

Ds 2007:46

# Säkerhet i samverkan

Försvarsberedningens omvärldsanalys

# Innehåll

<b>MISSIV .....</b>	<b>4</b>
<b>1 ETT BRETT PERSPEKTIV PÅ HOT OCH EN SAMLAD SYN PÅ SÄKERHET .....</b>	<b>7</b>
<b>2 VÄRDEN OCH INTRESSEN.....</b>	<b>10</b>
<b>3 GLOBALA UTMANINGAR OCH HOT .....</b>	<b>12</b>
<b>4 AFRIKA.....</b>	<b>23</b>
<b>5 ASIEN.....</b>	<b>25</b>
<b>6 MELLANÖSTERN .....</b>	<b>28</b>
<b>7 USA .....</b>	<b>31</b>
<b>8 RYSSLAND.....</b>	<b>33</b>
<b>9 EUROPA .....</b>	<b>37</b>
<b>10 NORDEN OCH ÖSTERSJÖREGIONEN .....</b>	<b>41</b>
<b>11 SVERIGES KRISBEREDSKAP .....</b>	<b>45</b>
<b>12 SVERIGES MILITÄRA FÖRSVAR.....</b>	<b>48</b>
<b>BILAGA 1 - AVVIKANDE UPPFATTNING AV GUNILLA WAHLÉN (V).....</b>	<b>51</b>
<b>BILAGA 2 – REGIONALA ANALYSER.....</b>	<b>56</b>
<b>GLOBALA SÄKERHETSSTRUKTURER - FN .....</b>	<b>57</b>
<b>AFRIKA.....</b>	<b>61</b>

ASIEN.....	69
MELLANÖSTERN .....	81
USA.....	99
RYSSLAND.....	116
EUROPA .....	138
NORDEUROPA OCH ÖSTERSJÖOMRÅDET .....	151

# Missiv

REGERINGSKANSLIET  
Försvarsdepartementet  
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för  
Försvarsdepartementet  
Sten Tolgfors

## Säkerhet i samverkan

### Försvarsberedningens omvärldsanalys

Den 15 januari 2007 förordnade Försvarsministern ordförande och ledamöter i Försvarsberedningen. Samtidigt lämnades följande inriktning för arbetet.

”Under ledning av utrikesutskottets ordförande Göran Lennmarker kommer Försvarsberedningen att analysera de strategiska trenderna i vår omvärld. Arbetet kommer bland annat att ge fortsatt vägledning för utvecklingen av det flexibla insatsförsvaret. (...) Närmast skall Försvarsberedningen, med utgångspunkt i en samlad syn på säkerhet, analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som för relevanta regioner.”

I enlighet med detta uppdrag lämnar Försvarsberedningen denna rapport som har en global ansats samt ett regionalt fokus på Ryssland och vårt närområde.

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Göran Lennmarker (m). Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit

riksdagsledamoten Håkan Juholt (s), riksdagsledamoten Staffan Danielsson (c), riksdagsledamoten Allan Widman (fp), riksdagsledamoten Gunilla Wahlén (v), riksdagsledamoten Else-Marie Lindgren (kd), och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren Christensen (mp).

Utrikesrådet Olof Skoog, utrikesrådet Björn Lyrvall, departementsrådet Claes Kring, kanslirådet Johan Sandberg och departementssekreteraren Mikael Granholm har varit sakkunniga i Försvarsberedningens arbete.

Kanslirådet Andreas Ekengren, kanslirådet Hans-Christian Hagman, stabschefen Fredrik Hassel, departementssekreteraren Andrés Jato och generalmajoren Michael Moore har varit experter i beredningen.

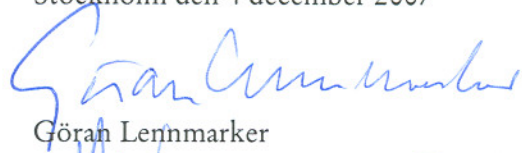
Försvarsberedningens sekretariat har letts av departementsrådet Jan Hyllander som huvudsekreterare, med kanslirådet Jörgen Cederberg, departementssekreteraren Maria Oredsson och departementssekreteraren Anja Stegen som sekreterare samt assistent Anders Jacobsson.

Försvarsberedningens arbete bygger på underlag från många olika källor. Beredningen har bland annat inhämtat underlag genom särskilda redovisningar av och diskussioner med företrädare för Regeringskansliet, myndigheter, utredningar, forskare och analytiker samt företrädare för ett antal länder i samband med utlandsbesök.

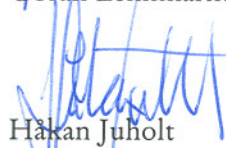
De regionala analyserna i bilaga 1 har utgjort underlag för Försvarsberedningens slutsatser men någon ställning till skrivningarna i bilagan har dock inte tagits.

Försvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamoten Gunilla Wahlén anmält avvikande uppfattning. Denna bifogas rapporten i bilaga 2.

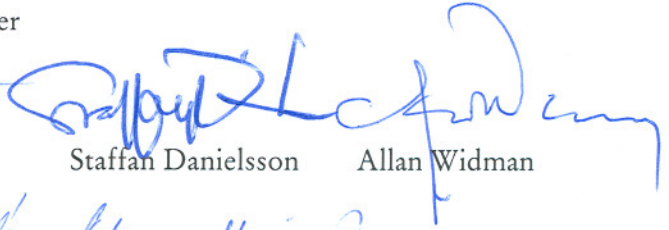
Stockholm den 4 december 2007



Göran Lenmarker

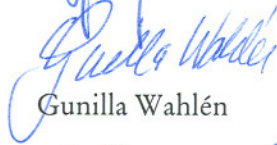


Håkan Juholt



Staffan Danielsson

Allan Widman



Gunilla Wahlén



Else-Marie Lindgren



Annika Nordgren Christensen



Jan Hyllander



Jörgen Cederberg



Maria Oredsson

# 1 Ett brett perspektiv på hot och en samlad syn på säkerhet

## Målen för vår säkerhet

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter slagit fast att säkerhet är ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet.

I *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1) föreslog Försvarsberedningen, vilket senare fastlades av riksdagen, att målen för vår säkerhet skulle vara:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet,
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Det som hotar något av ovanstående mål är säkerhetshot. Med denna definition hotas vår säkerhet även av miljöförstöring och klimatförändringar.

## Hotens komplexitet

Utmaningar och hot mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. De kan vara av såväl antagonistisk som icke-antagonistisk karaktär. Vissa hot är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt. Andra är mer långsiktiga och växer successivt fram. Konsekvenserna kan i många fall vara allvarliga. Det är därför viktigt att bibehålla en öppenhet för vad som kan komma att bli

hot och försöka förbereda sig för det oväntade genom nationella åtgärder och internationellt samarbete.

Det breda perspektivet på utmaningar och hot och en samlad syn på säkerhetsarbetet präglar i ökande utsträckning FN, EU och många stater; exempelvis FN:s användning av Comprehensive Planning samt Världshälsoorganisationen WHO:s arbete. Inom EU har den gemensamma säkerhetsstrategin, *Ett säkert Europa i en bättre värld*, som utgångspunkt att säkerhet är en förutsättning för utveckling. Storskalig aggression mot något enskilt medlemsland bedöms i dag inte trolig. I stället betonas att de hot som Europa står inför är betydligt mer diversifierade, mindre synliga och mindre förutsägbara. Samtidigt gör globaliseringen att geografiskt avlägsna skeenden kan få samma betydelse och relevans som mer näralliggande.

### Medel för att främja säkerhet

Säkerhetsarbetet inkluderar olika sektorer i en kontinuerlig process: omvärldsbevakning, orsaksförebyggande, sårbarhetsreducerande, förberedande, förhindrande, hanterande, återuppbyggande och lärande. Det som ska skyddas, det som utmanar och hotar säkerheten, samt medlen för att stärka säkerhet måste ses i ett sammanhang och arbetet ska vara tvärsektorielt.

Säkerhetsarbetet omfattar en lång rad instrument inom fler områden än utrikespolitiken och försvarspolitiken. Det är förmågor och åtgärder som stärker och påverkar utveckling och säkerhet nationellt och internationellt. Aktörerna i säkerhetsarbetet finns inom såväl offentlig som i privat sektor. Privatägda företag, energibolag och banker spelar t.ex. en viktig roll för energi- respektive IT-säkerhet.

FN:s säkerhetsråd har slagit fast behovet av att förebygga väpnade konflikter genom att angripa grundorsaker som fattigdom, brist på demokrati och mänskliga rättigheter samt överutnyttjandet av naturresurser. Internationellt samarbete som stärker demokratiska institutioner och främjar långsiktigt hållbar utveckling är fundamentalt för att stärka säkerhet. Till det orsaksförebyggande arbetet hör åtgärder för att hantera miljöproblem och



klimatpåverkan samt främja en ekonomisk utveckling som minskar fattigdom och sociala klyftor.

Ett brett spektrum av freds- och säkerhetsfrämjande insatser där militära och civila instrument bidrar och, när så är relevant, integreras vid planering och genomförande av internationell krishantering är ett centralt instrument i säkerhetsarbetet. Det är inte minst relevant för verksamhet inom ramen för stabiliseringsoperationer och säkerhetssektorreform (SSR). Det senare omfattar åtgärder och insatser som syftar till att främja uppbyggnad och förstärkning av demokratiska institutioner, rättsvårdande myndigheter och säkerhetsstrukturer.

Försvarsberedningens omvärldsanalys understryker behovet av att implementera och tillämpa *En strategi för Sveriges säkerhet* som Försvarsberedningen presenterade i sin förra rapport. Arbetet med den sammanslagna myndigheten för operativ krisberedskap är ett första steg i implementeringen, men mycket arbete återstår. Med dessa utgångspunkter upprepar Försvarsberedningen att de frågor som måste hållas samman och ses i ett sammanhang är:

- en samlad bild av hot, risker och sårbarheter,
- mål och krav för Sveriges säkerhet,
- handlingsplaner för Sveriges säkerhet,
- samordning av statliga myndigheters förberedelser och hantering av komplexa krissituationer,
- samordning av operativa resurser för krishantering,
- samordning vid investeringar i sektorsövergripande system inom säkerhetsområdet,
- metoder och regelverk inom säkerhet och beredskap,
- prioritering, uppföljning och utvärdering av arbetet med säkerhet vid samhällsviktiga verksamheter och anläggningar,
- tillsyn inom säkerhets- och beredskapsområdet,
- prioritering, uppföljning och utvärdering av arbetet med säkerhet och beredskap vid länsstyrelser och kommuner,
- samordning av forskning och teknikutveckling inom säkerhets- och beredskapsområdet, samt
- informationssäkerhet.

## 2 Värden och intressen

Sverige är en integrerad del av Europa och ett av världens mest globaliserade länder. Vår säkerhet är intimt kopplad till våra grannars och Europas säkerhet. Genom globalisering både påverkas vi av och påverkar andra delar av världen genom mänskliga och ekonomiska kontakter samt flöden av information, varor, tjänster och kapital. Sverige vare sig kan eller vill isolera sig från omvärlden, vilket har fundamentala konsekvenser för Sveriges politik och säkerhet.

I enlighet med FN-stadgans principer har Sverige ett ansvar för att främja internationell fred och säkerhet. Det ligger i vårt intresse att upprätthålla och utveckla bilaterala och multilaterala relationer och strukturer. Sverige värnar om grundläggande värden och intressen både hemma och utomlands. Genom att trygga de kontakter och flöden som är förutsättningar för vårt välbefinnande och samhällets funktion värnar vi våra egna intressen. Kunskap om och förståelse för andra kulturers värderingar bidrar till säkerhet.

Demokrati och mänskliga rättigheter är fundamentala drivkrafter för frihet och fred. Dialog, samarbete och integration främjar säkerhet och utveckling. Multilateralt samarbete är avgörande för hanteringen av de stora globala utmaningarna. Ett starkt FN-system i ett nära samarbete med regionala och andra organisationer är centralt för detta arbete. FN är beroende av medlemsstaternas engagemang för att kunna vara flexibelt och effektivt och för att kunna utveckla förmågor. Sverige och Norden är pådrivande i FN:s reformprocesser.

Genom aktivt deltagande i internationell krishantering bidrar vi till internationell säkerhet, uppfyller våra skyldigheter att skydda och försvarar Sveriges värden och intressen.

Europeiska samarbets- och samverkansformer som bidrar till frihet, fred och välbefinnande i Europa samt till ökad säkerhet och utveckling utanför Europa ska uppmuntras. De flesta utmaningar, risker och hot delar Sverige av naturliga skäl med övriga Europa. Det är mot den bakgrunden som EU:s medlemsstater har tagit fram EU:s säkerhetsstrategi med dess breda säkerhetsperspektiv. I EU:s föreslagna reformfördrag är solidaritetsklausulen, som Europeiska rådet hänvisade till i sin deklaration efter terroristattackerna i Madrid 2004, ett uttryck för den gemensamma viljan att agera solidariskt. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.

Samarbetet inom EU intar i dag en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. EU utgör den främsta plattformen för svenskt agerande internationellt, inklusive i FN. Sverige är pådrivande för utvecklingen av EU som global politisk aktör. Den bredd av utrikespolitiska instrument EU har till sitt förfogande gör unionen till en unik aktör med möjlighet att med kraft agera globalt på flera skilda politikområden. Därför är Sverige starkt engagerat inom ramen för utvidgningen av EU. Europeiska unionen är vidare en av de ledande aktörerna i världen i främjandet av de mänskliga rättigheterna och en stor biståndsgivare.

Sveriges samarbete med Nato har flera motiv. Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och vid internationell krishantering. Genom deltagande i Natoleda insatser får Sverige viktiga erfarenheter för transformeringen av det militära försvaret. Sveriges samarbete är också ett uttryck för viljan att vara en del av och stärka den transatlantiska säkerhetspolitiska gemenskapen. Interoperabilitet utvecklas genom Partnership for Peace (PfP), som omfattar alla länder i Europa och Centralasien. Nato-Rysslandsrådet är ett forum för en särskilt viktig säkerhetspolitisk dialog.

## 3 Globala utmaningar och hot

Utmaningar och hot följer sällan nationella, sektors- och administrativa gränser. Hot och konflikter, även på andra sidan jorden kan påverka oss på många sätt. Globaliseringens gränsöverskridande samarbete, integration och invärdhet främjar positiv utveckling i stora delar av världen. Det finns dock länder och regioner som fortfarande inte tar del av den välståndsspridning som lyfter många människor ur fattigdom. Internationell handel länkar samman regioner och länder, vilket generellt ger ökad säkerhet. Som en konsekvens blir valfriheten i ekonomiska, finansiella, tekniska och kulturella avseenden större och kommunikationen mera robust. Globaliseringen kan också innebära ökad sårbarhet genom att händelser i en del av världen får återverkningar i samhällen långt därifrån.

### Konflikter

Det totala antalet större konflikter i världen har minskat stadigt under de senaste tjugo åren. Demokratins utbredning samt den ökade respekten för mänskliga rättigheter har haft betydelse för denna positiva utveckling. Enligt SIPRI har ingen mellanstatlig konflikt ägt rum under de tre senaste åren och endast tre stycken det senaste decenniet. Det är dock de mellanstatliga konflikterna som historiskt har utmanat staters existens och som uppfattats som mest allvarliga. Dagens väpnade konflikter är huvudsakligen inomstatliga.

Under ledning av olika internationella och regionala strukturer (FN, EU, Nato, OSSE, AU, ECOWAS, OAS, m.fl.) förebyggs och hanteras de flesta regionala tvister och konflikter. Ju tidigare vi kan förutse konfliktmönster och därmed vidta förebyggande åtgärder desto bättre.

Morgondagens mellanstatliga konflikter kommer sannolikt att skilja sig markant från gårdagens. Även de stater som har stora förbandsmassor lägger ner mer tid och kraft på exempelvis IT-krigföring, kärnvapen och elektromagnetiska vapen. Informationsoperationer och psykologisk krigföring är andra former av okonventionella medel som också kan påverka svensk säkerhet och svenska intressen, även om det inte sker med vapen i hand.

Jordens resurser är begränsade och fördelningen av dem mellan nationer och individer är en grundorsak till kriser och konflikter. Befolkningsstillväxt, klimatförändringar och det fortsatta beroendet av fossila energislag skärper konkurrensen, vilket ökar spänningarna i delar av världen. Samtliga led i länders energiförsörjning är strategiskt viktiga och därmed av säkerhetspolitisk betydelse. På flera håll i Mellanöstern, Asien och Afrika föreligger också mer traditionella gräns- och territoriedispyter. I Mellanöstern och Asien paras detta med en betydande upprustning.

Majoriteten av de senaste årens inomstatliga konflikter har kännetecknats av irreguljär krigföring, d.v.s. gerillakrig, väpnade ligor, terrornätverk och nyttjande av stridande förband i mindre grupper. Många aktörer är icke-statliga, vilket vi ser i Irak, Afghanistan, Darfur i Sudan, DR Kongo och Israel/Palestina.

Insatserna i Afghanistan och Irak förändrar synen på konflikthantering. Aktörer vars mål inte är militär seger utan snarare att bryta ned motpartens politiska vilja och beslutsamhet, och som är likgiltiga för civila förluster och krigets lagar, ställer det internationella samfundet inför nya utmaningar i utformningen och genomförandet av krishanterings- och stabiliseringsinsatser. Vidare är en grundläggande erfarenhet från dessa konflikter att det kan vara relativt lätt att vinna kriget, men att det inte betyder att freden är vunnen. State-building är inte lätt att implementera i praktiken.

### **Rustning och militära medel**

I förhållande till det kalla krigets tid har det skett en betydande nedrustning i världen. Militärutgifterna är nu 2,5 procent av världens samlade BNP. Antalet soldater är tjugo miljoner, vilket

innebär en halvering av andelen av världens befolkning till 0,3 procent.

