

NIKLAS GRANHOLM, JOHANNES MALMINEN OCH JOHN RYDQVIST (RED.)

Strategisk utblick 2009



Säkerhetspolitisk försränning?



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, Johannes Malminen,
John Rydqvist (red.)

Strategisk utblick 2009

Säkerhetspolitisk försränning?

Foto framsida: Mikael Svensson/Bildarkivet.se

Foto baksida: "Medusas flotte" av Théodore Géricault, 1819, Musée du Louvre.

Titel	Strategisk utblick 2009
Title	Strategic Outlook 2009
Rapportnr/Report no	FOI-R--2745--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport
Månad/Month	April
Utgivningsår/Year	2009
Antal sidor/Pages	81 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Internt projekt
Kompetenskloss	1 Säkerhetspolitisk omvärldsanalys
Extra kompetenskloss	
Projektnr/Project no	I1732
Godkänd av/Approved by	Eva Mittermaier
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Division of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Syftet med studien – Strategisk utblick 2009 – är att bidra till den säkerhetspolitiska och strategiska diskussionen i Sverige. Studien är framåtblickande 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.

De 18 olika bidragen i denna studie indikerar en stark internationell dynamik på i stort sett alla områden. Förändringstakten i de internationella förhållandena visar tydliga tecken på att öka igen. Det är ännu för tidigt att avgöra om den snabba förändringstakten som bidragen visar på är ett tecken på ett förestående globalt systemskifte.

Vad som dock står klart är att det svenska politiska och administrativa systemet står inför stora utmaningar. Politisk, ekonomisk och militär dynamik utvecklas ofta parallellt och oberoende av varandra. Men ibland sammanfaller de och driver snabbt fram en ny och oväntad utvecklingsriktning. Sverige måste vara berett att bevaka och analysera ett stort antal sakområden enskilt och i skiftande kombinationer. Sverige måste också vara berett att med tillgängliga resurser agera ensamt och i koalition. Utmaningar kommer ibland att behöva hanteras med kort varsel. Detta är ett bidrag för att bättre förstå hur dessa utmaningar kan se ut.

Nyckelord: Ekonomisk kris, Nato, Norden, Säkerhetspolitik, Internationella försvarssatsningar, Arktis, Krishantering, Europa, Ryssland, USA, Kärnvapen, IT-krigföring, Asien, Kina, Korea, Terrorism, Pakistan, Energi, Gas, Mellanöstern, Israel, Gaza, Europeiska Unionen, Afrika, Afrikanska Unionen, Internationella fredsfrämjande insatser.

Summary

The purpose of this study – *Strategic outlook 2009* – is to contribute to the Swedish discussion on national strategy and security policy. The study analyses a number of international trends and their possible consequences from both geographical and thematical perspectives. The 18 articles in the 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 is increasing again. It is still too early to determine whether this dynamic has the strength to profoundly change the global system.

What is clear, however, is that the Swedish political and administrative system faces several challenges. Political, economic, as well as military dynamics 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 subjects 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 is a contribution to better understand what those challenges may be.

Keywords: Economic crisis, Nato, Nordic Security, Security policy, Strategy, International defence expenditures, Arctic, Crisis management, Europe, Russia, USA, Nuclear Weapons, IT-warfare, Cyber-warfare, Asia, China, Korea, Terrorism, Pakistan, Energy security, Natural gas, Middle East, Israel, Gaza, European Union, Africa, African Union, International peace-support operations.

Innehållsförteckning

Förord	6
Strategisk utblick 2009 – säkerhetspolitisk försränning?	7
1 Ökad säkerhetspolitisk dynamik i Nordeuropa.....	9
2 Ryssland i skruvstället – stormaktsambitioner eller ekonomiska realiteter?	14
3 USA – pragmatisk realism med idealistiska förtecken?	19
4 Arktis – ny utmaning för Sverige	24
5 Asiens stolta och starka stater	27
6 Mörka moln över Korea	31
7 Blir storm orkan i Pakistan?.....	34
8 Kriget i Gaza och Mellanöstern.....	38
9 Kontinental utmaning – Afrika och den ekonomiska krisen.....	41
10 Nato vid 60 – kris eller ”back to basics”?.....	45
11 Fredsfrämjande insatser – fritt val eller nödvändighet?	49
12 Global ekonomisk kris hotar nationella intressen	52
13 Försvarssatsningar i den ekonomiska krisens spår	56
14 EU – alltför beroende av rysk gas.....	61
15 Det ultimata vapnets logik.....	65
16 Terrorism – möts med krig eller integration.....	70
17 Cyberkriget eskalerar och utvecklar nya hotbilder.....	75
18 Kommer krishanteringssystemet att klara krisen?.....	79

Förord

Den säkerhetspolitiska forskningen på FOI har till uppgift att analysera säkerhetsrelaterade problem i omvärlden och hur de kan påverka Sverige. Kontexten är samtida men blicken är riktad framåt mot kommande utmaningar. Uppdraget är att ge policyrelevanta bedömningar och beslutsunderlag, men också att bidra till en kvalificerad säkerhetspolitisk debatt.

Strategisk utblick 2009 ger framåtblickande kommentarer till många av de viktiga problemområden som forskare på FOI Försvarsanalys studerar. I de 18 separata bidragen ger författarna sina bedömningar av och kommentarer till strategiska frågor som var för sig eller tillsammans har relevans för regional och global utveckling. Avsikten är att i korta avsnitt presentera de viktigaste trenderna inom respektive forskningsområde i ett treårsperspektiv.

Artiklarna i Strategisk utblick 2009 har skrivits självständigt, men kopplingarna mellan dem är många och tydliga. Tillsammans pekar de på tilltagande turbulens och dynamik under de närmaste åren. Osäkerheten har därmed ökat och konsekvenserna kan bli stora också i en nära framtid. Händelseförlopp kan sammanfalla och tillsammans leda till större systemförändringar. Risken för negativa utvecklingstendenser är större än tidigare.

Processen med att arbeta fram Strategisk utblick 2009 började redan i slutet av 2007. Då kläcktes idén till att göra en integrerad analys av utmaningar och problem i det globala systemet. Analysen skulle göras utifrån en rad perspektiv och tillsammans ge en överblick över de stora förändringsprocesserna i det globala systemet. Formatet skulle vara kortfattat och lättillgängligt. Arbetet intensifierades under första kvartalet 2009, när huvuddelen av bidragen skrevs. Bidragen har bearbetats fram till mitten av april 2009.

Strategisk utblick 2009 har initierats av FOI och finansierats med interna medel för att sprida forskningsresultat till en bredare läsekrets. FOI arbetar främst med uppdragsfinansierad verksamhet och de kommentarer som presenteras i Strategisk utblick 2009 är en frukt av den kunskap som genereras i projektverksamheten.

Redaktörerna vill rikta ett särskilt tack till före överingenjören vid FOI, Johan Tunberger, som med precision och noggrannhet har granskat texterna. Hans konstruktiva kommentarer och språkliga stilkänsla har varit oss till stor hjälp. Efter sedvanligt granskningsseminarium har samtliga texter omarbetats till det bättre. De fel och brister som eventuellt kvarstår är helt författarnas och redaktörernas ansvar.

Stockholm den 15 april 2009

Niklas Granholm Johannes Malminen John Rydqvist

Strategisk utblick 2009

– säkerhetspolitisk försränning?

Niklas Granholm, Johannes Malminen och
John Rydqvist

Strategisk utblick 2009 analyserar ett stort antal av de områden som är föremål för studier och forskning på FOI. Den bild som framtonar när man lägger samman bidragen visar på en stark dynamik. Tiderna är turbulenta och förändringspotentialen stor. Osäkerhet kommer att karaktärisera utvecklingen framöver. Vi står kanske mitt i ett globalt systemskifte.

Syftet med den här studien 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 sammanhang.

Det svenska politiska och administrativa systemet står inför stora utmaningar. Politisk, ekonomisk och militär dynamik utvecklas ofta parallellt och oberoende av varandra. Men ibland sammanfaller de och driver snabbt fram en ny och oväntad utvecklingsriktning. Sverige måste vara berett att bevaka och analysera ett stort antal sakområden enskilt och i skiftande kombinationer. Sverige måste också vara berett att med tillgängliga resurser agera ensamt och i koalition. Utmaningar kommer ibland att behöva hanteras med kort varsel. En aktuell utmaning bland flera är den allvarliga ekonomiska krisen. Dessutom tar Sverige över ordförandeskapet i den Europeiska Unionen under andra halvåret 2009. Sveriges intressen, mål och prioriteringar måste vara i samklang på kort och lång sikt. Förmågan att förhålla sig till och påverka sammanhang och relationer är avgörande för att navigera rätt samtidigt som förberedelser för och möjlighet att hantera det som väntar runt hörnet är centralt.

Studien har tillkommit av tre skäl. För det första har förändringshastigheten i världen åter tilltagit. De första tio åren efter kalla kriget präglades av optimism och en tro på stabilitet i världspolitiken. Men efter 11:e september 2001 inleddes en period av allt snabbare och större förändringar. Bidragen i studien pekar på ett stort antal "sprickbildningar" i omvärlden – både långt borta och nära. Många visar på redan pågående kriser och konflikter med systemförändrande potential. Situationen liknar ett slags säkerhetspolitisk försränning. Hastigheten är hög, farorna är många och inte alltid synliga. Snabba beslut kommer att vara nödvändiga och det ökar risken för misstag.

För det andra saknar den svenska debatten ett oberoende och lättillgängligt dokument som kortfattat och framåtblickande beskriver strategiska och säkerhetspolitiska trender och utvecklingsmönster. Studien är ett försök att skapa ett sådant dokument och förhoppningen är att studien bidrar till en initierad och livfull diskussion.

För det tredje är FOI ett forskningsinstitut som under ett tak bl.a. samlar en rad olika strategiska och säkerhetspolitiska kompetenser av både geografisk och tematisk karaktär. FOI kan därmed belysa problem och skeenden ur många olika perspektiv samtidigt.

Arbetsätt och metod

Studiearbetet strukturerades så att bidragsförfattarna fick uppdraget att skriva en kort, framåtblickande strategisk kommentar till ett eller flera av sina intresseområden. Sakkunskap i kombination med erfarenhet och intuition skulle styra urvalet. Bidragen i studien försöker svara på frågorna: Vilka är de viktigaste utvecklingstendenserna och vad väntar runt hörnet? Tidsperspektivet sträcker sig cirka tre år framåt i tiden. Målgruppen för studien är främst beslutsfattare och tjänstemän med begränsad tid att följa den bredare strategiska och säkerhetspolitiska utvecklingen, samt den intresserade allmänheten. Studien gör inga anspråk på fullständighet. Omfattningen och inriktning bestämdes dels av existerande kunskapsbas, dels av bidragsförfattarnas självständiga val av centrala frågor och ämnen. Alla forskningskluster hade inte heller möjlighet att bidra.

Författarna uppmanades att begränsa antalet referenser, dels för att öka läsbarheten, dels för att betona studiens framåtblickande karaktär.

Varje bidrag är självständigt och skall betraktas som ett inlägg eller en kvalificerad bedömning från forskare och analytiker, som i sitt dagliga arbete följer ett område. Urvalet och prioriteringarna, som tvingats fram av formatet, går att diskutera och ifrågasätta. Det står läsaren fritt att göra andra prioriteringar än författarna. Förhoppningen är att läsningen bidrar till att främja kunskaperna på området och dessutom breddar och berikar den säkerhetspolitiska och strategiska diskussionen.

Studien har disponerats så att bidragen börjar i Sveriges geografiska närområde och arbetar sig utåt för att sedan följas av tematiska bidrag. Ett antal kluster av bidrag, t.ex. närområdet, Asien, och resurser, har uppstått, vilket förhoppningsvis gör framställningen tydlig och intressant.

Studien kan läsas antingen som en helhet eller med nedslag i specifika bidrag. Det är vår förhoppning att bidragen, enskilt och tillsammanantagna ger en god orientering och överblick över de utmaningar som beslutsfattare och tjänstemän har att hantera och förhålla sig till.

1 Ökad säkerhetspolitisk dynamik i Nordeuropa

Bo Ljung

Den säkerhetspolitiska dynamiken i det nordeuropeiska området ökar. Efter den relativa stiltje som rått under ett antal år påverkas det nordeuropeiska området nu av faktorer av långsiktig säkerhetspolitisk betydelse. Dit hör förändringarna i Östersjöområdet och i Barents hav.

Den pågående finansiella och ekonomiska krisen kan befaras ha långsiktiga negativa konsekvenser. Stabiliteten i vissa länder i området eller i dess nära grannskap kan försvagas.

Som ordförandeland i EU under andra halvåret 2009 kommer Sverige tillsammans med övriga nordiska EU-medlemsländer att verka för en Östersjöstrategi inom unionen. Flera av förändringsfaktorerna kommer man att behöva behandla och ta ställning till.

Östersjöområdet i säkerhetspolitisk förändring

Pågående och väntade förändringar i Östersjöområdet, säkerhetspolitiska och ekonomiska, innebär nya utmaningar. De nordiska och baltiska länderna måste kort- och långsiktigt kunna möta och hantera dem.

Den ryska upprustningen och sannolikt ökande marina aktiviteten i Östersjön, liksom ryskt förhållningssätt och ryska intressen i området, är viktiga faktorer. Det gäller också Östersjöns ökande betydelse som transportled (per fartyg och pipeline) för olja och gas, men även för annan handel. Den planerade rysk-tyska gasledningen Nordstream har väckt farhågor och protester i särskilt de baltiska länderna och Polen, med hänsyn till dess förutsebara säkerhetspolitiska konsekvenser.

Den transatlantiska länkens betydelse för det nordisk-baltiska området samt de baltiska ländernas fortsatta integration i Nato och EU är andra centrala frågor. Intressant är vilka möjligheter och problem en ökad nordisk försvarspolitisk samverkan kan skapa, berörande såväl produktionsfrågor som operativa frågor.

Utmaningarna i Östersjöområdet är till stor del gemensamma för de nordiska och baltiska länderna. Vilka möjligheter och medel har de för att möta dem: enskilt, som Nato-medlemmar (nuvarande och eventuellt blivande) eller genom regional samverkan inom Nato- och EU-ram?

Det är således viktigt att länderna kan följa och förutse dessa förändringar i områdets säkerhetspolitiska miljö och att vidta lämpliga åtgärder, enskilt eller samfällt, men alltid inom den euroatlantiska säkerhetsstrukturens ram. Ytterst syftar sådana åtgärder till att förebygga att en utomstående part (Ryssland) skall kunna påverka det strategiska mönstret och stabiliteten i regionen på ett för de nordiska och baltiska länderna ogynnsamt sätt. De måste satsa tillräckliga resurser för att neutralisera sådana potentiella utvecklingar och därigenom säkerställa sitt säkerhetspolitiska handlingsutrymme.

Särskilt befogat är att uppmärksamma de omedelbara och långsiktiga följderna för Östersjöområdets säkerhet av det rysk-georgiska kriget. Detta krig utgör ett skifte i de internationella relationerna. Därmed accentueras också säkerhetsfrågorna i Östersjöområdet än tydligare.

Kriget illustrerar en rysk benägenhet att sänka tröskeln för användande av militärt våld, eller hot därom – i tillägg till politiska, ekonomiska, diplomatiska, psykologiska och underrättelsemässiga medel – för att öka Rysslands inflytande över de f.d. sovjetrepublikerna.

Kriget har också inneburit allmänt försämrade relationer mellan EU, USA och Ryssland, en troligen hårdnande politik gentemot Ryssland från Nato:s och EU:s sida samt en sannolik försvagning av de rustningskontrollavtal som hittills har byggts under Europas säkerhetsarkitektur.

Även det amerikansk-polska avtalet om utplacering av missilförsvar i Polen och den eventuella ryska utplaceringen av medelräckviddiga missiler i Kaliningrad, liksom en därmed delvis sammanhängande ökad närvaro av konventionella förband, markerar en pågående förändring av säkerhetsläget i Östersjöområdet.

Vilka konkreta åtgärder i första hand från Nato:s men även EU:s sida som kan komma att vidtas till skydd för främst de baltiska länderna är tills vidare en öppen fråga. De är sårbara, inte minst ekonomiskt. Det finns ett uppenbart ryskt intresse av att utöva inflytande i dem, ekonomiskt och politiskt, samt att styra minoritetsopinionen. Det förefaller dessutom finnas en känsla i de baltiska länderna av att EU- och Nato-medlemskapet hittills inte fullt ut har gett förväntad säkerhetspolitisk utdelning. I sista hand hamnar de baltiska ländernas säkerhetspolitiska förväntningar dock i Washington.

Nya utmaningar i Norra Ishavet och Barents hav

Barents hav, Norra Ishavet och anslutande delar av Nordatlanten var under det kalla kriget ett militärstrategiskt viktigt område. Denna betydelse kvarstår även om den tonats ned och den militära verksamheten minskat i omfattning. Förnyelse av kärnvapenförmågan och marinstridskrafterna har dock hög prioritet i den ryska upprustningsplanen fram till 2025. Områdets betydelse för ryska och västliga strategiska stridskrafter kan komma att öka, innefattande såväl offensiva

system (SSBN-ubåtar) som defensiva (missilförsvar) jämte infrastruktur för dessa system. Ryssland kommer sannolikt att modernisera Kolabaskomplexet.

Avsmältning av havsisen i Arktis öppnar successivt upp polarområdet som en ny arena för olika aktörer i fråga om såväl exploatering av petroleum och mineraler som sjöfart. Barents hav inkluderas efter hand i en arena med nya och större strategiska utmaningar. De territoriella motsättningar som finns i dag kan komma att aktualiseras.

Även om Ishavets strandstater och övriga aktörer söker undvika öppna konflikter kommer den militära närvaron i området att öka i takt med att tillgängligheten ökar. Närvaron utgör i första hand politiska intressemarkeringar från aktörernas sida, vilket inte utesluter att friktioner kan uppkomma. Ryssland, som den största strandstaten, har en uttalad ambition att aktivt exploatera området norr om landmassan upp mot nordpolen. Från rysk militär sida sägs att denna exploatering, vilken också inkluderar utvinningen av det stora Sjtokmanfältet, måste kunna ges militärt skydd.

Betydande fynd av gas har gjorts i Barents hav och tekniska möjligheter till utvinning finns nu. Norrmännen har börjat exploateringen av Snøhvitfältet. Ryssarna förbereder exploatering av Sjtokmanfältet, med norsk och fransk teknisk hjälp. Utvinningen kommer att pågå under lång tid. För Norge gäller att söka en balans mellan samarbete med Ryssland och hävdande av egna suveränitetsintressen och dessutom beakta den viktiga relationen till USA (och övriga Nato-allierade) och EU (den största marknaden). Detta kommer att ställa Norge inför nya utmaningar – och delvis också övriga nordiska länder. Norsk diplomatisk och militär förmåga blir avgörande för att landet inte skall bli ett objekt för andras intressen.

Nordområdet ges hög prioritet i Norge. Den norska regeringen har formulerat en nordområdesstrategi i vilken nämns bl.a. utveckling av grannskapsförhållandet med Ryssland, förvaltning av fiskeresurserna, utnyttjande av energitillgångarna i Barents hav samt utveckling av levnadsvillkoren för dem som bor i norr.

Men den ökande prioriteringen av nordområdet sätter också spår i försvars- och säkerhetspolitiken. Norge vidtar nu en förstärkning av försvaret i Nordnorge och vill ha fler militära samövningar med allierade. Betydelsen av långsiktigt allierat stöd, främst amerikanskt, ses som viktigt med hänsyn till den ryska utvecklingen. Sjunkande amerikanskt intresse (Keflavikbasen på Island som lämnats) oroar både Norge och Island.

Egen förmåga till övervakning och situationsuppföljning, myndighetsutövning och suveränitetshävdande samt kris- och händelsehantering i en tillspetsad situation ser man från norsk sida som central. Härtill måste man kunna bidra till en allierad operation i området i händelse av en eskalerande konflikt, även om sannolikheten för en sådan är låg. Energiresurserna under havsbotten ger nordområdet ökad global strategisk betydelse.

Även svensk, dansk och finländsk försvarspolitik kommer att påverkas av den ökande strategiska betydelsen av Barentsområdet och Arktis. Intressegemenskap, ökande ekonomiska och industriella band samt geografisk närhet talar för detta. Det återstår att se vad detta mer konkret kan komma att innebära för möjligheterna till ökad försvarspolitisk samverkan.

Försvarspolitisk samverkan för rationell produktion och ökad förmåga

Nordisk försvarspolitisk samverkan har fått hög aktualitet på senare tid. Ökande verksamhets- och materielkostnader i kombination med reducerade försvarsanslag har framtvingat allt hårdare prioriteringar och organisationsminskningar. Likväl måste kraven på framtida operativ förmåga och nödvändig tillförsel av ny materiel framöver kunna förenas, så långt möjligt, med tillgängligt budgetutrymme. Utökad nordisk försvarspolitisk samverkan bidrar till att lösa detta problem.

Fokus i diskussionen har legat och ligger på produktionssamverkan såsom i ökad grad gemensam materielanskaffning, logistik och förbandsproduktion. Även viss, men mer begränsad, samverkan inom den operativa verksamheten – övervakning, resursutnyttjande och ledning, liksom ökad samverkan i anslutning till internationella insatser – är uppe till diskussion. Uttalade avsikter om att behålla nationell operativ autonomi liksom olika alliansförhållanden riskerar dock att sätta – sannolikt ganska snäva – gränser för hur långt samverkan kan drivas.

Motiven för produktionssamverkan är högst rimliga – att nå skalekonomiska fördelar genom större gemensamma anskaffningar, bättre utnyttjande av anläggningar, gemensam utbildnings- och övningsverksamhet samt, inte minst viktigt, att göra det möjligt att vidmakthålla och utveckla kompetenser inom olika fack. Men produktionen sker inte i vakuum; den relaterar till operativa förmågebehov, till operativ verksamhet och sker inom en strategisk och säkerhetspolitisk ram som den dessutom påverkar. Följaktligen är det också relevant att diskutera samverkan med utgångspunkt i säkerhetspolitiska, strategiska och operativa förhållanden.

Hur samverkan utvecklas har betydelse för de nordiska ländernas relationer till EU och Nato och för deras medverkan i dessa organisationers olika organ och samarbetsformat. Vid internationella insatser bör ökad samverkan resultera i en förstärkt nordisk position inom organisationerna. Samverkan syftar dock inte till en regionalisering av säkerhetspolitiken – inget nordiskt land önskar, eller skulle acceptera, en sådan. Samverkan kommer att ske inom de euroatlantiska säkerhetsstrukturens ram (Nato och EU).

Ökad samverkan har ett säkerhetspolitiskt mervärde, såväl i frågor som gäller det nordeuropeiska området som i samband med internationella insatser. Norden blir bättre skickat att fungera som *security provider*. I det nordeuropeiska området

kommer ökad samverkan att ge ett stabilitetstillskott. Det begränsar andra aktörers möjligheter att negativt påverka det strategiska mönstret i området. Stabilitetstillskottet innebär samtidigt ett ökat stöd för främst de baltiska ländernas säkerhetspolitik.

De skillnader respektive likheter som finns mellan de nordiska länderna – i fråga om säkerhetspolitiska och strategiska intressen och därmed behov av operativa förmågor hos deras försvarsmakter – har konsekvenser för hur långt nordisk försvarspolitisk samverkan kan komma att utvecklas. De gemensamma säkerhetspolitiska och ekonomiska vinsterna är avhängiga av i vilken utsträckning man förmår jämka samman intressen, mål och förmågebehov, liksom i vad mån man därmed kan enas om gemensam materielanskaffning, utbildning och logistik. Om länderna hårt prioriterar egna behov före sådana som är gemensamma kan samverkansmöjligheterna visa sig bli begränsade. Även om nordisk samverkan har blivit en fråga med hög politisk profil kan dess omfattning således komma att begränsas till följd av krav på nationell autonomi och delvis skiljaktiga operativa behov.

2 Ryssland i skruvstället – stormaktsambitioner eller ekonomiska realiteter?

Jakob Hedenskog

Tre centrala teman i den ryska utrikes- och säkerhetspolitiska utvecklingen är energipolitiken, den ekonomiska krisen och relationerna till stormakterna och närområdet.

Den viktigaste frågan är om Ryssland har för avsikt att anpassa sig till de världs-ekonomiska realiteterna eller prioritera sina stormaktsambitioner med en konfrontatorisk utrikespolitik gentemot omvärlden och med fortsatt upprustning till ett allt högre pris.

Energipolitik som maktinstrument

Samtidigt som Ryssland bedriver en hårdför energipolitik gentemot sina grannar leder bristande investeringar och otillräcklig prospektering till risk för energiunderskott, särskilt som Rysslands egen konsumtion ökar. Konsekvensen blir på sikt exportproblem. En betydande minskning av de för ekonomin så viktiga intäkterna från energiexporten har redan skett och kommer att sänka tillväxten radikalt under det närmaste året.

