyrkor för att bistå mattransporterna intill Somalia och bekämpa det tilltagande sjöröveriet utanför i Adenviken. Den amerikanska erfarenheten från 1993 gjorde sig återigen påmind, och AMISOM, AU:s Somaliaoperation, fick fortsätta att klara sig med trupper från endast två länder – Burundi och Uganda.

Samtidigt som globala finansiella krisen slog till i slutet av 2008 varnade den avgående chefen för FN:s avdelning för fredsbevarande operationer, Jean-Marie Guéhenno, för att fredsbevarande insatser började bli konflikthanteringens svar på aspirin – en allväderskur som om man fortsatte ordinera den skulle urlaka dess egentliga verkan när den verkligen behövdes.

Vi skriver 2010 och trots att AMISOM nu funnits i Somalia i tre år har fortfarande inga nya länder skickat truppbidrag. Däremot har många länder fortsatt att bidra med marina styrkor, däribland Sverige, för att fortsätta garantera mattransporterna till Somalia och för att skydda den strategiskt viktiga handelsförbindelsen genom Adenviken in i Röda Havet. Även om omvärldens militära svar hittills har varit på en låg nivå så har militärrådgivarens roll kommit att ges allt större betydelse.

Kanske var det Frankrike som var trendsättare på den afrikanska säkerhetspolitiska arenan. Frankrike har kopplat militärrådgivare till samtliga afrikanska regioners brigaduppbyggnad och man bistår även med ett 20-tal rådgivare på bilateral basis i flera av sina gamla afrikanska kolonier. Så gör även Storbritannien. USA, som visserligen undvikit att engagera sig militärt i Afrika, har genom sitt krig mot terrorismen successivt kommit att lita allt mer till militärrådgivare. De nordafrikanska länderna har fått bistånd av USA i sin kamp mot AQIM (Al-Qaida i det Islamiska Maghreb) i form av amerikanska säkerhets- och militärrådgivare. Liberia, vars nya militära struktur är under uppbyggnad, stöds i stor omfattning av USA.

Vad som är nytt är att även EU och länder som hittills inte haft samma tradition av militärrådgivare kommit att engagera sig allt mer med just rådgivare i Afrika. Länder som Sverige, Norge, Danmark, Finland, Spanien, Italien, Portugal och Nederländerna, bistår idag med militärutbildare såväl som militärrådgivare till de nya afrikanska freds- och säkerhetsstrukturerna. Hur kommer sig detta plötsliga tillflöde av militärrådgivare?

Svaret finns till en del i den afrikanska institutionsuppbyggnaden. AU och de afrikanska regionerna är i behov av stöd för att öka sin militära förmåga för att i framtiden kunna finna "afrikanska lösningar på afrikanska problem" som afrikanska ledare eftersträvar. Dessa institutioner är fortfarande svaga och i behov av ekonomiskt och organisatoriskt bistånd. Men mer därtill, ty med åren har det framgått att AU och de regionala gemenskaperna helt enkelt inte har tillräcklig förmåga att ta till sig allt det bistånd som världen, ofta inte särskilt koordinerat, har bistått med. Militärrådgivaren har då blivit omvärldens personaladministrativa svar. Men däri ligger knappast hela lösningen.

Militärrådgivaren har även blivit det säkerhetspolitiska svaret då denne överbrygger Somalia-Rwanda-problematiken, dvs. dilemmat som risken med intervention kontra faran med passivitet innebär. Militärrådgivaren utbildar andra, allokering ekonomiska resurser, logistiskt stöd och stödjer på detta vis en uppbyggnad av säkerhet, men deltar själv inte i konflikter. Militärrådgivaren blir sin egen exit-strategi. Trenden blir tydlig vid en revidering av vilka initiativ som EU, USA och en rad länder erbjuder som hjälp till de afrikanska konflikterna och är helt klart i tilltagande.

Om det inte vore för att grunden till allt militärt rådgivande är att bygga upp lokal kapacitet och kunskap, skulle idén inte vara så dum. Men givet de omfattande program som drevs gentemot Afrika på 80- och 90-talen där man ville minska statsadministrationens roll befinner man sig nu i en komplicerad situation. Samtidigt som kunskap och kapacitet ska byggas upp och omfattande resurser från generösa donatorer ska fördelas, lider de afrikanska strukturerna av brist på institutionell kapacitet och kvalificerad arbetskraft. Svaret att ytterligare öka antalet militärrådgivare riskerar då att underminera möjligheten till lokalt ägarskap, något som var själva ursprungsidén. Problemet påminner inte så lite om den diskussion som rådde inom biståndsvärlden på 60- och 70-talet och idag har kommit att präglats biståndsinsatser dvs. från direkthjälp till det som kom att kallas "hjälp-till-självhjälp".

I och med det akuta behovet av reell kapacitet för att snabbt hantera Afrikas många krishärdar fyller militärrådgivarna en viktig funktion. Detta bygger dock på att militärrådgivningen sker parallellt med en bredare investering i afrikanska institutioner och arbetskraft på en nationell såväl som på en pan-afrikansk nivå. Om detta förbises riskerar världen att endast bidra till att bygga ihåliga institutioner som, om lämnade ensamma, kommer vara lika oförmögna att hantera kriser som de som misslyckades under 1990-talet.

För vidare läsning

Dermott, J. & Sörenson, K. (2009) *Afrikansk säkerhet ur ett 20-års perspektiv*, FOI-R--2897--SE

Hellström, J. (2009) *China's Emerging Role in Africa – A Strategic Overview*, IB1711/2009

Hull, C. & Derblom, M. (2009) *Abandoning Frontline Trenches*, FOI-R--2768--SE

Elowson, C. (2009) *The Joint Africa-EU Strategy – A Study of the Peace and Security Partnership*, FOI-R--2736--SE

Haldén, P. (2008) *Somalia: Failed State or Nascent States-system?* FOI-R--2598--SE

Sörenson, K. (2008) *Beyond Françafrique - The foundation, reorientation and reorganisation of France's Africa politics*, FOI-R--2553--SE

11 Arktis och Nordatlanten – Sveriges norra närområde förändras

Niklas Granholm

Flera olika, men sammanflätade utvecklingslinjer gör att ett nytt Arktis är på väg.³¹ Sveriges norra närområde kommer att se annorlunda ut. Vi har troligen bara sett början. Från 2011 och två år framåt kommer Sverige att vara ordförande för Arktiska rådet, varför flera av dessa frågor kommer i tydligare fokus för politisk och diplomatisk hantering än på mycket länge.

Klimatförändringar ger andra ordningens effekter

De klimatförändringar som kan observeras världen över går extra snabbt i Arktis. Ett mer extremt klimat påverkas snabbare. I Arktis är det framförallt istäckets minskning och uttunning – dramatisk de senaste åren – samt landisens avsmältning på Grönland och upptinande permafrost i Sibirien, norra Kanada och i Alaska som fått mest uppmärksamhet. Dessa utvecklingar har, även om de inte ensamt påverkar Arktis, inneburit att en rad andra processer accelererat. Dessa andra ordningens effekter ger upphov till en ekonomisk och säkerhetspolitisk dynamik i regionen vars följder är svåra att förutse.

Bland de viktigaste förändringarna är att det kommer att bli möjligt att segla igenom Arktis. En transocean farled från Atlanten till Stilla Havet har man sökt efter sedan sjöfarten började globaliseras på 1500-talet. Många expeditioner sändes ut, flera kom inte tillbaka. Någon farbar led hittades inte. Men med fortsatta klimatförändringar är det bara en tidsfråga innan en eller flera kommersiellt gångbara farleder kommer att bli tillgängliga.

Regionen uppskattas innehålla mycket stora delar av världens energireserver. Så mycket som 30 procent av naturgasreserverna och 13 procent av oljereserverna kan finnas i Arktis. Viss utvinning har redan påbörjats, bland annat i Barents hav och norr om Alaska, men samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det mesta av energiresurserna i Arktis måste ses om potentiella, snarare än reella. Pris, teknologi och tillgänglighet blir avgörande för vilken utvinning som kommer att bli möjlig.

³¹ Det finns flera olika definitioner av Arktis. I denna artikel menas med Arktis allt territorium norr om 60 grader nordlig bredd. Arktis börjar alltså i Tierp.

Till bilden hör också överlappande territoriella anspråk i regionen. I takt med isavsmältningen och möjligheten till omfattande framtida energiutvinning har alla fem kuststater runt Norra Ishavet rest anspråk på delar av det som i dag är internationellt vatten. Omfattande sjömättnings- och provtagningsaktiviteter pågår nu för att få fram data till stöd för dessa anspråk. De kan också komma att stödja anspråken genom militär närvaro, vilket kan komma att resultera i friktioner.

Arktis militärstrategiska betydelse förändras också. För det första är utvecklingen av det amerikanska missilförsvaret något som kopplar in Arktis i de storstrategiska sammanhangen genom att delar av systemen kommer att placeras i Arktis – både till havs, i luften och på land. Robotbanorna mellan tänkta kontrahenter går över Arktis. För det andra opererar delar av den kärnvapenstrategiska avskräckningen i Arktis. Kärnvapenbärande strategiska ubåtar använder sig av istäckets skydd mot upptäckt och bekämpning för att upprätthålla s.k. andraslagsförmåga. Men med ett väsentligt mindre istäcke, eller på sikt t.o.m. inget istäcke alls, kan denna förmåga urholkas. Vad detta i så fall innebär för kärnvapenfrågan i stort är en viktig fråga att följa. Innebär det satsning på helt nya undervattenssystem eller flyttas förmågan till andra områden? Det verkar alltså som om Arktis av flera skäl kommer att få se en ökad militär närvaro. Om det sedan innebär ökad spänning är inte säkert – allt beror på vilka förtecken närvaron får.

Berörda regeringar i regionen är mycket medvetna om dessa multipla och samtidiga förändringsprocesser. Man agerar utefter minst två olika handlingslinjer samtidigt. Å ena sidan betonas en suveränitetshävdande politik både i retorik och praktik. Dessutom har man vidtagit mått och steg genom att förstärka resurser för övervakning och säkerhet. Å andra sidan agerar man försiktigt, medvetna om att det gäller att inte förstärka ett aktions-/reaktionsmönster i de arktiska relationerna som kan leda till okontrollerade utvecklingar.