Världens totala militära utgifter har dock ökat under 2000-talet. USA har den överlägset största försvarsbudgeten, nära hälften av de totala utgifterna, och ökar den framför allt genom satsningar på sina militära insatser i Irak och Afghanistan. Ökade försvarsutgifter innebär emellertid inte per automatik en ökad militär förmåga. Används resurserna till att bibehålla stora organisationer och/eller stora personalvolymen behöver den militära förmågan inte öka. Det är först då det sker en modernisering eller reformering som man kan tala om en ökad eller förändrad förmåga. Det senare kan i sin tur medföra ökad förmåga. Mot denna bakgrund ska de ökade försvarsbudgeterna i Kina och Ryssland ses.

Nedrustningsavtal och andra kontrollregimer är betydelsefulla förtroendeskapande medel för säkerhet. Genom avtal kan transparens och förutsägbarhet mellan länder uppnås. Europa har genom CFE-avtalet (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe) sedan 1992 kombinerat begränsningar av mängden tung materiel med informationsutbyte och inspektioner. Avtalet innehåller en särskild flankregel av särskild betydelse för Sverige, då den reglerar den ryska militära närvaron i vårt närområde. 1999 skrevs ett anpassat avtal, som ännu inte har ratificerats av alla parter.

CFE-avtalet är centralt för europeisk säkerhet, inklusive för Norden och Östersjöområdet. Det är därför viktigt att det inte försätts ur spel genom unilateralt agerande och att avtalet ratificeras.

I synnerhet i utvecklingsländer utgör anhopning och okontrollerad spridning av små och lätta vapen ett centralt säkerhetspolitiskt problem, som påverkar utvecklingen av länderna negativt. Inga andra typer av vapen orsakar fler dödsoffer än sådana vapen, vars spridning måste kontrolleras.

Hotet från kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen (CBRN-vapen) står allt högre på den internationella säkerhetspolitiska dagordningen. Både EU:s och USA:s säkerhetsstrategier anger risken för spridning och användning av massförstörelsevapen som ett av de allvarligaste säkerhetshoten,

och det internationella samarbetet mot spridning av dessa vapen har intensifierats. I och med detta fokus är det politiska priset för att använda B- och C-stridsmedel mycket högt, vilket höjer tröskeln för dess användning för stater, men sannolikt inte för terrorister.

Tekniken för att genomföra vissa biologiska attacker är också tillgänglig för fler än bara stater. En biologisk attack behöver heller inte karaktäriseras som just en attack eftersom dess effekter kan märkas successivt och vara extremt svåra att spåra till en aktör.

Enligt SIPRI disponerar Ryssland, USA, Frankrike, Storbritannien, Kina, Israel, Pakistan, Indien och Nordkorea tillsammans över 26 000 kärnvapenstridspetsar och flertalet har påbörjat eller planerar moderniseringsprogram. Även Iran förefaller eftersträva kärnvapen. Det är oerhört viktigt att icke-spridningsfördraget för kärnvapen respekteras samt att Indien, Pakistan och Israel ansluter sig och att Nordkorea återgår till att efterleva fördraget. Antalet kärnvapen i världen måste också reduceras. Samtidigt är det viktigt att kärnvapenländer förbinder sig att inte utplacera ytterligare kärnvapen på andra länders territorier. Därtill måste det rådande moratoriet om kärnvapenprovsprängningar upprätthållas och ytterligare ansträngningar göras för att provstoppsavtalet ska träda i kraft.

### **Energi- och råvaruförsörjning**

Energi har en koppling till säkerhet på flera sätt; genom moderna energiberoende samhällens sårbarhet, kontrollen över energitillgångarna och dess distribution samt genom konkurrens om energitillgångar. Därutöver finns en koppling till klimatförändringar och dess säkerhetsaspekter.

Flöden av råvaror, komponenter och kunskap är sårbara. Handel och ekonomiska strukturer är känsliga för störningar, rykten, sabotage samt för bojkotter, prisändringar och tullar.

Det är ett starkt samhällsintresse att skydda energiflödena och fungerande internationella energimarknader. De aktörer som har kontroll över energiresurserna och över infrastrukturen har därmed också i sin hand ett mycket effektivt medel för att utöva

påtryckningar på köparna. Beroendet mellan aktörer är ofta ömsesidigt. Om tillförseln avbryts får leverantören minskade intäkter och ett minskat förtroende. Situationen kompliceras ytterligare om kontrollen inte är transparent eller om det är oklart vem som egentligen har kontrollen över energiresurserna. Därför behövs tydliga spelregler, särskilt när det gäller nätbunden energileverans.

Även om större staters inflytande på handel och råvaruhantering på andra kontinenter inte nödvändigtvis är ett problem, kan t.ex. Kinas roll i Afrika eller Mellanöstern på sikt få säkerhetspolitiska följder, precis som varit fallet för en del av USA:s och många europeiska staters agerande. I vissa fall kringgås marknaden genom att stater köper in sig i oljefält eller mineralfyndigheter. Morgondagens konkurrens om tillgångar i Barents hav och Arktis kan sannolikt bidra till spänning, möjligen också konflikt om inte havsrätten respekteras.

### Miljöpåverkan och klimatförändringar

De globala miljöutmaningarna och klimatförändringarna hotar oss alla. De utgör de allvarligaste hoten mot människors säkerhet och fundamentala levnadsvillkor. Det råder enighet kring FN:s klimatpanels bedömning att människans agerande har effekter på klimatet. Allvaret understryks av klimatpanelens bedömning, vilken regeringens vetenskapliga råd instämmer i, att förändringarna går fortare än man tidigare beräknat, med snabbt ökande utsläpp i särskilt Kina och Indien. Det kan inte heller uteslutas att utvecklingen kommer till en brytpunkt där det linjära sambandet mellan utsläpp och effekter bryts med en språngvis utveckling så att klimatet förändras snabbare med mycket mer allvarliga konsekvenser än vad som hittills varit möjligt att förutse. Risker finns för irreversibla effekter på de ekosystem som ytterst utgör grunden för mänsklighetens försörjning.

Omställningen till en mer hållbar global utveckling går otvetydigt för långsamt och måste ske på flera nivåer samtidigt. Att dramatiskt minska användningen av fossila bränslen hör till de viktigaste utmaningar som mänskligheten står inför. Globalisering med resurser och tekniksprång för en snabb övergång till ny teknik



och informationsekonomi är viktiga faktorer för att motverka global uppvärmning.

I-länderna har, genom sin höga tekniska och ekonomiska nivå, ett särskilt ansvar att snabbt ändra sin energianvändning bort från fossila bränslen genom energibesparing, ökad energieffektivitet och förnybara energiformer. En fungerande internationell energimarknad är också central för att finna ytterligare incitament för utveckling av en långsiktigt hållbar energiförsörjning. Individens medvetenhet och ansvar är en förutsättning för långsiktighet och förankring av nödvändiga åtgärder. Det politiska ansvaret är stort för att senast 2009 få ett mer långtgående internationellt klimatavtal som omfattar alla viktiga länder. Detta är ytterst en global säkerhetsfråga.

Klimatförändringar påverkar jordens vädermönster och kan därmed inverka på regioners stabilitet och långsiktiga säkerhet. För de områden i världen som beräknas drabbas av störst förändringar innebär dessa en ytterligare risk för påfrestningar som kan orsaka instabilitet och bidra till konflikter. Situationen är särskilt oroande i sårbara områden med svaga stater.

De globala klimateffekterna och de risker och utmaningar de medför är också Sveriges. Även om knapphet och gemensam krismedvetenhet kan stimulera mänskligheten till samarbete, finns det risker att klimateffekter medför ett ökat antal svaga stater, konflikter kring fördelning av alltmer knappa naturresurser, inte minst vatten, samt kraftigt ökande migration (klimatflyktingar). Behovet av ökat internationellt engagemang i drabbade regioner förväntas öka, inklusive behovet av klimatanpassat utvecklings-samarbete och krishanteringsinsatser.

Även om Sverige och närområdet förväntas bli relativt lindrigt drabbat av klimatförändringarna påverkas också vi märkbart. Klimat- och sårbarhetsutredningen har visat hur ett varmare klimat ökar riskerna för översvämningar, ras och skred, störningar i infrastruktur, försämrad vattenkvalitet och negativa hälsoeffekter. Försvarsberedningen stödjer regeringens ambition att ta fram en nationell strategi för miljösäkerhet, i vilken Sverige bör ta vara på och utveckla den kunskap som finns inom området miljö och säkerhet hos svenska aktörer. Ett sådant arbete måste ta hänsyn till

den internationella utvecklingen på området, inte minst inom ramen för EU.

### Naturkatastrofer och olyckor

Storskaliga naturkatastrofer som stormar, översvämningar, torka, jordbävningar och flodvågor påverkar samhällets funktionalitet och säkerhet. Problemen förvärras av klimatförändringarna. I delar av världen är naturkatastrofer ett påtagligt och livsfarligt hot, särskilt där det saknas effektiv krisberedskap.

Sverige och närområdet är relativt väl förskonade från de mest våldsamma naturfenomenen och -förhållandena. Erfarenheten visar dock att samhället är känsligt för avbrott i elförsörjning och andra allvarliga störningar i infrastrukturen. Industrilyckor, stormar, kärnkraftsolyckor och olyckor med koppling till kärnbränsle påverkar Sveriges säkerhet. Estoniakatastrofen påminner oss om risken för olyckor med passagerarfartyg.

I Sveriges närområde kan olyckor och utsläpp till havs få dramatiska konsekvenser. Östersjön och dess utlopp är särskilt känsliga. Stora delar av Östersjöns botten är döda och utvecklingen är negativ. Transporter av olja över Östersjön har mångdubblats under de senaste åren och med allt större fartyg blir riskerna avsevärda. Frågan är inte om utan när det händer en olycka och hur långtgående följderna blir. En olycka av Exxon Valdez storlek, då det läckte ut 42.000 ton olja, skulle kräva saneringsresurser långt utöver dem som finns i Östersjöregionen och orsaka stor förödelse i ett hav som redan är utsatt för mycket stora påfrestningar.

### Organiserad brottslighet och korruption

Den organiserade brottsligheten utgör ett växande hot och blir alltmer internationell. En och samma kriminella organisation kan bedriva verksamhet i flera länder. Brottorganisationerna sprider sina risker genom att bedriva verksamhet inom olika områden som narkotikahandel, prostitution, människohandel, illegal invandring, vapensmuggling, ekonomisk brottslighet, utpressning, penningförfalskning och miljöbrott.

Korruption används av den organiserade brottsligheten för att få politiker, ämbetsmän och näringsidkare att främja brottsliga aktiviteter. Det förekommer också korruption utan direkt samband med organiserad brottslighet. I vissa länder har det vuxit fram en korruptionskultur som innebär att mutor regelmässigt måste betalas för att få ämbetsmän att fullgöra sina uppgifter, för att få en uppköpare eller näringsidkare att ingå ett avtal.

Den organiserade brottsligheten och korruptionen utgör ett hot mot den ekonomiska och politiska ordningen både nationellt och internationellt. Funktionen hos och tilliten till politiska organ, rättsväsende och myndigheter hotas av kriminella eller korrupta element, vilket drabbar samhällets värderingar och funktionalitet.

Sverige och Norden befinner sig på den nedre delen av denna hotskala, men ytterligare insatser krävs för att den organiserade brottsligheten inte ska få vidare fotfäste i Sverige. På många andra håll har dock organiserad brottslighet och korruption en betydligt starkare position. Organiserad brottslighet och korruption är hinder för en väl fungerande demokrati och marknadsekonomi samt ett rättsstatligt samhällssystem.

Med hänsyn till att den organiserade brottsligheten ofta är internationell och har förgreningar i flera länder är det nödvändigt att bekämpa den globalt i samverkan mellan stater och internationella organ. EU:s roll och Sveriges möjligheter att genom EU driva en aktiv politik på den internationella scenen bör särskilt framhållas.

Organiserad brottslighet, korruption och annan kriminalitet bekämpas i första hand genom effektiv utredning och lagföring, vilket kräver modern lagstiftning, effektiva myndigheter och ett väl fungerande internationellt samarbete. Förebyggande insatser är av stor vikt. Arbetet i denna riktning måste fortsätta med stor kraft och bör utvecklas. Det är viktigt att myndigheterna har resurser, kompetens och arbetsmetoder som gör att de på bred front kan ingripa mot organiserad brottslighet och korruption på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Erfarenheten visar att ett öppet demokratiskt samhälle i det långa loppet är den bästa garantin för att inte kriminalitet och korruption

ska underminera ekonomin och den offentliga verksamheten. Det innebär ett starkt motiv för insatser på det internationella planet när det gäller demokratistöd, rättsbistånd och hjälp med att bygga upp och utveckla ett modernt rättssamhälle.

## Terrorism

Terrorism är inte ett nytt fenomen men ett hot som delvis har ändrat karaktär. Långt innan dåden i USA 2001 förekom terroristdåd riktade mot europeiska stater utförda av extrema politiskt präglade grupperingar. I dag är terroristgruppers motiv och mål inte lika tydligt geografiskt och politiskt avgränsade utan förefaller mer komplexa och diffusa med terrorister som verkar i löst sammansatta internationella nätverk. Till trenden hör ett mer urskillningslöst och slumpmässigt dödande av civila. Det är viktigt att länder och organisationer samstämmt och starkare än i dag fördömer allt våld som medvetet riktar sig mot civila. Denna internationella terrorism är gränsöverskridande och global. Det som händer i ett land kan i snabba tidsförlopp leda till hot mot medborgares säkerhet i andra delar av världen.

Den internationella terrorismen är svår att förebygga, skydda sig mot och hantera konsekvenserna av. Genom teknikutveckling, informationsteknologi samt ökad rörlighet av människor, varor och kapital skapas nya förutsättningar och ökad sårbarhet för terrorism. De senaste årens attentat i Madrid, London, Istanbul och Moskva, samt de attentatsförsök som har avvärijts, påminner oss om att hotet från terrorism är påtagligt i Europa. I dagsläget bedöms det direkta hotet mot Sverige och svenska intressen som relativt lågt, men hotbilden kan snabbt förändras.

Ett större terroristattentat i Sverige skulle ställa samhället inför stora utmaningar och politiska påfrestningar. Arbetet med att förebygga, skydda sig mot och hantera konsekvenserna av terroristattentat måste ständigt förbättras på nationell nivå och i internationellt samarbete. Baserat på bland annat Försvarsberedningens tidigare rapporter har en hel del gjorts för att förstärka nationella strukturer och för att utveckla internationellt samarbete. På nationell nivå har säkerhetspolisen fått resursförstärkningar för terrorismbekämpning och samverkansrådet mot terrorism samlar myndigheter för att utveckla och stärka Sveriges

samlade förmåga att bekämpa terrorism. Polisen har fått möjlighet att begära stöd av Försvarsmakten vid storskaliga attentat. Övningar genomförs för att identifiera brister och behov.

Internationellt har Sverige agerat bland annat genom tillträde till en rad FN-konventioner och tillämpning av ett flertal FN-resolutioner på området. Såväl FN som EU har antagit strategier och handlingsplaner för terrorismbekämpning inklusive åtgärder mot radikaliserings, rekrytering till samt finansiering av terrorism.

Säkerhetsarbetet relaterat till terrorism får dock aldrig stanna upp. Det engagemang som finns i dag i Sverige och i internationellt samarbete måste följas upp och utvecklas för att förbättra strukturer, samarbetsprojekt och rättsliga instrument inom ramen för internationella organisationer och nationellt. Sverige bör inför och under ordförandeskapet i EU understryka vikten av att kampen mot terrorism sker i enlighet med rättsstatens principer.

Det är av största vikt att hålla fast vid principen att all terrorism är kriminell och att den oavsett syfte aldrig kan tolereras. Det är lika viktigt att slå fast att rättsliga instrument och lagstiftning måste utgå från värnande av rättsäkerheten och respekt för folkrätt och mänskliga rättigheter.

## **Teknik/IT**

Ett mer tekniskt utvecklat och komplext samhälle präglas i allt högre grad av ömsesidiga beroenden. Informationsteknologin sprids inom olika samhällssektorer, vilket gör att en händelse kan få återverkningar i fler sektorer och att sårbarheten ökar. Avståndets betydelse har minskat och den tid det tar för vissa händelser, exempelvis falsk informationsspridning, att få effekt har krympt avsevärt. Ny teknik, som t.ex. nano- eller informationsteknik, ger oss lösningar men också hot. Denna nya teknik utvecklas sällan av statliga aktörer, utan i allt högre grad hos företag.

IT-relaterade hot kan dramatiskt hota viktiga samhällsfunktioner och livsbetingelser. Avsaknaden av insikt om hoten och skydd mot dessa gör oss sårbara. Krisberedskapsmyndigheten och Stiftelsen för Internetinfrastruktur har visat att av 800 samhällsviktiga myndigheter och företag i Sverige har sextio procent brister i sin

användning av de funktioner som gör dem åtkomliga via Internet. Antingen kan deras servrar användas som mellanhänder i överbelastningsattacker eller saknar de kapacitet att skydda sin verksamhet mot insyn.

Under några dygn i maj 2007 bombarderades estniska myndigheter med miljontals e-postattacker. Det är oklart om en stat stått bakom denna omfattande IT-attack.

Sverige är pådrivande i en internationell konsultationsprocess som syftar till att klargöra de folkrättsliga implikationerna av omfattande IT-attacker. Det är viktigt att det klargörs att även en omfattande IT-attack från en stat under vissa omständigheter skulle kunna vara en del av, eller t.o.m. utgöra, ett väpnat angrepp för vilket en stat har rätt till självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51.

## 4 Afrika

Afrika drar generellt sett nytta av den växande globala ekonomin genom ökad tillväxt och större ekonomisk handlingsfrihet. Ett första steg mot en regional säkerhetsstruktur kan ses i Afrikanska unionen, som utvecklats till en partner för bl.a. EU för dialog om gemensamma utmaningar mellan Europa och Afrika.