Energipolitiken var ett högt prioriterat område för Putin och förblir så även under Medvedev. Den statliga kontrollen över energisektorn har sedan 2003 ökat markant. Energiexporten som maktfaktor har delvis ersatt, delvis kompletterat, övriga maktinstrument framförallt på den regionala scenen. Ryssland har sedan 1991 skurit av energileveranserna till EU eller OSS vid mellan 30 och 40 tillfällen och enbart mellan 2006 och 2008 noterades ett tiotal fall av leveransproblem. Fyra av dessa – till Estland, Ukraina, Vitryssland och Litauen – var politiskt motiverade leveransavbrott. Den ryska energipolitiken mot Moldavien är fortfarande helt präglad av Rysslands stöd till utbrytarregionen Transnistrien. Rysslands mål med gaskonflikten med Ukraina under inledningen av 2009 var dels att misskreditera Ukraina som transitland, dels att uppbringa EU:s stöd – politiskt och finansiellt – för alternativa gasledning för leveranser till EU utanför Ukrainas territorium samt för ett ryskt övertagande av det ukrainska transitsystemet genom bildandet av ett konsortium med Gazprom som majoritetsägare.

Ryssland förväntas sträva efter att stärka och använda energiexporten som maktinstrument och samtidigt aktivt motverka omvärldens försök att hitta alter-

nativ. Då möjligheterna att stärka exporten genom ökad produktion är små, kan Rysslands huvudsakliga medel bli konfrontatoriskt agerande i och mot andra länder.

Ekonomi förvärras

Den ekonomiska krisen drabbar även Ryssland, men tack vare betydande fonder står landet bättre rustat än många andra stater. Reserverna är emellertid inte tillräckliga för att klara en längre ekonomisk kris. Den ryska synen att man kan gå en "Alleingang" och bara påverkas marginellt av globala trender har visat sig felaktig. Den ryska ekonomin har sedan 2005 i ett makroekonomiskt perspektiv utvecklats i snabb takt och ökningen av BNP har sedan 2003 legat på 6,8 procent. Ökning beror till stor del på transitoriska effekter, som nu börjat avta, och höga råvarupriser, främst på olja.

Ekonomiministern har förklarat att den ekonomiska modell som staten utnyttjat under senare år – mycket stort beroende av exportintäkter och billiga lån i väst – nu är förbrukad. Inflationen är ett allvarligt hot för regeringen, eftersom den är nära kopplad till befolkningens förtroende. Inflationsproblemet måste lösas i närtid. Både ryska och utländska bedömare befarar att BNP-tillväxten kommer att minska kraftigt, från 7-8 procent 2007-2008 till 3-4 procent 2009. Några analytiker förutspår en ännu större nedgång. Ett negativt budgetsaldo 2009 är högst sannolikt om oljepriset ligger under 50 USD/fat. Inhemsk investering är otillräckliga och de utländska investeringarna är avsevärt mindre än vad som officiellt uppges och klart under den nivå som behövs för att stimulera inhemsk industri.

Högt skuldsatta företag upplever en allt svårare situation och avskedanden tenderade att öka snabbt mot slutet av 2008. Statens räddningsaktioner kan medföra ett ökat statligt ägande och inflytande inom viktiga sektorer, medan oligarkernas maktställning eroderas. Reserver i form av outnyttjade spannmålsarealer och oanvänd skog tar tid och investeringar att förverkliga, men utgör ändå en positiv faktor. På längre sikt kvarstår problemen med råvaruberoendet, den låga produktiviteten och den negativa befolkningsutvecklingen. Korruptionen utgör ett allvarligt problem. Storleken uppskattas till mellan 15 och 20 procent av BNP. Under den närmaste tioårsperioden kommer Ryssland sannolikt att ligga kvar bland världens mest korrumperade stater trots en offensiv lagstiftning.

Följden kan bli att ambitionen att bli en av världens ledande ekonomier skjuts upp. Inflytandet inom OSS kan fortfarande förstärkas, eftersom de andra OSS-länderna har ännu värre problem och få andra stater vill stötta länderna ekonomiskt. Ryssland är inte konkurrenskraftigt på världsmarknaderna och saknar en strategi att komma ur råvaruberoendet. Den politiska ledningen visar insikt om problemen, i synnerhet i den fyraårsplan som offentliggjordes i november 2008. Några hållbara lösningar har ännu inte lanserats. Den nära kopplingen mellan

politik och ekonomi kan komma att fälla de politiker som har ökad tillväxt som sin viktigaste legitimitetsgrund.

Det ryska försvarsindustriella komplexet riskerar att drabbas mycket hårt av en utdragen ekonomisk tillbakagång. Om de inhemska beställningarna minskar eller skjuts på framtiden och utländska investeringar uteblir finns mycket små möjligheter att genomföra nödvändiga strukturella investeringar. De olika målprogrammen för utveckling av den försvarsindustriella sektorn framstår redan idag som underfinansierade och är i mycket stor utsträckning beroende av investeringar från försvarsindustrin och icke-statliga finansiärer. Den mycket bekymmersamma materiel- och personalsituationen kommer sannolikt inte att kunna förbättras och pågående FoU-projekt kan komma att avstanna, vilket reser allvarliga frågetecken kring den ryska försvarsindustrins förmåga att utveckla nästa generations försvarsmaterielsystem.

Det blir svårt för den politiska ledningen att planera en militär uppbyggnad helt oberoende av hur den kan finansieras. Dock har president Medvedev lovat försvarsmakten att upprustningen ska fortsätta, oavsett den pågående krisen. Större resurser kommer då att läggas på ökad militär förmåga än vad ekonomin tillåter. Givet en sådan utveckling föreligger en uppenbar risk för att Ryssland åter kommer att domineras av ett strukturellt militärt tänkande utifrån överdrivna hotföreställningar. De socioekonomiska effekterna av en sådan lösning riskerar dock att leda till att den politiska ledningen förlorar folkets stöd, vilket i sin tur kan leda till ökad repression.

Utrikespolitiska prioriteringar

Ryssland har hittills under 2000-talet allt tydligare strävat efter att framstå som en av världens ledande stormakter och att få motsvarande inflytande. Den ryska ledningen kräver ”respekt” och ”hänsyn” till sina intressen och strävar efter att återvinna tidigare (sovjetiska) positioner. Ryssland ser fortfarande världspolitiken främst som ett geopolitiskt nollsummespel och dess ledare framträder alltmer självsäkert och arrogant i internationella sammanhang, särskilt mot mindre stater. I världspolitiken betonar Ryssland sin självständighet och att det inte är mer i behov av samarbete än andra. Man bedriver i hög grad en klassisk maktbalanspolitik, som strävar efter att utnyttja motsättningarna mellan motparterna och t.ex. spela ut Europa och Kina mot USA. Rysslands förslag om en ny europeisk säkerhetspakt är ett försök att öka sitt inflytande på USA:s bekostnad.

I relationen till västmakterna kvarstår Natoutvidgningen som den stora stötestenen. En militär konflikt med Nato anses fortfarande utgöra det största yttre hotet mot Rysslands säkerhet och enligt den ryska ledningen är Natos mål att militärt omringa Ryssland. Frågan om USA:s missilförsvar i Polen och Tjeckien ser dock ut att kunna avdramatiseras om Obama beslutar att skjuta upp dessa planer. Ryssland har i så fall sagt sig villigt att avbryta planerna på att placera

Iskandersystemet, ett system för kryssnings- och ballistiska robotar, i Kalinin-grad.

Kina är fortfarande en viktig allierad till Ryssland såväl på det politiska, ekonomiska (inte minst energi) och det militära området. Emellertid fruktar Ryssland det potentiella hotet från ett allt starkare Kina. Kinas import av ryska vapen har minskat på senare år och Kinas ekonomiska inflytande i Centralasien har ökat på Rysslands bekostnad.

Ryssland betraktar det postsovjjetiska området som en exklusiv intressesfär där inblandning från västmakterna skall minimeras. Ryssland kommer att försöka stoppa Natos och möjligen på sikt även EU:s vidare utvidgning i området. Detta drabbar särskilt de mest västinriktade och demokratiska länderna, Ukraina och Georgien. På det postsovjjetiska området har den ryska ledningen visat att man är beredd att utnyttja alla till buds stående medel: diplomati, energitillgångar samt IT-angrepp och konventionell krigföring som i fallet Georgien. För denna politik föreligger ett starkt folkligt stöd i Ryssland och de grupperingar som förespråkar en offensiv utrikes- och säkerhetspolitik har genom Georgienkriget fått ett ökat inflytande.

”Nästa Georgien” kan mycket väl bli...Georgien. Så länge snön hållit bergspassen ofarbara har en rysk militär operation varit omöjlig. Om inte den georgiska oppositionen lyckas fälla Saakasjvili på egen hand eller den nya Obama-administrationen vill förmå honom att avgå, så kan en rysk militär aktion i Georgien inte uteslutas. Avtalet från den 12 augusti 2008 är skört och de sydossetiska myndigheterna anklagar konstant Georgien för brott mot vapenvilan och förberedelser för militärt återtagande. Om brotten mot vapenvilan eskalerar till att också rikta sig mot ryska soldater skulle det kunna utgöra ett *casus belli* för Ryssland. Strävan från västmakterna att normalisera relationerna med Ryssland efter Georgienkriget och Natos ovilja att ge landet en handlingsplan för medlemskap kan också tolkas som ett tyst medgivande till Ryssland att använda militärt våld.¹

Ytterligare en indikation på att Georgien återigen kan bli måltavla för en rysk aggression är de anti-georgiska protester som uppstått i Armeniens huvudstad Jerevan till stöd för armenierna i den georgiska regionen Semtsche-Javachetien. Etniska spänningar i Javachetien har förekommit i många år, men tidigare har de armeniska myndigheterna hållit tillbaka demonstrationerna i Armenien med hänsyn till relationerna med Tbilisi. En destabilisering av situationen i Javachetien ligger i Rysslands intresse. De flesta armenier i Javachetien är ryska medborgare och precis som i Sydossetien och Abchazien skulle Ryssland kunna använda försvaret av ryska medborgare som en förevändning för intervention.² Det åter-

¹Pavel Felgenhauer (2009) "Russia's Coming war with Georgia", *Eurasia Daily Monitor*, vol. 6, nr. 29, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34493.

² Centre for Eastern Studies (2009), *Eastweek Analytical Newsletter*, Issue 9, 4 mars 2009, s 8.

står att se om den ekonomiska krisen eller förbättrade relationer med USA kan verka återhållande på den ryska stormaktspolitiken i närområdet.

Mot en ökad osäkerhet

Osäkerheten och oförutsägbarheten kring den ryska politiken och den interna maktkampen tilltar under det kommande året till följd av den ekonomiska krisen. Tendenser till minskat förtroende för den politiska ledningen (visserligen från en mycket hög nivå) och tecken på oro i regionerna (t.ex. i Fjärran Östern) har redan kunnat noteras i krisens spår. Ökad oro bland befolkningen kan leda till ökad repression från myndigheterna sida. Detta kan i sin tur leda till en mer konfrontatorisk utrikespolitik i syfte att ena opinionen mot en yttre fiende. Visserligen leder en svagare rysk ekonomi till minskade möjligheter att agera i världen, men Ryssland står sig ännu förhållandevis starkt i jämförelse med länderna i närområdet. Samtidigt är flera av dessa länder, företrädesvis Ukraina, Moldavien och Georgien, måna om sina kontakter med västvärlden, vilket skulle kunna underblåsa motsättningarna.

3 USA – pragmatisk realism med idealistiska förtecken?

Fredrik Lindvall

En ny amerikansk administration med nya ideologiska förutsättningar har tillträtt i Washington. President Obama valdes med förändring som ledord och många både i och utanför USA hyser nu förhoppningar om att just deras hjärtefrågor skall prioriteras. Pragmatisk realism har ofta varit grunden i amerikansk utrikes- och försvarspolitik. Den blev under Bushadministrationen kompletterad med en framträdande neokonservativ idealism. Nu finns tecken på att Obamas pragmatiska inriktning måste ta hänsyn till nya idealistiska tendenser inom utrikes- och försvarspolitiken. Kommer Obamas regering att föra in USA på förändringens väg och vart leder den i så fall?

Många initiativ med oklar målbild

President Obama har gjort en utrikes- och säkerhetspolitisk rivstart. Uttalanden och initiativ har präglats av att göra upp med Bushadministrationens politik. Nu prioriteras dialog med partners och motståndare. Multilaterala fora och institutioner lyfts fram, men det konkreta agerandet präglas av pragmatisk realism.

Obamas administration har framhållit sin ambition att lyssna på vänner och förbehållslöst inleda dialog med motståndare. Beslutet att stänga fängelset på Guantanamo var en signal att USA är redo att lyssna på omvärldens kritik och att kriget mot terrorismen nu skulle föras i andra former. Betoningen på dialog tydliggjordes av den snabba tillsättningen av sändebud som förra senatorm Mitchell och ambassadör Holbrooke. Administrationen har också öppnat för dialog med tidigare antagonister som Iran, Syrien och talibanerna i Afghanistan. Viljan till dialog är en policy i sig självt som med ideologiska övertoner särskiljer sig från Bushadministrationen. De få utfästelserna om policyförändringar ger dock en pragmatisk underton.

Det realpolitiska perspektivet på omvärlden framträder både i relationen till Europa och i politiken gentemot Irak och Afghanistan. USA har lyft fram att man lyssnar på andras åsikter, men också att man vill få något i utbyte. Amerikanerna lyssnar t.ex. på europeiska synpunkter på Guantanamo och insatserna i Afghanistan, men utgår från att Europa också bidrar till lösningar på utmaningarna. Det finns en röd tråd i den amerikanska strategin i Irak och strategin som utvecklas för Afghanistan. Washington har visat sig berett att offra ideologiska ställnings-

taganden i utbyte mot successiv stabilitet och möjligheten att snabbare dra ner det militära engagemangen i dessa länder.

Mer idealistiska drag visas i administrationens prioritering av multilaterala institutioner. Nato och FN står nu i centrum för olika amerikanska initiativ och inställningen till internationella avtal har förändrats. Administrationen ser ett egenvärde i multilaterala samarbeten, till skillnad mot föregångarens instrumentella perspektiv. På rustningskontrollområdet finns det möjlighet till en renässans för traditionella avtal, både för nedrustning och i form av förnyade kontrollregimer. Trots positiva uttalandena om kärnvapennedrustning, nu senast i Prag, så har dock administrationen ännu inte förbundit sig att vidta konkreta åtgärder.

USA:s pragmatiska hållning och ännu otydliga prioriteringar skapar osäkerhet för allierade och motparter. Administrationens fokus har hittills legat på utvecklingen i och runt Afghanistan och Irak, Irans nukleära program och Israel-Palestina-frågan. Andra viktiga frågor som betonats är rustningskontrollavtal, energi- och klimatsäkerhet. Vad som händer när prioriteringar inom och mellan olika områden krockar är svårbedömt. Det har t.ex. visat sig problematiskt att behålla överenskommelser med tidigare antagonister som Nordkorea och Libyen. Enligt vissa kommentatorer är USA också berett att offra missilförsvaret i Europa för att få rysk hjälp gentemot Irans nukleära program. På det ekonomiska området finns det också farhågor att USA skulle vara berett att offra andras intressen för egna vinster.

En annan osäkerhetsfaktor är USA:s förmåga att fullfölja alla initiativ och att behålla en pragmatisk linje. Den säkerhetspolitiska apparaten står inför stora utmaningar under resten av 2009. Förnyelsen av det nationella säkerhetsrådet är en av de största organisatoriska förändringarna sedan andra världskriget och kommer att medföra friktioner i beredningsprocesser och för den interna samordningen. Därtill blir säkerhetspolitiska spörsmål lidande när Vita Huset tvingas fokusera på ekonomiska frågor. Både i och utanför administrationen har det funnits och finns det säkerhetspolitiska rådgivare till Obama, som har erfarenhet från Clintoneran. Obamas pragmatiska linje kan komma att krocka med de mer idealistiska perspektiv på säkerhet som under president Clinton bl.a. tog sig uttryck i humanitärt motiverade interventioner.

Bryts försvarspolitisk kontinuitet?

Obamaadministrationen behåller den pragmatiska försvarspolitiska linjen och inom politikområdet syns minst av presidentvalskampanjens utfästelser om förändring. Försvarsminister Gates sitter kvar och har till skillnad från sin kontroversielle företrädare en resultatnriktad och konsoliderande profil. Känsliga ställningstaganden blir emellertid nödvändiga de närmaste åren när allt tyngre ekonomiska utmaningar accentuerar försvarets prioriteringsproblem.

Den försvarspolitiska synen på hot har inte heller förändrats med Obama. Hotet från långdistansrobotar gör att missilförsvaret fortfarande utvecklas, även om synen skiljer sig något i vilka delsystem som ska prioriteras. Likaså används samma ansats i den nya strategin gentemot Afghanistan och Pakistan som Bush i slutet använde gentemot Irak. Iran står fortfarande högt på agendan och anses som det mest prioriterade målet när det gäller att förhindra kärnvapenspridning. Kina är alltså en långsiktig utmanare inom konventionell militär förmåga.

Obama ärver också synen på försvarets utmaningar. I närtid och på medellång sikt uppfattar Pentagon att amerikanska sjö- och flygstridsförmågor har få operativa begränsningar. De amerikanska markstridskrafterna är dock ansträngda, men den pågående numerära utvidgningen uppfattas på några års sikt ge en bra balans. Det politiska intresset av att stärka markförmågan ska också ses som ett svar på förre försvarsministern Rumsfelds motstånd mot stora markinsatser och statsbyggande.

Den amerikanska försvarsekonomins utveckling kommer att avgöras av framsteg eller bakslag i operationsområdena respektive i det statsfinansiella läget. Det är fortfarande oklart hur den amerikanska ekonomin utvecklas och därmed är ramar för försvarsanslagen osäkra. Försvarsutgifternas andel av BNP och federala utgifter är historiskt sett mycket låga. Större neddragningar av försvarsanslagen de närmaste åren är svåra att se om inte det statsfinansiella läget förvärras ytterligare. Drastiska minskningar av försvarsmaterielbeställningar torde inte vara aktuella, eftersom arbetslösheten då skulle öka och en konjunkturuppgång ännu verkar långt borta. Det är också svårt att minska operationskostnaderna på kort sikt, bl.a. eftersom administrationen prioriterar ökade insatser i Afghanistan innan det blir aktuellt med successiva neddragningar i Irak. Tidigast nästa år minskar de operativa kostnaderna till följd av positiv utveckling i Irak och Afghanistan.

Administrationns ideologiska perspektiv uttrycks främst i avståndstagandet från Bushs krigsretorik, vilket samtidigt kringskär den försvarspolitiska handlingsfriheten. Ett viktigt tecken är att utrikesminister Clinton bekräftat att administrationen försöker undvika användningen av begreppet krig. Krigstillståndet användes av Bush både för att legitimera försvarssatser och för att ge Pentagon särskilda befogenheter, t.ex. för personal- och materielförsörjning, samt speciella krigsbudgetar. Genom policyförändringen minskar försvarsministerns handlingsutrymme och Pentagons problem att klara ekonomi och insatsnivåer ökar.

Pentagon närmar sig flera brytpunkter och problemen drivs på av ideologiska krafter inom administrationen. Gates har hittills i princip undvikit prioriteringar i de stora försvarsmaterielprojekten och inte heller hanterat obalansen som riskerar att uppstå mellan en växande markstridskomponent och ett minskande behov av trupp i Irak och Afghanistan. Insatsbehoven kan gå ner kraftigt runt 2011 och det är först då som förstärkningen av armén och marinkåren är klar. I samma tids-

perspektiv torde prioriteringarna inom försvarsmaterielprojekten behöva vara färdiga och neddragningarna inom försvarsekonomin en realitet.

Europa omfamnas, men problem med Ryssland

Obamas initiativrika och pragmatiska politik får stora konsekvenser i relationerna till Europa och Ryssland. Den säkerhetspolitiska relationen med Europa riskerar att bli överbelastad och möjligheterna att komma överens med Ryssland är begränsade.

Europa föredrog Obama som president, men européerna får svårt att matcha det nya amerikanska ledarskapet. Administrationen har öppnat upp flera politikområden som legat Europa varmt om hjärtat, t.ex. klimatfrågor och europeisk säkerhet. USA kommer att trycka på hårt för att få något i utbyte, t.ex. europeiska eftergifter i klimat- och ekonomifrågor samt större bidrag till civila och militära insatser i Afghanistan. Risken är stor att USA överbelastar Europas politiska förmåga. Många amerikanska säkerhetspolitiska initiativ förutsätter samsyn med Europa, men européernas interna behov av att koordinera sig gör det svårt att leva upp till de amerikanska kraven. Spekulationer finns redan om att USA kringgår eller kör över europeiska insatser när det gäller Israel-Palestina frågan. Detta kan hända också i andra stora frågor som rör t.ex. Irans nukleära program eller situationen i Afghanistan.

Det är inte många strategiska frågor där USA och Ryssland kan komma överens, trots en ny pragmatisk ansats och försök att förbättra relationerna. Washingtons syn på sakfrågorna är i stort oförändrad efter Obamas tillträde. Bushadministrationen satsade egentligen mer tid och kraft på en övergripande överenskommelse med Moskva än Obamaadministrationen varit beredd att göra hittills. Obama har likt Bush, börjat med att hantera sakfrågorna var för sig, t.ex. Iran och Afghanistan. Nuvarande administration har hittills mötts av mer positiva signaler från Kreml. Amerikanska militära resurser i Europa uppfattas dock fortfarande som oroväckande från Moskvas horisont. USA:s plan att behålla fyra brigadstridsgrupper i Europa, istället för att minska till två, torde vara ett svar på oron hos Natoallierade i Östeuropa efter Georgienkriget. Det långräckviddiga missilförsvar som planeras för Polen kanske fördröjs eller avbryts, men avtalet mellan Polen och USA skall fortfarande fullföljas. Det inkluderar bl.a. basering av ett kvalificerat amerikanskt luftvärnsförband i Polen 2009. Därtill fortsätter Natos och USA:s utveckling av missilförsvar för kort- och medeldistansrobotar.

Rustningskontroll är ett av få områden där Washington och Moskva kan komma att samarbeta den närmaste tiden. Båda parter prioriterar en fortsättning på START-avtalet om strategiska kärnvapen, dock utifrån olika utgångspunkter. Ryssland har svårt att tekniskt och ekonomiskt behålla en numerär i paritet med USA och som är i linje med nu gällande avtalsbegränsningar. Därtill utgör kärnvapnen en vital del i rysk militär doktrin, bl.a. för att överbrygga bristande för-

måga hos övriga militära resurser. För USA har kärnvapnen däremot mist mycket av sin militära betydelse, då USA:s konventionella militära kapacitet är så överlägsen. Det ligger alltså i USA:s intresse att minska de politiskt belastande stora kärnvapenarsenalerna, att begränsa andra maktens kärnvapeninnehav och att stärka regimerna mot vapenspridning. USA och Ryssland har från olika utgångspunkter också den gemensamma ambitionen att göra INF-avtalet globalt. Moskva har flera gånger antytt att Ryssland borde frånträda INF, men sedan samtalen med USA inleddes 2007 har linjen varit att istället utöka medlemskretsen. Båda parter har intresse av att andra stater åläggs begränsningar på medeldistansrobotar. Rustningskontroll kan vara det område där Washington och Moskva har störst möjlighet att nå en uppgörelse, men det förutsätter att spörsmålen kan hållas avskilda från andra tvisteämnen. Därmed blir en resultatinkriktad och pragmatisk ansats huvudspåret för en eventuellt fortsatt god rysk-amerikanska relation.

4 Arktis – ny utmaning för Sverige

Niklas Granholm

Klimatförändringarna i Arktis ger andra ordningens effekter på flera områden i regionen: miljö, militärstrategi, territoriella dispyter och förhoppningar om stora olje-, gas- och mineralfyndigheter är de viktigaste drivkrafterna för statliga och icke-statliga aktörer med intressen i Arktis. Sverige påverkas direkt och indirekt av utvecklingen i regionen, som sträcker sig från 60 grader nordlig bredd upp till Nordpolen. Utfallsrummet för utvecklingen i Arktis är stort och de viktigaste utvecklingstrenderna i regionen behöver studeras. Det är hög tid att Sverige påbörjar en utveckling för att definiera svenska intressen i Arktis och accelerera den försiktigt påbörjade processen mot att formulera handlingslinjer på relevanta områden.

Klimatförändringar märks mest och tidigast i extrema klimat. Påverkan begränsas dock inte till Arktis utan kommer att märkas också långt borta. De direkta förändringarna kommer att röra isavsmältning, effekterna på djurliv och fiskebestånd samt förutsättningarna för urbefolkningarnas liv och leverne i regionen.