Mot denna komplexa bakgrund pågår nu i Sveriges norra och nordvästra närområde åtminstone tre delvis relaterade processer som påverkar förutsättningarna för svensk säkerhet.

Barents hav – ett nytt *nexus* för strategiska trender i Arktis.

Barents hav är en liten del av Arktis som inrymmer många, om inte alla trender och utvecklingar som i dag präglar regionen. Området har ett rikt fiske, vilket är en av tvistefrågorna mellan de stater som fiskar där. Överenskommelser om reglering av fisket finns, och olagligt fiske som länge varit ett problem är i minskande. Genom Barents hav går också de – ännu så länge tänkta – farlederna mellan Atlanten och Stilla Havet, den s.k. Nordostpassagen. Området är också föremål för territoriella tvister och överlappande anspråk. En positiv utveckling är att Norge och Ryssland nyligen lyckats slita den tvist som sedan mer än 40 år varit olöst rörande gränsdragningen i Barents hav. Området, som tros innehålla stora

mängder olja och gas, delades på hälften, och även om avtalet ännu inte ratificerats är det ett framsteg. Dock återstår andra tvistefrågor. Den viktigaste är den om tolkningen av Svalbardstraktaten från 1920. Enligt denna har Norge överhöghet över området, men det råder oenighet om hur traktaten skall tolkas i dagens folkrättsliga sammanhang. Norge önskar en tolkning av traktaten som innebär en utvidgning av norsk ekonomisk zon, men man har inte fått stöd för det av någon av de andra signatärmakterna (däribland Sverige). Områdets energiresurser gör det också lockande för flera intressenter, både stater och kommersiella och ideella aktörer. Därtill är regionen militärstrategiskt viktig, främst för Ryssland. På Kolahalvön finns ett omfattande baskomplex för den ryska norra marinen. Hemmabasen för Rysslands strategiska ubåtar finns också där. Betydelsen av området för ryska strävanden till att behålla sin stormaktsstatus bör inte underskattas. Med så viktiga militära resurser där, kommer området att fortsatt vara strategiskt viktigt.

Med så många strategiska faktorer i rörelse på en gång i ett så relativt begränsat geografiskt område, behöver endast en eller två av dessa utvecklas mot ökad spänning eller i riktning mot ökad konfrontation, för att hela regionen och också övriga faktorer skulle påverkas. Det gör hela utvecklingen i Barents hav svår att förutse. Därmed inte sagt att det måste leda till ökad konfrontation, men klart är att dynamiken ställer stora krav på berörda aktörer att noga överväga sitt agerande.

Islands tre kriser: ekonomi, säkerhet och moderniseringsstress

Islands läge i mitten av Nordatlanten har alltid varit utsatt. De tre nu pågående kriserna – en ekonomisk, en säkerhetsmässig och en samhällelig kris – tycks interagera och det är inte klart vart den dynamiken kan leda.

Den ekonomiska krisen är djup och blir sannolikt långvarig. Det kommer att ta lång tid – kanske ett årtionde – innan Island först stabiliserat och därefter rekonstruerat sin ekonomi. Flera följd effekter kan väntas; även om utvandring alltid varit ett sätt för islänningar att skaffa sig nya erfarenheter och kunskaper, kan villkoren nu ha försämrats så mycket att det finns risk för kompetensflykt av just dem som Island nu bäst behöver. Man kommer att dras med en stor statsskuld under lång tid. Samtidigt har Island som följd av den ekonomiska krisen sökt medlemskap i Europeiska Unionen. Efter en inledningsvis entusiastisk inställning till EU-medlemskap har den allmänna opinionen snabbt svalnat. Det är också viktigt att komma ihåg att när detta skrivs är överenskommelserna för hur Island skall rekonstruera ekonomin vare sig överenskomna eller underskrivna. Så länge den s.k. Icesave-frågan, de kollapsade isländska bankfilialerna i Storbritannien och Nederländerna, inte lösts, kan en långsiktig plan inte godkännas av Internationella valutafonden (IMF). De nordiska ländernas gemensamma stödplan för Island hänger i sin tur på att IMF:s plan accepteras, varför hela frågan ännu inte kunnat föras framåt. Det förslag till återbetalningsplan för Icesave som

efter långa förhandlingar accepterades av alltinget, lades oväntat fram för folkomröstning i början av mars 2010 och förkastades med överväldigande majoritet. Ju längre tiden går desto djupare blir den ekonomiska krisen och desto längre tid kommer det att ta för att återställa hoppet om en förbättring för Island. Det finns dock några ljus i tunneln: det isländska fisket är välskött och fortsätter att ge inkomster, det mesta av uppvärmningen sker med geotermisk energi och importbehovet rör endast bränsle för transporter. Därtill har man en högre allmän utbildningsnivå än tidigare tack vare satsningar på högre utbildning och en säker inkomstkälla i turismen. Sist men inte minst har man nått vissa framgångar på bioteknikområdet.

Islands andra kris rör säkerhetsfrågorna. Island saknar militära stridskrafter. Sedan USA, som skött Islands militära säkerhet från 1941 och framåt, lämnade Keflavikbasen 2006, har den militära incidentberedskapen därför skötts kvartalsvis av en stafett av Nato-länder. Denna lösning har dock luckor och innebär endast närvaro under några veckor per kvartal. Den ekonomiska krisen gjorde också att det brittiska bidraget till incidentberedskapen helt uteblev till följd av motsättningarna om Icesave. Samtidigt med denna utveckling, har de ryska flyg- och sjömilitära aktiviteterna i Nordatlanten ökat från en låg nivå. Island har kommit militärstrategiskt mer i fokus under senare år, men det betyder inte att en återgång till det kalla krigets läge är på väg. Den försvarspolitiska lösningen med intermittent s.k. *air-policing* som följde på det amerikanska tillbakadragandet ligger nu inte i fas med den säkerhetspolitiska utvecklingen i regionen.

Den tredje krisen är en slags moderniseringsstress. Den är mer diffus, men därför inte mindre viktig. Island har, särskilt efter andra världskriget, genomgått en snabb utveckling. Denna förde med sig urbanisering, bilism, TV och bättre ekonomi för många. Mot det står samhälleliga grundvärderingar som inte förändras lika snabbt. Att skillnaden mellan värdering och upplevd verklighet kan leda till spänningar är inte unikt för Island. Vad som är ovanligt är snabbheten i utvecklingen. Med två andra kriser som förstärker denna moderniseringsstress och växelverkar med den kan utvecklingen gå i oväntade riktningar. En utredning av hur de ekonomiska mellanhavandena sett ut som lett fram till krisen samt olika föreställningar om hur isländsk säkerhetspolitik borde utvecklas, växelverkar med den underliggande moderniseringsstressen. I delar av samhället finns i dag starkt missnöje med de styrande och det är inte längre "business as usual" i det isländska politiska systemet. Den tätt sammanvävda politiska och ekonomiska eliten möter ett starkt misstroende från stora delar av allmänheten. Utfallet av denna utveckling är osäkert och det är inte heller givet att ett EU-medlemskap ensamt skulle vara lösningen på Islands problem.

Grönland på väg mot självständighet: ett Kuwait i Arktis eller ett Mikronesien i Arktis?

Längst i väster pågår på Grönland en utveckling mot självständighet. Det senaste steget i utvecklingen innebär att konstitutionella arrangemang som trädde i kraft sommaren 2009 ger ett utökat självstyre jämfört med det tidigare som gällt sedan 1979. Det grönländska *Landsstyret* – Grönlands regering – får efterhand möjlighet att överta allt fler förvaltningsområden. Från Köpenhamn önskar man en långsam och pragmatisk process där de 57 000 invånarna efterhand får alltmer inflytande över sin egen situation. Nyckelfrågan är om Grönlands ekonomi kan utvecklas så att den blir självbärande och inte som i dag är beroende av bidrag från danska staten. I takt med att ekonomin utvecklas kan det årliga bidraget – fixerat till ca 3,2 miljarder danska kronor – avvecklas och Grönland får stå helt på egna ben. Man hoppas därför att kunna utveckla räkfisket, öka turismen, bygga ut vattenkraft för aluminiumframställning, utveckla gruvdrift, sjöfartsnäring och hamnar samt inte minst olje- och gasutvinning i haven väster och öster om Grönland. Klimatförändringarna ses alltså som en fördel – mindre is och längre somrar gynnar Grönlands utveckling och ökar chanserna till självständighet. Grönland spelar också en roll i den arktiska militärstrategiska ekvationen. Genom den amerikanska närvaron på Thulebasen i nordväst kopplas Grönland in i de storstrategiska sammanhangen. Basen fungerar som radarspaningsstation mot flyg och robotar och för kommunikation med satelliter i polära banor och är det som i dag betingar amerikanskt intresse för ön. Grönlands relation till EU – man gick ur dåvarande EG 1985 – har på sista tiden utvecklats negativt. EU har nyligen infört ett förbud mot import av produkter från säljakt med motivet att jakten är grym och sälen skulle vara hotad. Detta har upprört grönlänningarna, liksom kanadensiska inuiter vilka också drabbas av importförbudet. Det ses som ett hot mot traditionell livsstil och på Grönland menar man att det inte stämmer det att sälen skulle vara hotad. Detta har skapat misstänksamhet mot EU och placerat Köpenhamn, som ska ta tillvara Grönlands intressen i EU, i en besvärlig mellanställning. Frågan ser inte ut att få någon lösning på kort sikt.