Även om antalet väpnade konflikter har minskat under senare år är regionen fortfarande hårt drabbad av våld och konflikter. Behovet av fredsfrämjande och säkerhetskapande insatser kommer med all sannolikhet att förbli stort under överskådlig tid. Trots stora behov är dock Afrikanska Unionen, liksom enskilda länder, ofta tveksamma till stora utländska truppinsatser. Samtidigt som vikten av afrikanskt ägarskap bör lyftas fram har internationella samfundet ett ansvar för att värna och skydda liv. Därför kommer Afrika fortsätta vara ett viktigt insatsområde för FN, EU och eventuellt Nato framöver. Det är av stor vikt att Afrikas länder samtidigt tar ansvar och stärker sin egen krishanteringsförmåga. EU bör därför fortsätta stödja Afrikanska Unionen och andra regionala organisationer i denna strävan.

De globala problemen med miljöförstöring, klimatförändringar och hälsa accentueras i Afrika och förstärker de problem som den utbredda fattigdomen ger. Utvecklingen i Afrika är avgörande i kampen mot fattigdomen. Afrika är fortsatt den fattigaste kontinenten och mer än 40 procent av befolkningen saknar tillräckligt med mat. Var trettionde sekund dör ett barn av malaria. I Afrika söder om Sahara uppskattas över 22 miljoner människor vara hiv-smittade. Många länder i Afrika har också fortsatt behov av stöd till uppbyggnad av fungerande demokratiska statsstrukturer där ekonomiska och sociala rättigheter respekteras. Långsiktiga

relationer för att stärka afrikanska samhällen är därför fortsatt helt nödvändiga.

Kina har intensifierat sina relationer med olika afrikanska länder, inte minst p.g.a. deras naturtillgångar, vilket ökar Afrikas geopolitiska betydelse. Detta, samt kampen mot terrorismen, återspeglas också i ett ökat amerikanskt intresse för kontinenten.

Sverige och EU har sedan länge ett omfattande arbete för säkerhet och utveckling på den afrikanska kontinenten. Det är viktigt att fortsatt upprätthålla engagemanget i Afrika på flera fronter och i enlighet med EU:s Afrikastrategi betona partnerskap och afrikanskt ägarskap. Det är viktigt att utvecklingspolitik och handelspolitik strävar mot samma mål. För Sverige, Europa och omvärlden i övrigt är de säkerhetspolitiska konsekvenserna av en negativ utveckling i Afrika potentiellt betydande. Stora flykting- och migrationsströmmar innebär utmaningar inte bara för Afrika. Organiserad brottslighet har stor spridningspotential över Medelhavet. I arbetet för att förebygga detta behöver Afrika stöd.



## 5 Asien

Den starka ekonomiska utvecklingen i nästan hela Asien innebär att regionen växer i styrka, vilket skapar förutsättningar för investeringar i välfärd, modernisering och demokrati. Den ökande integrationen av de asiatiska ekonomierna genom handel och investeringar bidrar förhoppningsvis till att det politiska samarbetet och utbytet inom regionen och med omvärlden ökar. Det finns dock en stor spännvidd när det gäller utvecklingstrender i regionen. Bilden är mångfacetterad och rymmer även historiska och geopolitiska låsningar.

De globala utmaningarna med miljö, klimatförändringar och hälsa accentueras i det befolkningsrika Asien med dess snabba urbanisering. Smittsamma sjukdomar kan spridas snabbt och i stor skala även till övriga världen. Sådana transnationella utmaningar kan även orsaka sekundära effekter som stora migrationsströmmar. När det gäller miljöfrågan är Kinas medverkan i en post-Kyotoregim av central betydelse.

Det finns positiva tendenser i vissa svårlösta frågor som utvecklingen på den koreanska halvön och stabiliseringen av Kashmirkonflikten. Inbördeskriget på Sri Lanka ökar dock i omfattning. Spänningar i Taiwansundet finns kvar.

Den senaste utvecklingen i Burma visar att Asien fortfarande rymmer repressiva regimer som allvarligt kränker mänskliga rättigheter. De allvarliga politiska motsättningarna i Pakistan är oroande för hela regionen. Terrorism och separatism förekommer i regionen och får effekter även i övriga världen. Flera av staterna i Asien är instabila och har svårt att själva hantera sina problem kopplade till fattigdom, sociala spänningar och intern maktkamp. I ett antal länder kvarstår allvarliga problem med bristande respekt

för de mänskliga rättigheterna. Långsiktigt och samordnat internationellt engagemang är därför viktigt.

Territoriella dispyter och militära förmågor har fått ökad uppmärksamhet. Japan har en betydande modern militär arsenal, Kina moderniserar och satsar stora summor på sitt militära försvar, samtidigt som USA har betydande militära resurser i Asien. Den ibland hårda politiska retoriken bör dock inte dölja det faktum att den ekonomiska utvecklingen har skapat ett starkt och växande ekonomiskt beroende mellan t ex Kina och Japan och inte minst mellan Kina och Taiwan.

Kina drar stor nytta av globaliseringen som ger landet en starkare position i världen. Detta utmanar bilden av USA som den långsiktigt dominerande supermakten i världen. När Kina stärker sin roll som global aktör och visar ökat engagemang i multilaterala organisationer måste Sverige, särskilt i en europeisk kontext, föra politisk dialog med Kina. EU har en gemensam dialog om mänskliga rättigheter med Kina.

Utvecklingen är mångfacetterad. Kina är på samma gång ett högteknologiskt industrialiserat land och ett utvecklingsland. Den ekonomiska och sociala liberalisering som kommit ett växande antal kinesiska medborgare till del och lyft flera hundra miljoner människor ur extrem fattigdom, står i skarp kontrast till den utbredda fattigdom som fortfarande råder i det inre av landet.

Kina brottas med stora miljöproblem, hälsoproblem och svårigheter att fördela välstånd, vilket också utmanar den kinesiska regimens handlingskraft och förmåga att prioritera.

Kina är fortfarande en kommunistisk enpartistat som dock för en pragmatisk politik med betoning på stabilitet och marknads-ekonomi. Kina är det land i världen som avrättar flest människor, och på snart sagt alla områden är situationen avseende mänskliga rättigheter otillfredsställande. Det är angeläget att omvärlden fortsätter försöka påverka Kina att utvecklas i demokratisk riktning med respekt för grundläggande mänskliga rättigheter. Kinas demokratisering är en av världspolitikens stora frågor. Den är också avgörande för en fredlig lösning av Taiwan-frågan.

Betoning på stabilitet präglar även Kinas utrikespolitik, vilket återspeglas i bilaterala relationer och det ökade engagemanget i multilaterala organisationer. Kinas roll det senaste året i sexpartssamtalen om Nordkorea och i Sudan har lyfts fram som positiva exempel i sammanhanget. Även retoriken avseende Taiwan mildrades vid partikongressen i oktober 2007. Kina och Ryssland är gamla rivaler och konkurrerar om inflytandet i Centralasien med dess rika naturtillgångar. Relationen med Ryssland har emellertid förbättrats under senare år och Shanghai Cooperation Organization (SCO) fungerar som dialogforum mellan dessa båda och de centralasiatiska republikerna.

## 6 Mellanöstern

Den instabila situationen i det vidare Mellanöstern har djupa sociala och ekonomiska rötter. Det demokratiska underskottet och bristerna när det gäller mänskliga rättigheter hämmar utvecklingen. Arbetslöshet, kvinnors bristande demokratiska och sociala rättigheter och stora skillnader i fördelningen av välstånd är viktiga orsaker till mänskligt lidande och konflikter.

De rika energitillgångarna i Mellanöstern är en potentiell källa till rikedom, men dessa fördelas ojämnt mellan och inom länder. En diversifiering av ekonomierna i dagens oljestater är nödvändig för en hållbar ekonomisk utveckling. Regionens oljetillgångar är också den kanske viktigaste orsaken till omvärldens starka intressen i området.

Miljöproblemen och problem med vattenförsörjning i regionen är tydliga. Kampen om vattentillgångarna underblåser konflikter. Föroreningar från oljeutvinning och andra industrier orsakar betydande miljöpåverkan i regionen och förvärras av att de flesta länder saknar effektiv miljölagstiftning och institutioner för att upprätthålla en sådan.

Kulturella, religiösa, sociala och politiska skillnader inom och mellan länder kan utnyttjas av extrema grupperingar och underblåsa instabiliteten i regionen men också internationella relationer i övrigt. För att möta dessa utmaningar krävs förtroendeskapande åtgärder präglade av kunskap, tolerans och respekt för mänskliga fri- och rättigheter. EU:s Barcelonaprocess är ett exempel på ansträngningarna att stärka banden mellan Europa och Medelhavsområdet. Turkiets väg mot EU-medlemskap

spelar en viktig roll för att främja samarbetet mellan Europa, Mellanöstern och den muslimska världen.

Den israelisk-palestinska konflikten har, vid sidan av det mänskliga lidande som den medför, stor symbolisk betydelse och används för att legitimera andra konflikter i regionen. Därför behöver det internationella samfundet påverka både Israel och den palestinska myndigheten att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med ingångna avtal. Samverkan behövs också för att undvika att den palestinska myndigheten faller sönder. En självständig demokratisk och ekonomiskt bärkraftig palestinsk stat är en förutsättning för varaktig fred.

Av avgörande betydelse för säkerheten i regionen är även situationen i Irak, där samtliga grannländer har intressen. Flera konflikter pågår samtidigt och involverar såväl amerikanska och internationella koalitionsstyrkor som irakiska säkerhetsstyrkor och olika inhemska fraktioner. Den amerikanska koalitionen befinner sig i dag i Irak på den irakiska regeringens begäran med stöd av FN:s säkerhetsråd. I de pågående diskussionerna om koalitions fortsatta närvaro i Irak är det centralt att FN får en starkare och tydligare roll som bygger på politiska lösningar.

Irak efterlyser ett större europeiskt engagemang och EU bör ha en tydligare roll genom bl.a. politiskt stöd, handel, investeringar och kapacitetsuppbyggnad. Risken för en växande humanitär katastrof understryker vikten av europeiskt samordnat agerande.

I Afghanistan är utvecklingen mot fred och demokrati hotad. Trots vissa framsteg under de senaste åren – t ex folkvalda institutioner, positiva hälsotal och förbättrade utbildningsmöjligheter - återstår ett antal svåra hinder. Det faktum att centralmakten inte lyckas förse befolkningen på landsbygden med tillräcklig säkerhet och utveckling medför ett trovärdighetsproblem för regeringen. Kapacitetsbristerna i förvaltningen är stora och korruptionen omfattande, vilket undergräver befolkningens förtroende för regeringen och därmed för demokratin. De kommande president- och parlamentsvalen under 2009/2010 kan bli avgörande för att konsolidera den demokratiska processen i landet.

Samtidigt har våldet i Afghanistan ökat markant de senaste åren. Den omfattande och ökande narkotikaproduktionen är intimt

kopplad till de omstörtande krafterna. På säkerhetssidan kommer fortsatt internationell närvaro att krävas. Stödet till de afghanska säkerhetsstrukturerna är avgörande. Utbildning av afghansk polis och militär har gjort framsteg och bör utökas. Utvecklingen i Afghanistan är beroende av ett långsiktigt engagemang från internationella samfundet, som måste fortsätta ansträngningarna för säkerhet och utveckling. Sveriges engagemang i Afghanistan är långsiktigt.

En lösning på de afghanska problemen kräver ett regionalt angreppssätt. Relationerna mellan Afghanistan och Pakistan förblir ansträngda trots försök att minska spänningarna. Så länge taliban och al-Qaida har en fristad i de pakistanska gränsområdena mot Afghanistan kan kampen mot dem inte på ett avgörande sätt vinnas. Det återstår att se hur det förvärrade politiska läget i Pakistan kommer att påverka utvecklingen i Afghanistan. Afghanistan påverkas även av utvecklingen i Iran.

Krishanteringen i Afghanistan är ett tydligt exempel på en stor utmaning för Europa och europeiska institutioner, liksom för hela internationella samfundet. En starkare betoning av utvecklingsinsatserna i Afghanistan är av fundamental betydelse för säkerhet och samhällsbyggande. Det berör EU:s olika åtaganden samt inte minst FN:s övergripande roll. Situationen i landet visar tydligt behovet av långsiktig och bred krishantering, där olika instrument bör kopplas samman och samordnas på ett tidigt stadium. Händelseutvecklingen i landet kommer, vid sidan av den mycket allvarliga situationen för den afghanska befolkningen, att ha avgörande betydelse för Nato:s trovärdighet som krishanteringsorganisation.

Oron för spridning av kärnvapen präglar det vidare Mellanöstern. Det finns en oro för att Iran kan komma att förfoga över kärnvapen. Det faktum att Israel besitter kärnvapen skapar ytterligare spänningar. Den politiska turbulensen i Pakistan är generellt sett allvarlig och inkluderar risken för att landets kärnvapen hamnar i orätta händer. Situationen understryker vikten av respekt för internationella avtal och IAEA:s arbete.

## 7 USA

USA är sammantaget sett den enda supermakten och kommer under överskådlig tid ha en dominerande roll i det internationella systemet, såväl ekonomiskt, teknologiskt, militärt som politiskt. Den snabba ekonomiska tillväxten i framför allt Kina, men även Indien och Europa påverkar den globala maktbalansen. Under överskådlig tid finns dock inte någon stat som kan utmana USA militärt.

USA är den centrala aktören i fem regionala säkerhetssystem; på västra halvklotet, i Stilla havet, i Asien, i Mellanöstern och i Europa, som tillsammans omfattar mer än hälften av jordens länder.

Efter terroristattentaten den 11 september 2001 präglas det amerikanska samhället av en betydande oro. Den amerikanska administrationen understryker att man befinner sig i krig. Det är mot den bakgrunden omfattande resurser har satsats för att öka säkerheten på amerikanskt territorium, vilket på federal nivå manifesteras av Department for Homeland Security (DHS). Säkerhetsarbetet handlar i stor utsträckning om att förhindra att personer och gods som förknippas med hot når USA via en omfattande flygtrafik och cirka 25 miljoner containrar varje år.

Det finns en övergripande värdegemenskap mellan USA och Europa, även om det finns skillnader som tydliggörs i synen på dödsstraff, rättsäkerhet vid terroristbekämpning, värdet av Kyotoavtalet och oenigheten kring invasionen av Irak. USA fortsätter att framhålla de europeiska staterna som sina viktigaste allierade, även om intensiteten i kontakterna varierar över tid. USA välkomnar den höjda ambitionsnivån i den transatlantiska relationen som Frankrike och Tyskland signalerat på senare tid.

Hur den transatlantiska relationens framtid ser ut beror på både USA:s och EU:s agerande. USA:s fortsatta engagemang i Europa är centralt för den europeiska säkerheten. USA ser fortfarande Nato som sitt främsta ramverk för säkerhetssamarbete, och understryker att dess breda dialog nu omfattar ett 60-tal länder i hela Europa, Centralasien, Medelhavsområdet och Mellanöstern. Samtidigt förespråkar man ett nära samarbete mellan EU och Nato. Ett vidgat perspektiv på utmaningar och hot har medfört att de frågor som kan kopplas samman med den transatlantiska relationen också ökat i antal, vilket ökar möjligheterna till ett utvecklat samarbete med EU. Detta inkluderar frågor som i USA hanteras inom ramen för Homeland Security.

Det är sannolikt att USA:s geostrategiska perspektiv även framgent kommer att präglas av relationen till stater och organisationer som uppfattas hota USA, amerikanska allierade, vänner eller intressen. Även säkrandet av handel, tillgång till energi (främst olja) och strategiska flöden är viktigt. Det är ett gemensamt europeiskt och amerikanskt intresse att agera för att säkra strategiska flöden samt begränsa spridning av massförstörelsevapen och terrorism. USA:s medverkan i en post-Kyotoregim är av central betydelse. USA fortsätter att engagera sig globalt, särskilt i Asien, för att föra strategisk dialog med nyckelländer och för att värna sina intressen.

Krisberedskap finns på alla nivåer i det amerikanska samhället, från individer till federal nivå. I vissa fall, som i Kalifornien, är denna beredskap väl övad efter erfarenheter från naturkatastrofer, kriser och olyckor. Det finns mycket goda erfarenheter av sektorsövergripande samordning, finansieringsprinciper och krishantering som också Sverige har anledning att lära av.



## 8 Ryssland

Dagens Ryssland är till skillnad från det kejsrerliga Ryssland och Sovjetunionen inget imperium, utan en nationalstat där ryssar utgör den överväldigande (85 procent) majoriteten. Den ryska politiska ledningen vill dock gärna se Ryssland som en stormakt. Med utgångspunkt i detta eftersträvar regimen att Ryssland ska stärka sitt ekonomiska och politiska inflytande, såväl globalt som i sitt närområde.

Ryssland har vetorätt i FN:s säkerhetsråd och förfogar över sextio procent av världens kärnvapenarsenal. Därtill utgör de stora energitillgångarna ett användbart påverkansmedel i utrikespolitiken. Oaktat detta är det svårt att beskriva Ryssland i termer av en global stormakt. Den ryska ekonomin är bara en åttandedel av EU:s och en sjättedel av Kinas. Sovjetunionen hade världens tredje största befolkning, men Ryssland är nu det nionde största landet med en befolkning på 140 miljoner som minskar med cirka 700 000 personer per år, främst till följd av ohälsa, men också social otrygghet. Antalet HIV-smittade beräknas vara kring en miljon.

Ryssland är världens största gas- och näst största oljeproducent. Efter en femdubbling av oljepriset på åtta år inbringar exporten enorma summor till statskassan. Samtidigt är Ryssland i ökande grad beroende av omvärlden; 70 procent av exporten går till EU-länder och Ryssland kommer under överskådlig tid att vara beroende av USA och EU, vilket dämpar risken för allvarlig kollisionskurs med dem. Påtryckningar mot grannländer, främst de som tidigare hörde till Sovjetunionen, är dock ett faktum som inger oro.