Nya farleder för sjöfarten kommer att öppnas med tiden. Vissa delar av dem är redan öppna under delar av året (Nordostpassagen och Nordvästpassagen) och används lokalt och regionalt. Trafiken är ännu inte omfattande. De nya farlederna kommer att vara transoceaniska. När sträckan Hamburg-Shanghai halveras i jämförelse med rutten runt Godahoppssudden, så ökar sjöfartens intresse för regionen. Men vem kommer att kontrollera dessa farleder? Hur ska sjösäkerheten skötas? Hur hanteras olyckor? Vilka säkerhetsstandarder för fartyg ska gälla? Dessa och flera andra frågor är ännu olösta. Tidsperspektivet är dock fem till tio år och rederinäring och berörda regeringar verkar ännu inte ha funnit frågan brännande.

I Arktis finns stora oexploaterade reserver av olja, gas och mineraler. Den exakta storleken på dessa reserver är dock oklar och fyndigheterna ses mer som potentiella än reella, eftersom området inte undersökts geologiskt. Även om regionens havsis skulle smälta av under hela eller delar av året, är väderförhållandena mycket svåra stora delar av året. Ny teknologi för utvinning kan i viss mån kompensera för det, men det måste samtidigt finnas lönsamhet i utvinningen. Energi- och mineralpriser kommer på lång sikt att avgöra utvinningen av resurserna.

Arktis rymmer också flera territoriella tvister. De flesta är i det mindre formatet och kommer sannolikt att kunna lösas genom existerande internationella regelverk. Andra, t.ex. frågan om Lomonosovryggen, har inte kunnat lösas. Grundproblemet för tvisterna är att data för vem som trovärdigt kan göra anspråk på vad i Arktis är ofullständiga. Omfattande oceanografiska mätningar pågår nu för

att få fram underlag till att formulera nationella anspråk vilka berör stora delar av sjöterritoriet i Arktis. Sannolikt kommer hanteringen enligt FN:s havsrättskonvention ta lång tid.

Ytterligare en viktig faktor är det militärstrategiska vakuum som uppstod i Arktis efter det kalla kriget. Arktis var en viktig arena för supermaktsmotsättningarna. För att garantera nukleär stabilitet patrullerade kärnvapenbestyckade ubåtar som inte kunde upptäckas under Arktis isar. Basområdena var hårt bevakade och föremål för omfattande krigsplanering från bägge sidor. Incidenter av olika slag hörde till ordningen för dagen. Spänningen avtog i och med det kalla krigets slut och den militära aktiviteten minskade därefter snabbt. Sedan några år har den utvecklingen vänt. Den militära aktiviteten ökar nu åter, men är inte alls på kalla krigets nivå. Framst är den betingad av Rysslands ökande stormaktsambitioner och tydliga strävan att kunna nå ut i Atlanten från basområden på Kolahalvön samt att kunna agera i Norra Ishavet.

Hur kommer då dynamiken i Arktis att påverkas av alla de faktorer som nu är i rörelse? Vilka är aktörerna i och utanför Arktis – statliga såväl som icke-statliga? Hur kommer mellanstatliga organisationer och andra internationella organ att förhålla sig?

Sannolikt kommer de fem staterna runt ishavsbassängen att vara de mest aktiva i utvecklingen. Av dem kommer troligen de två största, USA och Ryssland, att i hög grad bestämma agendan. Samtidigt har de tre mindre av de fem, Kanada, Norge och Danmark, också ett handlingsutrymme och kan påverka agendan. Danmark strävar t.ex. aktivt för att få FN:s havsrättskonvention att bli basen för alla överenskommelser om Arktis. Norge satsar omfattande resurser för att uppmärksamma de frågor som ligger dem närmast, främst energiutvinning och säkerhet i Barentsregionen.

Bortom staterna runt Ishavsbassängen finns en grupp arktisstater som helt eller delvis ligger i Arktis. Sverige, Finland och Island räknar sig alla som arktiska stater och har sinsemellan olika uttryck och betoningar på sin roll i Arktis.

En ytterligare grupp är de externa stater som anser sig ha en global och/eller regional roll att spela i Arktis. Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Spanien, Kina, Japan, Sydkorea och Indien ligger alla i den gruppen. Få om ens något av länderna har ännu någon särskilt utvecklad arktispolitik, men flera tecken tyder på att intresset ökar. Kina har t.ex. ansökt om observatörsstatus i Arktiska rådet och planerar att bygga nya större isbrytare. Vilken roll denna disparata grupp av länder kan vilja spela är ännu oklart och det ökar osäkerheten i analysen av Arktis utveckling på längre sikt.

De internationella mellanstatliga organisationerna har också – om än sakta och försiktigt – börjat intressera sig för Arktis. Europeiska Unionen är på väg att skaffa sig en ståndpunkt avseende Arktis. Nato har åter börjat intressera sig för frågan och har åter ”the High North” på agendan i och med den begränsade ök-

ning av militär närvaro som skett i norr. Nato ser ingen anledning till omedelbara åtgärder, men prioriterar bevarandet av Arktis som ett lågspänningsområde. Området ses som långsiktigt strategiskt intressant av Nato.

Vad kan man då tänka sig för utvecklingar på kortare sikt – två till tre år – i Arktis? Givet osäkerheten framstår följande trender som viktigast att följa.

Bilden av klimatutvecklingen innebär att staterna i Arktis, samt externa stater med intressen i Arktis, intar nya positioner och utvecklar sin policy för Arktis. Detta sker oavsett om klimatprognoserna visar sig stämma eller inte. Detta gäller också viktiga säkerhets- och samarbetsorganisationer. EU och Nato har redan påbörjat ett sådant arbete, medan frågan såvitt känt ännu inte har tagits upp i OSSE. Rollen för övriga samarbetsorgan, t.ex. Arktiska Rådet, kan också komma att påverkas.

Dynamiken i Arktis sätter frågan om internationella regimers hållfasthet i fokus. Flera av nationerna runt Norra Ishavet har deklarerat att de kommer att följa ingångna avtal, men det står klart att regimerna kommer att utsättas för påfrestningar.

Vilken väg Ryssland väljer kommer att vara en central faktor för utvecklingen i Arktis. En expansiv politik med tunga militära inslag eller en mer samarbetsinriktad, kommer att vara en viktig indikator.

Vilken vikt den nya amerikanska presidentadministrationen kommer att fästa vid Arktis och vilken inriktning deras arktispolicy kommer att få är ännu inte klart, men USA:s stora betydelse i världspolitiken kommer att spela en avgörande roll för Arktis utveckling och starkt påverka övriga arktiska stater.

Sist och slutligen kan plötsliga händelser också få stor betydelse för utvecklingen i Arktis. En större miljöölycka, en fartygsolycka med stort antal omkomna eller plötsliga och dramatiska effekter av klimatförändringen, har alla potential att få stor inverkan på hur man ser på Arktis, vilket i sin tur kan generera nya och oväntade utvecklingsriktningar.

Utvecklingen i Arktis ställer alltså Sverige inför flera nya frågeställningar och ställningstagande. Vårt norra närområde är i snabb förändring. Arktis är på dagordningen och kommer att vara en av frågorna att hantera för det svenska ordförändreskapet i EU under andra halvåret 2009. Utvecklingen i Arktis går snabbt och det kommer att vara en utmaning för det svenska politiska systemet att utveckla och formulera en policy under de förutsättningarna.

5 Asiens stolta och starka stater

John Rydqvist

Det är Asien i konkurrens med USA som kommer att avgöra den globala strategiska utvecklingen i framtiden. Särskilt Kina, Indien och Japan, som redan är ekonomiska drakar, fortsätter att öka i betydelse och ländernas uppgång kommer att ge internationella återverkningar. I dessa delar av Asien präglas utrikespolitiken av konkurrenständande och stormaktsrivalitet samtidigt som de kollektiva säkerhetsarrangemangen är svaga. Klassiska maktmetoder är staternas sätt att värna och främja egna intressen. Trots att öppet krig mellan regionens stormakter inte är troligt, så förstärks staterna maktstävanden genom ökande militära resurser. Dessutom hotar flera regionala krishärddar att fördjupas. Korea och Pakistan är de två allvarligaste just nu. I värsta fall kan en kedjereaktion starta som leder till konflikt och militär konfrontation.

De asiatiska ekonomierna har starka ömsesidiga beroenden och påverkas snabbt av utvecklingen i den globala ekonomin. Insikten om detta finns, men krockar med det maktbalanständande som länderna tenderar att handla utifrån. Hur denna paradox hanteras i den pågående ekonomiska krisen blir avgörande för ekonomisk och mellanstatlig stabilitet i regionen och kommer också att ge globala effekter. Reagerar länderna protektionistiskt och misstänksamt ökar risken för långvarig recession och det hotar både den regionala säkerhetspolitiska stabiliteten och den globala ekonomiska utvecklingen.

Mare Tranquillitatis eller Oceanaus Procellarum?

Stilla havet blir allt mer stormbenäget. Det komplicerade spelet om ekonomiskt, politiskt och militärt inflytande regionalt och globalt har fokuserat på Kinas uppgång. Den långvariga alliansen mellan USA och Japan har kompletterats och förstärkts genom att relationerna mellan Indien och USA tydligt förbättrats. Trenden är att flera stater, med USA i spetsen, förbereder sig för att gemensamt kunna hantera Kinas utökade maktambitioner och den medföljande utmaningen för det internationella systemet. Peking misstänker å sin sida att USA samlar en koalition för att inringa och begränsa Kinas handlingsutrymme.

Kina har under de senaste tjugo åren genomgått stora och positiva förändringar till följd av 1980-talets ekonomiska utvecklingsplan. Samtidigt står landet inför stora utmaningar. Kommunistpartiet behåller sitt maktmonopol vilket färgar av sig på Kinas nationella intressen. Kontroll över medborgarna förblir viktigt och partiet kopplar sin legitimitet till nationell sammanhållning. Nationalismen gör att utbrytarregioner inte kan accepteras och Taiwanfrågan har fortsatt högsta vikt.

Resursfördelningen förblir ojämn mellan de västra jordbrukstunga regionerna och de östra industrialiserade kustzonerna. Inkomstklyftorna mellan land och stad är enorma samtidigt som urbaniseringstakten är hög. Miljöförstöring utgör ett betydande hälsoproblem och brist på dricksvatten blir en allt mer akut fråga.

Kina har lyckats bryta sin tidigare isolering och den ekonomiska uppgången har gjort landet till en viktig handelspartner för många länder. Utökade internationella kontakter har också varit en "insocialiseringsprocess" och Kina har blivit en mer aktiv och ansvarstagande part i t.ex. FN eller kring problematiken i Nordkorea. Pekings grundinställning utgår fortfarande från statsuveränitetens överhöghet och att internationella relationer är ett nollsummespel, där den starke vinner inflytande på den svages bekostnad.

Ledningen i Peking är medveten om att USA förlorar delar av sin makt och sitt systemdefinierande inflytande i takt med att Kina reser sig. USA förväntas motverka denna utveckling och Kina måste därför värna sin nyvunna ekonomiska och politiska position. Det görs bl.a. genom att rusta upp den föråldrade försvarsmakten för att göra den till ett modernt och användbart instrument. Målet är att skapa möjlighet till säkrat regionalt inflytande även i ljuset av amerikansk militär närvaro i västra Stilla havet.

Kinesisk policy präglas av maktbalanstänkande, men i praktiken har Kina blivit allt mer beroende av andra stater för sin välgång till följd av den ekonomiska globaliseringsprocessen. Särskilt tydligt är det i förhållandet till USA där de båda länderna i hög utsträckning är beroende av hur den andra utvecklas. Den pågående ekonomiska krisen kommer under de närmaste åren att vara en viktig indikator på vilka intressen Kina prioriterar högst. Kina kan ytterligare stärka samarbetet med andra länder och tillsammans med dem hantera och lösa krisen. Men Peking kan också välja fortsatt och fördjupad protektionism, vilket med stor sannolikhet leder till recession och kraftigt ökad social oro både inrikes och i regionen.

USA har tillsammans med Japan och Sydkorea upprätthållit ordningen och bekräftat sitt inflytande i västra Stilla havet ända sedan slutet av andra världskriget. Det strategiska närmande som USA gjorde mot Kina för drygt 30 år sedan har också bidragit till att behålla stabiliteten i regionen. Men idag har USA:s syn på Kina genomgått en förändring. I likhet med Kina ser USA tydligt de ömsesidiga beroenden som länderna utvecklat. USA har länge levt över sina tillgångar och Kina har genom bl.a. valutapolitik och köp av amerikanska statspapper bidragit till och finansierat överkonsumtionen.

Samtidigt måste USA skydda sina egna intressen. Ett särskilt ansvar ligger på Washington att värna den rådande världsordningen som man varit med om att grunda. Kina vill inte på samma sätt som t.ex. Sovjetunionen radikalt stöpa om det rådande systemet, men målsättningen överensstämmer inte med USA:s. Kina är en kommunistisk enpartistat. USA måste därför likafullt förbereda sig på att

hantera den kinesiska utmaningen på bästa sätt. Ett viktigt diplomatiskt mål för USA och andra stater är att få Kina att bli en ansvarstagande stormakt och på så sätt forma Pekings vägval i en för USA och världssamfundet positiv riktning.

USA förbereder precis som Kina de militära utrikespolitiska instrumenten för att kunna hantera utmanaren. USA har fortfarande ett betydande militärt övertag mot Kina. Men Kinas militära moderniseringsprogram är ett orosmoln. Upprustningstakten och ökningen av försvarsbudgeten upplevs inte vara transparent och många undrar vad Kina döljer. Inriktningen av moderniseringsprogrammet antyder också att Kina skaffar sig utökad offensiv förmåga. Washington menar att signalerna är motstridiga. Är Pekings intentioner en "fredlig uppgång" eller utvecklas Kina med aggressiva och militära förtecken? Sådana frågor leder till egna planer för att säkra sig mot osäkerheten. Ännu har inte länderna fallit in i accelererande kapprustning. Det ömsesidiga ekonomiska beroendet och förhoppningar om att Kina i stort skall acceptera den rådande världsordningen verkar dämpande. Men så länge det finns tvivel och bristande tillit kommer den militära dimensionen i Östasien att fortsätta att öka i betydelse.

Både Japan och Indien känner oro och osäkerhet inför Kinas utveckling och har vidtagit åtgärder för att försäkra sig om att kunna möta kinesiska utmaningar. Japan som under hela efterkrigstiden varit en av USA:s närmaste allierade har de senaste tio åren tydlig förändrat sin utrikespolitik och grundmurade pacifistiska hållning. Tillsammans med USA utvecklar Japan missilförsvar, något som var förbjudet enligt lag fram till för några år sedan. Japan har också för första gången sedan kriget ett försvarsdepartement även om militären fortsatt kallas självförsvarsstyrkor. Japan nämnde för några år sedan Kina som en utmaning i sin säkerhetsdoktrin och deklarerade att Japan inte bara försvarar hemlandet utan tar sitt ansvar för regional säkerhet, något som inte skett tidigare. Signalerna om att Japan går mot att bli en mer "normal" stat är fortfarande subtila, men inriktningen är tydlig. Japan kan inte längre åka snålskjuts bakom USA utan måste bidra genom större och självständigt ansvarstagande. Samtidigt färgas Japans regionala ställning fortfarande av Andra världskriget. Tilliten är låg och Tokyo har fortfarande olösta territoriella konflikter med alla sina nära grannar. Ekonomiskt är Japan mycket beroende av Kina som nyligen gick om USA som största handelspartner. Relationerna mellan Peking och Tokyo blir därför allt viktigare och båda länderna anstränger sig allt mer för att dämpa de nationalistiska och kulturella motsättningarna.

För Indien blir Kina också allt viktigare som handelspartner samtidigt som Delhi har stormaktsambitioner som konkurrerar med Pekings. Indien och Kina har en lång och komplicerad relation. Under kalla kriget hade Indien nära relationer med Sovjetunionen som då var Kinas främsta rival. Peking svarade med att liera sig med Pakistan och hjälpte bl.a. Islamabad med kärnvapenprogrammet. Kina och Indien har också utkämpat ett krig och den territoriella konflikten mellan Indien och Pakistan över Kashmir är fortfarande olöst. Det senaste decenniet har

Indien sökt en ny position i världen. Det tydligaste tecknet på förändringen är relationen mellan Indien och USA. Efter många år av svala relationer har USA de senaste åren markerat att världens största demokrati också är en av USA:s viktigaste geopolitiska partners. De förbättrade relationerna gör Kina nervöst. Sammantaget är Indien en allt viktigare aktör i det östasiatiska spelet, även om landet inte direkt gränsar till Stilla havet. Indiska maktambitionerna har potential att utmana Kina och utvecklingen i Indiens närområde kommer att påverka säkerhetsläget både i Östasien och i resten av världen.

Av vikt även för Europa och Sverige

Utvecklingen i Östasien påverkar också externa aktörer såsom Nato och de övriga europeiska länderna som är beroende av goda transatlantiska säkerhetsrelationer. Washingtons tyngdpunkt inom försvars- och säkerhetspolitik har tydligt förflyttats från Europa till andra delar av världen och Östasien blir allt viktigare för USA. En konsekvens är att militära resurser flyttas från Europa och Atlanten till Stilla havet. Frågan är hur Europa hanterar förskjutningen i USA:s fokus och bortdragningen av militära förmågor. I ett medellångt perspektiv riskerar Europa att bli en region med tydligt säkerhetsunderskott. Det är inte säkert att Washington i framtiden har de resurser som krävs för att stödja sina allierade i Europa tillgängliga.

Sverige påverkas direkt av denna trend. Framst är det vår ekonomi som kan påverkas. Östasien är en viktig nod i den globaliserade ekonomin. Ekonomiska kriser påverkar säkerhetspolitiska överväganden och på samma sätt kan instabilitet eller krig inverka på den ekonomiska utvecklingen. Omfattande och viktiga svenska intressen kan därmed komma att hotas om Östasien utvecklas i negativ riktning.

6 Mörka moln över Korea

John Rydqvist och Jerker Hellström

Utsikterna för Nordkoreas utveckling under de närmaste åren är mörka och inget av de troliga framtidsbilderna leder till större tillförsikt. Landet är idag beroende av internationellt bistånd och det finns en överhängande risk att Nordkorea kollapsar, vilket skulle leda till svårhanterliga problem såsom omfattande flyktingströmmar och säkerhetspolitisk instabilitet. I värsta fall utbryter krig på den koreanska halvön med allvarliga regionala och globala konsekvenser. På sikt är en koreansk återförening en möjlighet, men också en fredlig sådan innebär stora utmaningar ekonomiskt, politiskt och militärt.

Sedan krigsutbrottet 1950 utgör den delade Koreahalvön en region med allvarliga geopolitiska och militära spänningar. Idag finns fortfarande inget formellt fredsavtal och relationerna mellan Nord- och Sydkorea karaktäriseras alltjämt av konfrontationspolitik, instabilitet och militär upprustning. Den alltmer isolerade och militärt osäkra regimen i Pyongyang hotar att ytterligare försämra situationen genom att skaffa sig kärnvapen. Dessutom står det personkultsdrivna ledarskapet inför ett generationsskifte som i sig skapar osäkerhet, samtidigt som återkommande svältkatastrofer tyder på att landet står på randen till kollaps. Sammantaget kommer de närmaste åren att vara mycket problematiska och den enda förhoppningen måste vara att det sydkoreanska samhället förmår att hantera sin nordliga grannes nycker.

I perioden efter delningen har Nord och Syd utvecklats i olika riktningar. Från att ha varit en hårdför diktatur med svag industri och ekonomi utvecklades Syd så småningom till en stabil demokrati som satsade på högteknologisk och ekonomisk utveckling. Nordkorea har gått från att vara en revolutionär planekonomi med relativt god industriell kapacitet till att idag ha en ekonomi i ruiner. Miss-tänksamhet, slutenhet och en provocerande hållning mot omvärlden kännetecknar regimens styre. Följden har blivit råvarubrist, omfattande svältkatastrofer och en befolkning som hålls i ett järngrepp genom en blandning av informationsbrist och statligt administrerad disciplin.

I denna utsatta situation har regimen i Pyongyang spelat allt mer aktivt med sitt enda återstående maktmedel: militären. Tydligast visar sig detta vid stilleståndslinjens demilitariserade zon (DMZ). Denna buffertzonen som löper längs den 38:e breddgraden är fortfarande idag befäst med trupper om ca 1 miljon man på vardera sidan; den sista resten av krigets militärstrategiska frontlinje. Idag har Nordkorea en stor men föråldrad armé vars kapacitet undergrävs i takt med det industriella förfallet. På södra sidan av DMZ finns trupper från Sydkorea och det allierade USA. Trots att USA under senare år dragit tillbaka en del av sina

trupper från Sydkorea och förbereder överlämnandet av den militära ledningen till Seoul, har styrkorna i Syd flera generationers bättre vapensystem och överlägsen kapacitet. Nordkoreas enda stora fördel anses vara att den sydkoreanska huvudstaden kan nås med konventionellt artilleri, vilket utgör ett avskräckande hot.

Kärnvapen som förhandlingskort

För att kompensera för sin föråldrade armé är Nordkorea efter många års forskning och utveckling nära ett fungerande kärnvapen. Sedan sju år anklagar USA och flera andra stater öppet Pyongyang för att ha fortsatt kärnvapenutvecklingen i strid med internationella avtal. Ett komplicerat internationellt förhandlingsspel, de s.k. sexpartssamtalen med USA och Kina i spetsen, har sökt hantera frågan. Under hela denna process har regimen i Nordkorea visat stor skicklighet i att använda kärnvapenfrågan som ett förhandlingskort för att gynna sina intressen. Tillfälliga eftergifter har följts av aggressiva uttalanden och en återgång till kärnvapenspåret vilket visar att inte bara ett färdigt vapen utan redan ett utvecklingsprogram kan ge fördelar.

Samtidigt har regimen utvecklat vapenbärare i form av ballistiska missiler som ska kunna bestyckas med kärnladdningar för att skapa ett fungerande vapensystem. För tio år sedan genomförde Nordkorea en uppmärksammad provskjutning av en långdistansmissil, som flög över Japan och därmed gav upphov till omfattande reaktioner. Japan bestämde sig för att tillsammans med USA utveckla ett missilförsvar. En oroande aspekt av problematiken är att Nordkorea av allt att döma utbyter kärnvapentechnologi med Iran och Pakistan, något som understryker de globala implikationerna av dess kärnvapenambitioner.

Länderna som förhandlar med Nordkorea i sexpartssamtalen har alla intresse av att Korea förblir kärnvapenfritt. Men som alltid finns andra geostrategiska och politiska intressen som färgar och påverkar förhandlingarna. Kina är Nordkoreas enda partner och har viss möjlighet att påverka regimen. Samtidigt har Peking egna säkerhetsintressen på halvön: Nordkorea fungerar som en militär buffert mot de amerikanska styrkorna. En nordkoreansk kollaps skulle leda till massflykt från landet och stor osäkerhet kring halvöns framtid. Kina har därför intresse av att hålla regimen under armarna och kommer, trots kärnvapenprogrammet, att upprätthålla denna linje under förutsättning att det diplomatiska priset inte blir för högt. Om Nordkorea trots det kollapsar kommer Kina att förhålla sig pragmatiskt och ha goda förutsättningar att tillsammans med USA, Sydkorea och kanske Japan lösa säkerhetsproblemen på ett för Kina acceptabelt vis.

För USA är Korea-problemet av stor betydelse för den vidare regionala balansen i västra Stilla Havet. Washington har under de senaste tjugo åren gått en svår balansgång bestående av ansträngningar att motverka hotet från Nordkorea samtidigt som handlingsutrymmet minskats av hänsyn till Kina, Ryssland och Syd-

korea. När den senaste kärnvapendispyten inleddes var både USA och Japan – dess närmaste bundsförvant i regionen – skeptiskt inställda till samarbete med Kina, som av båda anses vara nästa globala utmanare. Men snart insåg Washington att detta var oundvikligt och sedermera har även Tokyo accepterat att samarbete med Peking kring Nordkorea är ett måste. USA har med tiden sett allt fler fördelar med att låta Peking stå värd för sexpartssamtalen. Ansvarsfördelningen i Koreafrågan och kanske i annan lokal problematik kommer att fortsätta utvecklas. Trots skeptikernas profetior är processen framgångsrik i den meningen att de två regionala supermakterna getts möjligheter att utveckla former för samarbete.

I Japan har Koreafrågan lett till politiska låsningar som begränsar Tokyos handelsutrymme. Man har klargjort att en förutsättning för japanskt bistånd till Nordkorea är att regimen börjar skicka hem de japanska medborgare som kidnappades på 1970- och 1980-talen. Japan har också haft en kompromisslös hållning i missilfrågan. När Pyongyang nu åter förbereder prov av långdistansmissiler har Japan deklarerat att man villkorslöst kommer att skjuta ned dem om de passerar japanskt luftrum, något som Nordkorea kommer att uppfatta som en krigshandling. Japans gamla koloniala förflutna spökar också och innebär att koordinering med Sydkorea försvåras.