Det står alltså klart att vägen mot grönländsk självständighet har anträtts. Även om man har en långsiktig plan anges dock inte någon tidtabell. Två uppsättningar med frågor uppstår här. Den första gäller om ekonomin kommer att kunna utvecklas i takt med de grönländska nationella strävandena? Osäkerheten om detta är stor och trots de möjligheter som öppnas av klimatförändringarna krävs stora investeringar och mycket kunnande, som i dag i stor utsträckning saknas på Grönland. Utbildningsnivån är också relativt låg. Alltför få har akademisk examen, vilket kommer att ta tid att förändra. Den andra uppsättningen frågor gäller karaktären av ett framtida självständigt Grönland. Om de planer som aviseras i offentliga tal möjliggörs kan Grönland gå en ljus framtid till mötes. Genom ekonomisk utveckling kan landet köpa de tjänster som i dag bekostas av danska skattemedel och självt styra över utvecklingen av landet. Ett rikare Grönland har också bättre möjligheter att ta itu med de sociala problemen. Utrikespolitiskt

skulle ett rikare Grönland också kunna förändra sin relation till Europa – ett långsamt utvecklande av relationen skulle kunna följa. Säkerhetspolitiskt kunde Grönland hantera relationen till USA så i direkt dialog istället för som i dag att den, visserligen med grönlänningarnas hörande, hanteras från Köpenhamn. Säkerhetsfrågorna kan lösas avtalsvägen och bekostas av Grönland självt. Grönland blir i så fall ett slags Kuwait i Arktis, med goda inkomster för att bekosta självständigheten. Om utvecklingen däremot inte skulle ge de ekonomiska fördelar som förväntats kvarstår de nationella strävandena, men med små möjligheter till förverkligande. Sedan lång tid har det danska *Folketinget* i bred enighet deklarerat att om Grönland inte längre önskar kvarstå i det danska *Rigsfællesskabet*, är man fri att söka sin egen väg, men med det uppenbara tillägget att Danmark då inte längre är berett att betala. Den tydligare uttryckta nationalism som syns på Grönland, kan i avsaknad av ekonomisk utveckling leda till frustration och en stämning av ”självständighet till varje pris” sprids. I så fall skulle Grönland kunna bli ett slags Mikronesien i Arktis – visserligen självständigt på papperet, men med små möjligheter att hävda sin suveränitet. Det finns all anledning att följa Grönlands väg mer noggrant än tidigare.

Ett strategiskt sammanhang under förändring

De strategiska sammanhangen och förutsättningarna i Sveriges norra närområde håller på att förändras. De förändringar som pågår är som framgår av olika karaktär, utvecklas med olika hastighet och enligt sinsemellan olika egen inre logik. Men till vad? Den frågan är mycket svår att besvara, men det tydligaste svar som kan ges för överskådlig framtid är att det kommer att bli ett annorlunda nordområde vi har att förhålla oss till. Det finns inget som säger att det kommer att innebära att öppen konflikt står för dörren, men med så många faktorer under samtidig förändring rymmer utvecklingen så många möjligheter – både positiva och negativa – att det blir nödvändigt att följa utvecklingen betydligt mer noggrant än vad som hittills funnits anledning till. Inte minst viktigt blir att formulera handlingslinjer för att möta utvecklingen i denna del av Arktis. Ett tillfälle till det blir när Sverige från årsskiftet 2011 blir ordförande i Arktiska rådet.

För vidare läsning

Granholm, Niklas; Kiesow, Ingolf; (2010) *Olja och gas i ett nytt och förändrat Arktis. Energifrågans utveckling med bakgrund av regionens strategiska dynamik*. FOI-R--2971--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Granholm, Niklas; (2009) *Delar av ett nytt Arktis - utvecklingar av dansk, kanadensisk och isländsk Arktispolitik*. FOI-R--2861--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Granholm, Niklas; (red.), Haldén, Peter; Larsson, Robert; Lindvall, Fredrik; Ljung, Bo; Neretnieks, Karlis; Oldberg, Ingmar; (2008) *Arktis - Strategiska frå-*

gor i en region i förändring. FOI-R--2469--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

12 I kölvattnet eller bogsvallet? Utmaningar i den ekonomiska krisens spår

Johannes Malminen

Den ekonomiska världsordningen fortsätter att skaka i sina grundvalar. Det är inte längre någon tvekan om att det är den värsta ekonomiska krisen sedan den stora depressionen på 1930-talet, men trots att krisen är inne på sitt tredje år går det ännu inte att förutspå när den kommer att vara över. Klart är att vi är inne i en period av anpassning till den nya situationen och att de direkta och indirekta konsekvenserna av krisen kommer att bearbetas under en lång tid framöver. Kinas agerande kommer att vara avgörande för världsekonomin återhämtning.

Beslutsfattare på alla nivåer kommer att ha många svåra vägval att ta ställning till för att på bästa sätt bringa ordning i den världsekonomiska oreda och ödeläggelse som den finansiella turbulensen orsakat. Den här utblicken analyserar först utgångsläget och hanteringen av krisen och sedan några av de största globala utmaningarna.

Utgångsläget

Krisen slog till snabbt, brett och hårt. Krisförloppet visar med tydlighet hur viktiga fungerande kapitalflöden är för världsekonomin. Det blev också snabbt uppenbart hur sårbart det intrikat sammanlänkade globala finansiella systemet är för störningar. Den nationella kopplingen till globala kapitalflöden har blivit så stark att det är svårt att motstå och parera även de indirekta effekterna av en så omfattande finansiell kris. När det globala finanssystemet kapsejsar dras världsekonomin med i fallet.

Trots kraftfulla och omfattande statliga insatser fortsätter krisen att påverka världsekonomin funktionssätt. Det är ännu för tidigt att blåsa faran är över. Sedan Lehman Brothers, en amerikansk investmentbank, gick över styr hösten 2008 genomgår krisen en förvandlingsprocess. Så här långt har krisen bytt skepnad i åtminstone fem övergripande dimensioner.

För det första har det som började som en lokal bolånekris i det amerikanska finansiella systemet snabbt utvidgats till en global ekonomisk kris. Finanskrisers smittsamhet är väl känd, men trots detta överraskades många av spridningsförloppets hastighet och utbredning.

För det andra har det som primärt var en finansiell kris snabbt transformerats till en bred och djup realekonomisk kris. När de finansiella flödena sinade påverka-

des handelsflödena snabbt. Utan normala finansieringsmöjligheter tvingades många företag ställa in verksamhet och den lägre ekonomiska aktiviteten ledde till konkurser, omfattande arbetslöshet och ekonomisk recession. Ytterst få individer lever i dag så isolerade att de undgår att påverkas av den pågående krisens konsekvenser. Det går inte längre att skilja på den reala ekonomin och den finansiella ekonomin.

För det tredje har det som började som en kris i den privata sektorn med kraschade finansinstitutioner och företagskonkurser, utvecklats till en kris för den statliga sektorn. Redan har många länder tvingats söka akut nödhjälp från grannar eller institutioner som IMF, Internationella valutafonden, för att undvika att tvingas ställa in betalningarna. Island, Lettland och Grekland är förvisso små och ekonomiskt sett mindre betydelsefulla länder, men listan kommer att bli längre innan ett normalare tillstånd råder i världsekonomin.

För det fjärde har det som började som en kris i de finansiellt mest avancerade och välutvecklade länderna, USA och Storbritannien, blivit en allvarlig kris också för utvecklingsländer. Trots att många utvecklingsländer har rudimentära finansiella system påverkas de indirekt av vad som sker i finansiellt avancerade länder. När de som drabbas lever på marginalen blir konsekvenserna snabbt förödande. Världsbanken uppskattar till exempel att krisen ökade spädbarnsdödligheten i Afrika söder om Sahara med 30000-50000 barn under 2009³² och att krisen vid slutet av 2010 kommer att ha ökat antalet människor som lever i extrem fattigdom (på mindre än 1,25 US\$/dag) med 64 miljoner.³³ Konsekvenserna är naturligtvis mycket ojämnt fördelade både inom och mellan olika utvecklingsländer. Många tillväxtekonomier, till exempel Kina, Brasilien och Indien, har klarat sig förvånansvärt väl så här långt. Samtidigt kommer det att bli både svårare och dyrare att få tillgång till kapital framöver och det försämrar förutsättningarna för ekonomisk utveckling i många av världens fattigare länder.

Till sist har statens roll på den globala marknaden också förändrats påtagligt under krisens gång. Från statistrollen att övervaka finansmarknadsaktörernas nationella regelverk har staten tvingats spela huvudrollen och vidta omfattande och aktiva åtgärder för att upprätthålla marknadsfunktionen och tilltron till det finansiella systemet. Många stater har i det längsta försökt undvika åtgärder, men

³² Friedman, Jed; Schady, Norbert; (2009) "How many more infants are likely to die in Africa as a result of the global financial crisis?" Policy Research Working Paper 5023, August 2009, The World Bank. Tillgänglig online: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/2009/08/20/000158349_20090820140450/Rendered/PDF/WPS5023.pdf

³³ The World Bank, "Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth". Tillgänglig online: <http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2010/Resources/GEP2010-Full-Report.pdf>

de har till sist tvingats ta över havererade finansinstitutioner för att undvika panik och haveri på marknaden. När finansmarknaden inte kunnat lösa sin samhällsuppgift på egen hand har staten fått återskapa marknaden. Utan likviditet och transaktioner mellan köpare och säljare existerar ingen marknad. Statliga åtgärder har räddat det finansiella systemet. Krissituationen visar klart på det ömsesidiga beroendet mellan staten och marknaden. Det är inte frågan om antingen stat eller marknad, utan snarare hur stat och marknad ska samverka på bästa sätt. Det kan tyckas paradoxalt, men staten är en grundförutsättning för ett öppet marknadssystem.

Hanteringen

Krisens förmåga att förändra karaktär har försvårat den globala krishanteringen. Finanskrisens förlopp har varit både gränsöverskridande och sektorsövergripande. Uppgiften att nå en snabb lösning på krisen har blivit övermäktig för såväl enskilda stater som de internationella institutioner som försöker koordinera insatserna. När väl åtgärder ordinerats, koordinerats och verkställts har krisen redan förändrats. Insatserna har givit temporär respit, utan att kunna ta kontrollen över och stoppa krisen.

Vad beror då detta på? Förklaringen är mångfacetterad, men en viktig anledning är att de finansiella "brandgatorna" varit för dåligt tilltagna. Det har inte gått att avgränsa, kanalisera och därmed bringa krissituationen under kontroll. Principerna och förberedelserna som hade vidtagits för att hantera en finansiell krissituation syftade främst till att skydda det egna nationella finansiella systemet. De åtgärder som vidtagits för att koordinera och bekämpa ett globalt finanskrisscenario var otillräckliga.