De ryska handelsströmmarna genom Östersjön har flerdubblats och en gasledning planeras, vilket ökar det ryska intresset i regionen. Det ligger i Sveriges intresse att noga följa denna utveckling och att verka för Rysslands integrering i det växande samarbetet i Östersjöregionen.

Den ekonomiska tillväxten innebär att hushållsinkomsterna ökar, vilket främjar den personliga rörelsefriheten och framväxten av en rysk medelklass. Den inrikespolitiska utvecklingen med auktoritära drag är emellertid oroande. Försvarsberedningen har flera gånger tidigare berört den stora vikt som regimen tillmäter stabilitet snarare än demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter, vilket får återverkningar på det politiska livet, det civila samhället och massmedia. I syfte att stärka presidentens och Kremls kontroll över det ryska samhället har det statliga inflyandet över viktiga sektorer stärkts. Det har blivit svårare för den politiska oppositionen att verka. Flera personer som vågat vara kritiska har omkommit under oklara omständigheter.

Dagens Ryssland präglas inte av någon stark ideologi. Det officiella Ryssland lägger dock ökad vikt vid patriotism och nationalism. I högsta grad oroande är de utlänningsfientliga och ibland rent rasistiska tendenser som förekommer i det ryska samhället.

Den politiska eliten kontrollerar en stor del av näringslivet – direkt genom eget personligt ägande eller indirekt – och den ryska politiken drivs i hög grad av personliga intressen. Situationen kan beskrivas som en statskapitalism som bygger på personliga vinstintressen med hög grad av korruption. Eftersom eliten värnar om sina ekonomiska intressen styrs politiken ofta av kortsiktiga, personliga överväganden. Kortsiktigheten i det politiska beslutsfattandet gör att det finns en betydande osäkerhet rörande utvecklingen även på bara några års sikt, en osäkerhet som förstärks av presidentens stora personliga makt.

Även om kortsiktigheten är påfallande så finns det också tydliga drag av strategiskt tänkande. Detta gäller såväl synen på landets energitillgångar som satsningen på de väpnade styrkorna och andra delar av säkerhetssektorn.

Korruptionen är betydande i det ryska samhället och risken finns att korruption sprids när ryska företag etablerar sig i andra länder

eller köper upp utländska företag. Risken för att ryska aktörer genom mutor försöker påverka beslutsfattare i andra länder är redan i dag en realitet.

Miljöproblemen i Ryssland är allvarliga, särskilt i de stora industriregionerna där utsläppen orsakar luftföroreningar, förgiftning av grundvatten, skogsdöd, ohälsa, surt regn osv. Den kraftigt ökade oljetrafiken på Östersjön medför potentiellt mycket allvarliga miljörisker och kräver uppmärksamhet från samtliga berörda strandstater. Risk för spridning av radioaktivt material är ett stort problem och radioaktivt avfall har också dumpats i havet runt Rysslands kuster. Till de positiva momenten i utvecklingen hör att Ryssland undertecknat och ratificerat Kyotoavtalet. Det råder dock oklarhet kring i vilken utsträckning avtalet kommer att följas.

I takt med en allt starkare ekonomi har Rysslands militärutgifter, från att ha legat på en låg nivå under 1990-talet, ökat under 2000-talet. Det resulterar i modernisering i form av utbyte av föråldrad materiel och intensifierad övningsverksamhet med därav åtföljande höjd operativ förmåga, samt i bostadsbyggande och andra sociala åtaganden för officerare och soldater.

Det är ännu för tidigt att bedöma vilka effekter de ökade försvarssatsningarna kommer att ha på sikt och det är inte nödvändigtvis negativt att en modernisering sker av det ryska försvaret. Det finns för närvarande en tydlig trend att den ryska operativa förmågan ökar. Ryssland kommer dock inom överskådlig tid att ha begränsad förmåga till konventionella militära aktioner utanför det egna territoriet. Ryssland har i dag inte kapacitet för annat än militära aktioner riktade mot grannländer med begränsad försvarsförmåga. Ryssland vill behålla en miljonarmé av mobiliseringskaraktär samtidigt som de reella satsningarna sker mot snabbinsatsförband. Landet satsar även på att modernisera sina strategiska kärnvapenstyrkor.

Under förutsättning att Ryssland även fortsatt åtnjuter fördelarna av höga gas- och oljepriser finns anledning att anta att försvarssatsningarna kommer att fortsätta. Givet detta kan man också anta att den militära förmågan kommer att öka. Det är därför viktigt att Sverige fortsätter att noga följa den politiska, ekonomiska och militära utvecklingen i Ryssland.

I utrikespolitiskt hänseende kommer det ryska agerandet mot länder som tidigare ingick i Sovjetunionen att vara ett lackmustest på vilken väg Ryssland väljer. Rysslands förhållande till och agerande gentemot dessa länder de närmaste åren kommer definiera vår syn på Ryssland. Solidariteten mellan EU-staterna är viktig i detta sammanhang.

Svensk rysslandspolitik ska verka för dialog mellan EU och Ryssland, både för att kunna ställa gemensamma krav på och för att engagera Ryssland. I de övriga samarbetsfora där Sverige och Ryssland möts bör det europeiska perspektivet vara grund för svensk hållning. Utan en EU-gemensam rysslandspolitik begränsas möjligheterna att utnyttja den breda uppsättning instrument som EU-samarbetet erbjuder för att hantera de möjligheter och utmaningar som är knutna till Ryssland. Detta understryker vikten av att engagera Ryssland i internationellt samarbete och arbeta för att utvecklingen inte skall gå mot ökad isolationism.

## 9 Europa

Samarbete, integration och handel är stabilitetsskapande. Europa präglas av ömsesidiga beroenden och gemensam säkerhet. Politiska beslut i ett europeiskt land påverkar andra europeiska länder. Många utmaningar och hot är dessutom gemensamma för de europeiska staterna. Detta påverkar hur Sverige agerar för att hantera aktuella utmaningar och hot. Det betyder också att Sverige på ett trovärdigt sätt måste kunna bidra till den europeiska säkerheten med olika typer av förmågor och resurser.

Europeisk integration främjar frihet och fred samt förhindrar en återgång till europeisk splittring och konflikter. Europeiska unionen är en motor i processen genom sin unikt breda omfattning av politikområden och instrument för att möta de utmaningar de europeiska länderna står inför. EU:s utvidgning och integration, i vilka de gemensamma värderingarna spelar en grundläggande roll, främjar säkerhet och utveckling. I dag omfattar unionen 27 länder och ytterligare sju länder har perspektiv av medlemskap. Dessutom är Norge, Island och Schweiz samt Europas minsta stater i praktiken djupt integrerade trots att de inte är medlemmar.

EU:s utvidgnings- och integrationsinstrument är stabiliserande, och möjligheter till medlemskap för Turkiet och länderna på västra Balkan gynnar europeisk säkerhet. Riksdagen är enig om att därutöver Ukraina, Vitryssland och Moldavien bör ges medlemskapsperspektiv i unionen, vilket inte utesluter andra länder. Det är samtidigt en utmaning för EU att omfatta allt fler kulturer, intressen och perspektiv, vilket understryker vikten av reformering av unionen.

Den av Europarådet fastställda Europakonventionen till skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter är ett konkret uttryck för den europeiska värdegemenskapen. Europadomstolen har en central roll för att säkerställa att Europakonventionen efterlevs. Genom förslaget till nytt EU-fördrag avser också unionen ansluta sig till konventionen.

EU har en viktig roll för att värna medlemsstaternas värden och intressen samt för att bidra till säkerhet och utveckling. För detta behöver unionen effektivt kunna använda och samordna sina instrument. För det krävs långsiktighet och helhetstänkande samt – inte minst – politisk vilja från medlemsstaterna. EU:s reformfördrag bidrar till detta.

EU:s breda säkerhetsperspektiv har tillkommit successivt. En bättre krisberedskap och samordning på EU-nivån är en naturlig utveckling när utmaningarna och hoten är gemensamma och inte tar hänsyn till nationella gränser. Medlemsstaternas förmåga att solidariskt stödja ett medlemsland som drabbats av kriser behöver stärkas samtidigt som förmågan att ta emot hjälp bör utvecklas ytterligare. Även en fortsatt utbyggnad av snabba och behovsstyrda mekanismer för krisberedskapsåtgärder är angelägen. EU bör fortsätta utvecklas för att kunna ge tidig förvarning och skapa gemensamma lägesbilder.

Europa måste kunna hantera de kvarstående utmaningarna på västra Balkan, inklusive Kosovos status. Spänningen mellan Turkiet och Cypern återkommer ständigt, inte minst inom ramen för samarbetet inom EU och mellan EU och Nato. Utvecklingen på västra Balkan och relationerna med såväl Turkiet som Ryssland, liksom den fortsatta utvidgningsprocessen, kommer fortsätta att utmana EU och dess trovärdighet som krishanterare och integrationsfrämjare. Det är också viktigt att handlingskraften i säkerhetspolitiska frågor hålls uppe i både EU och Nato.

Nato har utvecklats och utvidgats och är i dag en ledande krishanteringsorganisation. Samtidigt består Natos roll som transatlantisk försvarsallians med ömsesidiga försvarsgarantier. Nato, inklusive partnerskapssamarbetet och övriga samarbetskonstellationer, är ett centralt säkerhetspolitiskt forum

för dialog och samarbete mellan Nordamerika, Europa, och Centralasien. Det breda deltagandet är säkerhetsskapande och en framgång i sig. Nato är fortfarande en fundamental organisation för USA:s och Kanadas engagemang för europeisk säkerhet. Inte minst ligger det i Nordens intresse att de transatlantiska förbindelserna förblir starka och relevanta för alla parter.

Relationen mellan EU och Nato är viktig för att åstadkomma effektiv krishantering med såväl civila som militära instrument. För närvarande fungerar emellertid den institutionella relationen bristfälligt, vilket kan få negativa konsekvenser inte minst för de områden där både Nato och EU är engagerade samtidigt i krishanteringsinsatser. Det krävs engagemang och beslutsamhet på högsta politiska nivå för att lösa dessa problem.

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) är en viktig grund för unionens bidrag till globalt säkerhetsarbete. Genom den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens bidrar medlemsstaterna till utvecklingen av EU:s civila och militära krishanteringsförmåga. När det gäller militär krishantering har såväl Nato som EU utvecklat snabbinsatsförmåga, genom Nato Response Force (NRF) och EU:s koncept för stridsgrupper (EU Battle Group/BG). En viktig skillnad är att NRF är avsedd för betydligt större militära insatser än EUBG. Uppbyggnaden av snabbinsatsförmåga är en av FN efterfrågad del av en krishanteringsförmåga som både möjliggör och rymmer mer långsiktig konflikthantering. Motsvarigheten på den civila sidan, Crisis Response Teams, tillkom på svenskt initiativ. Konceptet bör stärkas, vilket ska vara en fortsatt svensk prioritering.

Länderna i Europa öster om EU och Nato, i södra Kaukasus och i Centralasien bygger nu sin självständighet utifrån svåra förutsättningar i ett totalitärt arv. Demokratin har gjort begränsade framsteg i bräckliga statsbildningar. Den ekonomiska utvecklingen går normalt snabbare, särskilt i de energirika länderna. Det är viktigt att länderna kan bygga sin suveränitet och demokrati samt själva bestämma över sin framtid. Ryssland måste fullt ut respektera deras självständighet och rätt att utforma sin säkerhetspolitik. Gamla tiders föreställningar om en stormakts

maktsfär eller inflytelsezoner har ingen plats i det moderna Europa där små länder har samma rättigheter som stora.

EU måste erbjuda de ovan nämnda länderna samarbete och integration. Området kring Svarta havet skulle kunna följa Östersjöområdets exempel och utvecklas till en zon av stabilitet, välstånd och demokrati i ett gemensamt Europa. Den beprövade europeiska modellen med integration och samarbete bör också ingå i en lösning av de olösta konflikterna i Moldavien, i Georgien och om Nagorno-Karabach.



## 10 Norden och Östersjöregionen

Norden och Östersjöregionen präglas av stabilitet, dialog, och samarbete på en aldrig tidigare skådad nivå. Detta underlättas av betydande värdegemenskap länderna emellan. Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige har stora likheter politiskt, historiskt, kulturellt och språkligt. Estland, Lettland och Litauen står Norden nära. EU:s och Nato:s utvidgning i Östersjöregionen har bidragit till att göra denna del av världen till en av de stabilaste och säkraste.

Samtliga Östersjöstater utom Ryssland är EU-medlemmar och inom EU finns ett gemensamt ansvar för varandras säkerhet. Norden och Östersjön utgör en lugn del av världen som de europeiska strukturerna hanterar. USA:s fortsatta engagemang är dock viktigt.

Östersjön och dess utlopp utgör vitala intressen för alla Östersjöstater. Dessa intressen är ekonomiska, miljömässiga och säkerhetspolitiska. De gemensamma intressena är en grund för långtgående samarbete och samverkan. Det finns i dag bl.a. en flora av utbyten och samarbeten inom områdena övervakning och krisberedskap i Östersjön.

Arktis och Barentsregionens strategiska betydelse ökar, främst till följd av den växande efterfrågan på naturtillgångar. Vidare skapar smältande isar stora problem, men också nya farleder som påverkar säkerheten i området. Utvecklingen kommer under lång tid att ha återverkningar för de nordiska länderna.

Trots betydande stabilitet och säkerhet finns det en rad utmaningar som kräver uppmärksamhet och behöver mötas genom utvecklat bilateralt och multilateralt samarbete. Sverige, som största

strandstat i Östersjön, har både en möjlighet och ett ansvar att påverka utvecklingen. Östersjöns miljö är utsatt för mycket stora påfrestningar. Transporterna på Östersjön har ökat dramatiskt de senaste åren och allt pekar på en fortsatt långsiktig ökning av framför allt oljetransporterna. De miljömässiga konsekvenserna av en större olycka med tankfartyg inblandade kan bli mycket allvarliga. Flödena är dessutom vitala ekonomiska intressen för Östersjöstaterna och därmed ytterst skyddsvärda för de stater de berör. Samtidigt är de potentiella mål för eventuella antagonister.

Ett viktigt steg är att inventera alla relevanta tillgångar för bl.a. olyckshantering, smittspridningshantering, vaccinfremställning och IT-skydd i Norden och Östersjöregionen. Därefter bör det ske en översyn av vilka tillgångar och förmågor som verkligen är tillgängliga och vilka som kan samverka i händelse av akut behov.

Det är ett vitalt intresse för samtliga stater i regionen, inte minst för Estland, Lettland och Litauen, att trygga energitillförseln. För att förbättra försörjningstryggheten i de baltiska länderna bör dessa erbjudas integration i den gemensamma nordiska elmarknaden.

De rysk-tyska planerna för gasledningsprojektet Nord Stream i Östersjön har genererat starka reaktioner i flera Östersjöstater. Enligt folkrätten har stater en långtgående rätt att lägga ut ledningar i hav. Frågan har emellertid flera dimensioner som nog behöver övervägas.

Å ena sidan innebär ledningen, om den blir verklighet, en möjlighet att begränsa ytterligare ökning av den omfattande fartygstrafiken i Östersjön, vilken utgör ett potentiellt miljöhot. Nord Stream kan också bli ett ytterligare led i den ekonomiska integrationen mellan Ryssland och andra europeiska länder. Vidare är ledningen ett steg i att trygga tillförseln av energi i Europa.

Å andra sidan bekräftar ett byggande av Nord Stream ett fortsatt beroende av fossila energikällor. Östersjön är redan i dag mycket känslig för störningar och miljökonsekvenserna av att dra en ledning på Östersjöns botten kan bli allvarliga. Östersjön är dessutom ett av världens mest min- och ammunitionstäta hav, vilket förstärker dess utsatthet. Den information som hittills redovisats visar att den valda huvudsträckningen i den svenska

ekonomiska zonen i Östersjön och nära Gotland går genom ett antal miljömässigt mycket riskfyllda områden.

Vidare kommer den ryska staten genom sitt majoritetsägande i Gazprom att ha ett betydande inflytande över ledningen, som därmed blir delvis statskontrollerad och politiskt styrd. En gasledning är ett exempel på ett flöde av vitalt intresse. Ett sådant är det alltid legitimt att skydda. Det ligger i svenskt intresse att övervakning och skydd av sjötransporter och eventuella gasledningar kan ske i samarbete mellan Östersjöstaterna.

I den fortsatta processen för gasledningsprojektet bör Sverige verka för några viktiga principer. Med hänsyn till Östersjöns utsatta läge ska strikta miljökrav vara utgångspunkten för analysen av gasledningen. Försvarsberedningen utgår från att den miljökonsekvensbeskrivning som bolaget är ålagd att lämna redovisar jämförelser av den föreslagna sträckningen med alternativa huvudsträckningar som är fördelaktiga ur miljösynpunkt. För att undvika tvister och konflikter och främja leveranssäkerhet måste ledningen vara underkastad den europeiska energistadgan (European Energy Charter) i dess relevanta delar. Transparens i fråga om ägande och drift av en ledning är också centralt.

För att öka säkerheten i Östersjön bör den regionala samordningen vidareutvecklas genom att öka befogenheterna hos övervaknings- och kontrollinstanser i Östersjön. Detta bör kompletteras med tydligare sanktionsregimer för dem som riskerar/orsakar olyckor eller påverkar miljön negativt. Ökad kontroll av de faktorer som i första hand orsakar olyckor, som onykterhet, bristande vakenhet och fel på sambands- och radarsystem, skulle öka säkerheten.

Sverige bör ta initiativ till en gemensam civil havsövervakning av Östersjön (av samma typ som den svenska kustbevakningen) för de åtta strandstater som ingår i EU. Den ska vara öppen för insyn och samarbete med Ryssland. Eftersom flera av länderna utnyttjar förmågor kopplade till sitt militära försvar kan dock samarbetet i vissa delar komma att bli civil-militärt.