I Sydkorea, som tillsammans med Japan har mest att frukta av ett nordkoreanskt kärnvapen, har alliansen med USA blivit alltmer impopulär och landet har närmast sig Kina. Samtidigt genomfördes under de första åren av 2000-talet ett närmande till Nordkorea, mer känt som solskenspolitiken. Men den positiva utvecklingen av relationerna saktade ned i och med kärnvapendispyten. Då en ny högerregering för ett år sedan tog över makten i Seoul lades de få samarbetsprojekten på is. På detta vis har relationerna mellan de två grannarna sedan länge pendlat upp och ner och utan radikala förändringar kommer denna situation att hålla i sig.

Framtiden för Nordkorea ter sig instabil. Regimen kan eventuellt behålla sitt grepp ytterligare någon tid, men måste då öppna sig mot omvärlden för att inte driva landet över ruinens brant. Men risken finns fortfarande för en nationell kollaps, med stora flyktingströmmar och enorma belastningar på såväl den sydkoreanska som den kinesiska ekonomin som följd. Kommer då det sydkoreanska samhället att klara av den påfrestning det skulle innebära att understödja de fattiga norra provinserna i norr medan de integreras? Till det kommer frågan om hur grannländerna kommer att agera i fråga om återföreningsprocessen. Särskilt viktigt blir hur Kina agerar och vilka villkor Peking kommer att ställa för att tillåta ett enat Korea med dagens gränser. Dessa frågor måste ställas men förbli obesvarade eftersom så många osäkra faktorer styr utvecklingen att vidare spekulation knappt är meningsfull.

7 Blir storm orkan i Pakistan?

John Rydqvist

För Pakistan, Afghanistan och regionen i stort ser framtiden av många skäl mörk ut och det är inte säkert att landet kan rida ut stormen. Förutom problem med radikaliserings och talibanisering av stamområdet på norra delen av gränsen till Afghanistan upplever det politiskt, kulturellt och etniskt heterogena Pakistan svåra inrikespolitiska slitningar. Det religiösa och politiska våldet har ökat markant sedan 2001. Detta beror dels på traditionella shia-sunni motsättningar, dels etnisk-politiska konflikter på lokal och regional nivå och dels på separatistproblematik i sydvästra Baluchistan. Dessutom har en ny talibanrörelse som verkar för maktövertagande i Islamabad tillkommit. Målsättningen är att på samma sätt som i Afghanistan för tio år sedan upprätta en renlärig stat styrd enligt sharialagar. Den existentiella konflikten med Indien fortsätter och utsikterna att den får en lösning inom en nära framtid är liten. Försöken med en fredsdiallog under de senaste åren har varit positiv, men utvecklingen har avstannat och ytterligare terrordåd kommer att fortsätta skapa problem i relationerna.

De tre viktigaste trenderna som påverkar framtiden i Pakistan och regionen i stort är:

- det afghansk-pakistanska kriget
- relationerna mellan Pakistan och Indien
- det inrikespolitiska kaoset och riskerna för att Pakistan kollapsar.

Utvecklingen på dessa tre områden kommer att bli avgörande för Pakistans och hela regionens framtid.

Det afghansk-pakistanska kriget intensifieras

Kriget i Afghanistan, som pågick under större delen av 1980-talet, är en av de viktigaste orsakerna till dagens problem i både Afghanistan och Pakistan. För att förstå dagens komplicerade dynamik och vilka framtidsutsikterna är krävs en kort tillbakablick.

Motståndet mot de sovjetiska ockupationsstyrkorna var starkt samtidigt som kampen mot dem blev en internationell angelägenhet. I den muslimska världen fanns en liten men röststark rörelse som predikade jihad mot invasionsstyrkorna. Följden blev att religiöst motiverade grupper tog sig till Afghanistan för att delta i kriget. Samtidigt hade flera länder starka intressen av att motverka Sovjetunionen. Washington försåg i nära samarbete med den pakistanska säkerhetstjänsten ISI (Inter Service Intelligence) de stridande Mujaheddin-grupperna med pengar

och vapen. Saudiarabien slussade också hjälp till samma grupper av politiska och religiösa skäl. Det semiautonoma pakistanska stamområdet FATA (Federally Administered Tribal Areas) på gränsen till Afghanistan blev en bas från vilket kampen mot Sovjetunionen organiserades och till vilken utländsk hjälp slussades.

När kriget tog slut och Sovjetunionen drog sig ur Afghanistan fortsatte den sofistikerade krigs- och smuggelekonomin som kriget genererat att forma utvecklingen i FATA. Samtidigt hade kriget skapat en närmast professionell klass av inhemska och utländska krigare vars levebröd berodde av krigsekonomin. Inbördeskriget i Afghanistan blev nästa kamp och inkomstkälla. Det afghanska kaoset och kopplingen mellan inhemska klaner och utländska Mujahedingrupper gav bränsle åt idén att skapa en mer renlärig sunnitisk stat i Afghanistan. Talibanrörelsen uppstod. ISI kom att stödja talibanerna eftersom Pakistan upplevde sig allt mer omringat och motarbetat regionalt, genom det stöd Iran, Indien och Ryssland gav till Pakistanfientliga grupper i det Afghanska inbördeskriget.

När USA störtade talibanregimen under 2001 förändrades åter mönstret. Många talibantrogna styrkor och al-Qaidagrupperingar flydde tillbaka till Pakistan vilket ledde till ytterligare radikaliserings i FATA. Kampen mot invasionsstyrkorna i Afghanistan kopplades ihop med den vidare terrorkampen mot USA och hela västvärlden. Därför utgör FATA idag inte bara en svår utmaning för lokal stabilitet och säkerhet utan är också en fristad för terrorgrupperingar med regionala och globala ambitioner. FATA förblir därför ett fokusområde för alla de stater som vill motverka global terrorism i al-Qaidatradition.

Indien och Pakistan mot en osäker framtid

Upprinnelsen till dagens indisk-pakistanska konflikt står att finna i motsättningarna mellan hindunationalistiska och muslimska folkgrupper. När britterna lämnade Indien 1947 urartade dessa i inbördeskrig. Konflikten fick redan tidigt en territoriell dimension genom att båda sidor ärvde delar av britternas starka byråkrati och krigsmakt. Därigenom kunde de stridande parterna grunda Indien och Pakistan och konflikten blev mellanstatlig.

Efter mer än sextio år och tre krig fortsätter de båda ländernas motsättningar att dominera de sydasiatiska relationerna. Medan de ideologiska motsättningarna behållit sin sprängkraft har den geostrategiska konkurrensen fördjupats. Detta har lett till att den konventionella militära upprustningen kompletterats med kärnvapenanskaffning. Både Indien och Pakistan provsprängde kärnvapen 1998. Utöver det symboliska och politiska värdet finns det två viktiga militära anledningar för Pakistan att ha kärnvapen. Pakistan saknar, till skillnad från Indien, territoriellt ”strategiskt” djup. Islamabad måste också kompensera det indiska övertaget i konventionella styrkor. För Indien är det inte bara Pakistan utan även Kina som finns med i kalkylen. Den regionala dynamiken gör det osannolikt att Indien och Pakistan avvecklar sina kärnvapen.

Pakistanas kärnvapeninnehav har vållat internationell oro. När militanta grupperingar blivit starkare har frågan väckts om Pakistan har tillräcklig kontroll på sina kärnvapen och om terrorister kan få tillgång till dem. Det senare är mindre troligt. Mer oroande är att konservativa eller fundamentalistiska grupper inom militären, i ett läge av nationell upplösning, skulle ta kontroll över arsenalen. Hittills har Pakistan haft svårt att övertyga omvärlden om säkerheten i kärnvapenkomplexet, men märkbara förbättringar av alla typer av skydds- och kontrollmekanismer har skett. Därigenom har sannolikheten minskat för att "fel" personer skall få kontroll över kärnvapnen. Men så länge Pakistan förblir instabilt kommer omvärldens oro att bestå.

Kashmir har under fyrtio år varit en av de mest spända territoriella konflikterna mellan Indien och Pakistan. Kashmir har i flera omgångar, men särskilt under 1990-talet, fungerat som en samlande symbol för den vidare konflikten mellan länderna. Samtidigt har separatistgrupper komplicerat situationen ytterligare genom att verka för större autonomi i Kashmir. Senast för tio år sedan ledde gränsincidenter i Kashmir till våldsamheter.

Det s.k. Karlkilkriget är trots sin begränsade omfattning ett bra exempel på hur mångfasetterad och svårgripbar konflikten är. Pakistan hävdade till en början att det var gerillagrupper utanför Pakistans kontroll som startade konflikten. Indien och många med dem hävdade tvärtom att gerillagrupperna inte bara hade stöd från Islamabad utan att deras aktion också var koordinerad och planerad genom militärledningens och det politiska Islamabads försorg och idag vet vi att den versionen stämmer bättre överens med verkligheten.

Detta mönster av dementier och anklagelser länderna emellan är typiska. Samtidigt visar det på en grundläggande fråga. Hur god kontroll har Pakistans centralmakt på de militanta grupperingarna? Var attentaten i Mumbai i november 2008 också beordrade av Islamabad eller ISI? Den viktiga slutsatsen är att den komplicerade interaktionen mellan ideologiska, religiösa, ekonomiska och etniska motiv kopplat till intressen på det lokala, regionala och statliga nivå fortsatt kommer att påverka ländernas relationer. Möjligheten för enskilda aktörer att sätta käppar i hjulet för förbättrade relationer, såsom skedde med attentatet i Mumbai, fortsätter att vara stora.

Svag stat i upplösning

Pakistan har under långa perioder haft militärstyre, men har nu ännu en gång gått från diktatur till demokrati. Partisystemet styrs i hög utsträckning av regionalt förankrade familjer med stora lantegendomar. Det finns ett brett intresse för politisk debatt men partisystemet är så hierarkiskt att gräsrotterna inte får något inflytande. Samtidigt ägnar sig partiledarna åt att bekämpa varandra, vilket tar fokus från de problem som behöver åtgärdas. Ekonomin är i ruiner och det ekonomiska förvaltningssystemet är i behov av strukturella förändringar. Utbild-

ningssystemet är eftersatt. Det råder akut brist på elektricitet och säkerhetssituationen försämras i takt med att den centrala regeringen förlorar kontrollen även i områden utanför FATA.

I dessa områden har regeringen inga möjligheter att påverka säkerhetsläget eller rättsutövningen. Istället styr lokala stammar och väpnade grupperingar och stränga sharialagar gäller i praktiken. På sikt är en kanske ännu allvarligare trend att centralregeringen håller på att förlora den opinionsstrid och det "informationskrig" som pågår med de radikala och separatistiska krafter som vill omstöpa samhället. Problemet i kampen mot talibaner m.fl. grupperingar är dels att ledarskiktet inte kan enas om en sammanhållen linje för att bekämpa extremisterna, dels att ISI och andra delar av militären under lång tid varit lierade med dem och använt deras jihad för politiska syften.

Det finns därför en betydande risk för att Pakistan i en eller annan mening kollapsar. Omfattningen av en sådan kollaps avgörs av militärens styrka och förmåga att återigen kliva in och ta över. Om så sker upprepar sig historien. Men om demokratin åter faller kan konsekvenserna bli ännu mer omfattande än förra gången med ytterligare nationell fragmentering och radikalisering i ännu fler provinser. Ett sådant sammanbrott skulle leda till omfattande instabilitet. Grannen och ärkerivalen Indien borde i ett sådant läge verka för att stabilisera Pakistan, men starka nationalistiska och militära grupperingar kan komma att få större inflytande och välja att utnyttja situationen för att ytterligare försvaga sin rival vilket skulle kunna leda till eskalation mot krig.

Stormen avtar inte, men kommer orkanen?

Konflikterna i och runt Pakistan blir särskilt svåra eftersom rivalitet och maktkamp på lokal, regional, statlig och global nivå sammanstrålar och i betydande utsträckning förstärker varandra. Förutsättningarna gör att framtidsutsikterna för Pakistan och regionen i stort är mörka. De närmaste årens utveckling kan i bästa fall leda till en viss stabilisering av Pakistan och en konstruktiv utveckling av grannrelationerna. Men utvecklingen kan lika gärna bli långt värre med ytterligare nationell fragmentering, ökad spänning med grannländerna eller rent av en partiell kollaps av Pakistan med förödande konsekvenser för den regionala stabiliteten. Troligast är att Pakistan med minsta möjliga marginal krånglar sig igenom stormen men en orkan klarar inte landet att rida ut.

8 Kriget i Gaza och Mellanöstern

Alexander Atarodi

Offensiven i Gaza avslutades med en skör vapenvila söndagen den 18 januari 2009. Kriget, som varade i drygt tre veckor, orsakade stort mänskligt lidande. Över 1300 människor miste livet och flera tusen skadades. Fler människor miste livet under den relativt korta Gaza-offensiven än det betydligt längre Libanon-kriget under mitten av 2006. Efter vapenvilan, har det pågått intensiva diplomatiska förhandlingar för att åstadkomma ett permanent eldupphör samt för att få Israel att öppna gränsen mellan Gaza och Egypten. Förutom det mänskliga lidandet kommer kriget att innebära långtgående konsekvenser på flera plan. Den första konsekvensen är relaterad till utsikterna till en varaktig fred mellan Israel och Palestina. Detta är en fundamental fråga som måste lösas förr eller senare. Om israeler och palestinier verkligen tror på en två-statslösning, måste de tydligt välja en annan strategisk linje än konfrontation och våld, som i sig radikaliserar båda samhällena med ökat hat och extremism som följd.

USA är i princip det enda land som har politisk kapacitet att åstadkomma en lösning på konflikten tack vare de goda kontakterna med den israeliska regeringen. USA:s nya president, Barak Obama, har nyligen utsett George Mitchell till USA:s sändebud till Mellanöstern. Mitchell anses vara en skicklig fredsmäklare och hans nominering till posten innebär att USA troligtvis kommer att lägga stor vikt på att skapa förutsättningar för fred i Mellanöstern. Mitchell spelade en nyckelroll i fredssamtalen mellan katoliker och protestanter i Nordirland.

Konsekvenserna av kriget i Gaza är dock långt större än Israel-Palestina konflikten. Frågan om stöd till det palestinska folket har splittrat arabvärlden. Varje gång det uppstår en väpnad konflikt mellan Israel och Palestina, möts Arabförbundets ledare för samtal om konflikten. Men trots regelbundna möten, finns det en djup spricka inom Arabförbundet i synen på Israel. Efter den sista väpnade konfrontationen mellan Israel och Palestina, visade sig sprickan tydligare än någonsin. Israels bästa vapen är en splittrad arabvärld, enligt flera kommentarer i arabvärlden. Det finns ett omfattande missnöje inom många arabstater i synen på Israel och dess agerande gentemot palestinierna.

Egypten får exempelvis hård kritik från Syrien för att ha erkänt staten Israel. Syriens president Bashar al-Assad, avvisade den fredsinvit Arabförbundet presenterade för Israel för flera år sedan. En konsekvens av de fasansfulla bilderna från blodbadet i Gaza är att arabisk opinion radikaliserats och ledare som Mubarak i Egypten beskylls för passivitet gentemot Israel. Bashar al-Assad har uppmanat arabländerna att bryta alla diplomatiska kontakter med Israel. Samtidigt samlas de västvänliga arabstaterna (Saudiarabien med flera stater kring Persiska

viken) kring en gemensam linje som går ut på att stödja Egyptens försök att få till stånd en permanent vapenvila i Gaza. Arabvärlden är alltså splittrad i två delar; en radikal USA- och Israel-fientlig gren och en USA-vänlig gren. De västvänliga staterna är dessutom mycket oroliga över Irans ökade inflytande i regionen.

Egyptens djupa engagemang i de internationella ansträngningarna för att få till stånd någon form av slut på konflikten i Gaza är ett uttryck för att konflikten betydelse långt bortom den israelisk-palestinska konfrontationen. Mittpunkten i detta storpolitiska spel är relationerna mellan Iran och de stora arabstaterna. Irans politik går ut på att uppnå en dominerande roll över Persiska viken. De iranska ledarna i Teheran har dessutom ambitionen att utmana den saudiska kontrollen över Islams heliga platser, Mecca och Medina. I detta politiska spel är kontrollen över Irak en nyckelfråga. Iraks angrepp på Iran 1980, strax efter den islamska revolutionen, och det därpå följande åttaåriga kriget fick karaktär av en iransk-arabisk konflikt när arabvärldens stora länder såsom Saudiarabien, Egypten, Jordanien och Kuwait gav Irak massivt ekonomiskt och politiskt stöd. Saddam Hussein lyckades under en lång period förmå shiamuslimerna i Irak att samlas bakom Iraks *arabiska* krig mot Iran. Situationen har dock förändrats efter den amerikanska invasionen av Irak 2003. Sedan dess har Iran kunnat utnyttja stämningar bland shiamuslimerna i Irak för att stärka sitt inflytande i den shia-dominerade irakiska regeringen samt uppmuntra till motstånd mot ockupationsmakten. Med ett neutraliserat Irak har Teheran kunnat öka sitt engagemang i övriga delar av Mellanöstern, såsom Libanon och i de palestinska områdena. Genom anti-israelisk retorik vill Iran antagligen röra upp stämningarna mot Israel hos den arabiska befolkningen och samtidigt vinna sympati på hemmaplan. Syftet skulle kunna vara att försvaga de stater, som varit politiskt tillmötesgående gentemot Israel. Om arabländerna kring Persiska viken försvagas, d.v.s. deras legitimitet hos befolkningen minskar, ökar möjligheterna för Iran att stärka sin dominerande roll i regionen.

Kriget i Gaza är en geopolitisk och strategisk konflikt av betydelse både för säkerheten i Mellanöstern och globalt. De frågeställningar, som förmodligen kommer att vara i fokus i framtiden kretsar framförallt kring följande:

- **Fredsprocessen:** En tvåstatslösning på Israel/Palestina-konflikten kommer att vara i fokus. En avgörande faktor i fredsprocessen är hur den nya amerikanska administrationen kommer att agera. Resultatet från det israeliska valet i februari 2009 visade på en seger för den konservativa Likud-ledaren, Benjamin Netanyahu, som har förespråkat en tuff politik gentemot palestinierna.
- **Arabvärlden och Iran:** Sprickan inom arabvärlden kommer sannolikt att bestå och relationerna med Iran kommer fortsatt att vara i fokus. Även här kommer USA att spela en viktig roll. Det återstår att se vilken politik den nya administrationen i Washington kommer att föra gentemot Iran. Därutöver kommer det iranska presidentvalet i juni 2009 att ge en indikation på huruvida landet förmår förbättra sina politiska relationer med USA, arabvärlden och

omvärlden i övrigt. En genomgång av de persiskspråkiga tidningarna i Iran visar på en politisk vilja att förbättra relationerna med västvärlden, oavsett vem som vinner valet. Det finns ett missnöje mot den nuvarande presidenten, både bland befolkningen och eliten. Detta i kombination med en vilja inom den amerikanska administrationen att samtala med Iran, kan innebära att direkta diplomatiska kontakter etableras mellan länderna för första gången sedan 1979.

9 Kontinental utmaning – Afrika och den ekonomiska krisen

Karl Sörenson och Justin MacDermott

Där staten fallerar skapas andra strukturer. I det tomrum som uppstår träder klaner, religiösa grupper eller ekonomiska nätverk in. Postkoloniala bindningar, globala handelsmönster samt internationella, kontinentala och regionala institutioner bildar alla den geopolitiska väv som påverkar de afrikanska staterna.

Den afrikanska kontinenten har det senaste decenniet upplevt en relativt stark, men också ojämn politisk och ekonomisk utveckling. Samtidigt som en del länder har upplevt förbättrad säkerhet, ökad tillväxt och större ekonomisk handelsfrihet, plågas andra alltjämt av demokratiunderskott, konflikter, övergrepp, sjukdomar och en extremt utbredd fattigdom i spåren av den koloniala eran. Globala problem som miljöförstöring, klimatförändringar och epidemier slår hårt och förstärker effekterna av fattigdomen. Behoven av stöd till uppbyggnad av fungerande demokratiska institutioner, exempelvis för nationell och regional säkerhet, är stora.

Den globala recessionen kommer i ett känsligt läge för Afrika, eftersom den snabbt riskerar att försämra delar av den senaste tidens mycket positiva utveckling på kontinenten. Ytterst utarmas staters kapacitet att skapa förutsättningar för utveckling.

Oavsett den ojämna utvecklingen de senaste åren har Afrika upplevt en stark politisk utveckling på en kontinental och regional nivå. Den Afrikanska Unionens (AU) ambition har varit tydlig:

Vi har dragit lärdom av vårt förflutna för att förvissa oss om genomförandet av detta ambitiösa program: Det är inte längre frågan om att sätta sin tillit till kommissioner eller en akademi... Freds- och säkerhetsrådet – vilket måste arbeta i harmoni med sin motsvarighet i FN – har mandat som möjliggör förutseende, förhindrande och prognostiserande av dispyter. Föreställningen om icke-ingripandet måste revideras, ty det får aldrig associeras med likgiltighet. Och detta avståndstagande från likgiltigheten måste leda till [möjligheten] till tvångsmedel såväl som en aktiv och välavvägd politik.

Alpha Oumar Konaré

AU Kommissionens Ordförande (2003-2008)

Konaré tal fångar på ett effektivt sätt mycket av de senaste decenniernas problem i den afrikanska politiken. AU:s föregångare, OAU, kom under 1990-talet kom att stå handfallen inför det uppblossande våldet i Västafrika, folkmordet i Rwanda, konflikterna på Afrikas Horn och det som kom att kallas "Afrikas Världskrig" i Centralafrika. Den organisation som en gång lyckats med att skapa en enad front mot kolonialismen och apartheid stod nu handfallen. När OAU ombildades till AU den 26 juni 2001 skapades den med just den ambition som Konaré ger uttryck för. På kort tid har också AU tagit sig an massiva utmaningar; interventioner i Darfur, Södra Sudan, Burundi, Komorerna och nu senast i Somalia. Därtill har organisationen aktivt uppmuntrat och använt sig av särskilda sändebud för att driva på en fredlig utveckling i bl.a. Zimbabwe och Kenya. AU har också tagit initiativet till att utveckla en arkitektur för fred och säkerhet där den s.k. African Standby Force (ASF) ingår, vars avsikt är att kunna utgöra en framtida tillgripbar resurs för fredsinsatser.

Samtidigt som AU:s ambition varit hög och viktiga politiska landvinningar uppnått, har organisationen funnit sina handlingsmöjligheter kringkurna när de politiska problemen rört snabba maktövertaganden i en enskild medlemsstat. Reaktionen, eller snarare bristen på reaktion, inför statskupperna i Mauretanien, Guinea-Conakry och Madagaskar har återigen aktualiserat debatten som föregick OAU:s upplösande.

Kanske är det just för att överbygga AU:s bristande resurser och otillräckliga handlingsförmåga som många av de viktigaste politiska åtagandena alltjämt återfinns på den regionala nivån. De politiska organisationer som har fått ansvaret för att skapa de fem brigader som skall ingå i ASF är de s.k. Regional Economic Communities (REC). De ekonomiska och politiska förutsättningarna skiftar dock kraftigt mellan de olika regionerna. Den västafrikanska organisationen ECOWAS tvingades under 1990-talet hantera konflikterna i Manodeltat (Sierra Leone, Liberia och Elfenbenskusten). Insatserna var problematiska, men ECOWAS kunde med Nigeria i spetsen med tiden utveckla en struktur för att spela en aktiv del vid konfliktlösning i Västafrika. Därtill framstår ECOWAS som den enda subregionala organisation som klarat åtagandena till ASF. Den centralafrikanska organisationen ECCAS, som är den ekonomiskt mest eftersatta, är helt beroende av omvärldens hjälp, i synnerhet från Frankrike. Konflikten på Afrikas Horn (Etiopien, Eritrea och Somalia) och oroligheterna i Kenya har kraftigt försvagat dess organisation IGAD, något som tvingat fram ett ökat internationellt engagemang för att stödja utvecklingen. Södra Afrikas organisation, SADC, vars rötter kan spåras i motståndet mot apartheid, är fortfarande en organisation med inflytande. Dock upplevs organisationen som politiskt försvagad på grund av Sydafrikas agerande i Zimbabwefrågan. Den potentiellt starkaste organisationen i Afrika är den Nordafrikanska, AMU, men bl.a. konflikten mellan Algeriet och Marocko gör att den förblir politiskt svag. Därtill är Marocko den enda afrikanska stat som inte är medlem av AU.

Ett klart drag är att varje enskild REC, med undantag av den centralafrikanska, är beroende av en stat som ekonomiskt och politiskt driver utvecklingen regionalt; Nigeria i Västafrika, Etiopien på Afrikas Horn, Sydafrika i södra Afrika och Algeriet i Nordafrika. Konsekvensen är att mycket av AU:s, liksom REC:arnas, politiska agenda står och faller med dessa aktörer. Gemensamt för dessa regionala stormakter är att de är starkare utåt än inåt. Nigeria tampas med en muslimsk radikaliserings-trend i norr och en separatistgerilla i söder. Etiopien, som är starkare politiskt än ekonomiskt, riskerar att dras in i en allt djupare konflikt med Eritrea och Somalia, samtidigt som landet hemsöks av regional splittring. Sydafrika ifrågasätts internationellt för tvivelaktiga ställningstaganden under sin tid i FN:s säkerhetsråd, t.ex. i förhållande till Zimbabwe och Burma, och brottas med sin roll som regional stormakt. De våldsamerheter som präglade Algeriet under 1990-talet har bedarrat, men religiöst våld riskerar att blossa upp.