På både nationell och internationell nivå ansågs en systemkris vara mycket allvarlig, men sannolikheten uppfattades också som mycket låg. De nya finansiella instrumenten och den långtgående utvecklingen av finansiella riskhanteringsmodeller gjorde att beslutsfattare och finansmarknadsaktörer lät sig invaggas i falsk säkerhet. Krismedvetenheten var otillräcklig för genomgripande reformer av systemet. Bretton Woods-institutionerna, IMF och Världsbanken, som designades för att hantera den ekonomiska problematiken efter Andra Världskriget, har förvisso varit viktiga för att mildra konsekvenserna av den pågående krisen, men de har på intet sätt varit optimerade för att hantera dagens situation. De insatser som gjorts har så här långt varit av mer uppehållande karaktär syftande till att lugna marknaderna och därmed köpa sig tid att hantera läget.

En stor brist i hanteringen av krisen är avsaknaden av en tydlig global ledare med legitimitet att fördela och samordna insatserna. I det gamla Bretton Woods-systemet fungerade USA som hegemon, alltså den stat som var normerande och upprätthöll världsekonomisk ordning. Den otvetydiga segern i Andra Världskriget skapade förutsättningarna för USA att både utforma Bretton Woods-systemet

och få andra att acceptera den liberala ekonomiska världsordningen. I nuläget finns det ingen som axlar den hegemoniska manteln och det försvårar krishanteringen. Det är särskilt allvarligt att den amerikanska ekonomin varit i finanskrisens centrum. Ett försvagat USA gör det inte lättare att reformera och etablera ett mindre krisbenäget finansiellt system.

På några års sikt kan det bli mycket problematiskt om det inte åstadkoms någon internationell koordinering, liknande den som skedde 1944 vid Bretton Woods-konferensen. När den akuta krisfasen är över försvinner incitamenten till koordinering snabbt och det gamla krisbenägna systemet tillåts återgå i gamla hjulspår. Då är det mycket sannolikt att världsekonomin åter kommer att skakas av liknande destruktiva kriser. Samtidigt finns det en risk att koordineringen och regleringen blir för stark, vilket skulle kunna strypa mycket av dynamiken och fördelarna med ett öppnare system.

Oberoende hur omfattande den pågående reformeringen av de finansiella regelverken blir, så har sannolikt zenit passerats för den fria marknadsekonomin. Regleringarna kommer att öka och handlingsutrymmet att minska. Den senaste tjugoårsperioden har på många sett liknat globaliseringens första era vid det förra sekelskiftet. Den perioden slutade, utan jämförelser i övrigt, plötsligt när Första Världskriget utbröt. Det kommer att ta lång tid för finansmarknaden att återvinna förtroendet och kunna sätta igång motsvarande finansiella innovationscykel som skapade förutsättningarna för dagens krissituation.

Sverige har så här långt klarat sig väl genom krisen. Erfarenheter från den svenska finanskrisen i början av 1990-talet lever kvar. De ledde inte bara till omfattande nationella åtgärder och policyförändringar, utan injicerade också en rejäl dos fruktan och respekt för de krafter som göms i fria och globala kapitalflöden. Krismedvetenheten var högre och förutsättningarna för effektiv krishantering därmed bättre i Sverige än i många andra länder. Det positiva som kommer ur finanskrisen är att beslutsfattare, befolkning och aktörer på den svenska finansmarknaden åter påminns om de allvarliga konsekvenser som kan uppstå. Därmed ökar möjligheterna att både möta en framtida kris och förstärka det nationella krishanteringssystemet.

Utmaningarna

Givet läget och hanteringen av den ekonomiska krisen, står beslutsfattare på olika nivåer inför en rad utmaningar både på kort och på lång sikt. Kortsiktigt handlar det om att minimera de akuta ekonomiska konsekvenserna och samtidigt skapa goda förutsättningar för långsiktig ekonomisk tillväxt. Det finns fortfarande stora risker för förnyade finansiella problem, till exempel när stimulanspaket skall avvecklas och bräckliga statsfinanser skall stärkas. Dessutom riskerar obalanserna i världsekonomin att spilla över i valuta- och handelskonflikter. Sådana konflikter har potential att inte bara skapa friktion, utan kan också förändra det

globala ekonomiska systemets normer, regelverk och funktionssätt i en negativ riktning. Utvecklingen beror i mycket hög grad på hur det politiska systemet klarar av att hantera och koordinera aktörers olika intressen och åtgärder.

En annan utmaning på kort sikt är att möjlighetsfönstret för att förändra systemet är på väg att stängas efter att ha stått på vid gavel i flera år. Statliga brandkårsutryckningarna för att minska återverkningarna i den egna nationella ekonomin kan ha dränerat kraften och viljan att reformera, koordinera och reglera det globala systemet. Det politiska priset för att genomföra nationella åtgärder och reformer har varit mycket högt i många länder. Det minskar viljan och möjligheterna gå vidare och genomföra globala reformer. Det är avgörande att eventuella reformer blir effektiva och inte bygger in förutsättningar för nya allvarliga kriser. För att verkligen reformera dagens krisbenägna ekonomiska system behöver gamla institutioner stöpas om eller nya institutioner etableras. Det är nödvändigt att styrnings- och regleringsproblematiken också kan hanteras på global nivå. I väntan på att så sker finns grundförutsättningen för att en liknande kris uppstår kvar.

Krisen har gjort styrnings- och regleringsproblematiken på finansmarknaden uppenbar och pekar på behovet av övernationell samordning av åtgärder. Aktörerna på den globala finansmarknaden missbrukade de frihetsgrader som beviljats dem i samband med den omfattande avregleringen som tog fart på 1980-talet. Det framstår som mycket sannolikt att det kommer att ske någon form av omreglering av sektorn. På lite längre sikt är den avgörande frågan för världsekonomin och framtida krisförlopp hur denna reglering kommer att utformas och efterlevas. Kommer omregleringen att bli kosmetisk eller fundamental? Det kommer att bli en grannlaga uppgift att dels hitta balansen mellan frihet och kontroll och dels att styra ett globalt system med globala aktörer och flöden med nationella regelverk.

Risken är påtaglig att finanssystemet bärgas, haverikommissioner tillsätts och rapporterar, kompromissåtgärder vidtas och att vi inom några år återgått till något som liknar ”business as usual”. Konsekvensen blir i så fall att vi snart kommer att få genomleva en liknande kris igen. Utmaningen blir då att hantera denna på ett effektivare sätt i fråga om både förberedelser och åtgärder. Skulle pendeln trots allt svänga kraftigt mot hårdare regleringar och en mer fundamental omstöpning av systemet, blir det särskilt viktigt att försvara svenska intressen och se till regleringarna blir så positiva som möjligt för Sverige. Oavsett hur det framtida finansiella systemet regleras kommer det att finnas behov av bättre finansiell krishanteringsförmåga.

Efterdyningarna från den pågående ekonomiska krisen kommer att påverka det ekonomiska systemet och dess utveckling också på längre sikt. Detta kommer i sin tur att generera politiska och säkerhetspolitiska konflikter. Friktionsytorna har redan ökat både inom och mellan stater. Dessa konflikter påverkas naturligtvis

också av den långsiktiga utvecklingen också på andra områden; demografi, migration, miljö, teknikutveckling, utbildning, m.fl.

Kina den stora vinnaren?

Den kanske viktigaste effekten av den ekonomiska krisen är att den fungerat som en katalysator och påskyndat en långsiktig geopolitisk tyngdpunktsförskjutning mot Kina och andra tillväxtekonomier. Samtidigt som den ekonomiska krisen drabbat många av världens mest utvecklade länder, så har till exempel Kina så här långt lyckats hantera krissituationen förvånansvärt väl. Snabba och omfattande statliga insatser fokuserade på nyinvesteringar har upprätthållit Kinas höga ekonomiska tillväxttakt. Detta har gjutit olja också på den globala krisens vågor. Ett annat kinesiskt förhållningssätt hade kunnat förvärpa den ekonomiska krisen högst avsevärt. Samtidig finns orosmoln som tyder på att Kina står inför en nationell finansiell kris. Finanssystemet är ännu outvecklat. Det finns bubbelntendenser i flera sektorer och stimulanspaketet har skjutit Kinas anpassning till den nya situationen på framtiden. Tidpunkten, omfattningen och hanteringen av en kinesisk finansiell kris blir avgörande inte bara för Kinas fortsatta utveckling, utan kommer också att vara synnerligen betydelsefull för återhämtningen i världsekonomin.

Den akuta ekonomiska situationen i stora delar av västvärlden gör att stort hopp nu tillskrivs den tillväxt som genereras i framför allt Asien, men också Sydamerika. Kina kommer att kunna välja fritt på det enorma smörgåsbord av ekonomiska samarbetsprojekt som erbjuds. Det är köparens marknad för långsiktiga och strategiska investeringar. Kina kommer också att få betydligt mer att säga till om vad gäller spelreglerna och institutionerna som upprätthåller det världsekonomiska systemet. Den stora långsiktiga utmaningen framöver är att få det åtminstone retoriskt ännu kommunistiska Kina att ta ett större ansvar för den globala liberala världsordningen.

Denna ordning har effektivt bidragit till att lyfta Kinas och många andra länders levnadsstandard de senaste decennierna. Kinas agerande kommer att vara avgörande för hur globaliseringen utvecklas framöver. Globaliseringen har setts som en oundviklig strukturell förändring. Staterna har uppfattats som relikter och likhetstecken har satts mellan globaliseringen och ekonomisk utveckling, integration, harmonisering och "västerlandifiering". Det kan vara sant på mycket lång sikt, men som trend betraktat kan globaliseringen likafullt avstanna eller minska på några års sikt. Den pågående krisen har visat på globaliseringens sårbarhet.

Det norm- och regelsystemet som präglat efterkrigstiden har varit mycket positivt för småstater som Sverige. Sverige har tjänat mycket på den globaliseringstrend som tog fart på allvar efter oljekriserna på 1980-talet. En återgång till ett mer maktorienterat (anarkiskt) system skulle kunna få förödande konsekvenser för ett litet land med mycket globaliserad ekonomi.

13 Afghanistan: PRT ett framgångsrikt koncept?

Jan Frelin

I västvärlden i dag framhålls ofta samordning av civila och militära resurser för krishantering som en nödvändig förutsättning för att hantera komplexa konflikter, i alla fall från militärt och politiskt håll. I Afghanistan har USA och Nato sedan 2002 verkat med s.k. Provincial Reconstruction Teams (PRT), ungefär "provinsiella återuppbyggnadsteam". PRT kan betraktas som ett försök att om-sätta den samordningen i praktiken. Frågan är om det är ett framgångsrikt koncept?