På myndighetsnivå har initiativ tagits till militärt samarbete avseende bl.a. utbildning och delad infrastruktur mellan Norge och Sverige. Denna typ av samarbete bör utvidgas till att omfatta även

Finland och Danmark. Likaså bör Estland, Lettland och Litauen omfattas av det ökade samarbetet kring Östersjön.

# 11 Sveriges krisberedskap

Den nationella krisberedskapen angår alla nivåer i samhället; individer, företag och arbetsplatser, kommuner och län liksom landets högsta politiska ledning. En väl fungerande krisberedskap kräver medvetenhet om det personliga ansvaret och kunskap på alla nivåer om hur man snabbt och effektivt agerar i händelse av en kris. Individerna utgör den grund på vilken samhällets krishantering vilar. I dag finns en begränsad gemensam förståelse i det svenska samhället för vad en allvarlig kris innebär och vad som krävs för att hantera den. En sådan gemensam förståelse är viktig för att skapa balans mellan förväntningar och ansvar på olika ansvarsnivåer.

En större kris eller katastrof där många människor och stora värden riskerar att skadas kännetecknas av att den direkt eller indirekt både påverkar och kräver samordnade insatser från flera olika samhällssektorer. Vilka sektorer och ansvarsnivåer som påverkas och på vilket sätt detta sker är ofta svårt att föreställa sig.

Vid en större kris som en pandemi kan akut resursbrist uppstå. Den största utmaningen är dock oftare att inom kort tid samordna befintliga resurser. Vid en större kris måste resurser som i vardagen är utspridda över många olika aktörer och oftast över en stor geografisk yta snabbt kunna samlas och utnyttjas samordnat. Den tid som går från det att en händelse uppstår och till dess att tillräckligt med resurser finns tillgängliga är ofta avgörande för hur effektivt man kan bedriva krishanteringsarbetet, men även för hur detta arbete kommer att bedömas i efterhand. Det ställer stora krav på en snabb och korrekt analys, vilket är svårt i de kaotiska förhållanden som ofta råder vid en kris.

En fungerande och väl planerad samordning mellan olika ansvarsnivåer i samhället är avgörande för krishanteringen. Den

lokala, regionala och nationella nivå måste koordineras med utgångspunkt i att lösa krisens alla dimensioner. I vissa fall kommer även den internationella nivån och EU-nivån att behöva delta i detta koordineringsarbete. FN är en relevant aktör, varför det är angeläget att stärka FN:s Situation Center och Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA.

Försvarsberedningen påpekade redan i sin förra rapport vikten av att följa utvecklingen av EU:s säkerhetsarbete och skapa former för tvärssektoriell samverkan mellan svenska och europeiska funktioner. EU måste förbättra sin förmåga att snabbt kunna koordinera medlemsländernas information, analys och insatser.

Ansvarsprincipen – att den som ansvarar för en fråga under normala omständigheter även ska göra det under en kris – bör utvecklas så att alla aktörer även gemensamt skall bidra till att ta ansvar för helheten. För detta krävs starka strukturer som stödjer ett gemensamt synsätt på verksamheten. Därutöver krävs det sektorsövergripande strukturer och system. På så sätt skapas en helhet för att kunna hantera de allvarliga kriserna.

Gemensamma övningar och utbildning är av avgörande betydelse för effektiv sektorsövergripande krishantering. Detta gäller inte bara den lägsta utförande nivån utan även högre upp i krisberedskapssystemet, inklusive den nationella nivån, vilket Försvarsberedningen påpekat i tidigare rapporter. Övningar behöver genomföras regelbundet, följas upp och utvärderas. Det fordrar att också nyckelpersoner regelbundet deltar. Ett viktigt element för samordnad krishantering är att åstadkomma en gemensam lägesuppfattning.

Det finns anledning att se över nuvarande planeringsprocess kopplad till krisberedskapsarbetet. Förfarandet med risk- och sårbarhetsanalyser och processen för fördelning av medel från krisberedskapsanslaget kan behöva förenklas och fokuseras. Detta är frågor som bl.a. behandlats i betänkandet *Alltid Redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser* (SOU 2007:31).

En ny samlad myndighet för säkerhet och beredskap är en förutsättning för att åstadkomma en kraftfull styrning och samordning av krisberedskapen. I den modell för den nya myndigheten som ovan nämnda utredning målar upp riskerar dock

Sverige att åter hamna i en ineffektiv struktur som utvecklas utifrån olika verksamheters enskilda engagemang och förmåga. En sådan samlad myndighet måste få ett betydande sektorsövergripande ansvar.

Krisberedskapen på den politiska nivån har behandlats i utredningen om en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet, vars slutsatser regeringen avser implementera. Landets högsta politiska ledning måste vid en kris vara väl underrättad och insatt genom nära kontakter med krishanteringsfunktionen samt utöva sitt ansvar genom nödvändiga regeringsbeslut och myndighetsutövning. Den funktion som avses inrättas fyller ett viktigt behov. Den bör ledas av principen att ansvaret för operativ krishantering på nationell nivå i ett akut läge ska ligga hos professionella tjänstemän som kan arbeta enligt ett jourssystem. Det måste finnas kapacitet att snabbt hantera ofta motstridig information och komma fram till beslut om insatser av relevanta förmågor inom olika sektorer. Allt detta behöver kunna ske inom minuter snarare än timmar.

Krishanteringsåtgärderna inom Regeringskansliet är ett viktigt led i att skapa ett heltäckande krishanteringssystem. Det återstår dock att skapa en funktion som har till uppgift att samordna myndigheternas insatser när frivillig samverkan inte är tillräcklig.

## 12 Sveriges militära försvar

Huvuduppgiften för det militära försvaret är förmågan till väpnad strid. Försvarsmakten är ett säkerhetspolitiskt instrument som bidrar till att värna vår förmåga att upprätthålla grundläggande värden och intressen. Dessa intressen delar vi i huvudsak med andra länder. Vi har inte bara en skyldighet att skydda oss själva, utan även andra, och att bidra till global och regional säkerhet och utveckling i enlighet med FN-stadgans, EU-fördragets och Europeiska säkerhetsstrategins principer.

Försvarsberedningen står fast vid bedömningen att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt riktat mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter, som inbegriper militära maktmedel, kan dock uppstå även i vår region. På längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas.

Försvarsberedningens omvärldsanalys understryker behovet av att fortsätta utvecklingen mot ett modernt, flexibelt och interoperabelt insatsförsvar. Insatsförsvaret ska ha förmåga att kunna användas globalt, i Europa och vårt närområde samt när så behövs på vårt eget territorium. Tillgänglighet, flexibilitet och strategisk rörlighet ger ökad handlingsfrihet och ska vara styrande för försvarets utveckling. Vi fortsätter därmed transformeringen från ett hotbildsstyrt försvar till ett viljestyrt insatsförsvar med möjlighet till prioriterade och efterfrågade insatser.

Internationellt samarbete skapar förtroende och engagemang mellan stater och lägger grunden för gemensam säkerhet. Inom ramen för EU/ESFP och genom PfP och Natosamarbetet utvecklas gemensamma förmågor och interoperabilitet för att bättre kunna möta dagens och framtidens utmaningar och hot. Ett militärt



försvar som samarbetar internationellt får också operativa erfarenheter nödvändiga för att försvara det egna territoriet i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.

En vidareutveckling av bilateralt och multilateralt militärt samarbete är positiv. Samtidigt reser det viktiga frågor kring försvarspolitikens avvägningar vad avser nationell förmågebredd, specialisering och lokalisering av funktioner, förmågor och förband. Konsekvenserna av ett utvecklat bilateralt samarbete måste också vägas samman med principiella aspekter av utvecklat multilateralt samarbete.

Den studie om ömsesidigt förstärkande försvarslösningar som överlämnats av de norska och svenska försvarsmakterna till respektive regering ska ses i detta sammanhang. Studien innehåller relevanta och intressanta förslag vilka kräver avvägningar och vägval om vilka funktioner och förband som ska finnas i Sverige respektive Norge som en del av gemensamma resurser. Försvarsberedningen lämnar sitt fulla stöd till huvudinriktningen i den norsk-svenska studien. Samarbete bör drivas genom ett antal prioriterade pilotprojekt. Samarbetet ska leda till att endast de förmågor och organisationsvolymmer som är behovsmässigt motiverade bibehålls. Samtidigt är det viktigt att övriga nordiska och baltiska länder inbegrips i samarbetet. Med Finland har diskussioner redan inletts. Det bör ske även med Danmark.

Med de föränderliga krav som omvärldsutvecklingen ställer på insatsförsvarets flexibilitet är det inte meningsfullt att regelbundet fatta heltäckande, långsiktigt bindande försvarsbeslut. Det finns dock ett behov för riksdag och regering att utöver den årliga styrningen inom ramen för budgetprocessen använda särskilda propositioner som underlag för långsiktiga inriktningsbeslut.

Ett militärt försvar som verkar i samarbete med andra utanför Sverige är ett försvar av våra centrala värden och intressen och ökar vår säkerhet. Militära förmågor som endast är utformade för insatser på det egna territoriet får svårt att användas för insatser utanför detta. Vi fortsätter därmed, som ovan nämnts, transformeringen från ett hotbildsstyrt försvar till ett viljestyrt

insatsförsvaret med möjlighet till prioriterade och efterfrågade insatser.

Försvarsberedningen avser återkomma till vilka konsekvenser denna omvärldsanalys får för det militära försvarets inriktning i en kommande rapport.

# Bilaga 1 - Avvikande uppfattning av Gunilla Wahlén (v)

## Inledning

Vänsterpartiet ansluter sig till Försvarsberedningens omvärldsanalys men anmäler avvikande mening i slutsatser inom det militära samarbetet med andra stater.

Försvarsberedningen har redan i tidigare dokument fastslagit att begreppet säkerhet omfattar mycket mer än bara skydd av det egna fysiska territoriet i enlighet med *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1). Vänsterpartiet menar att även Sveriges neutralitet, militära alliansfrihet och suveränitet ska ligga till grund för vår säkerhetspolitik. FN:s säkerhetsråd har, som beredningen konstaterar, slagit fast behovet av att förebygga väpnade konflikter genom att angripa grundorsaker som fattigdom, brist på demokrati och mänskliga rättigheter och överutnyttjandet av naturresurser. Det förebyggande arbetet innebär åtgärder för att hantera miljöproblem och klimatpåverkan samt främja en ekonomisk utveckling som minskar fattigdom och sociala klyftor. Hantering av de kriser som kan följa i spåren av förändringarna i klimatet och miljöpåverkan är en av de stora utmaningarna som svensk säkerhetspolitik står inför. Vänsterpartiet delar tillfullo dessa slutsatser

## Sveriges alliansfrihet

Försvarsberedningen har valt att helt och utan kritisk analys ansluta sig till och underställa sig EU:s och Natos strategier för krishantering. Detta ökar Sveriges beroende till andra stater. Beredningen menar att samarbetet inom EU intar en särställning i svensk utrikes och säkerhetspolitik och beskriver det nära samarbetet med Nato i mycket positiva ordalag. Vänsterpartiet är en stark förespråkare av den svenska alliansfriheten och motsätter sig ytterligare närmande till Nato. Vi delar inte viljan att vara en del

av och stärka den transatlantiska säkerhetspolitiken och vi förespråkar ett utträde ur Partnership for Peace.

Sveriges neutralitetspolitik och alliansfrihet ger oss större möjligheter att agera för fred och frihet såväl i vårt eget territorium som med övriga världssamfundet.

### Europa

Vänsterpartiet motsätter sig bestämt den ökade militariseringen av EU och initiativen till ett gemensamt försvar i unionen. Medlemskapet i EU undergräver vår militära alliansfrihet och oberoende säkerhetspolitik. Sverige deltar och är pådrivande i en rad militära strukturer inom EU och Nato. Både EU och Nato har utvecklat en parallell snabbinsatsförmåga, Nato Response force (NRF) och EU:s Battlegroups, ett koncept med stridsgrupper där väpnade styrkor kan sättas in i andra länder utan FN-mandat. Den sverigeledda NBG-styrkan omfattar över 2 300 personer och kan under våren bli en stridande styrka under sex månader för en kostnad i miljardklassen. Vänsterpartiet anser att Sverige bör avbryta allt samarbete som bidrar till militariseringen av EU och lämna sina åtaganden i Nordic Battlegroup. Sverige ska enbart delta i styrkor som efterfrågas av FN i likhet med de insatser som planeras i Tchad och Darfur.

När det gäller krisberedskapen i EU måste det vara varje medlemslands ansvar. Om ett medlemsland kommer i en allvarlig kris ska övriga medlemsländer endast sätta in hjälpinsatser på det krisdrabbade landets begäran.

### Vår omvärld

USA har den överlägset största försvarsbudgeten i världen. USA:s kärnvapenmakt och krigspolitik utgör det största hotet för att kärnvapen ska komma till användning och att fler ska försöka framställa dem. Vänsterpartiet anser att Sverige ska kräva att USA inleder en nedrustning, att övriga kärnvapenmakter följer efter samt att USA drar tillbaka sina kärnvapen från Europa och andra länders territorium. Vänsterpartiet anser vidare att Sverige bör verka i EU för nedrustning, att kärnvapenländerna inom EU ska avveckla sin kärnvapenarsenal och för att icke-spridningsavtalet respekteras.

Försvarsberedningen konstaterar att Norden och Östersjöregionen är ett av världens mest stabila och säkra områden. Trots detta anser man att USA:s fortsatta engagemang är viktigt i området. Den slutsatsen ställer sig inte Vänsterpartiet bakom utan menar att Östersjöregionen ska ha egen kapacitet att möta de utmaningar och hot som finns i regionen.

På samma sätt ställer sig Försvarsberedningen sig positiv till USA:s militära inblandning i Europa och skriver "USA:s fortsatta engagemang i Europa är centralt för den europeiska säkerheten". Denna slutsats delar inte Vänsterpartiet. USA är en militär stormakt som har Nato som sitt främsta ramverk för sitt säkerhetsarbete.

När USA och dess allierade anföll Irak hade de inte stöd av FN:s säkerhetsråd. Idag är det ett faktum att den amerikanska koalitionen helt har misslyckats med att stabilisera och skapa säkerhet och demokrati i Irak. Det finns en icke obetydlig opposition mot USA:s fortsatta krig i Irak. Eftersom USA är krigförande i Irak bör Sverige stoppa vapenexporten till landet. Vänsterpartiet anser att Sverige helt bör ta avstånd från den pågående ockupationen och att FN övertar ansvaret för återuppbyggnaden, säkerställandet av demokrati och rättssäkerhet samt att de mänskliga rättigheterna garanteras. Eftersom kvinnor drabbas av kris och krig på ett annat sätt än män är det väldigt viktigt att se till kvinnors behov i uppbyggnadsarbetet. Det måste alltid finnas garantier för att även kvinnors demokratiska och sociala rättigheter tillgodoses.

Vänsterpartiet delar beredningens mening att det finns en betydande osäkerhet rörande den framtida utvecklingen i Ryssland inom en rad vitala områden. Utvecklingen är allvarlig inom exempelvis hälsa, miljö, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Rysslands satsningar på det militära försvaret ökar och satsningen omfattar en modernisering av landets strategiska kärnvapenstyrkor. Redan idag förfogar Ryssland över 60 procent av världens kärnvapenarsenal. Som vi redan har varit inne på förespråkar Vänsterpartiet en total nedrustning av kärnvapen och detta gäller naturligtvis även Ryssland.

Det är viktigt att Ryssland finns med i internationellt samarbete. Vänsterpartiet motsätter sig dock formuleringen "I de övriga

samarbetsfora där Sverige och Ryssland möts bör det europeiska perspektivet vara grund för svensk hållning”. Det borde vara tvärtom. Det svenska perspektivet bör alltid utgöra en grund för och vara styrande i vår dialog och våra ställningstaganden när det gäller säkerhetspolitiken.

#### Avslutning

Sverige bör återgå till sin tidigare framgångsrika säkerhetspolitik som bygger på neutralitet, militär alliansfrihet, nedrustning och stöd till FN. FN:s säkerhetsråd gör bedömningen att de största hoten i framtiden inte kommer att vara militära utan bottna i fattigdom, brist på demokrati samt klimatförändringar.

Försvarsberedningens bedömning är att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt riktat mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Dessutom bedömer man att storskalig aggression mot något annat land i EU inte heller är troligt i dagens läge. Vänsterpartiet delar helt denna analys men drar en annan slutsats. Om det inte finns en militär hotbild så blir uppbyggandet av en militär struktur i EU omotiverad och orimlig, likaså ett svenskt samarbete med Nato. Ett samarbete som vi har beskrivit tidigare i texten. Att prioritera och dimensionera för internationella insatsstyrkor, där all framtida utbildning ställs om i syfte att verka i andra länder, riskerar att i framtiden ge negativa effekter och visa sig vara en felsatsning för det svenska försvaret och försvarsförmågan inom vårt eget territorium, anser Vänsterpartiet. Ett militärt försvar som är helt anpassat till internationella insatser i andra delar av världen kommer inte att skapa de rätta förutsättningarna för att försvara och verka i Sverige vid ett eventuellt angrepp. Den utrustning och de kunskaper som krävs i det svenska klimatet skiljer sig på allt för många sätt från den utrustning och de kunskaper som krävs för ett internationellt uppdrag. Därför går det inte att utgå ifrån att det svenska försvaret under utlandsinsatser får alla de operativa erfarenheter som är nödvändiga för att försvara det egna territoriet i ett förändrat säkerhetsläge. För att Sverige ska kunna behålla sitt oberoende och suveränitet bör vi själva även kan upprätthålla ett försvar som är anpassat till den svenska miljön när vi inte kan sätta vårt tillit till andra länders försvarsmakter som inte är anpassat till exempelvis snö, is och kyla.

Ett militärt samarbete i Norden mellan Sverige, Norge och Finland kan i framtiden vara möjligt inom vissa delar och innebära en positiv utveckling. Ett sådant samarbete måste dock föregås av en politisk diskussion och beslut i riksdagen i likhet med den policy som finns för internationella insatser.