Algeriets, Nigerias och Sydafrikas politiska tyngd avspeglas också direkt i deras ekonomiska kraft. Tillsammans står de för mer än övriga Afrikas totala BNP. Enligt Världsbanken lever ca hälften av den subsahariska befolkningen under fattigdomsgränsen på 1,25 USD/dag. Afrikas många naturtillgångar i form av mineraler, olja och gas, har i takt med globaliseringen kommit att spela en allt viktigare roll på världsmarknaden. Afrika har åtnjutit en relativt god tillväxt de senaste fem åren, men trots det har många av de subsahariska staterna haft svårt att tillgodogöra sig de ökande inkomsterna. Detta beror till stor del på den mycket svaga myndighets- och gränskontrollen i staterna söder om Sahara. Intäkter i form av skatter och tull uteblir då handeln ofta kontrolleras av ekonomiska nätverk som mer eller mindre fritt kringgår de nationella gränserna. Denna otydlighet har skapat s.k. ”grå ekonomier”, där affärstransaktioner sker utanför lagens ramar och korruption är utbredd. Detta är även något som utnyttjas av de ekonomiska nätverk, som kanske bäst skulle beskrivas som organiserad brottslighet. Illegal vapenhandel, narkotika- och människosmuggling blir därför mycket svårt att komma åt i den mån det försöks.

Mycket av den positiva utvecklingen i Afrika de senaste åren beror på ett ökande intresse för Afrika i omvärlden. Ökad efterfrågan på gas, olja och andra naturresurser har föranlett aktörer som USA, EU och Kina att investera mer i Afrika. En rad politiska initiativ har tagits för ökad politisk dialog i samband med skuldavskrivningar och för att främja tätare handelskontakter. USA och EU är de två aktörer som tydligast identifierat AU som en samarbetspartner.

Den globala recessionen kommer ytterst olägligt för Afrika och hotar att vända den senaste tidens positiva utveckling på kontinenten. Den ekonomiska nedgången i Afrika är en direkt konsekvens av fallande råvarupriser. Många stater har kapacitet att leverera offentliga varor och tjänster avtar nu snabbt, samtidigt som befolkningens betalningsförmåga försämras kraftigt. Detta får direkta och svåra följder för en rad samhällssektorer, men kanske främst sjukvård och utbildning. Risken är dessutom stor att utvecklingen förvärras ytterligare om biståndet

krymper och diasporan får svårare att skicka hem pengar. Därtill riskerar ökad protektionism världen över att drabba Afrikas särskilt hårt. I slutändan försvagas de afrikanska staternas kapacitet att skapa goda villkor för utveckling.

För omvärlden har skapandet av AU inneburit att man har fått en tydlig samtalspartner. Men, AU är i mångt och mycket en illusorisk representant för det heterogena Afrika. AU förblir till stor del beroende av REC:arnas resurser för att kunna verka, vilka i sin tur är beroende av de enskilda staternas möjlighet att aktivt delta. Många afrikanska stater har som en effekt av sina postkoloniala konstitutioner utvecklats till enpartistater, där intresset är större för att behålla makten än att verka för fortsatt demokratisering. Omvärldens intresse för AU har både stärkt REC:arna och skapat ett demokratiseringstryck på många afrikanska stater.

Afrikas befolkning är mycket ung. Åldersgruppen under 25 år utgör på vissa håll över hälften av populationen. Den låga åldern är ofta en indirekt konsekvens av HIV/AIDS-epidemin som särskilt drabbat södra och centrala Afrika. Epidemin har nått krisartade nivåer i många länder och slår hårt mot samhällets samtliga sektorer. Det är främst befolkningen i produktiv ålder som slås ut och lämnar kvar de yngsta och de äldsta. Epidemin ödelägger förmågan och möjligheterna till utveckling.

När afrikanska stater nu försvagas riskerar det att slå åt två håll politiskt. För det första kan lokala grupper försöka tillskansa sig politisk makt när de uppfattar att statens inflytande minskar och t.ex. religiösa eller etniska minoriteters krav inte längre hörsammas. För det andra kan staten bli mer repressiv i sitt agerande. Flera av Afrikas starkaste stater, t.ex. Nigeria, Algeriet och Etiopien, känner sig föranledda att ta till våld för att slå ner uppror.

Kriminella nätverk får också nya möjligheter att utveckla sina verksamheter och tillskansa sig viktiga resurser. Kontrollen över råvarorna riskerar t.ex. att allt mer domineras av organiserad brottslighet i kombination politisk korruption. Något som urholkar redan svårt belastade statsfinanser.

Samtidigt som risken är stor för att recessionen leder till att lokala konflikter förvärras kommer statsbyggandet att utsättas för stora utmaningar. AU och de regionala organisationerna har fortsatt höga ambitioner, men nu minskar staternas möjligheter att bidra till verksamheten. Den politiska kraft som byggts upp de senaste åren riskerar på så vis att undermineras. Där stater fallerat uppstår andra strukturer.

10 Nato vid 60 – kris eller ”back to basics”?

Robert Dalsjö

Nato står under 2009 inför flera större frågor. Den första och svåraste är insatsen i Afghanistan, där Natos framtid sägs stå på spel. Den andra gäller det förnyade intresset för gemensamt försvar (artikel 5), samt den därmed sammanhängande frågan om ett nytt strategiskt koncept för alliansen. Den tredje gäller Frankrikes återintegrering i den gemensamma kommandostrukturen.

Därtill kommer den fortsatta utvidgningsprocessen. Kroatien och Albanien har just upptagits som medlemmar, men Grekland kräver en lösning på tvisten om Makedoniens namn för att ge landet medlemskap. Ukrainas och Georgiens medlemskapsutsikter har sjunkit i bakgrunden efter Georgienkriget och den ekonomiska krisen. Tunga europeiska allierade vill inte ha frågan på bordet i närtid, USA söker en ”omstart” i Rysslandsrelationen, och i Ukraina råder politiskt tumult. Deklarationen från toppmötet i Strasbourg/Kehl i början av april 2009 upprepar dock löftet om medlemskap för Ukraina och Georgien som gavs vid toppmötet i Bukarest, men understryker också att fortsatta reformer och politisk stabilitet behövs för att medlemskap skall bli aktuellt.

Sakfrågorna ovan berör i hög grad svenska intressen. Vi måste hålla oss à jour med och kunna förhålla oss till den alliansinterna diskussionen i dessa frågor. Det kan förväntas att frågorna kommer upp i flera sammanhang, varav en del där vår insyn är begränsad.

Afghanistan

Den Natoleda ISAF-insatsen i Afghanistan går dåligt och det har kommit många varningar om att det kan sluta illa om inget radikalt görs. Talibanerna är starka motståndare i främst södra och östra Afghanistan, där de kan få stöd från gränsområdena i Pakistan, och Nato kan inte visa på några reella tecken på framgång. ISAF:s relativt låga styrketäthet på marken har ökat beroendet av flygbombningar, vilket lett till att oskyldiga civila skadats och dödats. Detta har underminerat det lokala stödet för ISAF/Nato. Även i områden där inga strider pågår fungerar insatsen som helhet inte bra, bl.a. därför att regeringsorganen är så korrupta eller ineffektiva att befolkningen inte får det bättre. Narkotikahandeln förefaller vara den enda verksamhetsgren som blomstrar.

President Obama har tillkännagivit att kriget i Afghanistan måste vinnas, att USA:s militära tyngdpunkt skall flyttas från Irak till Afghanistan, samt att de

civila hjälpinsatserna skall ökas påtagligt. Därtill vill Obama ha ett ökat fokus på att bekämpa al-Qaida i Afghanistan och kan tänka sig försoning med moderata talibaner. Ökade amerikanska insatser har också lett till förnyade krav på större insatser från europeiska allierade, liksom på att allierade som nu endast uppträder i mindre farliga områden ska delta även där strider förs. Förutom USA är det främst Storbritannien, Kanada, Nederländerna, Polen och Danmark som tagit de farliga områdena och som därmed dragit på sig signifikanta förluster; Danmark har nu förlorat drygt 20 döda. Frankrike har på senare tid sällat sig till denna skara.

De länder som tar förluster visar en stigande frustration över de allierade som håller sig utanför, inte minst Tyskland med stor närvaro i det lugna norra området. Tyskland och likasinnade pressas av USA, UK, Kanada, m.fl. för att lätta på sina förbehåll. Trycket blir inte mindre av att den i Europa populära Obama blir svårare att avspisa än den impopulära Bush. Utfallet av toppmötet 2009 verkar bli att européerna ökar sina insatser något, men främst på den civila sidan och delvis endast tillfälligt inför valen i höst. Det finns anledning att förvänta sig en fortsatt debatt inom alliansen om Afghanistan under 2009, och påfrestningar på sammanhållningen. Det finns en spänning mellan Natos Afghanistanstrategi (bygga demokrati och mänskliga rättigheter) och Obamas (bekämpa al-Qaida, kan göra upp med talibaner) som hittills sopats under mattan, men som kan komma upp till ytan.

Natos trovärdighet har sagts stå på spel i Afghanistan. Det ligger mycket i det, särskilt vad gäller operationer *out of area*. Emellertid kan efter Georgienkriget 2008 en återgång till mer traditionella uppgifter utgöra en möjlig reträttposition, om Afghanistan skulle bli ett misslyckande.

Gemensamt försvar och nytt strategiskt koncept

Sedan 1990-talets mitt har alliansen arbetat enligt antagandet att Ryssland inte utgör ett hot. USA:s inställning var att *Nato must go out of area or out of business*. Fokus skulle ligga på att transformera medlemmarnas ännu tröga territorialbundna stridskrafter till mer expeditionära.

Polen lyckades dock pressa alliansen att utarbeta en förstärkningsplan (*article 5 contingency plan*), medan balterna inte fick någon sådan plan. Därtill uppmanades balterna att inte utveckla stridskrafter för nationellt försvar, utan för nischbidrag till internationella insatser. Det politiska avskräckningsvärdet av Nato-medlemskap ansågs så starkt att något konkret militärt innehåll inte behövdes.

Redan före Georgienkriget fanns tydliga tecken på ett återuppväckt intresse för det gemensamma försvaret. Drivande i denna utveckling var inte minst Rysslands alltmer konfrontatoriska politik samt frågan om missilförsvar. Efter Georgienkriget sensommaren 2008 blev artikel 5-frågan närmast akut och Nato beslöt

i september 2008 att ge grönt ljus för förstärkningsplanering för de medlemmar som så önskade.

För närvarande pågår en diskussion inom alliansen om och hur man skall ge större vikt åt artikel 5-frågor. Många menar att pendeln tillåtits svänga för långt åt *out of area* och åt avfärdande av Ryssland som hot. De menar att säkerhetsgarantierna till främst de nya medlemmarna inte blir trovärdiga om det saknas ett konkret militärt innehåll i form av planering, övningar, förbättringar av infrastruktur mm. Om dessa länder inte känner att Nato garanterar deras säkerhet kommer de att söka bilaterala garantier från USA, vilket skulle försvaga alliansen. Andra inom alliansen, t.ex. Tyskland, intar en mer sangvinisk inställning och är måna om att inte skapa nya konfliktytor med Ryssland. Diskussionen har likheter både med debatten under Georgienkriget och med det tidiga 1980-talets diskussioner inom Nato om reaktionen på Sovjets invasion av Afghanistan och utplaceringen av medeldistansrobotar.

Slutdeklarationen från 2009 års Natotoppmöte innehåller skrivningar som starkare än på länge betonar gemensamt försvar:

A strong collective defence of our populations, territory and forces is the core purpose of the Alliance and remains our most important security task". Nato must have "fully prepared and deployable forces able to conduct the full range of military operations and missions on and beyond its territory, on its periphery and at a strategic distance.

Detta, säger man, ska åstadkommas bl.a. genom planering, övningar och utbildning.³ Sannolikt kommer dock, som så många gånger förr i alliansen, de verkliga problemen att anmäla sig när man skall enas om vad en deklaration betyder mer konkret, och vidta åtgärder.

Frankrike

Under president De Gaulle lämnade Frankrike under mycket buller och bång Natos gemensamma militära strukturer 1966. Natos högkvarter tvangs flytta från Parisområdet till Bryssel, och det fanns en stor bitterhet över det franska agerandet. Det franska utträdet var dock till stor del en symbolhandling och en manifestation av franskt oberoende av USA. Frankrike kvarstod som medlem av alliansen och många av dess organ, även om man lämnade kommandostrukturen.

Frankrike har tidigare under presidenterna Mitterrand och Chirac tagit steg mot en återintegrering. I Chiracs fall stupade det på att USA inte ville överlämna befälet över Natos sydkommando till en fransk officer. Nu kommer Frankrike att under våren 2009 återinträda fullt ut i Natos gemensamma kommandostruktur. I

³ Strasbourg/Kehl Summit Declaration, para 3 och 48.

sak kommer detta inte att betyda så mycket, även om ett rätt stort antal franska officerare (siffran 900 har nämnts) kommer att ta plats i Natos stabsorgan. Franska officerare deltar redan i många Natoorgan och Frankrike är en av de största truppbidragarna till Natos fredsinsatser. Symbolhandlingen kan dock vara viktig, särskilt om den bidrar till att lösa upp en del av den rivalitet som funnits mellan EU och Nato och därmed bäddar för ett bättre samarbete.

Frankrikes strävan att bygga EU till en autonom aktör vad gäller utrikespolitik och försvar har av många setts som en markering mot Nato och USA, och har därför väckt misstänksamhet bland atlantiskt sinnade. Frankrikes fulla återinträde i alliansen måste bygga på en överenskommelse med USA. Förutom ett antal höga befälsposter räknar Frankrike med att få en mer positiv syn i Washington på EU:s roll i utrikespolitik och försvar. Därmed kan Frankrikes intresse av att driva EU som ett alternativ till Nato minska, samtidigt som nya vägar till franskt inflytande öppnar sig inom alliansen. Paradoxalt nog skulle detta kunna minska Frankrikes intresse för europeiska särlösningar. Därtill kommer att behovet av att placera ett stort antal franska officerare i Natos staber gör det osäkert om Frankrike i närtid skulle ha kapacitet att bemanna också en nyuppsatt EU-stab.

Men även om knuten med Frankrike skulle lösas upp återstår ännu flera hinder för ett närmare samarbete mellan EU och Nato, främst kopplade till Cypernfrågan. Möjligen kan en fransk återintegrering öka trycket något på parterna i denna konflikt.

*

Slutligen kan konstateras att Nato under sin 60-åriga existens genomlevt många kriser och motsättningar mellan medlemmarna. Alliansens har dock alltid varit så värdefull att man i slutänden jämkat sig samman.

11 Fredsfrämjande insatser – fritt val eller nödvändighet?

Claes Nilsson och Emma Svensson

Behovet av internationella insatser ökar. Den massmediala och ekonomiska globaliseringen har lett till en ökad medvetenhet och växande känslighet för frågor som rör fred och säkerhet – oavsett var i världen det sker. Allt fler stater upplever också att den nationella säkerheten är beroende av global stabilitet. Även Sveriges policy är att säkerheten främjas genom aktivt deltagande i internationella insatser i fjärran länder.

Det senaste decenniets växande krav på internationell militär och civil närvaro i kris- och konfliktmiljöer har skapat en allt tydligare spänning mellan behov, ambition och förmåga. Efterfrågan är större än vad det internationella samfundet mäktar med att hantera. Parallellt med den växande ambitionen vid militära interventioner märks en minst lika stor efterfrågan på civil kompetens vid kriser och katastrofer. Resurstillgången för att hantera dessa kriser har dock inte ökat i takt med behoven. Resurserna för internationella insatser påverkas precis som andra samhällssektorer av den globala ekonomiska nedgången. Det är dessutom troligt att den ekonomiska krisen kommer att öka konfliktrisen både inom och mellan länder. Detta kommer särskilt att gälla utvecklingsländer som drabbas hårt av recession och snabb resursomfördelning.

Dagens insatser för fred och säkerhet täcker ett brett spektrum av operationer, från fredsframtvingande insatser som i Afghanistan till insatser för återuppbyggnad som i Kosovo. Länder indragna i konflikt ska stödjas och byggas upp. Ekonomisk utveckling, uppbyggnad av rättsstaten och respekt för mänskliga rättigheter är centrala delar i fredsfrämjande insatser. Detta innebär att väsensskilda aktiviteter som militära operationer och biståndsinsatser genomförs parallellt. Detta har skapat en ny dynamik mellan civila och militära aktörer. Civila och militära organisationer förväntas nu i allt större utsträckning samverka och samordna sina aktiviteter. Detta är en stor utmaning och har lett till spänningar mellan exempelvis humanitära och militära insatser.

Den nu Nato-ledda insatsen i Afghanistan, ISAF, illustrerar flera av dagens utmaningar för det internationella samfundet. Interventionen inleddes 2001, som ett led i USA:s krig mot terrorismen, med understöd av några få allierade länder och utanför Natos ramar men under FN-mandat. Efter talibanregimens fall fick Nato ansvaret för insatsen. Det stod dock snart klart att utvecklingen var allt annat än fredlig. Striderna har nu åter intensifierats och gamla och nya aktörer har åter tagit till vapen. Det har blivit tydligt att den inledande interventionen

saknade en plan för vad som skulle ske när kriget väl var vunnet. I det vakuum som uppstod efter regimen fall stod Nato inför en lång rad utmaningar och bristen på civila lösningar tvingade fram ett ännu större militärt engagemang. Motståndarna till Nato-styrkorna har använt sig av gränsområdena i Pakistan som skyddat område och kunnat fortsätta slå mot Nato-styrkorna i Afghanistan.

Bristande hänsynstagande till kopplingen mellan säkerhet och utveckling har därför blivit extra tydlig i Afghanistan. Nato har nu tillsammans med FN, EU och andra internationella aktörer tagit ett bredare grepp på problematiken i Afghanistan. Samverkan mellan civila och militära operationer prioriteras och det finns en ökande medvetenhet om det ömsesidiga beroendet. Därmed har även ambitionen ökat, men frågan återstår om man är beredd att satsa de resurser som kommer att krävas för att stödja en långsiktigt hållbar utveckling i Afghanistan.

Vilka faktorer bestämmer då hur och var länder och organisationer engagerar sig och använder sina fredsfrämjande förmågor? Ytterst avgör nationella intressen om ett land väljer att delta i fredsfrämjande insatser. Det är en möjlighet att tillgodose nationella intressen utanför det egna landets gränser. Det kan t.ex. handla om att finansiera och hålla det egna landets försvarsmakt i gott skick. Det kan också handla om rent principiella ställningstaganden som värnandet av mänskliga rättigheter och långsiktigt internationellt normbyggande. Det är politiska överväganden som spelar en avgörande roll när beslut fattas om vilka konflikter som hamnar i centrum resp. periferin för det internationella samfundets ansträngningar.

Europeiska länder bidrar i allt mindre utsträckning med trupp till FN-ledda insatser. Istället engagerar man sig inom ramen för EU och Nato i insatser med FN-mandat. En konsekvens av denna utveckling är att länder som Indien, Pakistan och Bangladesh bidrar med trupp till FN-insatser, medan andra, exempelvis USA, Japan och Tyskland, står för kostnaderna. Detta kan ses som ömsesidigt positivt för länderna, men kan vara problematiskt av flera skäl. Bristen på västligt deltagande riskerar t.ex. att minska tillgången till avancerade militära förmågor. Utvecklingen rymmer också en moralisk aspekt. Det är problematiskt när en del länder är beredda att betala för insatser, men inte är villiga att riskera egna förluster. Samtidigt är det en pragmatisk lösning där länder kan bidra utifrån sina komparativa fördelar i en sorts internationell arbetsfördelning.

Sverige har traditionellt understrukt vikten av att delta i FN-ledda insatser. Trots detta har deltagandet minskat till förmån för EU- och Nato-ledda insatser. Enligt den nationella strategin för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet ska de svenska bidragen vara större och samlade. Det innebär dels att insatserna blir färre till antalet framöver, dels att de består av både civila och militära komponenter i så kallade samlade bidrag. Samtidigt finns det en spänning mellan denna ambition och behovet av att delta i många olika insatser. En större insats ger ökad insyn i insatsens utförande och inflytande över utvecklingen, medan deltagande i många insatser visar på Sveriges internationella en-

gagemang, ansvarstagande och solidaritet. Detta motsatsförhållande kommer att påverka möjligheten till att sända ut större och mer samlade bidrag.

Bristande förmåga gör att internationella och regionala organisationer i allt högre grad försöker samordna sina fredsfrämjande insatser. Afrikanska Unionen (AU) har t.ex. blivit en allt viktigare samarbetspartner för FN och EU. FN och AU delar i dagsläget ansvaret för insatsen i Sudan, Darfur, och FN har tagit över ansvaret efter AU i Burundi. I Kosovo och Afghanistan arbetar militära och civila insatser från olika organisationer sida vid sida och i Demokratiska Republiken Kongo har EU vid två tillfällen förstärkt FN-insatsen MONUC. Sammantaget har samarbetet mellan internationella och regionala aktörer blivit allt viktigare.

Spänningen mellan ambition och tillgången till resurser förblir den största utmaningen vid genomförandet av internationella insatser. Nationella intressen kommer även fortsättningsvis att vara styrande. Samverkan med andra organisationer och länder är nödvändigt men också en stor utmaning när krav på effektivitet måste vägas mot nationella intressen. Bristen på resurser är uppenbar och EU, AU, FN och Nato måste balansera uttalad ambition mot förmåga och politisk vilja. Spänningen mellan ambition och resurser inte är ett nytt problemområde, men det har accentuerats under senare tid och alternativa lösningar kommer att vara centrala för stater och organisationer engagerade i fredsfrämjande insatser.

12 Global ekonomisk kris hotar nationella intressen

Johannes Malminen

Global ekonomisk turbulens i finanskrisens spår har gjort att krisen passerat terrorismen som det mest akuta hotet mot USA:s nationella säkerhet.⁴ Utvecklingen och konsekvenserna av den globala ekonomiska krisen kommer att få stor betydelse för säkerhetspolitiska relationer och strategiska överväganden framöver. Krisen har nu pågått i mer än ett och ett halvt år och det går ännu så länge inte att se slutet.

Krisen startade i världens finansiella epicentra, USA och Storbritannien, men ytterst få aktörer står nu helt opåverkade av det som sker i det globala ekonomiska systemet. Förutom de rent finansiella problemen (kreditkris, bankkris, valutakris) skapar den globala finansiella krisen en kaskad av andra kriser och problem att hantera. På många håll i världen finns tydliga tecken på en realekonomisk kris, en handelspolitisk kris, en arbetslöshetskris, en förtroendekris, och en accelererande politisk kris. Dessutom tvingar den ekonomiska verkligheten fram ideologiska tabubrott, t.ex. när banker tvångsnationaliseras, samtidigt som marknadsliberalismen ifrågasätts allt häftigare. Den globala ekonomiska krisen skapar sådana spänningar och konflikter i omvärlden att resultatet kan bli både inbördeskrig och mellanstatliga krig. Utgången hänger på hur den uppkomna situationen hanteras.

Situationen som uppstått är både ny och svår att hantera. Skalan på problemen och det omfattande finansiella beroende som finns i alla moderna ekonomier gör att beslutsfattare måste lära sig i flykten. Det är den långtgående globaliseringen av finansmarknaderna tillsammans med fundamentala obalanser i världsekonomin, som har skapat sprängkraften i den pågående krisen. Obalanserna beror på att framför allt USA länge konsumerat över sina tillgångar samtidigt som andra länder, med Kina i spetsen, varit villiga att finansiera underskottet genom köp av amerikanska statspapper. USA är nu beroende av dessa länders välvilja och självbevaringsdrift. Samtidigt är USA:s ekonomiska problem och krishantering avgörande för hur andra stater skall klara sig hur krisen. Det kommer att ta tid, hårda förhandlingar och tur för att komma tillrätta med obalanserna i världsekonomin och samtidigt rehabilitera och rekonstruera det globala finansiella systemet.

⁴ Mark Mazzetti, "Global Economy Top Threat to U.S., Spy Chief Says," *New York Times*, February 13 2009.

Konsekvenserna av den pågående krisen kan snabbt utvecklas till en strategisk utmaning. Omfattande och snabb förändring av resurser i både absoluta och relativa termer ger upphov till konflikter och säkerhetspolitiska problem. Resursomfördelningen förändrar nationella intressen och ny hot och möjligheter uppstår.