De första PRT:na upprättades 2002 inom ramen för operationen Enduring Freedom (OEF) i Afghanistan. Syftet var att utsträcka den afghanska regeringens makt till landsbygden. Flera drivkrafter låg bakom utformningen av konceptet. Den amerikanske försvarsministern Rumsfeld ville begränsa omfattningen av truppinsatsen, samtidigt som både den afghanske presidenten Karzai och FN:s representant Lakhdar Brahimi ville undvika bilden av en ockupation, vilket ledde till sammanfallande önskemål om vad man kallade "light footprint". Varje provins skulle förses med en mycket begränsad militär styrka, vars huvudsyfte inte var strid, utan att ge stöd till olika former av civila insatser.

PRT:n med varierande organisation och verksamhet

Inledningsvis var alla PRT:n rent amerikanska, men 2003 började andra länder leda PRT:n. Samtidigt började PRT:n att överföras från OEF till Nato-insatsen International Security Assistance Force (ISAF). I dag finns 27 PRT:n i Afghanistan, fördelade på 14 länder. Dessa kompletteras med ett flertal reguljära förband, främst i södra Afghanistan. Sverige leder sedan 2006 i samarbete med Finland ett PRT i Mazar-e-Sharif, som ansvarar för fyra provinser i nordvästra Afghanistan (Balkh, Samangan, Jowzjan och Sar-e-Pul).

PRT:t i Mazar-e-Sharif består i dag av tre provinskontor i Samangan, Jowzjan och Sar-e-Pul, samt huvudstaben i Balkh. Huvuddelen av förbandet består av ett antal militära observatörsteam, s.k. MOT-team om vardera sex personer, samt ett skyttekompani. Dessutom finns det spanings- och underhållsresurser. Den svenska kontingenten i Afghanistan omfattar totalt 485 personer, varav huvuddelen tillhör PRT:t. Det svenska området är ett av de lugnaste områdena i Afghanistan, men det finns delar som innebär fortsatta utmaningar. Huvuduppgiften för den svenska kontingenten är att stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna d.v.s. armén, polisen och säkerhetstjänsten. Stora framsteg har gjorts med stödet till militären, medan polisen alltjämt dras med omfattande problem med analfabetism och korruption.

Nato har lämnat stor frihet till de olika truppbidragande länderna att själva utforma sina PRT, vilket har medfört mycket varierande organisation och verksamhet. Detta beror delvis på att förhållandena i de olika områdena där PRT verkar är olika, men den viktigaste drivkraften har snarare varit skillnaden i säkerhetspolitisk kultur och intresse hos ledarnationerna. I praktiken finns det en förväntan, från såväl makthavare i Afghanistan som befolkningen, på att de länder som leder ett PRT också skall ställa upp med civila resurser i "sitt" område. Denna förväntan har hanterats olika av de olika länderna. USA, Tyskland, Italien och Turkiet har satsat rätt stora civila resurser på sina PRT, medan andra länder som Storbritannien, Sverige och Norge har varit mer återhållsamma. Det bör också påpekas att medan Nato leder de militära delarna av ett PRT, så är de civila aspekterna i allmänhet helt nationella.

En relativt hög andel av det totala biståndet till Afghanistan kanaliseras via PRT-strukturerna, där pengarna i stor omfattning används till s.k. "quick impact projects" i syfte att vinna över det afghanska folket för ISAF och den afghanska regeringen. Dels har detta inneburit att biståndet till Afghanistan är fragmentiserat av de olika givarländernas politiska agendor, dels kan det ifrågasättas om de kortsiktiga projekten alls leder till något ökat stöd för regeringen.

Den enskilda soldaten får hantera den målkonflikt som inte högre ledningsnivåer har lyckats lösa upp

Svenskt bistånd till Afghanistan är inte i nämnvärd omfattning kopplat till PRT Mazar-e-Sharif. Den svenska militära insatsen har i praktiken varit fokuserad på att skapa säkerhet med militära medel, i huvudsak i form av stöd till den afghanska armén. Samtidigt finns det ett starkt tryck från befolkningen att få ta del av det stöd som PRT-konceptet tycks utlova. Med anledning av PRT:s svaghet som biståndskanal kan det svenska förhållningssättet vara en rimlig policy, men i dag är det den enskilda soldaten i PRT som får hantera den målkonflikt som inte högre ledningsnivåer har lyckats lösa. Här står Sverige inför ett dilemma, skall man implementera ett bristfälligt men internationellt godtagat tillvägagångssätt, eller skall man fortsätta att låta soldaterna på plats förklara varför inte PRT:t i Mazar-e-Sharif kan leverera det stöd som till exempel tyska PRT:n gör?

Upprorsbekämpning

Sedan Sverige tog över ledningen för PRT Mazar-e-Sharif har det i väst skett en utveckling av militära doktriner för upprorsbekämpning, på engelska "*counterinsurgency*" eller COIN. Den amerikanska COIN-doktrinen publicerades 2006. Skälet till utvecklingen av COIN-doktrinen är förstås de svårigheter USA och deras allierade upplevde efter de inledande framgångarna i Irak och Afghanistan.

Centrala teman i COIN-doktrinen är att skapa legitimitet för den inhemska regeringen, lokalt ägarskap, att skydda befolkningen och att isolera motståndsrörelsen från befolkningen i de områden där den har sitt stöd. Enligt doktrinen är det svårt

att bekämpa en motståndsrörelse med direkta medel, den har ofta en hög förmåga att återskapa sig själv. Vidare anges att motståndsrörelsens farligaste handlingslinje är när den upprättar en parallell stat och tar över delar av den civila myndighetsutövningen. Därmed finns det även enligt doktrinen ett behov av samordning mellan civila och militära medel, för att möta sådana utvecklingar. Doktrinen har stegvis slagit igenom i ISAF:s operationer, och den har accentuerats ytterligare under general McChrystals ledning.

Delar av den kunskap som den svenska Försvarsmakten har byggt upp under åren med fredsfrämjande insatser, såsom förmågan att snabbt anpassa sitt beteende till situationen (det brukar uttryckas att agera ”*firm-fair-friendly*”), och den långa svenska traditionen att tillämpa uppdragstaktik, är relevant för att medverka i COIN. Andra element i COIN-doktrinen är nya, speciellt behovet av att isolera en motståndare från befolkningen.

En speciell utmaning är att det inte finns något officiellt ställningstagande för att tillämpa COIN-doktrinen med svensk militär personal. Samtidigt finns det naturligtvis ett behov av att bygga upp en kompetens i det koncept som används av den styrka man deltar i. Ett känsligt område är behovet av att leverera stöd för att hindra motståndsrörelsens myndighetsutövning, eftersom detta kan uppfattas som att en militär styrka utför humanitärt stöd. Denna verksamhet bör inte ses som bistånd, utan som en civil del av säkerhetsskapandet, och bör i första hand skötas av afghanska myndigheter. Dock är det rimligt att den svenska styrkan tilldelas medel för detta ändamål.

Både COIN-doktrinen och svenska politiska styrningar anger att det långsiktiga målet med säkerhetsinsatsen i Afghanistan är att utveckla operationen så att säkerhet kan skapas med rättsskipning under landets lagar snarare än med internationella militära insatser. I dag ligger utvecklingen av det afghanska rättsväsendet långt efter utvecklingen av armén. Det finns brister i alla led, från polisen över domstolarna till kriminalvården. Såväl det internationella samfundet som Sverige har satsat mycket begränsat på rättsväsendet i proportion till den satsning som skett på den militära insatsen. Skall det internationella samfundet kunna nå sina målsättningar i Afghanistan, krävs en betydligt utökad satsning på alla delar i rättskedjan. Det vore inte orimligt att Sverige gör större insatser än i dag i rättssektorn.

Utveckling av satsningarna i Afghanistan

Sverige har ett behov att ta ställning till den fortsatta utvecklingen av bidraget till Afghanistans säkerhet. Bristerna vad gäller de civila inslagen i PRT-konceptet gör att det kan vara relevant att söka en annan modell än ett PRT i nuvarande form.

Det finns också ett behov av att överväga vilken inställning Sverige bör ha till COIN-doktrinen. Genom den nuvarande otydligheten slipper statsmakterna ta ställning i en kontroversiell fråga, men det leder till att den svenska insatsen kanske inte är så förberedd som den skulle kunna vara. Det finns ett behov av att samordna svenska bidrag så att de bättre uppfyller det internationella samfundets målsättningar med insatserna i Afghanistan, och det finns behov av att förbättra utbildningen i COIN-doktrin för både militär och civil personal.

Bristerna i det afghanska rättsväsendet är betydligt större än i armén, och det internationella stödet till rättssektorn är både resurssvagt och begränsat samordnat. Den svenska insatsen är också relativt liten. Skall Sverige utöka sina satsningar på Afghanistan, är behovet i rättsväsendet betydligt större än det militära behovet.

14 Säkerhet och utveckling – mot ett integrerat synsätt?

Cecilia Hull, Claes Nilsson

Kopplingen mellan säkerhet och utveckling är nödvändig i dagens fredsfrämjande insatser. Säkerhet främjar utveckling och utveckling säkerhet. Det är dock fortfarande oklart hur denna koppling skall manifesteras i fredsfrämjande insatser. Samordning mellan civila och militära instrument utvecklas kontinuerligt, i huvudstäder och i fält. Samtidigt fortsätter revirtänkande och oklara rollfördelningar att hindra en dynamisk utveckling av fredsfrämjande insatser. Strategisk samverkan kring mål och strategier är fortfarande underutvecklad.

Säkerhet och utveckling

Det finns en rad olika sammanhang där säkerhet och utveckling har kommit att kopplas allt närmare. I fredsfrämjande insatser handlar det ofta om att civila och militära aktörer skall arbeta närmare varandra i fält. I princip råder enighet kring värdet av att samverka för att stärka effekterna av militära och civila aktörers verksamheter. I insatser med breda mandat och långtgående målsättningar verkar ett stort antal civila, militära, statliga och icke-statliga aktörer. Utan någon form av samverkan är riskerna stora att man gör samma saker, slösar resurser eller rentav motverkar varandra.