När det totala antalet militära konflikterna i världen minskar och problematiken och hotbilden förändras bör även den svenska säkerhetspolitiken byta strategi. Världen lider idag ingen brist på militära styrkor och förband men det finns ett stort underskott på humanitära insatser. Sverige bör inrikta sin säkerhetspolitik på att förebygga kriser samt återuppbyggande av utsatta områden. Våra arbetsområden bör innefatta fattigdomsbekämpning och hjälp med att utveckla demokrati och fungerande rättssamhällen. Klimatförändringarna är också ett allvarligt hot som vi alla delar och som vi alla måste vara med att stoppa. Sverige och världens övriga rika länder har dock mycket större förutsättningar att snabbt ställa om till miljövänligare energianvändning, här delar vi försvarsberedningens mening, därför bör Sverige vara föregångare i detta arbete. För att Sverige ska bli trovärdigt i detta långsiktiga arbete för fred, demokrati och en hållbar energianvändning krävs det att vi är mer oberoende och militärt alliansfria.

## Bilaga 2 – Regionala analyser



# Globala säkerhetsstrukturer - FN

## Förenta nationerna

FN är den centrala institutionen i det multilaterala säkerhetssystemet och de principer för mellanstatligt samarbete som anges i FN-stadgan utgör grunden i det globala kollektiva säkerhetssystemet. FN utgör också det kanske viktigaste globala ramverket för att skapa säkerhetsfrämjande normer. Vidare är FN-systemet som sådant en viktig leverantör av olika konkreta säkerhetsskapande åtgärder globalt och i samarbete med regionala och lokala aktörer. Efter svackor i mitten av 1990-talet och den kris för det multilaterala samarbetet som Irak-konflikten medförde har FN åter hamnat i fokus när det gäller hanteringen av de stora konflikterna i världen, däribland Iran, Nordkorea, Libanon, Palestina, Sudan/Darfur, Somalia och Kosovo.

FN är emellertid också en arena där medlemsstaterna agerar utifrån sina egna intressen. Speciellt har överläggningarna i säkerhetsrådet mellan rådets fem ständiga medlemmar ofta förts med tydlig utgångspunkt i nationella intressen. Detta har lett till att förtroendet för FN som instrument för kollektiv säkerhet har skadats. När USA och Storbritannien beslutade att gå in i Irak 2003 åsidosatte man säkerhetsrådet, som inte hade kunnat enas om någon resolution i ärendet. I de frågor som varit aktuella under perioden därefter, främst frågorna om sanktioner mot Iran och Nordkorea, har det amerikanska intresset för att agera genom FN dock ökat. FN utgör i dessa frågor en viktig plattform, även om rådets ständiga medlemmar har divergerande utgångspunkter också här.

Idag avsätts över 70 procent av FN:s budget om 10 miljarder US-dollar till fredsfrämjande missioner och andra fältoperationer, jämfört med cirka 50 procent för tio år sedan. Antalet personer verksamma i olika fältmissioner har också ökat våldsamt. Detta är en utveckling som få hade kunnat förutse för några år sedan och ställer FN-organisationen inför betydande kapacitets- och policymässiga utmaningar.

Insatserna blir samtidigt allt mer komplexa och krävande. Utvecklingen mot multifunktionella insatser med bredare mandat har fortsatt och flera av FN:s fredsfrämjande insatser inkluderar nu såväl traditionella säkerhetshöjande åtgärder som återuppbyggnad och stärkande av rättssamhället, långsiktig återuppbyggnad och utveckling, DDR och SSR.

För att klara av den konstant ökande arbetsbördan i takt med att antalet FN-insatser och omfattningen av dessa ökar, genomförs nu en uppdelning av DPKO i två delar, en *Department for Peacekeeping Operations* och en *Department for Field Support*, varav den förstnämnda skall hantera mer politiska frågor och den andra det mer praktiska. Samtidigt har sekretariatet för detta ändamål fått ett nödvändigt tillskott på ca 300 nya tjänster (från 700 till 1000).

FN-systemet omfattar också en bredd av samarbeten med anknytning till krisberedskap och katastrofhantering. Världshälsoorganisationen (WHO) har t.ex. ett stort ansvar vad gäller de globala aktionerna för att hindra epidemier som SARS och fågelinfluensa. FN har det övergripande ansvaret att samordna internationell katastrofhjälp under *Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs* (OCHA). Både centralt och i krisdrabbade områden arbetar OCHA för att stärka samordningen bland FN:s hjälporgan, hjälporganisationer och andra aktörer, samt att driva opinion för de humanitära frågorna uppmärksamhet.

#### Högnivåpanelens slutsatser avseende globaliseringen och hotbilden

Efter Irak-krisen och de internationella spänningar den gav upphov till tog generalsekreteraren initiativ till en process för att anpassa centrala delar av FN-systemet till de utmaningar som de senaste årens kriser tydliggjort. En högnivåpanel presenterade sin rapport hösten 2004. Merparten av panelens rekommendationer återfinns i slutdokumentet från FN:s toppmöte 2005 och uppföljning pågår.

Ett centralt tema i högnivåpanelens rapport var globaliseringen och dess effekter på den globala hotbilden. Panelen konstaterade bland annat att globaliseringen medför en mer sammansatt och mindre förutsägbar hotbild än tidigare, när de säkerhetspolitiska utmaningarna i större utsträckning handlade om relationer mellan suveräna stater. Globaliseringen medför enligt panelen att det ömsesidiga beroendet ökar och att inget land helt och hållet kan isolera sig från händelseutvecklingen i andra länder. En konsekvens av detta är att säkerhet, utveckling och värnandet av mänskliga rättigheter intimt hänger ihop med varandra

Den underliggande logiken bakom högnivåpanelens rekommendationer var att gemensam säkerhet och gemensamt agerande förutsätter en gemensam hotuppfattning. Dagens fragmenterade och komplexa hotbild gör det svårare att enas om kollektiva åtgärder för att hantera hoten. Den medför emellertid också att behovet av effektiva multilaterala lösningar ökar, eftersom de flesta av hoten i dag är gränsöverskridande och sällan går att lösa enbart inom ramen för ett enda lands politik.

#### FN-reformer, inklusive säkerhetsrådet

Fredsbyggnadskommissionen (*Peace Building Commission*, PBC) upprättades av generalförsamlingen och säkerhetsrådet i december 2005. Syftet var att skapa ett organ med uppgift att ge råd som kan förhindra att stater kollapsar och som kan underlätta konfliktdrabbade länders övergång från kris till långsiktig utveckling.

Utmaningen för PBC blir att ge polycystöd och vägledning till fredsinsatserna på marken. Rimligen kommer det att ta tid att finna former och metoder för att göra detta på ett effektivt sätt. PBC utgör emellertid ett instrument som, om det utvecklas i rätt riktning, borde ge FN ökade förutsättningar att inta ett mer strategiskt förhållningssätt till fredsbyggande.

FN antog 2006 en global strategi mot terrorismen, vilket får ses som en betydande framgång. Strategin består av en resolution och en handlingsplan som föreskriver praktiska åtgärder på lokal, nationell och internationell nivå, såsom stärkande av individuella staters kapacitet att förhindra och bekämpa terrorism. Implementeringen berör stora delar av FN-systemet samt WB och IMF. Arbetet samordnas från New York och detaljerade

projektplaner mot brakgrund av handlingsplanen är under utarbetande. Frågan är om det lyckosamma avslutandet av arbetet med strategin kan ge ny energi till förhandlingen om en konvention mot internationell terrorism, att lägga till befintliga FN-konventioner som för frågan. Grundfrågan och motsättningarna rör hur terrorism skall definieras.

Frågan om reform av Säkerhetsrådet utgör den kanske svåraste institutionella FN-reformfrågan. Oenigheten rör sig främst om hur rådet skall kunna utvidgas och genom vilken kategori av nya medlemmar, ständiga och/eller icke-ständiga.

En rad viktiga processer har initierats genom den reformagenda som FN arbetar med, även om arbetet går långsamt. Några processer visar resultat, till exempel inrättandet av Rådet för mänskliga rättigheter, inrättandet av Fredsbyggandekommissionen med flera, medan andra kanske kommer att visa resultat först om något år, exempelvis implementeringen av terrorismstrategin. Andra frågor som skyldigheten att skydda har utgjort viktiga framsteg vars betydelse för fred och säkerhet i hög grad hänger på hur de genomförs i praktiken.

Grundläggande för FN:s förmåga att verka effektivt över huvud taget är naturligtvis också hur FN-organisationen fungerar. Det reformpaket som behandlas rörande sekretariats- och managementreform är en nyckel till en mer effektiv FN-organisation. Det kan inte heller uteslutas att FN:s nye generalsekreterare, Ban Ki-moon, kommer att lansera egna reforminitiativ som kompletterar de nu befintliga.

# Afrika

Afrika söder om Sahara fortsätter att vara hårt drabbat av väpnade konflikter. Konflikterna har under det senaste decenniet varit av skiftande karaktär: mellanstatliga krig (Etiopien-Eritrea), interna väpnade konflikter (Darfur, Burundi och Angola) och en blandning av båda (konflikterna kring det Stora Sjöområdet<sup>1</sup> och Mano River-länderna<sup>2</sup> i Västafrika). I flera nordafrikanska länder finns, i likhet med Mellanöstern och andra muslimska länder, olika slag av spänningar dels mellan den statliga makten och en, av olika skäl, allt mer fundamentalistisk befolkning, dels mellan mer moderata och mer fundamentalistiska grupper.

## Politisk utveckling

Trots fortsatta problem finns även positiva tendenser på den afrikanska kontinenten. Antalet väpnade konflikter har blivit färre. I detta sammanhang kan de senaste årens utveckling i södra Sudan, Liberia och i norra Uganda nämnas. I flera länder som nyligen varit skådeplats för konflikter, exempelvis Liberia och Demokratiska republiken Kongo har val nyligen genomförts. Vidare finns i dag en tydlig politisk vilja bland många afrikanska ledare att få ett slut på de väpnade konflikterna. Samtliga större konflikter i Afrika är föremål för afrikanskt ledda fredsprocesser. Afrikanska Unionen (AU) har i sammanhanget en central roll vad gäller fred och säkerhet i det pågående arbetet med att bygga upp en afrikansk säkerhetsstruktur. AU:s freds- och säkerhetsråd har genomfört eller genomför fredsfrämjande insatser i Darfur, Burundi, Komorerna och senast till Somalia.

---

<sup>1</sup> DR Kongo, Uganda, Rwanda med flera länder

<sup>2</sup> Sierra Leone, Liberia och Guinea

Det långsiktiga arbetet med att skapa en afrikansk snabbinsatsstyrka har påbörjats. Nödvändiga resurser för krishantering saknas emellertid i stor utsträckning fortfarande, vilket exempelvis lett till att AU inte har kunnat infria de förhoppningar som knutits till organisationen i hanteringen av konflikten i Darfur. Kapacitets- och resursbristerna är också fortsatt omfattande inom de subregionala organisationer som är centrala byggstenar för att genomföra AU:s målsättningar. Det gäller till exempel den västafrikanska samarbetsorganisationen ECOWAS som spelade huvudrollen i att få till stånd ett fredsavtal i Liberia år 2003 och samarbetsorganisationen på Afrikas horn (IGAD) som medlade fram ett fredsavtal mellan regeringen och SPLM/A i södra Sudan år 2005. Trots ett större engagemang och ökat antal operationer finns ett fortsatt behov av att stärka det regionala och subregionala samarbetet för att bättre hantera Afrikas gränsöverskridande säkerhetsproblem. Samordningen och arbetsfördelningen mellan AU och de subregionala organisationerna är alltjämt oklar.

### **Mänskliga rättigheter**

Det finns ingen enhetlig bild av efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna i Afrika söder om Sahara. Betydande förbättringar har skett i en rad länder de senaste 10-15 åren, samtidigt som flera av de allvarligaste och mest omfattande övergreppen i världen sker i världsdelen.

Konflikten i Darfur i västra Sudan har orsakat en humanitär kris som alltjämt tillhör världens största. Sedan inledningen 2003 har uppskattningsvis 200 000 människor dött och över 2 miljoner flytt sina hem inom och utom landet. Samtidigt fortgår många svåra övergrepp och brott mot de mänskliga rättigheterna, där och på andra håll i landet. I Somalia medför avsaknaden av en fungerande statsbildning i den största delen av landet fortsatt mycket omfattande kränkningar, i form av bland annat godtyckliga avrättningar och frihetsberövanden, förfördelning av kvinnor och frånvaro av tillfredsställande rättsprocesser. I Zimbabwe fortgår inte bara långtgående inskränkningar i de medborgerliga och politiska friheterna, utan även i stor skala i rätten till egendom genom statens beslagtågande av mark och företag. Bland svåra övergrepp i Etiopien och Eritrea märks misshandel av

frihetsberövade och begränsningar i rätten att delta i det politiska livet. Också i länder med en tydlig demokratisk utveckling, såsom Demokratiska republiken Kongo, Nigeria och Sierra Leone, sker fortsatt kränkningar. I allmänhet innebär den förhärskande fattigdomen att efterlevnaden av ekonomiska och sociala rättigheterna fortsatt är eftersatt för stora befolkningsgrupper.

Sett till den stora ökningen de senaste åren i förekomsten av fria val lever fler afrikaner än någonsin i politisk frihet. Oaktat de förödande väpnade konflikter som alltjämt pågår har antalet krig minskat från ett femtontal vid 1990-talets början till ett halvdussin i dag. Bland de större framstegen märks att de senaste årens beslut om avskaffning har medfört att endast 15 länder fortfarande tillämpar dödsstraffet. Inom det regionala samarbetet har Afrikanska unionen visat en vilja att främja de mänskliga rättigheterna, även genom att uttala kritik mot övergrepp som sker i den egna världsdelen, som i Sudan och Zimbabwe. Organisationen har vidare inrättat en domstol för frågor om mänskliga rättigheter. Också flera enskilda stater, såsom Ghana, Zambia och Sydafrika har börjat inta en aktiv hållning i det internationella arbetet för att främja de mänskliga rättigheterna.

## Konflikter

Sönderfallande stater eller svaga statsbildningar med bristfälliga demokratiprocesser, kamp om knappa resurser, korruption och bristande ekonomisk utveckling är viktiga konfliktorsaker. Den utbredda fattigdomen är fortfarande ett av Afrikas allvarligaste problem. Trots att förutsättningar finns i form av rika tillgångar på naturresurser hindras ofta en gynnsam ekonomisk och social utveckling av svaga demokratiska institutioner, nepotism och korruption. De säkerhetspolitiska konsekvenserna av ett konfliktfyllt och instabilt Afrika kommer bland annat till uttryck i terrorism, flyktingströmmar, organiserad brottslighet med mera.

Till konfliktområdena i dag hör framför allt Somalia, Sudan, DR Kongo, Tchad och Centralafrikanska republiken. Somalia, som inte haft någon fungerande regering sedan 1991 var under 2006 och början av 2007 skådeplats för strider mellan den av FN erkända federala övergångsregeringen (TFG) och de islamiska domstolarnas förbund. Med hjälp av etiopiska trupper kunde övergångs-

regeringen ta kontroll över huvudstaden Mogadishu i januari 2007. Somalia förblir dock instabilt och regeringen har inte kontroll över de delar av landet som ensidigt utropat sin självständighet – Somaliland i nordväst, Puntland i nordost och Jubaland i söder.

Tchad har plågats av inbördesstrider och autokratiskt styre under nästan hela sin självständighetstid sedan 1960. Den nuvarande presidenten Débys politik har marginaliserat oppositionen och det klanbaserade samhället har ytterligare polariserat det politiska landskapet. Strider har mest förekommit i östra delarna av landet men under 2006 hotade en rebellgrupp också huvudstaden. Situationen kompliceras av miljöförändringar och att Darfurkonflikten påverkar Tchad. En försiktig politisk fredsprocess fortgår, bland annat med inkorporering av en rebellgrupp i regeringen och samtal i Tripoli mellan olika väpnade grupper och regeringen. Landet är fortfarande instabilt och den humanitära situationen är prekär för många civila, flyktingar från Darfur, och internflyktingar. Detsamma gäller för Centralafrikanska republiken.

Sudan har präglats av och är fortsatt drabbat av svåra konflikter med omfattande lidande som följd. Konflikternas grundorsaker är delvis skilda men i delar också sammanvävda och gemensamma. Gemensamt framträdande grundorsaker till konflikterna i Sudan kan sägas vara människors politiska och ekonomiska marginalisering, brist på möjligheter för folkmajoriteten att kunna påverka sina levnadsvillkor och utvecklingen i regionerna och i Sudan i sin helhet. Över 4 miljoner personer från södra Sudan flydde sina hem till grannländer och inom landet under den två decennier långa konflikten mellan regimen i Khartoum och *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM) i söder. Redan före fredsavtalet mellan norra och södra Sudan, *Comprehensive Peace Agreement* (CPA), kunde undertecknas i januari 2005, blossade stridigheter upp i Darfur i västra Sudan. Konflikten har resulterat i en omfattande humanitär katastrof där antalet drabbade nu uppgår till minst 4 miljoner personer. Ett fredsavtal om Darfur, *Darfur Peace Agreement* (DPA) slöts i maj 2006 mellan regeringen och en rebellrörelse. Andra rebellrörelser undertecknade inte avtalet och konflikten har fortsatt och tagit nya vändningar. Ansträngningarna för att kunna bilägga konflikten i Darfur genom förnyade förhandlingar fortskrider. Ett fredsavtal för östra Sudan, *Eastern Sudan Peace Agreement* (ESPA), undertecknades i oktober 2006.



Även om antalet direkt drabbade av konflikten i östra Sudan är mer begränsat än i landets andra väpnade konflikter är östra Sudan en i många avseenden mycket eftersatt del av Sudan. Området hyser också ett växande antal flyktingar från Eritrea.