Tre områden blir särskilt viktiga under 2009 och framåt: protektionism, marginalaktörer och internationell koordinering. De hänger naturligtvis ihop och påverkar varandra. Enskilt eller tillsammans kan de få den ekonomiska krisen att eskalera ytterligare och resultera i allvarliga politiska och säkerhetspolitiska konsekvenser.

Protektionism

Ökad protektionism är en effekt av krisen som snabbt kan förvärra det strategiska läget under 2009. När de realekonomiska konsekvenserna av finanskrisen förvärras och drar ner den ekonomiska aktiviteten i världsekonomin utsätts regeringar för ett allt hårdare tryck att skydda och understödja den inhemska nationella ekonomin. Kopplingen mellan finansiella flöden och handelsflöden blir tydlig.

Många centralbanker har sänkt räntorna mycket snabbt som en reaktion på finanskrisen. När räntorna närmar sig noll blir räntevapnet alltmer trubbigt. Finanspolitiska åtgärder blir då allt viktigare för att hålla igång och mildra fallet i den ekonomiska aktiviteten. Det ligger i regeringarnas intresse att dessa insatser kommer de egna medborgarna och den inhemska ekonomin till del. Samtidigt hotar detta den globala ekonomins funktionssätt och de globala handelsflöden som utvecklats mycket starkt under de senaste decennierna. Det finns regelverk, t.ex. i WTO (World Trade Organization) och EU att följa, men frågan är hur långt dessa regler räcker när "nationens intresse" är hotat.

För Sveriges del är ekonomisk nationalism och protektionistiska åtgärder mycket illavarslande. Sverige har länge dragit stora fördelar av den globala regelstyrda ekonomin. Om det blir den starkes rätt och mer bilaterala förhandlingar som styr handelsflödena framöver kommer små öppna ekonomier som den svenska att råka mycket illa ut. Det svenska välfärdssystemet som automatiskt stabiliserar och underlättar övergången från lönearbete till arbetslöshet gör att Sverige inte omedelbart utsätts för inhemsk press att vidta protektionistiska åtgärder. Samtidigt är risken stor för att Sverige beskylls för att exportera problem genom den snabba kronförsvagningen.

I länder med svagt utvecklad välfärdsstat blir finanskrisens effekter snabbt kännbara och kraven på åtgärder för att skydda befolkningen och begränsa effekterna för den enskilda medborgaren ökar. Det blir politiskt mycket svårt att stå emot protektionistiska strömningar. I extremfallet tvingas politiker till kortsiktiga och populistiska åtgärder för att få fortsätta att verka. Konsekvensen kan bli brandkårsutryckningar istället för genomtänkta och fokuserade åtgärdsprogram. Friktio-

nen mellan grannstater och stater som har stora gemensamma ekonomiska intressen ökar när vidtagna åtgärder uppfattas som export av inhemska problem. Resultatet kan bli handelskrig. Krav som redan hörts är "Buy American" och "British jobs for British workers" och detta är antagligen bara början. Viktiga frihandelsinstitutioner, som t.ex. WTO och EU, kommer att utsättas för ökad press och det är mycket olyckligt att Doha-rundan inte kunde avslutas innan finanskrisen bröt ut. De utvecklingsländer som kunnat dra nytta av den starka globala ekonomiska utvecklingen under senare år riskerar att drabbas särskilt hårt.

Marginalaktören

I en finanskris är det vanligtvis aktören utan marginaler som drabbas först och hårdast. Personen, företaget eller staten som inte har någon buffert eller annat skyddssystem får först känna på det förändrade ekonomiska klimatet. Den snabba förändringen försätter många i en svår situation.

Finanskrisen har redan gett upphov till politiska kriser. Island är ett tydligt exempel på en stat som drabbats hårt av krisen och som tvingats till regeringsomvandling. Många andra länder står på tur. Rapporter om politiska protester och social oro i finanskrisens spår har kommit från bl.a. Storbritannien, Grekland, Ryssland, och Kina. Proteststormen är ännu i sin linda, men den har potential att snabbt växa i kraft allteftersom finanskrisens realekonomiska konsekvenser blir mer påtagliga för medborgarna. Hanteringen av finanskrisen blir inrikespolitiskt mycket viktig och många regeringar utsätts för ett enormt tryck att visa sig handlingskraftiga. Den politiska utmaningen blir att navigera rätt mellan populism och att utses till syndabock.

Viktiga marginalaktörer att fokusera på för Sveriges del är de baltiska staterna. Den viktigaste svenska finansiella försvarslinjen går igenom Baltikum. Svenska storbanker har en mycket stor marknadsandel i de baltiska staterna och deras förmåga att hantera finanskrisen kommer att få en avgörande betydelse för hur finanskrisen utvecklas i Sverige. De direkta effekterna av finanskrisen har ännu varit relativt begränsade i Sverige, samtidigt blir de mer indirekta spridningseffekterna av finanskrisen och nedgången i världsekonomin alltmer kännbara. Varsel blir till arbetslöshet när företag inte längre bär sig och aktiviteten i ekonomin går ner. Sveriges starka statsfinanser urholkas snabbt när utnyttjandegraden av välfärdssystemen ökar och skatteintäkterna minskar. Sverige är som en extremt globaliserad liten öppen ekonomi själv en marginalaktör. Beroendet av en fungerande global ekonomi gör Sverige sårbart. Att lyckas med den nationella ekonomiska krishanteringen, räcker inte när vi också är beroende av hur andra länder klarar sin krishantering.

Internationell koordinering

Behovet av internationell koordinering blir tydligt ju längre krisen pågår. I krisen ställs det nationella egenintresset mot det kollektiva och gemensamma intresset för ett globalt ekonomiskt system. Finanskrisen gör det svårt för många stater att få kortsiktiga och långsiktiga intressen att överensstämma. Det blir svårt att fatta långsiktigt välavvägda beslut som inte påverkar omvärlden negativt.

Ett påtagligt problem är att det inte finns någon stat eller sammanslutning av stater som har eller tar ett övergripande ansvar för den globala ekonomin. Behovet av en hegemon (jfr. Pax Britannica och Pax Americana), som har ett starkt egenintresse och kapacitet nog att ta ansvar och upprätthålla systemets funktionsätt, blir allt starkare. Det ser mycket tveksamt ut att någon annan än det hårt drabbade USA skall kunna axla denna nyckelroll när det som mest behövs.

Vägen in i krisen berodde i stor utsträckning på bristande internationell koordinering i det globala finansiella systemet. Den nationella nivån förblev viktig för reglering och kontroll samtidigt som finansflödena globaliserades. Globala överstatliga institutioner utvecklades inte i tillräcklig utsträckning. Bristerna gör att internationellt koordinerade åtgärder blir en extra viktig ingrediens för att finna vägen ut ur den ekonomiska krisen. Under den akuta finanskrisen hösten 2008 var det svårt för många regeringar att hålla disciplinen. Särskilt i samband med utökade insättningsgarantier var vissa stater, t.ex. Irland, för snabba med att vidta egna åtgärder och de tvingade andra att följa efter.

Globaliseringen har anklagats för att skapa ett s.k. ”race to the bottom”, en situation där staterna genom avreglering konkurrerar med varandra om att vara så företagsvänliga som möjligt för att locka företag att investera och etablera sig i landet. Internationellt koordinerade åtgärder är nu viktiga för att undvika ett ”race to the top”, där företag spelar ut värdestaterna mot varandra för att få så förmånliga stöd som möjligt utan att nationaliseras. Kraven på omfattande återreglering av världsekonomin kommer också att öka om inte krishanteringen fungerar effektivt och vänder utvecklingen. Under det kommande året är det särskilt viktigt att de internationella institutioner som hanterar globala ekonomiska frågor, t.ex. IMF, Världsbanken, G20 och OECD, kan komma fram till samordnade och effektiva åtgärder för att hantera den globala finanskrisen. Risken är att det tar för lång tid.

*

Sammanfattningsvis är den ekonomiska krisen så omfattande att den får både säkerhetspolitiska och strategiska konsekvenser. Krishanteringen avgör hur allvarliga konsekvenserna kommer att bli. För Sverige, som en extremt globaliserad liten öppen ekonomi, står särskilt mycket på spel. Det nationella intresset av en global ekonomisk världsordning är hotat.

13 Försvarssatsningar i den ekonomiska krisens spår

Bengt-Göran Bergstrand

Under de senaste åren har världens samlade försvarssatsningar stadigt ökat. Försvarsutgifternas utveckling och förändring kompletterar förståelsen av länders säkerhetspolitik. Det här bidraget diskuterar trenderna för länderna med de högsta försvarsutgifterna. I fråga om storlek placerar dessa länder sig på fyra olika nivåer.

En avgörande fråga både i USA och i många andra länder är hur den globala ekonomiska krisen kommer att påverka försvarssatsningarna. Å ena sidan innebär krisen att många länder tvingas öka statsutgifterna kraftigt. Riktlinjer om balanserade statsbudgetar, som bl.a. använts för att motivera minskade eller oförändrade försvarsanslag, kommer knappast att efterlevas. I en del länder har försvarsmakterna heller inte fått tillräckliga resurser för att lösa sina uppgifter. Ekonomiskt och budgetpolitiskt kan det därför tyckas som om försvarsmakter i olika länder skulle ha lättare att få gehör för sina äskanden om högre anslag.

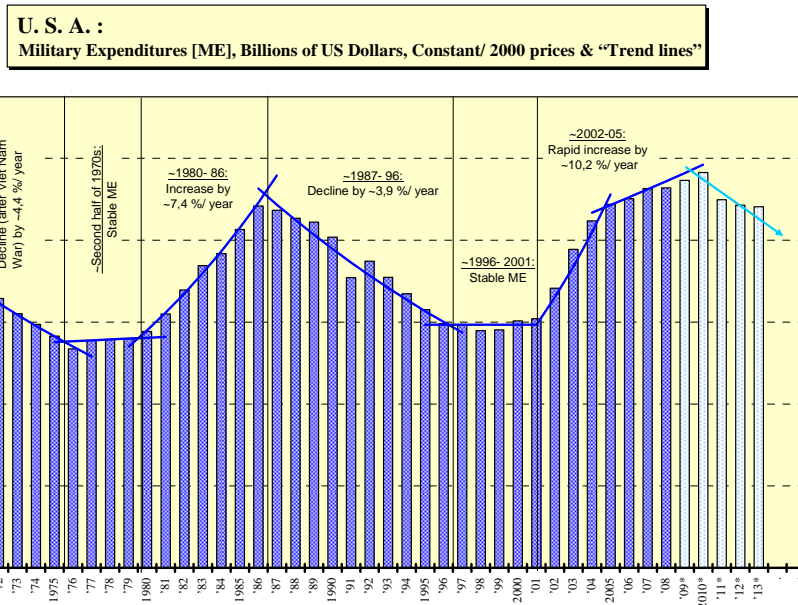
Å andra sidan är det inte sannolikt att någon större del av dessa statliga satsningar, i vart fall inte i de västliga i-länderna, kommer att gå till försvar. Satsningar på sjukvård, utbildning, arbetslöshetsprogram och en miljömässigt förbättrad infrastruktur kan i flera fall anses som mer eller minst lika angelägna som ökade försvarsbudgetar.

USA rustar mer än alla andra

De amerikanska försvarsutgifterna är de högsta i världen och utgör uppskattningsvis närmare hälften av världens samlade rustningar. De amerikanska försvarsutgifternas utveckling är alltså av avgörande betydelse för hur världens samlade rustningar förändras.

De amerikanska försvarsutgifterna har varierat mycket genom årens lopp. met nedan visar de amerikanska försvarsutgifterna 1970-2008/13 (mörka staplar och trendlinjer avser utfall medan de ljusa avser planer eller bedömningar för 2009-13). Efter president Reagans kraftiga upprustning under 1980-talet minskade försvarsutgifterna efter det kalla krigets slut. Kriget mot terrorismen och Irak-kriget innebar att de amerikanska försvarsutgifterna åter ökade mycket snabbt. Dessa är i dagsläget på sin högsta nivå i absoluta tal sedan andra världskriget. Den snabba ökningen av de amerikanska försvarssatsningarna är den främsta

anledningen till att världens samlade rustningar också ökat mycket snabbt under det senaste decenniet.



Det står ännu inte klart vilken säkerhetspolitik president Obama kommer att föra, men det kommer att ha avgörande betydelse för hur höga försvarsutgifterna blir framöver. Rimligen kommer de amerikanska försvarsutgifterna inte att öka i samma snabba takt som under början av 2000-talet och på sikt kommer de sannolikt att minska på samma sätt som försvarsutgifterna minskade efter Vietnamkriget och efter upprustningen under Reagan på 1980-talet.

Den 26 februari presenterade Obama sin första budget, låt vara av ganska översiktligt slag. Enligt denna kommer försvarsutgifterna att öka något under de närmaste åren, bl.a. som följd av olika personalsatsningar och att Obama vill öka arméns och marinkårens storlek. Även om de amerikanska åtagandena i Irak kommer att minska och frigöra resurser, vill Obama även ha möjlighet att kunna använda dessa för att öka engagemanget i Afghanistan.⁵

På några års sikt torde dock försvarsutgifterna komma att minska, på det sätt som illustreras av diagrammet. En anledning är att inköp och satsningar på mer avan-

⁵ Bush-administrationens försvarsbudgetar innehöll endast en del av utgifterna för kriget mot terrorismen och Irakkriget. En stor del finansierades av olika "temporära" tilläggsanslag. När Obama lade fram sin försvarsbudget betonade han att den skulle inkludera de utgifter som Bush bokförde på andra konton.

cerade vapensystem bedöms minska. Sådana satsningar är idag svårare att motivera eftersom inget annat land under överskådlig tid kommer att kunna utmana eller hota USA på det militär-tekniska området.

Asiens strategiska betydelse ökar

Kalla krigets slut medförde att supermaktsallianserna Nato och Warszawapakten minskade sina rustningar, medan försvarssatsningarna fortsatt att öka i andra delar av världen. Grovt sett har rustningarna ökat i Mellanöstern och i Syd- och Ostasien. Dessa tre regioner bildar ett slags sammanhängande bälte av ökade rustningar som belyser den ökade strategiska betydelsen av denna del av världen.

Ett stort problem vid jämförelser av olika länders försvarsanslag är att länder definierar sina försvarsbudgetar på högst varierande sätt. En typ av utgift som ingår i en stats försvarsbudget kanske inte alls är medräknad i en annans. Listar man världens länder efter sina rustningar, står det dock helt klart att Kina och Japan kommer på en andra och tredjeplats. Båda dessa länder exkluderar dock en rad olika utgifter som rimligen borde ingå i försvarsanslagen. I Kinas fall kompliceras dessutom omräkningen till en gemensam valuta av frågan om vilken växelkurs som skall användas. Kina har sedan lång tid tillbaka anklagats för att undervärdera sin valuta för att göra kinesiska exportvaror billiga och lättare att sälja utomlands. Vid internationella jämförelser innebär detta även att de kinesiska försvarsutgifterna värderats för lågt.

Sedan början av 1990-talet har de officiella kinesiska försvarsbudgetarna uppvisat en snabb ökning, något som Kina också haft råd att göra tack vare sin snabba tillväxt. Den nuvarande globala ekonomiska krisen har dock också drabbat Kina hårt, men från kinesiskt håll talas om en fortsatt snabb ökning av försvarsbudgeten. En del av denna ökning kan dock vara mer fiktiv än verklig. Försvarsrelaterade verksamheter som tidigare finansierades utanför försvarsanslaget bokförs i ökad omfattning nu som försvarsutgifter.

Japan har sedan mitten av 1970-talet haft som policy att landets försvarsutgifter inte skall överstiga en procent av landets BNP. För att inte officiellt bryta mot denna har många försvarsrelaterade utgifter bokförts på andra konton. Den låga tillväxten i Japan har samtidigt gjort det politiskt svårt att öka försvarsutgifterna, men en försiktig och gradvis förskjutning av den japanska försvars- och säkerhetspolitiken i en mer aktiv riktning har icke desto mindre skett.

Indien och Ryssland ökar sina rustningar

På en tredje försvarsutgiftsnivå finns Indien och Ryssland. De indiska försvarsutgifterna har stadigt ökat sedan mitten av 1990-talet och kommer enligt planerna att fortsätta öka under kommande år. Indien har, i likhet med Kina, haft en snabb ekonomisk utveckling under senare år, vilket gjort det möjligt att öka försvars-

utgifterna utan att den samhällsekonomiska bördan ökat. Den instabila situationen i Pakistan och andra delar av Sydasien, den olösta Kashmirkonflikten och terrorattacken i Mumbai innebär att det torde finnas ett fortsatt starkt stöd för ökade försvarssatsningar bland medborgarna.

Ryssland har också haft snabb ekonomisk tillväxt sedan slutet av 1990-talet, främst p.g.a. höga olje- och råvarupriser. Ryssland har därmed kunnat öka sina försvarsutgifter mycket snabbt. De ryska försvarssatsningarna är dock fortfarande ganska små jämfört med de enorma belopp som Sovjetunionen en gång satsade på försvaret.

En effekt av den globala ekonomiska krisen är att oljepriset minskat kraftigt, vilket är ett av flera skäl till att den ryska tillväxten i sin tur minskat snabbt. Det går alltså att ifrågasätta om Ryssland kommer att fortsätta öka sina försvarsutgifter i den snabba takt som planerna föreskriver. Den ryska ledningen har dock vid flera tillfällen framhållit att de planerade ökningarna av försvarsutgifterna ligger fast och inte kommer att påverkas av den ekonomiska krisen.

Bristande resurser och enighet minskar EU:s inflytande

Europa och EU har på pappret större ekonomiska och befolkningsmässiga resurser än den ledande supermakten USA. I många internationella frågor spelar EU i kraft av sina olika tillgångar följaktligen en mycket viktig och ledande roll. EU borde också kunna spela en viktig försvars- och säkerhetspolitisk roll, men så är inte fallet.

I försvarspolitiska sammanhang är det europeiska inflytandet blygsamt. Till att börja med satsar EU betydligt mindre på försvar än USA; under senare år har de amerikanska försvarsutgifterna varit omkring dubbelt så höga som EU:s samlade försvarsutgifter. De flesta europeiska länders nationella försvarsanslag framstår därför snarast som felräkningspengar i jämförelse med de amerikanska försvarssatsningarna.

Bland EU-länderna finns heller inte samma grad av enighet i försvars- och säkerhetspolitiska frågor som på exempelvis amerikansk nationell nivå. Denna brist på samsyn mellan olika europeiska länder kan illustreras av att de tre europeiska stormakterna, Tyskland, Frankrike och Storbritannien, uppvisar olika tendenser i sina försvarssatsningar. I Tyskland och Storbritannien minskade försvarsutgifterna kraftigt efter kalla krigets slut, samtidigt som de franska försvarsutgifterna minskade betydligt mindre. Sedan millennieskiftet fortsätter de tyska försvarsutgifterna därtill att minska, om än i en mycket lugnare takt än under 1990-talet. Samtidigt visar de brittiska försvarsutgifterna en stadig ökning, medan de franska varit ganska stabila.

Avgörande frågor är därför dels om de europeiska länderna kommer att kunna uppvisa en större säkerhetspolitisk enighet än de hittills gjort, dels om en sådan

ny ökad samsyn även kommer att innebära att länderna t.o.m. börjar uppbåda de resurser som behövs för att förverkliga planerna på en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESDP).

Slutsatser

Maktförhållanden mellan olika länder och regioner är i sig dynamiska. Den viktiga frågan just nu är hur den ekonomiska krisen påverkar och förändrar dessa förhållanden. En föraning om dessa förändringar och de vägval som gjorts kan man få genom att studera hur försvarssatsningarna utvecklas i några viktiga länder och regioner. Detta bidrag visar att trenderna pekar i olika riktningar i världens ledande och mäktigaste länder. Det ger en indikation om hur maktförhållandena kommer att utvecklas framöver. Försvarssatsningarna i de länder och regioner som här lyfts fram visar på hur de säkerhetspolitiska strävandena förverkligas.

I dagsläget vet vi inte vilken internationell finansiell ordning som kommer att etableras när den nuvarande krisen ebbat ut. USA kommer även framöver att vara världens rikaste och mäktigaste land, men antagligen inte fullt lika rikt och mäktigt som tidigare. Även tidigare i historien har försvarssatsningar och finanskriser påverkat varandra. Dagens situation har vissa likheter med det tidiga 1970-talet. Vietnamkriget och det underskott som kriget medförde rubbade bl.a. förtroendet för dollarn och att det s.k. Bretton Woods-systemet bröt samman. Den pågående ekonomiska krisen kommer att ställa regeringar inför svåra val som också kommer att påverka försvarssatsningarna. Försvarssatsningarnas utveckling kommer att vara en tidig indikator på om vi står inför ett internationellt systemskifte eller ej.

14 EU – alltför beroende av rysk gas

Alexander Atarodi

Behovet av naturgas ökar kraftigt inom EU de kommande åren. Den viktigaste orsaken är att EU har ambitiösa klimatmål fram till år 2050. Målen går bl.a. ut på att minska utsläppen av koldioxid och öka effektiviteten i energianvändning.⁶ För att uppnå klimatmålen måste EU ersätta olja och kol med bl.a. gas och förnybara energialternativ. Konsekvensen blir att behovet av importerad gas ökar på kort sikt. När produktionen av gas dessutom minskar inom EU ökar behovet att importera rysk gas ytterligare.

På ett övergripande plan har EU två alternativa vägar att gå när det gäller gas. För det första kan EU acceptera och lära sig hantera beroendet av rysk gas. Satsningarna på förnybar energi, kärnkraft och nya gasledningar kommer inte att hålla jämna steg med EU:s behov av energi. Om EU ökar importen av gas från Ryssland ökar i så fall också beroendet av Ryssland som energileverantör. Ryssland kan alltså fortsätta att använda gasvapnet som politisk påtryckningsmedel mot EU. För det andra kan EU vidta nödvändiga och kraftfulla åtgärder för att minska beroendet av rysk gas i framtiden. Detta förutsätter t.ex. stora investeringar i alternativa gasledningar samt lämplig infrastruktur för LNG (Liquefied Natural Gas) för att möta det växande energibehovet. Diversifiering av gasimporten skulle ge Ryssland konkurrens på gasområdet och leda till minskat beroende av ryska gasleveranser. Inom EU har frågan om alternativ energiförsörjning fått särskild vikt, eftersom unionen har drabbats av återkommande gasdispyter mellan Ryssland och Ukraina.

EU beroende av Ryssland som leverantör

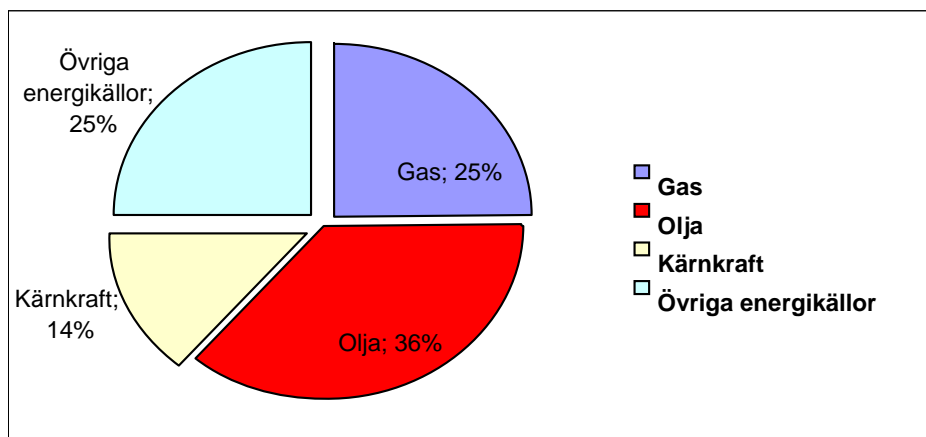
Trenden pekar på att Europas energibehov fortsätter att öka, vilket innebär att EU måste hitta en väg att täcka detta behov. Det snabbaste sättet är att öka importen av energi, särskilt gas från Ryssland. Ryssland står för en betydande del av EU:s sammanlagda efterfrågan på naturgas.

Beroendet av gas från Ryssland varierar mellan unionens olika länder. Generellt är EU:s nya medlemmar i Central- och Östeuropa mer beroende av gasleveranser från Ryssland än de gamla medlemsstaterna i Västeuropa. En stor del av de ryska gasleveranserna (ca 80 %) till EU passerar Ukraina. Varje gång Ryssland och Ukraina hamnar i en gaskonflikt drabbas EU:s medborgare och industrin av avbrottet i leveranserna. En central fråga för EU:s framtida energiförsörjning är att

⁶ 60-80 % mindre växthusgaser, 60 % mer förnybar energi, 35 % energieffektivisering.

skapa alternativ till ryska gasleveranser genom att koppla samman Europa med andra gasleverantörer. Världens stora gasreserver finns i Mellanöstern, i den kaspiska regionen och i Nordafrika. Efter Ryssland har Iran och Qatar världens största gasreserver.⁷

EU måste agera snabbt för att inte bli alltför beroende av rysk gas i framtiden. Ryssland har inget intresse av konkurrens på den europeiska gasmarknaden, men för Europa är det viktigt att skapa alternativ och minska beroendet av en leverantör. Figuren nedan visar EU:s konsumtion av olika energislag under 2007. Drygt 50 % av EU:s gaskonsumtion importerats.