Förutsättningarna för samverkan ser olika ut beroende på vilken typ av organisationer det handlar om. För humanitära aktörer har ett ökat fokus på civil-militär samverkan varit problematiskt då detta bryter mot ledande humanitära principer som neutralitet och opartiskhet. För annan verksamhet kan ett närmare samarbete med militära aktörer formellt sett vara mindre problematiskt. Kopplat till länken mellan säkerhet och utveckling är ett ökat samarbete mellan militära insatser och det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Denna typ av bistånd styrs tydligare av en politisk agenda och är inte på samma sätt bundna till de humanitära principerna.

Trots dessa förutsättningar har det varit svårt att hitta synergier på plats i fredsfrämjande insatser. Olika former för samarbete i fält har i stor utsträckning handlat om ad hoc-arrangemang. Olika aktörer i området möts för att dela information men sällan för att koordinera sin verksamhet. Fördelarna med att samverka är inte tydliga hos de enskilda organisationerna. Den strategiska inriktningen för hur och med vilket syfte säkerhet och utveckling ska kopplas närmare varandra i insatser är oklar.

Militära enheter på taktisk nivå arbetar bland annat med så kallade ”quick-impact projects” och CIMIC-operationer³⁴, där man interagerar på olika sätt med befolkningen och civila organisationer för att skapa stöd för den egna insatsen. Det handlar ofta om att skapa förtroende hos lokalbefolkningen vilket i sin tur möjliggör andra typer av verksamheter. Kortsiktiga projekt som att renovera broar, bygga skolor och etablera kliniker ses som viktiga för att lokalbefolkningen själva kan observera framsteg och utveckling och därför får förtroende för freds- och återuppbyggandeprocessen.

I denna verksamhet har det varit svårt att hitta synergier då civila aktörer arbetar med långsiktiga och lokalt förankrade utvecklingsprojekt medan militära aktörer snabbt behöver visa på framsteg och skapa förtroende hos befolkningen. Skillnaderna i tidsaspekter påverkar här möjligheterna till samverkan negativt. Civila aktörer har generellt haft svårt att hitta strategier för hur utvecklingssamarbetet ska bidra till säkerhet och stabilitet i konflikter. Samverkan har framförallt handlat om informationsutbyte. I vissa fall har man också kunnat dra nytta av den säkerhet militära enheter ofta innebär – i vissa fall har det till och med varit en förutsättning för att man ska kunna verka överhuvudtaget.

Samarbete i Afghanistan

Den svenska debatten om säkerhet och utveckling är liksom många andra länders tydligt präglad av insatsen i Afghanistan där samverkansfrågorna har ställts på sin spets. De enorma utmaningar som afghanska och internationella aktörer ställts inför måste angripas med både civila och militära instrument. Hittills har man dock haft svårt att identifiera och utnyttja möjliga synergier mellan civila och militära verksamheter.

De medverkande länderna i Natos insats har tilldelats olika områden av landet för vilka de bär säkerhetsansvaret genom så kallade *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). De länder som bidrar till de militära insatserna i ett område förväntas också hantera återuppbyggnaden i samma region. Säkerhetsinsatserna har därför följts av (nationellt) riktade utvecklingsinsatser till samma regioner.

Sverige har länge skiljt sig från övriga länder genom att dela på sin civila och militära verksamhet. Även Sverige har dock börjat söka synergier mellan nationella bidrag i landet och delar av den civila verksamheten har kommit att lokaliseras till de områden där svensk militär finns. Detta beror sannolikt också på att det har varit svårt för Sverige att relativt ensamt driva linjen om en uppdelning mellan den militära insatsen och utvecklingssamarbetet. Därmed har Sverige på

³⁴ Civil-Military Co-operation, CIMIC.

sätt och vis tvingats fylla luckor som uppstått när andra länder och organisationer följer nationella mönster.

Samtidigt är myndigheterna även fortsättningsvis autonoma i den meningen att de inte integreras i en och samma insats. I regeringens strategi för utvecklings-samarbete med Afghanistan står det att ”synergier ska eftersträvas men en viktig princip är att upprätthålla en ändamålsenlig uppdelning baserat på myndigheter-nas skilda kompetenser och inte sammanblanda säkerhetsfrämjande insatser och utvecklingssamarbetet.” Detta grundar sig på att de olika programmen och insat-serna även fortsättningsvis styrs av olika mandat och emellanåt med olika mål-sättningar.

Samordningen och den geografiska samlokaliseringen av nationella bidrag är inte oproblematisk. Indelningen i geografiska områden har inneburit att den över-gripande koordineringen inom Natos multinationella insats har blivit lidande. När nationella strategier och agendor får större inflytande blir det svårt att driva ige-nom sektorsövergripande strategiska inriktningar och program. Detsamma gäller för den civila utvecklingen. Regionala inriktningar och samlösningar kan i det långa loppet vara negativt för landets utveckling. När biståndet lokaliseras till ett område på grund av att samma lands militära förband är där finns det en risk att andra intressen och logiker styr biståndet. Effektiviteten riskerar också att bli lidande när det är nationell samordning som eftersträvas, snarare än strategisk missionsövergripande samverkan. Effekterna av den valda vägen återstår att summera men hittills har länken mellan säkerhet och utveckling varit svag i Af-ghanistan.

Mot ett integrerat synsätt?

Insatserna i Afghanistan är ännu ett särfall. Det är viktigt att minnas att de flesta andra insatser ser helt annorlunda ut avseende samverkan mellan civila och mili-tära aktörer. Den geografiska indelningen sticker ut som ett relativt nytt fenomen. Samtidigt är det viktigt att dra lärdomar från Afghanistan. Vi måste lära oss att hantera även denna typ av insatser.

Den breda tolkningen av säkerhetsbegreppet är en viktig utveckling. I denna utveckling ligger att säkerhet och utveckling, civila och militära instrument kopplas samman. Arbetet för att utveckla och tydliggöra dessa synergier bör fortsätta.

Hur utvecklingssamarbete ska bidra till säkerhet och säkerhet till utveckling behöver förtydligas. Nyttan av bistånd i så kallade 'hearts and minds' operationer är svår att påvisa. I vissa fall har dessa insatser fått motsatt effekt och bidragit till korruption och instabilitet när stora inflöden av biståndsmedel hamnar i fel hän-der.

Sannolikt behöver man fokusera mer på att utveckla samverkan på strategisk nivå. Civila och militära aktörer kan emellanåt ha svårt, av olika anledningar, att samverka i fält. På strategisk nivå kan man dock arbeta på ett tydligare sätt för att identifiera och skapa gemensamma övergripande målsättningar. Samverkan vid analys och gemensam planering skulle kunna skapa större förståelse för olika typer av verksamheter och underlätta senare samverkan i senare faser. Här blir också kopplingen mellan strategi och säkerhet och utveckling tydligare. I slutändan kan ett närmare samarbete på politisk och strategisk nivå leda till ett mer effektivt deltagande i fredsfrämjande insatser.

I flera länder pågår arbetet med att tydliggöra kopplingarna mellan säkerhet och utveckling, så också i Sverige. Några länder har kommit långt i sin strävan att skapa samförstånd och gemensamma strategier mellan olika departement och myndigheter. En del har utvecklat finansieringsmekanismer för gemensamma, civil-militära insatser. Andra har skapat operativa samverkansgrupper som aktivt främjar ett närmare samarbete mellan olika nationella myndigheter.

I Sveriges strategi för fredsfrämjande insatser kan man läsa att ”Dagens komplexa konflikthanterings- och återuppbyggnadsinsatser förutsätter att det internationella samfundet – likväl som Sverige nationellt – i både planerings- och genomförandefasen samordnar tillgängliga verktyg.” Detta ställer höga krav på den nationella utvecklingen. Behöver vi nya strukturer eller institutioner för att främja samarbete? Hur tillser vi att svenska aktörer kan samverka i internationella och regionala sammanhang? När kan det vara klokt att skilja på de olika instrumenten? Hur skapar vi förutsättningar för samarbete med lokala aktörer och organisationer? Svaren på dessa frågor kommer att forma våra fredsfrämjande insatser under en överskådlig framtid.

För vidare läsning

Nilsson, Hull m.fl. 2009. *Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser: den allomfattande insatsens beståndsdelar*. FOI-R--2804--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Egnell, R. 2008. *Civil-Military Aspects of Effectiveness in Peace Support Operations*. FOI-R--2480--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

MacDermott, J. 2009. *Humanitära organisationers villkor för civil-militär samverkan*. FOI-R--2808--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

15 Cyberkrig mellan hackergrupper utvecklar nya hotbilder

Roland Heckerö

Den informationsteknologiska utvecklingen förändrar inte bara människors möjligheter till kommunikation och spridning av information. Den förändrar även förutsättningarna för att bedriva antagonistisk och kriminell verksamhet via Internet. En kvalificerad cyberattack som riktas mot en motståndares kritiska informationsinfrastruktur, exempelvis lednings- och kontrollfunktioner i finansiella system, energisektorn och flyg- och kommunikationsnätverk, kan på mycket kort tid ge upphov till säkerhetspolitiska effekter.³⁵ Den första "vapenvilan" i cyberrymden är redan historia.

Det första officiellt publicerade cyberangreppet mot en enskild stat gjordes mot Estland under våren 2007. Upprinnelsen till händelsen var flytten av en sovjetisk militärstaty från centrala Tallinn till en närbelägen kyrkogård i staden. Krigsmonumentet ses av många ester som symbol för den sovjetiska ockupationen och annekteringen av de baltiska staterna. Flytten skapade stor ilska bland ryssar i landet och kravaller utbröt. I samband med detta uppstod febril verksamhet på Internet. En operation påbörjades med målet att attackera det estniska parlamentet och ett antal ministeriers datorsystem, två av de största bankerna och sex nyhetsorganisationer och diverse andra nationella webbplatser. På några få dagar överlastades servrar och nätverk och funktionaliteten gick ner. Vem eller vilka grupper och organisationer som låg bakom är ännu inte fullt klarlagt. Men miss-tankar har riktats mot ryska nationella hackergrupperingar – så kallade hacktivist-er. Angreppet pågick under ett par veckors tid i olika intensitet och upphörde sedan lika snabbt som det började.