Läget i Stora sjöregionen är fortsatt instabilt och särskilt våldsbenäget är östra och nordöstra DR Kongo, som gränsar till Centralafrikanska republiken. Därför finns risk för att en spridning av konflikten även påverkar denna region.

## Hälsosituationen

WHO drog i sin rapport om hälsosituationen i Afrika 2006<sup>3</sup> slutsatsen att det kommer att krävas betydande förbättringar av hälsosituationen för att åstadkomma ekonomisk och social utveckling i Afrikas länder. Fungerande infrastruktur för hälso- och sjukvård är ofta bristfällig eller saknas helt, bristen på läkare och sjuksköterskor är betydande och många länder lever inte upp tillmålsättningen av avsätta 15 procent av de offentliga utgifterna till hälso- och sjukvård. Mot denna bakgrund blir följderna av vanligt förekommande smittsamma sjukdomar som malaria, tuberkulos, AIDS, kolera, gula febern med flera allvarliga och inte sällan av epidemisk karaktär som utgör ett allvarligt hinder för samhällsutvecklingen.

Tendensen från 1970- och 80-talen att mödra- och barnadödligheten minskar har inte fortsatt i samma takt under 1990- och 2000-talen. HIV/AIDS, väpnade konflikter och otillräcklig hälso- och sjukvård har lett till att barnadödligheten minskat obetydligt och mödradödligheten till och med ökat sedan 1990.

WHO uppskattar att 3 miljoner afrikaner årligen dör av AIDS, tuberkulos och malaria. Afrika söder om Sahara är hem för 10 procent av världens befolkning, men rymmer samtidigt 60 procent av alla HIV-smittade i världen (25,8 miljoner människor). Under 2005 beräknas 2,4 miljoner ha dött av AIDS i området och 3,2 miljoner smittats av HIV. Värst är situationen i södra och östra Afrika, medan andelen HIV-smittade i Västafrika är mindre än 10 procent av befolkningen. HIV/Aids-epidemins effekter på stabiliteten i Afrika är ännu svåra att bedöma.

---

<sup>3</sup> The Health of the People, The African Regional Health Report, WHO 2006

## Ekonomisk utveckling

De uppskattningsvis 725 miljoner afrikaner som är medborgare i de 48 afrikanska länderna söder om Sahara har en sammanlagd nationalinkomst jämförbar med Nederländernas (som har cirka 18 miljoner invånare). Uppskattningsvis befinner sig åtminstone 300 miljoner av dessa afrikaner under den gängse internationella fattigdomsnormen om en köpkraft motsvarande en dollar per dag. Enligt beräkningar gjorda av Världsbanken kommer antalet fattiga i Afrika, till skillnad från resten av världen, framöver att öka.

Flertalet afrikanska länder saknar medel för att göra nödvändiga investeringar i sin ekonomi och sitt näringsliv och kan därmed inte få till stånd ekonomisk tillväxt och ökat välstånd. Ländernas infrastruktur är därför heller inte särskilt utvecklad, och enligt flera bedömningar har endast hälften av alla afrikaner tillgång till rent vatten. Många afrikaner är också medvetna om att de är betydligt fattigare än medborgarna i exempelvis Europa, vilket är pådrivande för migrationen från Afrika till Europa. De problem med illegal invandring som länder som Spanien har att hantera bedöms kvarstå.

## Korruption

Trots framsteg inom demokrati och mänskliga rättigheter i flera afrikanska länder förblir korruption en av kontinentens största utmaningar. De enorma naturresurser som flera av Afrikas länder besitter utgör många gånger en stark lockelse för ländernas politiska elit eller internationella företag. Exempelen är många på att biståndsmedel har missbrukats. Offentlig förvaltning håller ofta låg kvalitet och dåligt betalda tjänstemän hemfaller ofta åt korruption för att dryga ut lönen. Offentliga kontrollorgan är många gånger underfinansierade och saknar oberoende och kan därför inte fullgöra sina kontrolluppgifter.

Förutsättningarna för systematiska reformer för att komma till rätta med korruptionen varierar avsevärt mellan olika afrikanska länder. Många regeringar saknar vilja eller möjligheter att åtgärda problemen och även i de länder där den politiska viljan finns går arbetet mycket långsamt. Den positiva sidan av myntet är dock att det civila samhället utvecklas snabbt i flera afrikanska länder och ofta är aktivt i debatten om korruption och myndigheters

maktmissbruk. Även media, som i många afrikanska länder uppvisar en hög grad av oberoende, bidrar till debatten.

## Omvärldens engagemang

Omvärldens intresse för Afrika har intensifierats beroende såväl på omvärldens insatser för att främja en gynnsam utveckling i Afrika som på att Afrikas geopolitiska betydelse har ökat. USA har till exempel uppmärksammat Afrikas strategiska betydelse i kampen mot terrorism. Den ökade amerikanska uppmärksamheten visas bland annat av skapandet av AFRICOM, det strategiska kommando som skall ansvara för USA:s styrkor och operationer på den afrikanska kontinenten. AFRICOM beräknas vara fullt operativt under 2008.

En ökad internationell efterfrågan på olja och andra råvaror har dessutom inneburit ett utvidgat engagemang från fler och nya aktörer. Det gäller bland andra Kina och Indien som har ökat sina investeringar och fördjupat sina relationer i Afrika. Den aktivare kinesiska strategin har tre syften: (i) att göra det lättare för Kina att importera energi- och andra råvaror från Afrika; (ii) att öppna upp afrikanska marknader för kinesiska industrivaror; samt (iii) skapa ett allmänt politiskt-diplomatiskt stöd för den kinesiska utrikespolitiken (flera afrikanska länder har tills nyligen erkänt Taiwan). Givet den ökade betydelse som exempelvis USA tillmäter Afrika kan det större kinesiska engagemanget också medföra att USA ser ett behov av att ytterligare utöka sin närvaro. De säkerhetspolitiska konsekvenserna av detta engagemang, för Afrika och övriga världen, återstår fortfarande att utröna. Vidare har migrationen inom Afrika och från Afrika till EU blivit allt mer omfattande. Cirka 400 000 personer beräknas årligen lämna Afrika för att söka försörjning i andra världsdelar. De problem med illegal invandring som länder som Spanien har att hantera bedöms kvarstå. Situationen har lett till diskussioner inom såväl FN som EU om hur migrationsfrågan i Afrika skall kopplas till frågor som rör utveckling, mänskliga rättigheter och demokrati. Norra Afrika uppmärksammas också i EU:s Medelhavsdialog.

Det internationella engagemanget för konflikthantering i Afrika har ökat och har åtföljts av en starkare FN-närvaro under det senaste decenniet. Generalsekretären driver på processen och

hans särskilda representanter främjar ett brett och samlat perspektiv på de olika konflikterna i regionen. Säkerhetsrådets ökade intresse för konflikthantering i Afrika, där Frankrike och Storbritannien har varit pådrivande, manifesteras av ett ökat antal fredsbevarande insatser, ofta med breda mandat. Tidigare fanns ett visst motstånd från västvärlden att ge substantiella bidrag till FN-insatser i Afrika, men nu är fler länder involverade även som truppbidragare. Sverige står bakom FN:s insatser i Afrika och ambitionen är att även fortsättningsvis bidra med trupp till insatser i Afrika.

FN:s nya fredbyggnadskommission har potentiellt stor betydelse för Afrikas post-konfliktländer för att säkerställa en stabil övergång från humanitär kris till återuppbyggnad och utveckling.

EU:s allt större engagemang i Afrika inom en rad olika områden kodifierades i EU-strategin för Afrika som antogs i slutet av 2005. Partnerskap och afrikanskt ägarskap är ledord i strategin. Inom området för fred och säkerhet betonas bland annat EU:s stöd till AU, subregionala organisationer och nationella regeringar avseende kapaciteter för genomförande av fredsbevarande och fredsstödjande insatser. EU har de senaste åren genomfört såväl civila som militära insatser i Afrika, exempelvis i Demokratiska republiken Kongo och i Sudan. Vidare har EU utarbetat ett instrument – fredsfaciliteten – för finansiering av afrikanskt ledda fredfrämjande insatser och kapacitetsuppbyggnad. Faciliteten har bidragit till finansiering av Afrikanska unionens mission i Sudan och *Communaute Economique et Monetaire de l’Afrique Centrale* (CEMAC:s) mission i Centralafrikanska republiken.

AU:s, FN:s och EU:s engagemang i Afrikas konflikter ger förutsättningar för ökat afrikanskt ansvarstagande, ett ökat FN-fokus på Afrika samt en utveckling av EU:s instrument för konflikthantering. Samtidigt ställer ett ökat engagemang ytterligare krav på samråd och strategisk arbetsfördelning mellan AU, FN och EU.

# Asien

Asien är det mest heterogena och dynamiska området i världen och kännetecknas av en betydande spännvidd i fråga om utveckling, utmaningar och hot. Regionen täcker allt från dynamisk ekonomisk utveckling med ökande regional integration till pågående krigstillstånd och statisk kalla kriget-liknande maktbalans med kärnvapen i spetsen.

Till den breda bilden av Asien hör att regionen innehåller både de mest folkrika länderna (Kina/Indien) och några av de minsta örikena. Vissa har en BNP/capita högre än den svenska (Hong Kong och Japan) medan stora delar av befolkningen lever i fattigdom. Flera av världens viktigaste handelsnav (Singapore, Shanghai och Tokyo) och produktionsbaser ligger i Asien, samtidigt som vissa områden är tämligen isolerade. Asien representerar några av de sämsta och bästa exemplen av modernt miljötänkande och energinyttjande. I stort sett alla världsreligioner och ideologier finns representerade. Europa och USA har samtidigt betydande intressen i regionen och i en globaliserad värld påverkas svensk säkerhet av den asiatiska utvecklingen.

De ekonomiska framstegen ger flera av Asiens länder ökad internationell vikt och ökade ekonomiska resurser. Asiatiska stormakter som Kina och Indien påverkar den globala maktbalansen, vilket ger sedan tidigare etablerade stormakter förändrade roller och förändrat inflytande i regionen. Konkurrensen om ändliga naturresurser hårdnar när de expanderande ekonomierna i bl.a. Kina och Indien kräver mer energi och råvaror. De omfattande förändringarna inom flera politikområden och deras snabba förlopp gör dem svåra att

analysera och förutsäga, vilket också leder till säkerhetspolitisk osäkerhet.

### Politisk utveckling

Den dynamik som skapas av osäkerhet, geopolitisk konkurrens, ekonomisk konkurrens och utveckling, samt militär upprustning innebär svåra utmaningar och kan leda till konflikter, med konsekvenser inte bara för Asien utan globalt. Riskerna för konflikter och krig mellan vissa av regionens stater kan inte avföras. Inblandningen av externa aktörer som Ryssland, Iran och USA bidrar till att ytterligare ladda den säkerhetspolitiska och geopolitiska arkitekturen i Asien.

Den ekonomiska utvecklingen gynnar flera asiatiska länder. Öst- och Syd-asien blir allt viktigare för hela världsekonomin och Kina och Indien blir allt starkare och mer inflytelserika. Samtidigt blir centrala, västra och norra Asien allt viktigare leverantörer av energi. De senare årens utveckling har också lett till ökat ömsesidigt ekonomiskt beroende mellan länder. Ekonomisk integration medför ökad mellanstatlig interaktion, ofta också med positiva säkerhetspolitiska effekter som följd.

Även om Kinas och Indiens perspektiv fortfarande framför allt är regionala, har ambitionerna att spela en större roll också på den globala arenan tydliga konsekvenser. Trycket på Kina och Indien har ökat avsevärt att agera som *responsible stakeholders*, d.v.s. givet sina framgångar och styrka också ta ansvar för internationell välfärd och säkerhet. Detta gäller till exempel i politiken mot Afrika (speciellt Darfur) och Mellanöstern.

Det kinesiska närmandet till Afrika har fått allt större uppmärksamhet. Kina har efterskött skulder till ett stort antal afrikanska länder och utvecklat nära förhållanden inte minst med den sudanesiska regeringen. Det kinesiska agerandet syftar såväl till att underlätta för Kina att importera energi och råvaror från Afrika som till att öppna de afrikanska marknaderna för kinesisk export, av bl.a. vapen. Efter långvarigt kinesiskt veto i FN:s säkerhetsråd mot en resolution för en internationell insats i Darfur kunde säkerhetsrådet enas sommaren 2007 först efter skarpa påtryckningar från internationella samfundet, inklusive hot om

avhopp inför OS i Peking 2008. Det kinesiska agerandet är ytterligare ett tecken på ett mer globalt perspektiv, och en ambition som i längden kan konkurrera med Europas möjligheter att samverka med och påverka den afrikanska utvecklingen.

Tendenser finns, speciellt i Östasien, att nationalismen används som ett instrument i utrikespolitiken. De historiska motsättningarna gör att nationalistiskt inspirerade utspel kan komma att tas till för att motverka inrikespolitiska problem. Både Kinas och Sydkoreas relationer med Japan är exempel på detta, men den mest utpräglade användningen av nationalistiska strömningar svarar Nordkorea för.

Närvaron och engagemanget från USA är fortsatt avgörande i stora delar av Asien och lär fortsätta att vara så åtminstone i ett tioårsperspektiv. Amerikanskt engagemang i de säkerhetspolitiska problemen kring Taiwan, Nordkoreas kärnvapenambitioner och i relationen Indien-Pakistan är särskilt viktiga. Bushadministrationen har uppgraderat relationerna till Indien och bl.a. satsat på ett avtal (det s.k. 123-avtalet) om civil kärnkraft. Pakistan som viktig allierad i USA:s kamp mot terrorismen är fortsatt viktig.

Ryssland söker öka sitt inflytande i Asien genom att politiskt närma sig speciellt Kina, men även befästa den traditionella relationen till Indien. Rysslands ambitioner understöds till stor del av landets energiresurser som främsta instrument. *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) är en organisation där rysk-kinesiska intressen samverkar med de centralasiatiska republikerna. Organisationen kan ses som ett sätt att söka kontrollera närområdet, inte minst med tanke på dess rika energitillgångar.

Bland de mer framträdande orsakerna till osäkerhet och konflikter i Asien finns nationell prestige, gränstvister och olösta territoriella frågor, konkurrens om naturresurser och ideologiska konflikter. Även den organiserade brottsligheten, särskilt narkotikahandeln, bidrar till osäkerhet och instabilitet samt har en negativ inverkan på utvecklingen såväl inom aktiva som icke-aktiva konfliktområden.

Säkerhetspolitiska hot som terrorism, separatism och gerillarörelser är inga nya fenomen i Asien, men metoderna har förändrats i takt med samhälls- och teknikutvecklingen. Ett av de snabbast växande hoten idag utgörs av individer och grupper som hämtar inspiration

från det islamistiska nätverket al-Qaidas läror, men som kan genomföra terroristhandlingar på egen hand. Ofta riktar sig sådana handlingar mot europeiska och amerikanska intressen, men utgör även ett hot och maktinstrument inom den egna regionen eller i olika konfliktområden. De underliggande faktorerna till terrorismen är många och bland dem finns fattigdom, religiös fundamentalism, avsaknad av demokrati, bristande utbildningsmöjligheter, olösta konflikter med mera.

I Sydostasien blandas ekonomisk framgång med inrikespolitiska problem. Lokalt organiserad kriminalitet, motståndsgupper, gerillagrupper och terroristorganisationer opererar i flera länder med både nationella och internationella konsekvenser som följd. Exempelvis genererar pirater osäkerhet i det sårbara Malackasundet och dess marina tillfartsvägar. Sundets centrala betydelse för sjötransporterna till och från Ostasien gör problemet internationellt.

Taiwan-frågan är en central säkerhetspolitisk fråga för Kina och en återförening med Taiwan har högsta politisk prioritet. Kinas strategiska tänkande präglas av att bibehålla status quo och avskräcka Taiwan från att ta steg mot självständighet. Parallellt med detta växer sig de ekonomiska banden mellan fastlandet och Taiwan allt starkare.

USA:s geostrategiska mål har sedan det andra världskriget varit att kontrollera västra Stilla havet för att säkra handelsförbindelser och försörjningsvägar, särskilt till Japan. Det är svårt att militärt kontrollera havet utanför Kina utan Taiwan som allierad, och stöd till Taiwan är ett centralt element i USA:s säkerhetsstrategi i Stilla havetsregionen. Om Taiwan och Kina återförenas försvåras de amerikanska och japanska möjligheterna att militärt säkra sjövägarna. Detta är en viktig grund i den komplicerade konflikten kring Taiwan och för Kina blir det ur detta perspektiv allt svårare att acceptera USA:s ambitioner i regionen.

Japan, liksom Sydkorea, lyfter fram förhållandet till USA i sin militära säkerhet. De långvariga amerikanska uppmaningarna till större japansk delaktighet i gemensamma säkerhetsintressen hörsammas i allt högre utsträckning av Tokyo.



Stabiliteten på den Koreanska halvön utmanas av Nordkoreas kärnvapenambitioner, manifesterat i kärnsprängningen i oktober 2006. Regimöverlevnad och garantier för landets oberoende och säkerhet förefaller vara nyckelfrågor för Nordkorea. Sydkorea har fortsatt sin engagemangspolitik med Nordkorea och delvis varit kritisk till USA:s hårdare linje. Sexpartssamtalen om Nordkorea har, bl.a. med stöd från Kina, tagit ny fart och en nedmontering av landets kärnvapenkapacitet kan i bästa fall komma till stånd.

Indien och Pakistan och deras inbördes relation dominerar på många sätt regionens säkerhetspolitiska bild. En avspänningsprocess har inletts (med ett avbrott efter bombattackerna i Bombay i juli 2006) som bl.a. inneburit en minskad konfliktnivå i Kashmir. Staterna har fokuserat på avtal och utbyte inom kultur, handel och säkerhetspolitik istället för öppen konfrontation. Nyckeln till en fortsatt positiv utveckling ligger emellertid i om regimerna i Islamabad och New Delhi är stabila och inte präglas av nationalistiska strömningar.