Källa: statistik från BP och IEA

Gasens betydelse som energikälla

Fossila bränslen, som kol, olja och naturgas, har länge dominerat världens energiförsörjning. Trots att satsningarna på alternativa energikällor intensifierats under senare år, kommer världens energiförsörjning även fortsättningsvis att vara starkt beroende av fossila bränslen. De kommer alltså att spela en fortsatt viktig roll i den totala energikonsumtionen under flera decennier. Gasens betydelse kommer att öka betydligt eftersom gas finns tillgängligt och är mer miljövänligt än de andra fossila bränslena. Enligt statistik från IEA (International Energy Agency) har konsumtion och produktion av gas ökat snabbare än både olja och kol sedan 1973. Bedömningen är att produktionen av gas kommer att öka snabbare än olja och kol också i framtiden.⁸

⁷ Reuters (2009) *Russia, Ukraine take gas row case to Europe*.
<http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BN32B20090107?feedType=RSS&feedName=worldNews>

⁸ Odell Peter R (2004) *Why Carbon Fuels will dominate the 21st century's global energy economy*.

Gasens framryckning beror delvis på att produktionen av olja snart kulminerar. Dessutom är gasen p.g.a. det låga kolinnehållet en viktig del i kampen för att minska de globala koldioxidutsläppen och därför utgör gasen ett betydelsefullt komplement i ett mer miljöanpassat energiutbud. Stora miljövinster följer när gasbaserad elproduktion ersätter mindre effektiva olje- och kolbaserade alternativ.

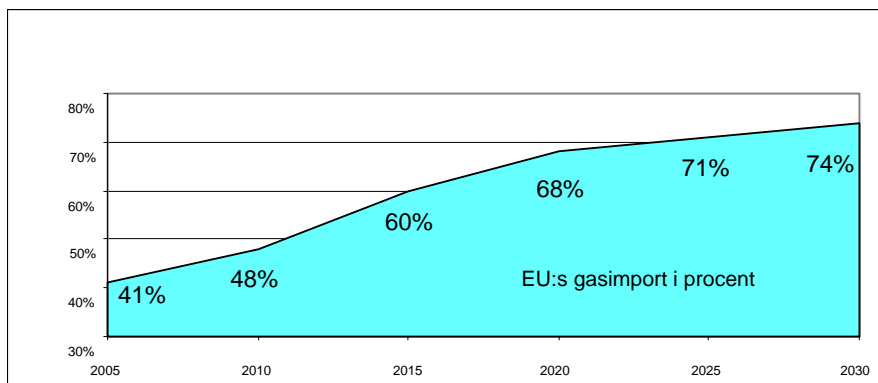
Problemet med gasen är att reserverna är koncentrerade till ett fåtal konfliktfyllda platser i världen. Många gasrika länder i Centralasien, Mellanöstern och Nordafrika har haft problem både inrikespolitiskt och utrikespolitiskt, ofta som en följd av olika aktörers intresse av att ta del av naturrikedomarna. Länderna har också haft svårt att transformera sina stora resurstillgångar till goda förutsättningar för långsiktig ekonomisk tillväxt.

EU-länderna har under de senaste decennierna fått sin gas från framförallt Nordsjön. Problemet är att produktionen av gas i Nordsjön förväntas minska kraftigt eller helt upphöra inom loppet av 20 år. Storbritanniens och Tysklands gasreserver kommer t.ex. endast att räcka till sex respektive tio års produktion i nuvarande takt. Gas- och oljeutvinning i Arktis nämns som ett möjligt alternativ. Det finns dock många problem på vägen. Ägarskapsfrågan mellan Danmark, Kanada, USA, Norge och Ryssland är t.ex. olöst och det finns både miljö- och tillgänglighetsproblem att ta hänsyn till i Arktis. Ett annat alternativ skulle kunna vara att investera i alternativa gasledningar från Centralasien och Nordafrika.

Alternativa gasledningar till EU

Ryssland har en mycket stark position på EU:s gasmarknad. Om EU på sikt vill minska beroendet av Ryssland måste omedelbara åtgärder vidtas, t.ex. genom investeringar i alternativa gasledningar från kaspiska regionen och Nordafrika. Ett sådant planerat projekt är Nabucco-ledningen, som är en naturgasledning som är tänkt att gå från östra Turkiet till Österrike. Gasledningen ska leverera gas från gasfälten i Azerbajdzjan och Turkmenistan (och ev. Mellanöstern).

En viktig förutsättning för att Nabucco-ledningen skall bli framgångsrik är att någon annan leverantör än Ryssland fyller ledningarna med gas. De enda som har tillräcklig kapacitet och gasreserver för detta är gasrika länder som Iran och Qatar. Ryssland önskar inte att Nabucco-projektet. Ryssland argumenterar bl.a. för och planerar en konkurrerande gasledning genom Svarta Havet till Europa (South Stream). Figuren nedan visar andelen av EU:s totala gaskonsumtion som importerats och antyder att EU:s beroende av importerad gas kommer att öka kraftigt.



Källa: IEA och BP

Förutom de ekonomiska och tekniska utmaningarna för att få tillgång till gasleveranser från regionen kring Kaspiska Havet måste också de politiska motsättningarna få en lösning. Särskilt problematisk är relationen med Iran. Konflikten om Irans kärnkraftsprogram måste få en lösning för att sanktionerna mot Iran ska kunna lyftas. Detta är nödvändigt för att Irans energisektor skall få tillgång till utländskt kapital och kunna öka sin produktionskapacitet. Relationerna mellan Iran och USA kommer att spela en avgörande roll för att EU skall kunna få tillgång till iranska gasleveranser. Det återstår att se om USA:s nya presidentadministration och regimen i Iran skall kunna åstadkomma en öppning i relationerna. Det iranska presidentvalet i juni 2009 kan också bidra till en sådan öppning.

*

Avslutningsvis är satsningarna på att importera gas från kaspiska regionen, Mellanöstern och Nordafrika en viktig del av EU:s totala energipolitik för att på sikt kunna minska beroendet av rysk gas. Dessutom måste EU satsa på flera alternativa lösningar för att uppnå klimatmålen. I diskussionerna om EU:s framtida energipolitik nämns utbyggnad av kärnkraft, LNG, vindkraft och olika förnybara energialternativ, samt en effektivisering av den inre energimarknaden. Beroendet av rysk gas upphör inte på kort sikt. EU måste lära sig samspela med Ryssland för att på längre sikt kunna skapa alternativ till den ryska gasen.

15 Det ultimata vapnets logik

Jan Foghelin och John Rydqvist

Under det kalla kriget utgjorde kärnvapnen den viktigaste komponenten i relationen mellan USA och Sovjetunionen. Idag spelar kärnvapen fortfarande en viktig roll både mellan dem och mellan andra regionala stormakter. Världens kärnvapenmakter har blivit fler de senaste åren samtidigt som möjligheten till regionalt inflytande och regional stormaktsstatus har stärkts. Regionaliseringen av kärnvapenkomplexet och spridningen till nya länder blir avgörande framtidsfrågor tillsammans med de nya amerikanska nedrustningsinitiativen. Vilken roll spelar kärnvapnen för de nya länderna och kan spridningen begränsas? Kommer det att finnas incitament och möjligheter att rusta ner eller helt avskaffa kärnvapen?

Kärnvapnets roll – 60 år med politiska vapen

Sedan mer än 60 år intar kärnvapen en särskilt plats i försvars-, säkerhets- och utrikespolitiken. Inga andra vapensystem kan jämföras i förstörelsekraft och kärnvapen skulle kunna utplåna stora delar av även den starkaste motståndares resurser. Genom satsningen på rymdfarkoster som gjordes i kärnvapenålderns första årtionden har de dessutom global räckvidd. Det är dessa egenskaper som gör att stater i sin strävan efter säkerhet traktar efter kärnvapen och använder dem för att hota och avskräcka sina motståndare.

Men kärnvapen har inte bara militärpolitisk betydelse. Det var de två globala stormakterna som först byggde upp arsenaler och de har därför redan från början fått ett symbolvärde som är kopplat till stormaktsstatus. Därför skedde snart en spridning av vapnen till länder som dels hade globala ambitioner och dels ville kunna värja sig från supermakternas ”kärnvapenutpressning”.

Samma politiska och militära överväganden gäller även idag, men skillnaden är att de nya kärnvapenstaterna har tydligare regionala ambitioner och syften med uppbygganden av sina arsenaler. I den nya världsordningen har möjligheterna för regionalt inflytande och dominans ökat. Därmed har också argumenten för att oberoende av de globala makterna skaffa sig kärnvapen stärkts.

Men fortfarande är det få stater som har kärnvapen. Att ställa sig under en stormakts kärnvapenparaply har varit ett sätt för dessa stater att garantera sin säkerhet i en kärnvapenbestyckad värld. Ett annat har varit att verka för att kärnvapen begränsas och sedan avskaffas. När stormakternas intressen har sammanfallit med nedrustningsförespråkarnas har begränsande avtal kommit till stånd. Viktigast av dessa är icke-spridningsavtalet (NPT – Non Proliferation Treaty) inom

vilken kärnvapenstaterna lovar att nedrusta mot att andra länder avhåller sig från att skaffa kärnvapen.

Kärnvapenläget i världen är idag sådant att de fem i NPT erkända kärnvapenstaterna, USA, Ryssland, Kina, Frankrike och Storbritannien, fortfarande har arsenaler. Alla dessa har dessutom pågående eller nyligen inledda renoverings- och moderniseringsprogram vilket betyder att de planerar att behålla sina arsenaler. Ett antal länder skrev aldrig på NPT. Av dessa är Indien och Pakistan nya kärnvapenstater och Israel anses sedan länge inneha kärnvapen, även om Tel-Aviv inte bevisat kapacitet genom provsprängning. Av de stater som säkert byggt färdiga kärnvapen är det bara Sydafrika som gett upp sitt program och lämnat ifrån sig sina laddningar.

Ett antal aktuella frågeställningar blir avgörande inför framtiden. Nästa år är det dags för nästa utvärderingskonferens för NPT. Den förra var ett stort misslyckande och om nästa också skulle misslyckas kommer NPT regimen att allvarligt försvagas. Därför har flera studier och debatter kring kärnvapen roll nu initierats. För det första gäller det problemen med Iran och Nordkorea som utvecklar kärnvapen trots att de skrivit under NPT. Denna fråga är kopplad till en del av NPT som uppmuntrar länder att använda kärnkraft. Frågan är för det första om man kan lita på alla länder och om de skall tillåtas behärska alla delar av kärnkraftsindustrin eftersom de då också har möjlighet att bygga bomber. För det andra är det frågan om NPT-staten USA:s och Indiens nyligen undertecknade avtal beträffande kärntekniskt samarbete. Avtalet innebär att NPT kringgås. För det tredje är frågan kopplad till att de erkända kärnvapenstaterna inte på allvar har arbetat för att förverkliga åtagandet att rusta ner i syfte att avskaffa kärnvapnen. Alla dessa problem försvagar NPT-regimen.

Samtidigt har USA och Ryssland tillsammans uttalat att de vill förnya sina bilaterala rustningsbegränsande avtal och ytterligare minska antalet stridsspetsar. Kopplat till detta har Obama-administrationen presenterat den mest ambitiösa vision för nedrustning på årtionden. USA skall minska kärnvapnens roll, verka för att stärka NPT, ratificera provstopsavtalet, återuppta arbetet med ett avtal som begränsar spridningen klyvbart material, stärka ett antal överenskommelser kopplat till export av teknik som kan användas för kärnvapentillverkning. Pragtalet väcker optimism beträffande förnyade nedrustningsmöjligheter. Men en stor fråga återstår: Är det alls möjligt att nedrusta när fler stater skaffar sig kärnvapen? För att kunna ge ett svar måste några fördjupande frågor belysas.

Blir världen säkrare med fler kärnvapenstater?

Även om de flesta bedömare anser att världen blir farligare med fler kärnvapenstater finns argument för det motsatta. Ett sådant innebär att kärnvapenstater inte vågar börja krig mot varandra eftersom kärnvapenanvändning skulle bli katastrofal. Ingen stat vill heller börja konventionellt krig mot en kärnvapenstat. Minskar

krigsrisken mellan kärnvapenländer minskas också den totala krigsrisken ju fler kärnvapenstater som finns.

Motargument är att även om statschefer är medvetna om de stora konsekvenserna av kärnvapenkrig, kan missförstånd, felbedömningar eller olyckor vara tillräckligt för att utlösa kärnvapenanvändning. Riskerna för sådana missförstånd ökar med antalet kärnvapenländer.

Blir världen säkrare om man reducerar antalet kärnvapen?

Om kriteriet är att det totala antalet kärnvapen minskar, oberoende av i vilka länder det sker kan man möjligen argumentera för att en reduktion av antalet kärnvapen alltid är av godo. Successiva minskningar leder till ökat förtroende och manar till efterföljd. En positiv spiral av minskande kärnvapeninnehav kan bli följden.

Men ur ett realpolitiskt perspektiv håller inte detta argument. Dels kan ensidig nedrustning fresta en motståndare att slå till och helt eliminera små kvarvarande arsenaler. Dessutom kan den sköra balansen som råder mellan kärnvapenstater och de allierade som för sin säkerhet litar till ett kärnvapenparaply rubbas med ytterligare spridning som följd.

NPT-avtalets vara eller icke vara

NPT är enligt den vanligaste tolkningen ett ömsesidigt åtagande mellan kärnvapenstaterna och icke kärnvapenstater. I korthet innebär avtalet att de fem erkända kärnvapenstaterna lovat att verka för avrustning om andra stater inte skaffar kärnvapen. Men skulle en tydlig nedrustning hos kärnvapenstaterna hindra uppkomsten av nya kärnvapenstater och NPT förbli relevant? En demonstrerad vilja hos kärnvapenstaterna att nedrusta skulle vara en stark signal. Det skulle skapa ökat förtroende mellan avtalsstaterna så att nedrustningen kan fortsätta. Dessutom skulle det sätta större press på de stater som likt Iran och Nordkorea bryter mot NPT-avtalet.

Samtidigt underminerar spridningen till nya länder NPT i mycket större utsträckning än bristen på nedrustning i de gamla staterna. Säkerhetsargumentet blir åter centralt. För vissa stater kommer fördelarna med kärnvapeninnehav att vara mycket större än att en multilateral spridningsbegränsande regim fortsätter att fungera. Så länge det finns stater som resonerar på detta sätt kommer kärnvapenländerna att tvingas behålla arsenaler som är större än de skulle kunna vara vilket ytterligare underminerar avtalet. Om Obama lyckas i sin nedrustningsambition betyder det ändå att pressen på de nya länder som vill skaffa vapnen blir hårdare. Dessa kan inte längre hävda att ingen följer avtalen. Det kommer att ytterligare underlätta internationell enighet och samarbete mot spridningen.

Vad är då utsikterna till att genomföra visionen om en kärnvapenfri värld? Är det möjligt eller ens önskvärt att helt eliminera kärnvapen? Det absolut starkaste argumentet för en total kärnvapenedrustning är att ett stort kärnvapenkrig skulle förstöra förutsättningarna för mänsklighetens fortlevnad. Men även om världens länder till slut skulle lyckas eliminera alla nuvarande kärnvapen finns det ytterligare ett starkt argument som talar emot att visionen om en kärnvapenfri värld skulle vara möjlig att upprätthålla. För trots att det inte finns vapen så kommer kärnkraftsindustrin att finnas kvar. Det land som behärskar alla industriled som behövs för kärnkraft kan också bygga kärnvapen. Krav på olika typer av verifikationssystem blir därför mycket höga. Men som fallet med Iran visar räcker inte det. Staterna måste också ha förtroende för varandra och om några inte kan lita på andra, såsom omvärlden inte litar på Iran, börjar de som känner sig lurade åter att snegla åt kärnvapen för att säkra sin nationella fortlevnad.

En trolig framtidsutveckling

På kort sikt kommer utvecklingen i stort troligen att fortsätta med möjlighet till mindre nedrustning av arsenalerna hos de större makterna. Spridningen av kärnvapen till fler stater kommer sannolikt att fortsätta men försvåras genom att samarbetet mot spridning blir allt mer effektivt. Men om omvärlden inte lyckas hindra spridningen till Iran och Nordkorea fortsätter den på sikt till flera nya länder, framförallt i Mellanöstern.

Den mest troliga framtidsutsikten är att kärnvapen förblir ett politiskt och militärt instrument för världens kärnvapenmakter och att ingen kärnvapenstat i en nära framtid kommer att ta beslut om avveckling. Tvärtom förbättras och förnyas arsenalerna. Eftersom den stormaktsstatus som kärnvapeninnehav medför inte har försvagats och i vissa delar av världen snarare har ökat, fortsätter kärnvapenspridningen med ytterligare länder efter Iran och Nordkorea.

Icke-spridningsansträngningarna kommer att fortsätta öka i betydelse. Avslöjandet av Kahn-nätverket i Pakistan och förnyade internationella krafttag kring exportkontroll och åtgärder mot illegal handel bedöms redan ha gett positiva resultat avseende möjligheten att hindra kärnvapenrelaterad teknologi från att spridas. För tillfället har takten i kärnvapenspridningen begränsats. Obama-administrations initiativ och många länders oro säkerställer att dessa ansträngningar kommer att fortsätta. Om de är framgångsrika ökar det möjligheterna för ytterligare nedskärningar i de gamla kärnvapenländerna.

Terrorister kommer även fortsatt att ha svårt att komma över kärnladdningar om de inte direkt skulle förses med sådana av statliga sponsorer. Om dessa grupper själva skall bygga vapen är flaskhalsen att få tillgång till klyvbart material som de då måste få, köpa eller stjäla. De katastrofala konsekvenserna som skulle bli följden av terroristernas användning av kärnladdningar gör att ansvarstagande stater

fortsätter att förbättra säkerheten kring samtliga delar av kärnkrafts- och kärnvapenkomplexen.

Skillnaden mellan USA:s och andra länders konventionella försvar har genom teknologisk utveckling blivit så stora att det i framtiden troligen påverkar kärnvapenkalkylen. Gapet mellan de hög- och lågteknologiska länderna kommer i ett kort perspektiv att öka. Därför får mindre och resursmässigt svagare stater ännu starkare militärpolitiska argument för att skaffa kärnvapen i avskräckande syfte.

16 Terrorism – möts med krig eller integration

Jan Foghelin

Historien visar att olika former av terrorism kommer i vågor. Vågorna ebbar ut så småningom, men problemet är att man inte vet när och hur. Taktiken blir att skydda sig mot terrordåd och samtidigt vidta åtgärder som påskyndar terrorismvågans utdöende. Denna artikel behandlar främst skyddsaspekten, särskilt vad gäller skydd mot medel med stor verkan, men också olika sätt att få till stånd en neråtgående spiral av terrordåd.

Terroristangreppen mot New York och Washington den 11 september 2001 (eller "9/11") var en chock för USA. Kraftfulla åtgärder vidtogs för att förstärka försvaret mot terroristangrepp. Först attackerades al-Qaidas baser i Afghanistan och sedan invaderades Irak. Dessutom stärktes och samordnades aktiviteter som rörde försvar mot terrorism. President Bush proklamerade "Global War on Terrorism" och senare "the Long War". Utrikesaktionerna har inte varit lyckade. Efter initiala framgångar i Afghanistan kvarstår problem inom det större området Afghanistan-Pakistan. Det är tveksamt om Irak-operationen har medfört ett reducerat terroristhot. Det är dock en stor framgång för de åtgärder som vidtogs inrikes att inga nya terroristangrepp har skett i USA sedan 2001.

Europas reaktion på 9/11 var inledningsvis starkt förstående och stödjande gentemot USA. Kritiken växte efter ett tag och fokuserade på att USA dels överreagerade på terroristhotet, dels förlorade det moraliska övertaget genom sina åtgärder. Särskilt Irak-kriget kritiserades hårt av flera länder i Europa. En orsak till kritiken är att flera länder i Europa tvingats lära sig leva med terrorism under lång tid. Större terroristattacker i Europa, i Madrid 2004 och London 2005, har dock inneburit att Europa successivt tar försvar mot terrorism på större allvar.

USA:s och Europas värdering av terrorism konvergerar, eftersom USA nu nedvärderar hotet något medan Europa gör tvärtom. Terrorism är dock ett globalt fenomen och begränsas inte till Europa och USA.

I dagsläget bedöms terrorism som ett allvarligt hot i såväl USA som Europa, men terrorismen konkurrerar nu med finanskrisen, klimatförändringar och energiproblem.

Hur kan då terrorism definieras i mer allmänna termer? Mycket av det som skrivits om terrorism sedan 9/11 har helt naturligt handlat om al-Qaida specifikt eller mer allmänt om islamistiskt grundad terrorism. Terrorism är emellertid inte nå-

gon ny företeelse utan har funnits långt tillbaka i historien. al-Qaida har självfallet många gemensamma drag med andra terrorister men också tydliga särdrag.

Det finns inte någon särskild och allmänt accepterad definition på terrorism. Återkommande nyckelbegrepp i de definitioner som finns är dock en asymmetrisk taktik och politiska mål. Denna vaghet är en av anledningarna till att synen på vad som är terrorism skiljer sig kraftigt åt. Vad några kan betrakta som grov kriminalitet kan andra anse vara det enda till buds stående medlet för en god sak. Här definieras terrorism som:

*The use of force or the threat of force by organized groups too weak to use other methods in an effort to achieve political goals with attacks directed towards a target audience that involves non-governmental actors.*⁹

Dynamik och motåtgärder

Terrorister kan utgående från sina politiska mål angripa olika fysiska mål med olika medel. De politiska målen ligger ofta på ett högt och generellt plan. För islamistisk terrorism är det en fråga om att påverka samhällen i fundamentalistisk islamisk riktning. Det finns inga praktiska möjligheter att utifrån härleda mer specifika tänkbara fysiska mål och medel utgående från de politiska målen. Ett viktigt delmål för terroristen kan vara att genom dåden i sig skapa fruktan och att ge medborgarna en känsla av osäkerhet. En överreaktion från statliga organ i form av dyrbara och integritetsinskränkande åtgärder kan vara något som terroristen önskar. Överreaktioner ger allmänheten uppfattningen att staten inte har situationen under kontroll. Från statligt håll är det svårt att vidta balanserade motåtgärder. Att göra alltför lite och sedan få ett upprepande av terrordådet skulle innebära en allvarlig trovärdighetsförlust. Att göra för mycket skulle ses som en överreaktion. Det finns flera åtgärder som samhället kan vidta för att reducera riskerna för terroristangrepp, t.ex. underrättelseverksamhet, skydd av fysiska mål och olika former av övervakning och kontroller.

Över tiden kan terrorism utvecklas i ett aktions- och reaktionsmönster. Dynamiken kan leda till helt olika utvecklingar¹⁰

Ett exempel på en sådan händelseutveckling är en spiral av växande terroristvåld. Terroristdåden ger positiv återkoppling och drabbar successivt allt fler. Statliga motåtgärder är främst reaktiva och kommer för sent.

En annan händelseutveckling är när enkla typer av terroristdåd kopieras bland många av varandra oberoende små grupper. Hur dåden går till är känt, men an-

⁹ Collins A. (Ed): *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press. 2007, p. 340.

¹⁰ Se Foghelin, J.: *Final report on a Methodology for Dynamic Scenario and Threats Assessment*. EU Security Research. PASR STACACATO, 30 April 2008.

talet möjliga förövare och antalet möjliga mål är mycket stort. Trots att grundorsakerna till terroristdåden är kända vet man inte hur de skall angripas och insatta motåtgärder tar tid innan de ger effekt. Samtidigt behövs åtgärder som ger effekt också på kort sikt.

En mer positiv händelseutveckling kan åstadkommas om man lyckas genomföra en tvåspårsstrategi som använder både direkta motåtgärder och samtidigt sätter in åtgärder mot grundorsakerna. Uthållighet är en central förutsättning för att strategin skall vara lyckosam sett i ett längre tidsperspektiv.

Ytterligare en händelseutveckling är att terrorismen blir en del av vardagen. Medborgarna accepterar terrorism på låg nivå som en del av livet i allmänhet. Det går inte samtidigt att ha en "nollvision".

En problematisk utveckling vore en uppåtriktad spiral av motmedel. Ett antal allvarliga terroristattacker kan t.ex. leda till en paniksituation som får statliga organ att överreagera. Trycket på att vidta kraftfulla motåtgärder blir då mycket högt, men dåden går inte att hejda på kort sikt trots många och kostsamma motåtgärder. Resultatet blir ett dyrbart kontrollsamhälle, där terrorismen ändå finns kvar.