Den estniska cyberincidenten visar på riskerna med cyberantagonism. Det är ett fenomen som måste studeras och förstås i syfte att kunna hantera nya slag av utmaningar och hotbilder. I denna artikel ges exempel på eskaleringen av konflikter på Internet mellan olika slag av hackergrupperingar, samt exempel på cyberantagonism mellan olika motståndare. Avslutningsvis dras några slutsatser kring riskerna för cybereskalerings och vilka säkerhetspolitiska konsekvenser som kan uppstå liksom som behovet av reglering av illvilligt beteende på Internet.

³⁵ Med kritisk informationsinfrastruktur menas ofta de så kallade SCADA-systemen

Utveckling av cyberkonflikter

Många konflikter på nätet har sitt ursprung i den fysiska världen. Exempelvis ledde den amerikanska bombningen av den kinesiska ambassaden i Belgrad 1999 till massiva ömsesidiga angrepp mellan kinesiska och amerikanska hackergrupper. På liknande sätt har händelser i Kashmir, Tjetjenien och Gaza fått ett eget liv på Internet. Speciellt symboler tjänar ofta som tändhattar för eskalering av konflikter som Estlandsfallet visar.

Ett aktuellt fall är kalabaliken kring Muhammed-teckningarna som ledde till bannlysning i Mellanöstern av mejeriprodukter från Danmark, stormning av konsulat och flaggbränning. Händelsen genererade även cyberattacker mot webbplatser. Grupper av islamistiska hackare, exempelvis "Gangs of pro-Muslim hackers", angrep danska webbplatser med suffixet "dk" närmare sexhundra gånger under en veckas tid.³⁶ Danska hackare och grupperingar knutna till dem försökte i sin tur med olika medel och metoder försvara sina domäner och gå till motangrepp. Även publiceringen av konstnären Lars Vilks "Rondellhund" 2007 medförde konsekvenser på nätet. Svenska webbplatser sägs då ha blivit attackerade av hackare från bland annat Turkiet.

När en cyberkonflikt initieras uppstår en situation där många parter är villiga att aktivt hjälpa endera sidan. Tillfälliga allianser bildas mellan disparata grupper. Individer kan involveras från många delar av världen. Konflikterna underblåses på diverse Internetfora med anklagelser och direkta påhopp mellan motståndare. Vilseledande information sprids i syfte att skapa motsättningar. Det finns tecken på att islamistiska hackerrörelser från olika länder och regioner organiserar sig och riktar sina aktiviteter mot servrar och webbplatser i Västvärlden och framför allt mot Israel. På liknande sätt organiserar sig individer och hackergrupper från Europa och USA och från andra delar av världen för att attackera islamistiska webbplatser och hackare.

I samband med den andra Intifadan år 2000 lyckades exempelvis propalestinska hackare att attackera Bank of Israels webbplats, börsen i Tel Aviv och den israeliska armén. Då den israeliska ekonomin är mycket beroende av fungerande elektronisk handel innebar attackerna att börsen gick ned med åtta procent.³⁷ Under den period som Intifadan varade lyckades de propalestinska grupperingarna attackera mer än fem gånger fler sajter än israelerna. I och med den israeliska inmarschen i Gaza i december 2008 uppstod nya spänningar på nätet. Flera tusen

³⁶ Cochran, A (2006). Tillgänglig online: http://counterterrorismblog.org/2006/02/muslim_hackers_assaulting_webs.php. På webbplatsen www.H-Zone.org finns information om defacement-attackerna mot danska webbplatser.

³⁷ Atwan, Abdel Bari (2006). The secret History of al Qaeda. University of California Press. Berkeley, USA

webbplatser däribland den amerikanska arméns webbplats³⁸ respektive Natos³⁹ sägs ha blivit attackerade av bland annat turkiska hackare.⁴⁰

Ett par veckor före terrordåden den 11 september 2001 blev den protalibanska webbplatsen *Taleban.com* hackad av en västerländsk aktivist.⁴¹ Orsaken var att talibanerna klargjort att de tänkte stänga av Internet i Afghanistan samt att alla Internetanvändare skulle straffas. Aktivisten förde in diverse obsceniteter mot talibanerna och gentemot al-Qaidas ledare Osama bin Laden. Även webbplatsen *afghan-ie.com* blev utsatt för en attack och tvingades stänga.

Terroristattentaten den 11 september 2001 skapade en stark indignation bland många västerländska hackersgrupperingar⁴². Sex dagar efter händelsen, lanserades på den tyska hackergruppen *Chaos Computer Club* webbplats ett upprop till hackare att hämnas dåden genom överlastningsattacker (DoS⁴³) riktade mot afghanska och pakistanska mål. Syftet var även att stjäla känslig data ur olika system.

En kort tid därefter meddelade den europeiska gruppen *Yihat* (Young Intelligent Hackers Against Terror) att de lyckats ta sig in i datorer som tillhörde Al Shamel Islamic Bank i Sudan och penetrerat bankkonton, som sägs ha tillhört al-Qaida. Uppgifternas riktighet kan diskuteras. I Yihats programförklaring⁴⁴ på Internet beskrivs att målet för deras verksamhet är att hitta terrorister, identifiera dem och hacka deras system samt ge information till polisiära myndigheter som FBI. Enligt Yihats egna uppgifter ska antalet medlemmar kring år 2001 ha legat på ca 800 personer.

Yihats agerande med att peka ut potentiella terrorister på nätet har väckt upprördhet i vissa hackerkretsar. Somliga individer och grupper menar sig ha blivit felaktigt utpekade som cyberantagonister. Det i sin tur har skapat motreaktioner⁴⁵ speciellt från hackare i Pakistan. En webbplats som ligger under Yihats domäner, *www.kill.net*, har attackerats av hackaren *Fluffi Bunni* och stängts ned varvid Yihat blivit försiktigare och tvingats agera mer i det fördolda.

³⁸ mdw.army.mil

³⁹ www.Nato-pa.int

⁴⁰ Raza, Muhammed Ali. Thousands of Websites hacked by Muslims hackers to Protest Gaza Attacks. Friday Jan, 16, 2009. <http://propakistani.com>

⁴¹ *Afghan Taliban website hacked as Internet outlawed*. <http://www.hackinthebox.org/modules.php?> August 27, 2001.

⁴² Marturion, Damon. New Business News. *Will hackers keep the cyber peace?* <http://www.newbusinessnews.com/story/11160101.html>

⁴³ DOS - Denial of Services

⁴⁴ <http://www.uk/cip/resources/nipc/cyberprotestupdate>

⁴⁵ <http://attribute.org/news/content/01-10-22001.html>

Cyberantagonism mellan pakistanska och indiska hackergrupperingar

En av de allvarligaste konflikterna på nätet är den mellan pakistanska och indiska hackergrupper. Sedan 1998 pågår konflikter⁴⁶ i cyberrymden mellan grupperingar från båda länder. Indiens provsprängning av kärnvapen kan sägas ha utgjort startskottet. En kort tid efter att landet officiellt avslutat testningen av roboten *Pokhran II*, attackerade hackergruppen *Milworm* Bhabha Atomic Research Centers webbplats. Gruppen gjorde en så kallad *defacement*, det vill säga ändrade informationen på sajten, och lade ut anti-indiska budskap. Man ska även ha lyckats med att kapa e-postmeddelanden på forskningsinstitutets nätverk. Hackergruppens identitet och bakgrund är något oklar. Vissa⁴⁷ hävdar att medlemmarna kommer från USA och Australien medan andra⁴⁸ att de har sitt ursprung från Pakistan.

En tid därefter genomförde en grupp pakistanska hackare en operation mot den indiska arméns webbplats genom *social engineering*⁴⁹. Via telefon kontaktades ansvariga personer för sajten och man bad dem att flytta webbplatsens IP-adress till en annan adress. När detta var gjort ändrade hackergruppen innehållet till ett antiindiskt budskap. En orsak till varför det lyckades var att den server som kontrollerade sajten inte låg i Indien utan utanför landet. Exemplet visar på faran med att inte själv kontrollera servrar med känslig information.

Under perioden 1998 – 2001⁵⁰ ökade antalet pakistanska defacementattacker mot indiska webbplatser från fyra stycken 1999 till mer än 150 under det första halvåret 2001. Antalet indiska attacker mot pakistanska webbplatser var sju stycken 2000 och året efter växte de till 18. Under 2002 till 2004 stabiliserades läget och konflikten ebbade ut.

Detta som kallades det ”första cyberkriget”⁵¹ slutade med vapenvila mellan pakistanska och indiska hackare när medlemmar från de pakistanska grupperna *PHC*⁵² respektive *G-Force* och den indiska gruppen *NEO* kom överens. Under den femåriga konflikten hade flera hundra sajter på båda sidor attackerats. Mer

⁴⁶ Jamshed, Arsalan. *Cyberwars between India and Pakistan*. <http://www.Goarticles.com/cgi-bin/showa.cgi?C=859977>

⁴⁷ Chowdhuri, Satyabrata Rai. *Subversive activities through cyber space*. The tribune May 20, 2002. <http://www.tribuneindia.com/72002/20020520/login/main5.htm>

⁴⁸ Jamshed, ibid

⁴⁹ I den här kontexten innebär begreppet social engineering hur personer genom ”vänlighet” kan få ut känslig information såsom lösenord genom t ex telefonsamtal

⁵⁰ CERT India. http://www.cert-in.org.in/knowledgebase/whitepapers/analysis_defacewebsites.htm

⁵¹ Raza, Muhammed Ali. India-Pakistan in State of Cyber War. Monday, Nov 24, 2008. <http://www.propakistani.com/2008/11724/here-we-go-again/>

⁵² PHC - Pakistan Hackers Club

än 150 hackergrupper och enskilda hackare var inblandade från den pakistanska sidan och minst ett tiotal från den indiska.

Under november 2008 tilltog cyberkonflikten igen. En trolig orsak var terrorattentatet i Bombay som initierades från pakistansk mark. I samband med detta attackerade den indiska gruppen *HMG* det pakistanska olje- och gasministeriets, *OGRAs*, webbplats som gick ned under några minuter. Som svar angrep den kanske nu ledande hackergruppen i Pakistan, *PCA*⁵³, minst fem webbplatser exempelvis Indian Oil and Natural Gas. *PCA* lade också ut en varning på nätet riktad dels mot *HMG* dels mot andra indiska grupper att sluta upp med aktiviteterna.

På några få dagar hackades ett antal webbplatser på båda sidor. Enligt egna uppgifter lyckades det pakistanbaserade *KSA* också ta sig in på flera av de största indiska bankerna däribland Bank of Barroda. Indierna å andra sidan hotade med att slå till mot det pakistanska Internetsystemet. Konflikten varade några få veckor och upphörde i slutet av november efter en uppgörelse mellan de pakistanska grupperna *PCA* och *KSA* respektive den indiska *ICW/HMG*⁵⁴. I december 2008 uppstod en smärre incident då man från pakistansk sida hävdade att det egna försvarets forum⁵⁵ blivit attackerat. Händelsen ledde närmast automatiskt till anklagelser från båda sidor om att vapenvilan brutits.

Defacement-attackerna är inte på något sätt sanktionerade av de pakistanska och indiska myndigheterna. På regeringsnivå försöker båda länderna göra sitt bästa för att lindra och förhindra hacktivismen. Organisationer med ansvar för nätsäkerhet som *NIC*⁵⁶ i Indien och *FIA*⁵⁷ i Pakistan arbetar aktivt i motverka eskalering och lindra effekter.

Hur hindra och dämpa cyberattacker?

Utvecklingen av en global hacktivism som drivs av politiska, religiösa och nationella viljeyttringar kommer med tiden att öka. Nivå och intensitet i aktiviteterna styrs i hög grad av dagsaktuella händelser där konflikter tenderar att spridas från den fysiska världen till cybervärlden. Symboler används som tändhattar för eskalering av konflikter. Hittills har de flesta attackerna mellan hackargrupper handlat om att förändra innehåll på motståndarnas webbplatser. Alternativt skrivs negativa budskap in och genom överlastning av nätet ser man till att webbplatserna inte fungerar. Aktiviteterna har varit relativt harmlösa men självklart

⁵³ PCA – Pakistan Cyber Army

⁵⁴ ICW – Indian Cyber Warriors/Hindu Militant Group

⁵⁵ Pakistandefenceforum tillgänglig online: <http://www.pakistanidefenceforum.com/>

⁵⁶ NICS – National Informatics Centre

⁵⁷ FIA – Federal Investigation Authority

störande för dem som drabbas – oftast tredje part som inte har någonting med konflikten att göra.

Men det finns en risk för att kontrahenterna inte längre nöjer sig med att attackera webbplatser och därmed höjer risknivån. Utvecklingen kan ta en obehaglig riktning som kan bli svår att kontrollera. En eskalering kan ske mer eller mindre omedvetet och oavsiktligt. Med hänvisning till cyberangreppet mot Estland 2007 respektive attacken mot Georgien året efter finns en oro för att aktivister av olika slag ska genomföra större och samordnade cyberoperationer mot känsliga objekt. Utifrån ett svenskt perspektiv är det potentiellt mycket allvarligt med tanke på det starka beroendet av välfungerande informationsinfrastruktur.

En sådan operation skulle kunna leda till snöbollseffekter som påverkar nationell säkerhet och sprida sig över gränser mycket snabbt. Samtidigt är det svårt att veta vem eller vilka som initierat en attack och i vilket syfte det sker. Risken är överhängande att fel upphovsmän pekats ut och att svaret på en attack inte blir proportionellt.

För att reducera hotbilden är det nödvändigt att förbättra samhällets informationssäkerhet och därmed även för näringsliv och för den enskilde användaren. Detta är nödvändiga men inte tillräckliga åtgärder. En internationell samverkan måste initieras exempelvis inom FN:s ram där samtliga viktiga länder och parter bör ingå likväl som viktigare polisiära och juridiska instanser. Internationella konventioner behöver skrivas om då cyberantagonism löser upp principer som proportionalitet, neutralitet och distinktion. Genom samverkan globalt för att skapa en säkrare cyberarena möjliggörs även ökad säkerhet för militära informationsoperationer.

Slutsatsen är att det behövs något slag av ”Cyber Rules of Engagement” och användbara handlingsregler för att reglera skadlig cyberverksamhet från hacktivism och kriminalitet på Internet till storskaliga cyberoperationer. För att reducera eventuella effekter av konflikter på cyberarenan mellan olika grupperingar, är det viktigt att försöka förstå hackerkulturen och logiken i deras handlande likväl som motiv och drivkrafter.

För vidare läsning

Heickerö, Roland (2010) *Emerging Cyberthreats and Russian Views on Information Warfare and Information Operations*. Stockholm. FOI-R--2970--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Författarpresentationer

Alexander Atarodi, jobbar som analytiker med fokus på säkerhetspolitik i Mellanöstern. Alexander har lång erfarenhet av analytiskt arbete inom den privata sektorn. Alexander har en magisterexamen i ekonomisk geografi (omvärldsanalys) och en kandidatexamen i internationella relationer.

Jan Frelin, är projektledare för Operationsanalytiska metoder (OAM) och utvärderingen av det svenska PRT i Mazar-e-Sharif. Jan arbetar som förste analytiker med inriktning på operationsanalys, militär planering, utvärdering och fredsfrämjande insatser.

Niklas Granholm, är forskningsledare vid FOI och har mångårig erfarenhet av säkerhetspolitisk analysverksamhet från bland annat nordisk säkerhetspolitik, internationell krishantering, rustningskontroll, marin utveckling och scenariokonstruktion. Niklas har de senaste åren arbetat med frågor om strategisk förändring med fokus på Arktis. Niklas är ledamot av kungl. krigsvetenskapsakademien.

Eva Hagström Frisell, är förste analytiker med inriktning mot EU och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Eva är vik. vice projektledare för projektet Atlantisk säkerhet och europeisk krishantering, ASEK. Eva har under senare tid även studerat EU:s relationer med Ryssland och internationella organisationer, såsom FN och AU.

Roland Heickerö, Technologie doktor, arbetar som forskningsledare vid FOI Försvarsanalys. I sin forskning studerar han nya slag av hot, risker och sårbarheter från informationskrigföring och nätverksbaserad terrorism riktad mot civila och militära sociotekniska system.

Jerker Hellström, analytiker och expert på Östasien med fokus på Kina. Jerker behärskar kinesiska och har Kinakompetens från universitetsstudier i Lund och Peking, och har en examen i journalistik från Stockholms universitet. Jerker arbetade tidigare för nyhetsbyrån Reuters, delvis som korrespondent i Shanghai. På FOI har han bland annat studerat Kinas roll i Afrika och EU:s vapenembargo mot Kina.

Cecilia Hull, jobbar som analytiker med särskild inriktning mot fredsfrämjande insatser. Cecilia har en Master i internationella studier med inriktning på freds- och konfliktlösning från University of Queensland, Australien och har bland annat arbetat vid FN med insatsutvärdering.

Madelene Lindström, Pol. mag. från Uppsala universitet. Madelene arbetar som analytiker med särskild inriktning mot den europeiska säkerhets- och försvarspo-

litiken (GSFP) och Nato och har varit projektledare för arbetet med Strategisk utblick 2010. Madelene har bland annat tjänstgjort som direktstöd i EU och Nato-frågor på Försvarsdepartementet.

Fredrik Lindvall, Fil. mag. från Uppsala universitet. Fredrik arbetar som förste analytiker och projektledare vid FOI. Hans studieområden innefattar euroatlantisk säkerhetspolitik, militär strategi och underrättelsefrågor. Fredrik är även reservmajor i Flygvapnet.

Johannes Malminen, PhD i statsvetenskap från Warwick University och Forskningsledare vid FOI. Johannes studerar sedan många år kopplingen mellan ekonomi och säkerhetspolitik och fokuserar särskilt på frågor om finansiell krishantering, globalisering och flödessäkerhet.

Claes Nilsson, arbetar som analytiker. Claes har specialiserat sig på civil-militär samverkan och fredsfrämjande insatser. Claes arbetar med olika aspekter av krishantering, från humanitära insatser till internationella militära operationer. Claes leder för närvarande FOI:s projekt för studier av internationella fredsfrämjande insatser.

Susanne Oxenstierna, doktorerade i nationalekonomi 1991 och har sedan dess arbetat med Rysslands ekonomi och ekonomiska reformer såväl akademiskt som praktiskt i olika biståndspjekt. Hennes forskningsområden inom RUFS – rysk utrikes- försvars och säkerhetspolitik är rysk ekonomi, militärekonomi och energisektor.

Carolina Vendil Pallin, Fil. dr. från London School of Economics and Political Science. Carolina är projektledare för FOI:s Rysslandsprojekt, RUFS. Carolina är inriktad på rysk säkerhets- och inrikespolitik, rysk militärreform och EU-Rysslandsrelationer. Carolina har tidigare bland annat arbetat för Försvarsdepartementet samt lett forskningsprogrammet "Russia and Its Neighbours" på Utrikespolitiska institutet.

John Rydqvist, arbetar med säkerhetspolitiska, strategiska och geopolitiska förändringar i Öst-, Syd-, och Västasien. Han har särskilt fokuserat på hur kärnvapen och andra strategiska vapensystem påverkar regional och global säkerhetsarkitektur. John är för närvarande projektledare för de asiatiska säkerhetsstudierna på FOI.

Karl Sörenson, Maîtrise de philosophie från Sorbonne och Magister i Data- och Systemvetenskap KTH/SU, är Projektledare för FOI:s Afrikaprojekt. Karl arbetar framförallt med att följa den säkerhetspolitiska utvecklingen på Afrikas Horn och i Nordafrika, samt franska försvars- och säkerhetspolitiska beslut som berör kon-

tinenten. Tematiskt har Karl specialiserat sig på lågintensiva konflikter, terrorism och sjöröveri ur ett spelteoretiskt perspektiv.

Mike Winnerstig, Fil. dr. och fil.lic. i statsvetenskap från Stockholms universitet. Mike studerar sedan många år tillbaka amerikansk utrikes- och försvarspolitik, Nato samt EU:s militära krishanteringsförmåga. Han arbetar även med nordiska säkerhets- och försvarsfrågor.

Välkommen att prenumerera på FOI:s nyhetsbrev!

I FOI:s nyhetsbrev kan du läsa om aktuell forskning och om nya forskningsresultat. Nyhetsbrevet skickas kostnadsfritt till den e-postadress du anger. Du kan när som helst avsluta din prenumeration.

Anmäl dig på www.foi.se/nyhetsbrev för att få nyhetsbrevet direkt till din e-postadress.



www.foi.se/nyhetsbrev