Grundorsaker

Det finns en återkommande frågeställning om hur man skall bekämpa terrorism. Den gäller vad som skall bekämpas: är det terrordådet eller den som utför det? Det avgör om fokus skall ligga på underrättelseverksamhet och polisiära åtgärder mot terroristorganisationens ledning och anhängare eller på att stödja förfördelade grupper för att därigenom minska rekryteringsbasen. Tidsperspektivet är centralt och det går inte att välja den ena vägen på bekostnad av den andra. För att få effekt av åtgärder mot terrorism på kortare sikt är det bäst att vidta polisiära och andra motåtgärder för att slå ut terroristorganisationens ledning. Åtgärder som hämmar rekrytering av nya terrorister ger inte effekt förrän på längre sikt.

Det finns många hypoteser om vad som driver individer till terroristverksamhet. Är det t.ex. personer från över- eller medelklassen som av ideologiska eller historiska skäl vänder sig mot etablissemangen eller är det missnöjda delar av underklassen? En rimlig hypotes kan vara att individerna står att finna i grupper som uppfattar sig som förfördelade och inte anser sig ha några av samhällets accepterade kanaler för att förbättra sin situation. I den situationen stiger det ofta fram ledare som kanaliseras missnöjet mot terroristverksamhet. Slutsatsen av detta resonemang är att fokusera på behovet av att angripa bredare former av missnöje som redan har yttrat sig i terrorism för att få den att klinga av på sikt.

Islamistisk terrorism kan ses som ett specialfall och det finns exempel på olika åtgärder som på sikt kan minska även dess attraktionskraft.¹¹ En första åtgärd är kanske också enklast: att ta bort hjälteglorian genom att behandla terroristerna som vanliga kriminella. En annan åtgärd är att minska möjligheterna till moralisk kritik genom att vidta åtgärder som uppfattas som rättvisa. Individer står som misstänkta och inte hela grupper. På längre sikt är integration viktig. Invandrargrupper kan annars bli måltavla för rekrytering. Alla former av diskriminering måste då motverkas och särskilt viktig blir likabehandlingen på arbetsmarknaden.

Terrorism och utnyttjande av CBRN-medel

De medel som hittills har använts för terrordåd har så gott som uteslutande varit konventionella, d.v.s. sprängladdningar och eldhandvapen. Det finns några enstaka fall av användning av icke-konventionella medel, t.ex. i Tokyos tunnelbana 1995 och anthrax -brevet i USA 2001. Det går inte att utesluta användning av CBRN-medel i framtiden (C för kemiska, B för biologiska, R för radiologiska och N för nukleära medel). CBRN-medel är alla sinsemellan olika beträffande verkan, tillgänglighet och praktisk användbarhet.

Bedömningarna av terroristernas möjligheter att utnyttja massförstörelsevapen har varierat över tiden. För biologiska vapen (B-vapen) har bedömningen varit att det inte är frågan om utan när de kommer att användas. Vissa analytiker slår larm om kärnvapenterrorism medan andra avfärdar möjligheten. Det empiriska underlaget för bedömningarna förefaller ofta svagt.

Varför har då inte terrorism med massförstörelsevapen hittills förekommit? Fem tänkbara skäl brukar anges. För det första har tillräcklig skada och uppmärksamhet nåtts med lättillgängliga konventionella medel. För det andra krävs en komplex organisation för att ta fram användbara CBRN-vapen och det ökar risken för upptäckt. För det tredje är risken för misslyckande större om nya och oprövade typer av vapen används. För det fjärde är de osäkerheter som terroristerna verkar under stora nog ändå. Sist och slutligen är kontrollen på i synnerhet klyvbart material för något slags radiologisk eller nukleär bomb god. Slutsatsen är att risken för att terrorister skulle använda massförstörelsevapen är låg, men om det ändå skulle ske vore konsekvenserna så allvarliga att frågan därför inte kan negligeras.

Riskerna kan öka något i framtiden. Massförstörelsevapen är attraktiva för terrorister. De ger mycket massmedial uppmärksamhet och underlättar rekrytering. Dessutom sprids kunnande om främst kärnvapen till allt fler länder och det kan öka den nu låga sannolikheten för att en terroristorganisation får tillgång till klyvbart material. Vidare utvecklas bioteknologin snabbt. Köp av personal, kun-

¹¹ Sageman M: *Leaderless Jihad. Terror Networks in the Twenty-First Century*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia. USA 2008.

nande och stölder kan öka riskerna. Sist men inte minst kan många kemikalier som kan användas av terrorister köpas över disk.

Även om riskerna alltså är låga bör spridning av kärnvapen till terrorister vara en viktig faktor att ta hänsyn till vid t.ex. nästa översyn av Icke-spridningsavtalet (NPT).

Framtida terrorism – en bedömning

Terrorism är historiskt sett ingen ny verksamhet. I vår nutidshistoria har vi haft några vågor av terrorism sedan slutet av 1800-talet och fram till idag. Terrorism är till sin karaktär svårförutsägbar. Terrorismen påverkas bl.a. av samspelet mellan global utveckling och teknikutveckling. Det finns aktions- och reaktionsmönster som är svåra att analysera och förutse. Teknikspridningen ger allt större möjligheter för små grupper med begränsade resurser att tillskansa sig medel som kan användas för terrorverksamhet med katastrofala konsekvenser.

Skall man dra paralleller till historien så kommer dagens dominerande form av terrorism (islamistisk) att klinga av på sikt. Det kommer troligen att ske fortare i USA än i Europa, eftersom USA har ett bättre försvar mot terrorism och en bättre integration av invandrare än Europa.

Nya frustrerade grupper kan komma att ta till terroristiska metoder. För att förebygga terrorism krävs en bred underrättelseverksamhet som tidigt identifierar missnöjda grupper av individer som i värsta fall kan utvecklas till terrorister. Det krävs också bättre metoder för att integrera invandrargrupper.¹²

Skiljelinjen mellan terrorism och organiserad brottslighet blir allt svårare att dra. Traditionellt har terrorism politiska eller religiösa mål, medan organiserad brottslighet har ekonomisk vinning som mål. Nu bedriver terrorister ofta organiserad brottslighet för att finansiera sin verksamhet. Terrororganisationer och organiserad brottslighet har allt tydligare gemensamma intressen. Frågan är om vi i framtiden får se hybridorganisationer av terrorister och organiserade brottslingar.

¹² van Creveld, M.: *The Culture of War*. Ballantine Books. New York 2008, ch. 14 and p.308-309, samt Neumann P. R.: *Joining al-Qaida. Jihadist Recruitment in Europe*. IISS Adelphi Paper 399. Routledge. London 2008.

17 Cyberkriget eskalerar och utvecklar nya hotbilder

Roland Heickerö

Inledning

Alla större konflikter har idag en cyberdimension som kan vinnas men också förloras. En cyberattack som är avgränsad i tid och rum och riktas mot en motståndares kritiska informationsinfrastruktur kan på mycket kort tid ge säkerhetspolitiska effekter.¹³ Ett av de mest kända fallen är cyberattackerna mot Estland under våren 2007. Målet var den estniska regeringens datorsystem och olika nationella webbplatser. På bara några få dagar överlastades servrar och nätverk varvid viktiga funktioner slogs ut. Händelsen beskrivs som det första riktiga cyberangreppet mot ett enskilt land. Vem eller vilka grupper och organisationer som ligger bakom är ännu inte fullt klarlagt.

Idag utvecklar många högteknologiskt avancerade stater koncept för nätverks- och informationskrigföring. Länderna bygger upp kapacitet dels för försvar av egen kritisk infrastruktur dels för möjlighet till mer offensiva åtgärder. Doktriner skrivs om och anpassas till förändrade krav och nya hotbilder. Effekter och konsekvenser av informationskrigföring uppfattas nu internationellt som så allvarliga att en expertgrupp tillsätts i år under ledning av FN:s nedrustningsorganisation UNIDIR¹⁴. Syftet är att diskutera möjligheterna att reglera utvecklingen av förmågan att bedriva informationskrigföring. Parallellen till arbetet med att begränsa utveckling och spridning av massförstörelsevapen är påtaglig. Orsaken är att man identifierat att effekterna på säkerhetspolitisk nivå av en storskalig cyberattack riktad mot en nation är jämförbara med massförstörelsevapen. Behovet av att nå nationellt överskridande överenskommelser och regleringar mellan stater är således mycket stort.

Informationskrigföring är per definition asymmetrisk. För en förhållandevis liten insats kan effekten bli mycket stor. En attack mot ett system kräver relativt små resurser, samtidigt som det är kostsamt att försvara sig. Därigenom sänks barriärerna för att någon verkligen ska göra detta. Avståndet till målet är inget problem och det är lätt att vara anonym på nätet. Måltavlan kan vara en stat eller region,

¹³ Med kritisk informationsinfrastruktur menas oftast kontroll- och ledningsfunktioner som används av finansmarknaden, i energisektorn, flygledning och kommunikationsinfrastruktur. Militära system är oftast bättre skyddade och därmed svårare att angripa

¹⁴ På initiativ av UNIDIR, United Nations Institute for Disarmament Research, ska en GGE (Group of Governmental Experts) etableras bestående av medlemmar från en rad länder och organisationer.

men också enskilda företag, grupper och individer. Krigföringen kan t.ex. handla om att sprida propaganda eller vilseledande information, att bedriva industrispionage eller syfta till att avlyssna, störa eller förstöra information, datorer och nätverk. Syftet med informationskrigföring är att genom t.ex. hackning och överlastningsattacker reducera en motståndares vilja och förmåga till effektivt försvar. Informationskrigsvapnet är ett effektivt medel för att utöva påtryckning och press mot en motståndare.

Informationskrigföring kan bedrivas av många typer av aktörer. Bakom en operation kan döljas en nationell underrättelse- och säkerhetstjänst med stora resurser likaväl som en organisation som inte har nationella band utan agerar fristående och idealistiskt. En operation kan även utföras av en mindre grupp hängivna hackare med god IT-kompetens, av kriminella organisationer respektive terroristiska rörelser. En trend är att oheliga allianser uppstår mellan olika typer av aktörer, t.ex. kan en stat utnyttja cyberkriminella rörelser som medel och verktyg för att attackera en annan stat.

Anonymiteten på nätet gör det lätt att vilseleda motståndaren om vem som initierat en operation. Det blir svårt att peka ut rätt upphovsman och risken finns att motåtgärderna blir icke-proportionella. Det innebär att mer avancerade cybervapen används mot den part man tror initierat attacken. Därmed riskerar konflikten att snabbt eskalera.

Informationskrigföring och den svenska hotbilden

Vilka hotbilder föreligger då mot Sverige kopplat till skydd av samhällsviktig information och informationsinfrastruktur?

Generellt kan sägas att det inte finns en uttalad hotbild från en enskild aktör utan ett antal komplexa hotbilder som dessutom kan ändras över tid. Aktörernas tillvägagångssätt förändras precis som de målobjekt som är intressanta att attackera. En hotbild kan växa till mycket snabbt och komma från oväntat håll. Ett tydligt exempel är Muhammed-teckningarna 2006.

I samband med spridningen av de kontroversiella karikatyrerna, uppstod en veritabel batalj på nätet. Grupper av islamistiska hackare angrep danska webbplatser närmare sexhundra gånger under en veckas tid. Danska hackare och grupperingar knutna till dem försökte i sin tur med olika medel och metoder försvara sina domäner. På liknande sätt medförde publiceringen av konstnären Lars Vilks Rondellhund 2007 konsekvenser på nätet. De båda fallen visar att symboler av olika slag och hanteringen av dessa kan utgöra nya områden för konflikter i cyberrymden.

Exempel på antagonistiska hotbilder och tillvägagångssätt

Cyberterrorism är ett samlingsnamn för en rad olika aktiviteter och omfattar ett antal skilda organisationer, grupper och individer. Aktörerna kan ha samma politiska, ideologiska och religiösa målsättning som terrorister, som t.ex. al-Qaida, men de agerar på annat sätt och med andra medel. Samverkan kan ske inom och mellan olika organisationer. Till skillnad från vissa terroristiska rörelser är cyberterrorister inte några självmordsbombare. Massmedial uppmärksamhet är inte heller ett självändamål utan de försöker snarare dölja sitt agerande på nätet så långt det går. Likheten med traditionell terrorism är att man vill skapa osäkerhet och rädsla hos allmänheten genom att attackera, både fysiskt och via Internet, kritiska system. Hot om attacker kan också vara ett sätt att få sin vilja fram.

Konsekvenserna för det öppna samhället när exempelvis energisystemen inte fungerar, flygplan kraschar eller penningtransaktionerna slås ut blir mycket stora. Om inte lagförande myndigheter lyckas reducera effekterna av en attack och begränsa rörelsernas handlingsmöjligheter kan demokratiska värden komma att ifrågasättas av allmänheten.

Information om lämpliga målobjekt kan t.ex. inhämtas via Internet. Informationen avgör vilka metoder och cybervapen som är lämpliga att använda och visar t ex var sårbarheter i datornät är lokaliserade. Internet kan användas av antagonistiska grupper både som kommunikationskanal och som medel för koordinering av organisationens olika delar. Intresset från cyberterrorgrupper att kartlägga samhällsviktig infrastruktur runt om i världen tenderar att öka över tid. Hittills har de legat relativt lågt med att utnyttja Internet i annat än att ta fram känslig information om objekt som kan utgöra möjliga mål för framtida attacker. I takt med att Sveriges internationella militära engagemang ökar bedöms hotet från dessa rörelser växa.

En av de största hotbilderna riktar sig mot svensk högteknologisk industri inom försvars- och telekommunikationssektorn och speciellt företag med avancerad grundforskning. Hotbilden utgörs av insiders och industrispionage. Både enskilda stater och konkurrerande företag kan ligga bakom operationerna. Genom att nyttja både insamling av öppen information och inplantering av trojaner som öppnar upp datorer och nätverk, kan känslig och hemlig information skickas från företaget till den som iscensatt operationen. Ett flertal sådana försök riktat mot industrin har skett under de senaste åren. Illegitim inhämtning av information har också haft handelspolitiska förtecken i syfte att nå fördelar vid förhandlingar. Utväxlingen är ofta mycket god. Kostnaden för att genomföra operationen är mycket låg i förhållande till värdet av informationen. Det finns också ofta en säkerhetspolitisk dimension inblandad. Den här typen av aktiviteter kommer att öka starkt över tid.

Under de senaste åren har handeln på Internet ökat kraftigt och därmed också brottsligheten på nätet. Exempel på kriminalitet är s.k. phishing. Syftet är att ta

lösenord och på så sätt komma åt bankkontonummer. På Internet finns också vad man skulle kunna kalla "varuhus" som saluför diverse obskyra tjänster. Information kan t.ex. köpas från databaser som tillhandahåller stulna kontokortsnummer. Det går att hyra hackare som kan bryta sig in i system eller utnyttja en stor mängd kapade datorer för att genomföra överlastningsattacker mot serverar. Det går även att köpa diverse specialkonstruerade IT-verktyg, virus och trojaner för att attackera ett visst objekt. Kriminaliteten riktas mot både privatpersoner och företag. Ett växande område är utpressning där en verksamhet t.ex. kan hotas med att utsättas för en överlastningsattack eller att felaktig och vilseledande information kommer att spridas på nätet om företaget och dess nyckelpersoner. Konsekvenserna kan bli ödesdigra för den som blir attackerad. Cyberkriminalitet är billigt, vinsterna stora och juridiskt är det svårt att lagföra aktörerna då de agerar gränsöverskridande och på internationell basis.

En trend är att oheliga allianser börjar uppstå mellan kriminella element på Internet och terroristiska rörelser. Enskilda stater kan också använda kriminella organisationer som medel för att bedriva antagonistisk verksamhet. Det är ett effektivt sätt att dölja vem som ligger bakom en operation.

Slutsatser

I det framväxande informationssamhället blir det allt viktigare att skydda såväl kritisk information som informations- och kommunikationssystem från antagonistiska attacker. På nationell nivå är det ett ansvar som vilar på myndigheter och andra organisationer. Viktiga myndigheter är t.ex. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Post- och Telestyrelsen (PTS). En cyberoperation kan leda till kaskadeffekter som påverkar nationell säkerhet och snabbt sprider sig över gränserna. 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 responsen på en attack inte blir proportionell.

För Försvarsmakten och för andra organisationer som ansvarar för skydd och säkerhet är informationskrigföring en realitet att beakta. Den kommer att växa i betydelse och bli en av de allra viktigaste faktorerna att ta hänsyn till i varje modern konflikt. Det innebär att doktriner och strategier måste anpassas till uppkomsten av nya hotbilder och antagonisternas förändrade tillvägagångssätt. Konsekvenserna av kvalificerade attacker mot olika slags målobjekt måste utvärderas och kostnaderna för att skydda samhällsviktig informationsinfrastruktur uppskattas. För att reducera sårbarheter är samverkan inom och mellan nationer av stor vikt. Sverige bör därför ta aktiv del i UNIDIRs föreslagna arbete för reglering av informationskrigföring.

18 Kommer krishanteringssystemet att klara krisen?

Ann Ödlund

Flodvågskatastrofen juldagen 2004 skakade om hela Sverige. Det blev tydligt att planering och strukturer inte var tillräckliga för att hantera en nationell kris. Det svenska krishanteringssystemet har sedan dess genomgått en mödosam förändringsprocess. Är systemet redo att klara nästa kris?

Det nya systemet innebär en rad förändringar. Det viktigaste som hänt inom Regeringskansliet (RK) är inrättandet av Kansliet för krishantering (SB/KH) i statsrådsberedningen. SB/KH skall främst koordinera krisarbetet inom RK. Utvecklingen av kansliets relationer till övriga enheter med krishanteringsansvar, t.ex. på Försvarsdepartementet, är central för hur väl SB/KH kommer att lyckas. Det är en utmaning att hantera gränsdragningarna och att väga de övergripande målen mot de enskilda intressena. I RK kan den s.k. GD-gruppen, ett krishanteringsråd som inrättats för ömsesidigt utbyte mellan regeringen, ett antal myndigheter och andra aktörer, förväntas bli stark när den väl startat upp sin verksamhet.

Det viktigaste som hänt på myndighetsnivån är att tre myndigheter – Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) – har slagits samman och bildat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Sammanslagningen förväntas ge synergier bl.a. när det gäller att suddas ut gränsen mellan ”kriser” och ”olyckor”. Det återstår att se hur omfattande kriser och katastrofer som MSB kommer att hantera och var gränsen mellan kris och konflikt går i det nya systemet. Hotbilden har breddats från den rent säkerhetspolitiska arenan och omfattar idag allt från klimatförändringar och pandemier till svåra översvämningar, snöoväder och omfattande bränder. Det kan vara rimligt att fundera över hur breddningen påverkar planering inför olika typer av hot. Är systemet rustat för att hantera kriser orsakade av en antagonist?

Koordinering är nödvändig för att det ska vara möjligt att hantera kriser. Komplexa tekniska system och allt fler inblandade aktörer, inte minst på den traditionellt offentliga arenan, ställer höga krav. Mellan civil-militära och mellan civila organisationer är samverkan ”på lika villkor” den vanligaste formen av koordinering. Detta gäller för övrigt också privat-offentligt och mellan myndigheter.

MSB:s mandat och ansvarsfrågan gällande tvärssektoriell samordning var en central fråga som avhandlades när det nya krishanteringssystemet infördes. Förslaget om att skapa en krisledande myndighet med mandat att ta över ansvaret under en kris förkastades. Regeringen beslöt istället att ansvarsprincipen, dvs. att den som

ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också gör det i en kris-situation, fortsatt ska gälla och också stärkas. Myndighetsansvaret ska t.ex. bli tydligare och även gälla samverkan. Detta torde i praktiken innebära att MSB, liksom dess föregångare KBM, får ett relativt svagt mandat när det gäller styrning. Uppgiften kommer i första hand att vara pådrivande och stödja samverkan, samordning, uppföljning och utbildning/övning inom och mellan operativa myndigheter. Det återstår att se vilka myndighetens naturliga motparter kommer att vara.

Försvarsmaktens roll som aktör i det civila krishanteringssystemet har diskuterats både internt och bland övriga krishanteringsmyndigheter. Försvarsmakten och särskilt Hemvärnet - nationella skyddsstyrkorna deltar i praktiken i hanteringen av de flesta kriser, men har inte varit representerade som ordinarie i de civila samverkansområdena. Detta har lett till att man i princip saknat formella kontaktvägar för samverkan på central nivå. Regionalt samverkar Försvarsmakten och länsstyrelserna genom säkerhetssamverkanssektorerna i Boden, Stockholm, Göteborg och Malmö. Försvarsmaktens stöd till civila myndigheter omfattar numera stöd till polisen vid terrorismbekämpning. En fråga är hur den nya lagen kan komma att användas, en annan hur planering och övning genomförs för att samhället ska kunna möta en terrorhändelse.

Sammanfattningsvis kan sägas att krishanteringssystemet har genomgått en successiv förändring sedan 1980-talet och framåt. Olika former av nätverk kompletterar idag den mer traditionella hierarkiska organiseringsformen. Samverkan har blivit det närmast magiska ledordet, vilket märks i begrepp som "gemensamt beslutsfattande" och "samverkansledning". Det återstår att se vilka effekter detta får för ansvarsförhållandena i krishanteringen. Valet av samverkan i stället för styrning kan ha fördelar, men också nackdelar. Samverkan tas ofta för given i kriser, samverkan anses självklart och alla vill delta i krishanteringsarbetet. Trots detta fungerar samverkan sällan som planerat, vilket leder till en mindre effektiv krishantering.

Det är mycket problematiskt att få samverkan mellan organisationer med olika mandat, kultur och profession att fungera effektivt. Erfarenheter från såväl skarpa kriser som övningar visar att de samverkande organisationernas formella struktur, lagar och regelverk inte alltid är kompatibla, vare sig sinsemellan eller med regleringen i krishanteringssystemet. Det är viktigt att komma ihåg att krishantering ofta är en marginell uppgift för de flesta myndigheter och organisationer. Vid internationell samverkan kan problem med interoperabilitet bli extra tydligt. Det finns även en verklig eller upplevd otydlighet i ansvarsförhållanden, mandat och mål, särskilt när dessa konfronteras med verkligheten. Andra erfarenheter är samverkanssvårigheter på grund av skillnader i rutiner, organisatoriska kulturer mellan olika professioner samt brister i förtroende och tillit. Insikt och kunnande är viktigt, men även maktrelationer, prestige, konkurrens samt vilja att prioritera

spelar en viktig roll. En avgörande faktor är ofta finansiering och vem som skall betala.

Det är ovanstående faktorer som avgör hur väl den interorganisatoriska samverkan kommer att fungera i en krissituation oavsett om det gäller samverkan mellan stater, myndigheter eller organisationer. Men eftersom alla kriser är olika går det inte i förväg att avgöra exakt vilka problem som kommer att uppstå. Dessutom är dynamiken mellan deltagarna avgörande för framgång. Därför måste samverkansplaner arbeta in ett stort mått av flexibilitet.

Det nya krishanteringssystemet kommer att testas i nästa kris. Alla krishanteringssystem har styrkor och svagheter. Fallgroparna för den svenska förmågan är många, men det är ännu för tidigt att räkna ut det nya systemet och invänta nästa omorganisation. För att det nya systemet skall lyckas finns det åtminstone tre viktiga utmaningar att klara av.

För det första blir förmågan till samverkan i nästa krissituation avgörande för effektiviteten i krishanteringen. En osäkerhetsfaktor är hur allt fler privata aktörer på den traditionellt offentliga arenan påverkar krisberedskapen. Ansvarsskyldighet och ansvarsutkrävande ställer allt högre krav på t.ex. landstingen och kommunernas upphandlingar, organisering, planering och förberedelser inför kriser. En annan osäkerhetsfaktor är om strukturerna och regelverken har kunnat anpassas så att de täcker en effektiv hantering av hela hotskalan från olyckor till antagonistiska hot.

För det andra kommer kriser med krav på tvärssektoriell samverkan på olika nivåer att ställa systemet inför svåra prov. De pågående förändringarna i Barentsområdet och Arktis samt utvecklingen i Östersjöområdet har t.ex. lett till ökat mellanstatligt samarbete. Olika administrativa nivåer samarbetar i skilda konstellationer – militär-militär, civil-civil och civil-militär – och i flera samarbetsorganisationer. Kombinationen av säkerhetspolitiska frågor, miljöfrågor och energifrågor kräver en fungerande samverkan på flera olika nivåer. Den pågående finansiella krisen i Baltikum är ytterligare ett exempel på en händelse som kan komma att ställa oförutsedda krav på det svenska krishanteringssystemets förmåga till tvärssektoriell samverkan.

För det tredje tar Sverige över ordförandeskapet i EU den 1 juli 2009. Under sex månader kommer Sverige i fokus. Förmågan till ledning, samverkan och samordning kan komma att sättas på prov på oförutsedda sätt. Sveriges förmåga att hantera ordförandeskapet mitt under pågående ekonomisk kris samtidigt som en allvarlig kris inträffar kan bli det avgörande testet för det nya svenska krishanteringssystemet och påverka Sveriges trovärdighet inom EU för lång tid framöver.