Afghanistan fortsätter vara en oroshärd med förgreningar till regionens stabilitet. Tillsammans med Pakistan utgör Afghanistan ett oroligt hörn av Asien. Det finns en risk för att al Qaida eller andra utnyttjar politisk instabilitet i Pakistan till att utveckla baser och träningsläger i avlägsnare delar av landet och därifrån planera och utföra olika terroristaktiviteter i framför allt Afghanistan. Den politiska osäkerheten i Pakistan gör också att det finns en viss oro, inte minst från Indien, för att kärnvapen kan hamna i händerna på terrorister. Denna oro får återverkningar även för USA eftersom relationerna med Indien blir allt viktigare. USA har föreslagit en samverkan på flera områden och på flera nivåer. Även i Ryssland ges uttryck för denna oro vad gäller risken för att kärnvapen skall spridas till olämpliga händer i Pakistan.

## **Mänskliga rättigheter**

Situationen avseende mänskliga rättigheter i Asien i stort har förbättrats under de senaste 15 åren, och i flera länder ökar öppenheten gällande mänskliga rättigheter och samarbete med FN på området. Den positiva ekonomiska utvecklingen har bidragit till att fler människor har fått möjligheter till utbildning, förbättrad hälsa och tillgång till kultur.

Samtidigt finns det fortfarande stora problem. Omfattande korruption och bristande rättssäkerhet förekommer på flera håll, liksom omfattande kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. för kvinnor och etniska minoriteter. I flera av de asiatiska länder där islamisk rätt fungerar som ett parallellt rättssystem diskrimineras ofta svagare samhällsgrupper. Burma är ett exempel där militärjuntans styre regelbundet kränker befolkningens mänskliga rättigheter och där protesterna i september 2007 visade på vikten av internationellt engagemang.

Fortfarande har de flesta asiatiska länder kvar dödsstraff, och länder som Pakistan, Singapore och Vietnam verkställer fortfarande straffet i relativt hög omfattning. Amnesty menar att Kina ligger i topp i världen vad gäller avrättningar och antal dödsdomar.

### **Ekonomisk utveckling**

Den ekonomiska liberaliseringen i världen, globaliseringen, är en av de viktigaste faktorerna bakom den starka ekonomiska tillväxten i nästan hela Asien. Regionen kännetecknas av hög tillväxt med länder som Indien, Vietnam och Kina i spetsen på närmare 10 procent, medan länder med relativt stor intern instabilitet såsom Sri Lanka, Bangladesh och Pakistan noterar tillväxttal på mellan 3 och 5 procent. Undantagen från denna våg är Nordkorea och Burma, vilka hittills förblivit ekonomiskt slutna samhällen och därmed inte kan tillgodogöra sig samma tillväxt. Afghanistan kan också ses som ett undantag som fortfarande saknar den stabilitet vilken krävs för marknadsekonomin att slå igenom.

I Indien, till skillnad mot i Kina, går det mesta av den höga tillväxten åt att försörja den snabba befolkningsökningen. Den snabba tillväxten öppnar ändå generellt möjligheter till högre välstånd för olika befolkningsgrupper, vilket skapar ett tryck på de politiska och sociala systemen hos både demokratiska och totalitära stater. Tillväxten skapar bl.a. en ökande klyfta mellan rik och fattig, både inom och mellan länder, vilket kan leda till sociala och politiska spänningar och delvis nya problem för staterna. Speciellt markerat är detta i Kina och Indien. Inte minst i Kina är ledningen mycket mån om att bibehålla inhemsk stabilitet och letar därför efter olika lösningar för de sociala systemen.

Den ekonomiska sammanflätningen i världsekonomin gör också att Asiens utveckling är nära kopplad till övriga världens. En omfattande recession, vilket i dagsläget förvisso förefaller mindre sannolikt, skulle kunna sätta Asiens ekonomier under tryck och göra att grundvalarna för den sociala och politiska stabiliteten skakas. Effekterna kan bli ökade nationalistiska stämningar, militärstyre, demokratiska bakslag, repression, social oro etc. Länder med relativt bräckliga regimer som Bangladesh, Pakistan, Indonesien och Filippinerna ligger i farozonen.

För många av de asiatiska ländernas internationella relationer är balansen mellan ekonomiskt samarbete och säkerhetspolitisk spänning utmärkande. Detta är särskilt tydligt i Kinas och USA:s förhållande, som utmärks av ömsesidigt ekonomiskt beroende. Kina finansierar till stor del USA:s budget och bytesbalansunderskott.

Samtidigt är den ökande ekonomiska interdependensen en av de centrala integrationsfaktorerna i Asien och en viktig stabiliserande och konfliktförebyggande faktor i sig. Interdependensen i regionen gäller även i högsta grad i relationerna Japan-Kina och Taiwan-Kina. Indiens alltmer öppna ekonomi rör sig också mot en stark integration i världsekonomin. För länder som Kina kvarstår frågan om ekonomisk utveckling på sikt också leder till ökade krav på politisk liberalisering och demokratisering.

## Energi

Den snabba ekonomiska tillväxten, inte minst i världens två folkrikaste stater, Indien och Kina, leder till en ökad efterfrågan på och konkurrens om energi och råvaror. De ändliga resursernas fördelning, inte minst på energiområdet, kan i framtiden leda till konflikter och kriser. Att säkra tillgången på resurser som är nödvändiga för utvecklingen kommer att bli en viktig huvuduppgift för Asiens tillväxtekonomier om de vill fortsätta sin långsiktiga strävan uppåt.

I Asiens länder ökar konsumtionen av olja snabbt. Industristrukturen i flera asiatiska länder har en relativt stor slagsida åt energikrävande sektorer. Det internationella

energiorganet, IEA, beräknar att Asien år 2030 kommer att ha ökat sin oljekonsumtion med 42 procent och därmed då ha större efterfrågan på olja än USA och Kanada tillsammans.

Konkurrensen om energiråvaror har också fört med sig territoriella tvister grundade på råvarukonkurrens. Exempelvis har Kina sedan många år hävdat rätt till olja och gas på botten av Sydkinesiska sjön, där andra länder i Sydostasien redan bedriver oljeutvinning. Motstridiga uppfattningar om rättigheterna till naturgas på botten av havet mellan Japan och Kina har tagit sig uttryck i demonstrationer och nationalistiska markeringar. Samtidigt har den förväntade framtida bristen på olja skapat nya former av samarbete och flera konferenser för att diskutera tillgång till energiråvaror har hållits i Asien. Den stora efterfrågan på olja (och andra råvaror) har som tidigare nämnts bidragit till ett intensifierat kinesiskt engagemang i Afrika.

En ny tendens kopplat till energikonkurrensen innebär att vissa stater i Asien använder olika medel, i flera fall vapenleveranser, för att locka länder med oljetillgångar eller andra naturresurser till att ingå mellanstatliga avtal om bilaterala leveranser. Detta minskar utrymmet för den fria handeln med olja och andra råvaror. EU:s och USA:s politik för att främja en ökning av den fria marknaden för olja och andra råvaror, står i strid med den handelspolitik som praktiseras av Kina och Indien.

### **Miljö, klimat och hälsa**

Den starka tillväxten i gigantisk skala sätter också press på miljön med förorening av vatten, luft och mark. Förbränningen av fossila bränslen bidrar till växthuseffekten. Vattentillgångarna i Asien förorenas och bristen på rent vatten skapar mellanstatliga motsättningar. Den fortsatta urbaniseringen och ökade antalet bilar försämrar luftkvaliteten. Luftföroreningarna i storstäderna är ett stort miljö- och hälsoproblem där Kina står inför särskilda utmaningar i sammanhanget; 16 av världens 20 mest förorenade städer finns i Kina.

Hela Asien är en energifattig region med undantag för omfattande kolfyndigheter. Både Kina och Indien använder i stor utsträckning kol som energikälla och utbyggnaden är mycket snabb. Kina är idag

världens största utsläppskälla för koldioxid (dock bara ¼ av USA:s utsläpp per capita), tätt följt av Indien.

Den allmänna miljöförsämringen på en mängd områden har lett till en ökad press på politikerna att agera kraftfullt för att motverka effekterna. Samtidigt drar sig politikerna för att införa striktare miljökrav med hänvisningen till att ”det är vår tur” (att genomgå en välfärdsutveckling).

Klimatfrågan har nu närmat sig horisonten även i de snabbväxande asiatiska länderna. Insikten om risken för förändrade livsbetingelser, en ökad förekomst av naturkatastrofer som orkaner, översvämningar m.m. har börjat sjunka in. Det finns beräkningar som säger att havsnivåns höjning kommer att lägga delar av Bangladesh under vatten fram till 2050 och skapa ett antal så kallade klimatflyktingar. Vidare effekter kan bli att ökenområdena utbreder sig och att Himalayas glaciärer smälter allt snabbare.

Smittsamma sjukdomar som sars och fågelinfluensa har uppstått i tätbefolkade områden i Asien och därefter fått internationell spridning. Dessa epidemier dyker ofta upp utan förvarning och sprider sig explosionsartat. Hotet från smittsamma sjukdomar måste kunna hanteras. De asiatiska ländernas olika begränsningsstrategier och åtgärder får återverkningar för andra länder, varför internationellt samarbete är av högsta vikt.

## **Organiserad brottslighet och korruption**

I sin en bedömning av organiserad brottslighet för 2007 nämner Europol specifikt Asien som ursprung för droger (heroin från Sydvästasien) och för människosmuggling. En effekt av laglöshet och osäkerhet i delar av södra Afghanistan är att den kriminella verksamheten där ökat. Opiumproduktionen har idag flyttats från den så kallade Gyllene triangeln till Afghanistan. Enligt beräkningar kommer 90 procent av världens heroin nu från Afghanistan. Droghandeln och smugglingen utgör ett långsiktigt hot mot stabiliteten i Afghanistan och i regionen. Droghandeln föder kriminella och upproriska grupper i och utanför landet, samtidigt som narkotikan skapar social misär över stora delar av världen. Behovet av en stabilisering av hela Afghanistan är långsiktigt avgörande.

Korruption är ett stort problem för många av staterna i regionen. Transparency Internationals lista över korruptionen i världen ger en oroande bild. Förvisso finns asiatiska länder med i toppen bland länder med lägst korruption – Singapore delar plats med Sverige – men också i botten. På sista plats kommer Burma, och strax ovanför Uzbekistan, Afghanistan och Laos. Länder som Kina, Indien och Thailand hamnar i mitten av listan.

I en jämförelse av rättssystemen har domstolarna i Pakistan traditionellt tillhört till de demokratiska krafterna i landet, men rättsväsendet är tungt belastat och fungerar bristfälligt. I Kina och Vietnam brister rättssäkerheten eftersom den politiska makten har stort inflytande över domstolar och rättsväsende. Rättsväsendet i Indonesien räknas som ett av världens mest korrumperade.

### **Militär förmåga**

Asien har ökat sin andel av världens försvarsutgifter från en tiondel 1985 till en sjundedel år 2006. Delvis kan ökningen förklaras av den allmänna ekonomiska utvecklingen och större statsbudgetar generellt. Osäkerhet om framtida säkerhetspolitisk utveckling, avsaknad av starka säkerhetsfrämjande strukturer, verkliga och upplevda säkerhetshot och stormaktsambitioner gör dessutom vissa länder mer benägna att accelerera sin militära uppbyggnad.

Inte minst Kina fortsätter att modernisera och förstärka sin militärmakt, vilket har tilldragit sig särskild uppmärksamhet, mindre för ökningen av försvarsbudgeten än för den bristande transparens som gör Kinas strategiska avsikter svårtydbara. Det finns en rad tänkbara motiv till reformerna och rustningen. Det kan ses som ett mer eller mindre aggressivt svar på vad man uppfattar som en allmän satsning på ett utökat amerikanskt försvar, eller att Kina ser det som ytterligare ett steg för att befästa sin allt starkare politiska och ekonomiska position, eller ett sätt att markera sin styrka för grannländerna i regionen.

Japan har ställt upp med trupp till insatsen i Irak och vill vara en nära allierad till USA i "kriget mot terrorismen". Japan har accelererat anskaffningen av ett antibalistiskt missilförsvar för skydd mot nordkoreanska och kinesiska missiler. Japanska ledare har öppnat för möjligheten att revidera den japanska

försvarsmaktens begränsade roll. Dessutom omvandlades i början av 2007 den så kallade självförsvarsmyndigheten till ett försvarsministerium, vilket signalerar att Japan gradvis lämnar sin konstitutionella pacifism.

Kina, Indien och Pakistan fortsätter att utveckla sina kärnvapenmissilsystem. Indien eftersträvar paritet med Kina som kärnvapenmakt. Pakistan verkar, främst av ekonomiska skäl, ha gett upp strävan om nukleär paritet med Indien. Samtidigt förbehåller Pakistan sig rätten att använda kärnvapen även i händelse av ett konventionellt indiskt angrepp, så kallad förstaslagsdoktrin.

En av de viktigaste anledningarna till sexpartsamtalen med Nordkorea har varit att tillförsäkra en nedmontering av de kärnkraftsanläggningar som använts för att ta fram klyvbart material till kärnvapen och att därmed förhindra att regimen säljer teknologin vidare. Pakistan har bevisligen fört sin kärnkraftsteknologi vidare till stater som Nordkorea. Nordkorea är i sin tur en framgångsrik exportör av missilteknologi till marginaliserade stater.

## **Samarbetsformer**

Fortfarande dominerar maktbalans och konkurrens mellan stater de mellanstatliga relationerna i regionen. Asiatisk försvars- och säkerhetspolitik är därför i huvudsak bilateralt orienterad. Karaktäristiskt är avsaknaden av starka regionala, multilaterala institutioner för att hantera säkerhetspolitiska hot och förebygga konflikter. De organisationer som finns, främst ASEAN (*Association of South East Asian Nations*), ARF (*ASEAN Regional Forum*), APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), EAS (*East Asia Summit*) och SAARC (*South Asian Association for Regional Co-operation*) är relativt svaga och ytliga till sin omfattning och verksamhet.

Med mer sofistikerade och sammanvävda ekonomier ökar dock även medvetenheten om samhällens sårbarhet och beroendet av varandras goda utveckling samt att ett gemensamt ansvarstagande krävs för att säkerställa denna. Behovet av en multilateral säkerhetsmekanism ökar. Sexpartssamtalen om Koreanska halvön med deltagande av USA,

Ryssland, Kina, Japan samt Nord- och Sydkorea, kan i en förlängning utgöra ett embryo till en struktur för regional konflikthantering.

Idag finns integration med ekonomiska och till viss del även politiska förtecken med centrum i ASEAN-länderna – 60 procent av Kinas export sker genom regional handel. Denna integration är också en reaktion på närheten till de omgivande två stormaktsdominerade regionerna Syd- och Östasien. En stark ekonomisk integrationskraft och interdependens bör främja ett mer multilateralistiskt tänkande och agerande i hela regionen i ett längre perspektiv.

ASEAN utvecklas framförallt rörande ekonomiska frågor med frihandel som mål. Ett närmare samarbete mellan länderna håller på att utvecklas inom en rad områden där ARF (*ASEAN Regional Forum*) utgör en plattform för säkerhetspolitisk dialog. ASEAN:s vidareutveckling av samarbetet går relativt långsamt, men har potential såväl internt som i kontakterna med länder som Kina, Japan, Sydkorea, Indien och Ryssland. Det rysk-kinesiska samarbetet med de centralasiatiska republikerna formaliserades och utvecklas genom bildandet av SCO (*Shanghai Cooperation Organization*) 2001, som tidigare nämnts. Samverkan mot terrorism, bl.a. med gemensamma övningar med militärstyrkor, framhålls som en viktig aspekt av SCO.

Intresset för de globala säkerhetsstrukturerna är generellt högt i regionen. Både Indien och Japan har ambitioner att få en permanent plats i säkerhetsrådet. Kina, som stått utanför allianser och säkerhetspakter, har under senare år visat allt större intresse för FN och andra multilaterala organisationer. Medlemskapet i WTO 2001 är ett tecken på detta. För närvarande diskuteras Asiens, främst de snabbväxande ekonomiernas, underrepresentation i globala institutioner som IMF och Världsbanken. Röstantalet motsvarar inte regionens vikt i världsekonomin.



# Mellanöstern

Mellanöstern<sup>4</sup>, de länder som ligger direkt söder och öster om Medelhavet och i det energirika Gulfoområdet, kommer under överskådlig framtid att utgöra ett intresseområde för resten av världen. USA:s mellanösternpolitik är av avgörande betydelse för regionen. Mellanöstern är också betydelsefullt för Europa. Detta gäller på alla plan, särskilt utifrån en bred syn på säkerhet: bland annat ekonomiskt, politiskt, militärt och migrationspolitiskt. Men även utifrån ett strikt säkerhetsperspektiv för Mellanösterns befolkning är utvecklingen i hela regionen ett vitalt intresse. Det är väsentligt att även beakta och integrera utvecklingen i Afghanistan och Pakistan i de resonemang som rör Mellanöstern. De mer övergripande bedömningarna rörande dessa båda länder återfinns i bilagan om Asien.

Många länder i Mellanöstern håller på att knytas närmare EU genom de associationsavtal som de senaste åren ingåtts inom Barcelonaprocessens och grannskapspolitikens ram. Ett betydande bistånd ges från EU med inriktning på bland annat mänskliga rättigheter och demokrati. En demokratiseringsprocess med ännu osäkra resultat har påbörjats i några av regionens länder<sup>5</sup> medan andra snarast rör sig i motsatt riktning<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Mellanöstern är en region vars gränser inte är helt entydiga, och begreppet refererar snarare till ett politiskt område. I olika sammanhang, politiska, religiösa eller kulturella, används begreppet det vidare Mellanöstern, där även länderna i Nordafrika (Marocko, Algeriet, Tunisien, Libyen och Egypten) inkluderas. Begreppet "the Greater Middle East" har sitt ursprung i den amerikanska politiska terminologin och knyter utöver de norra delarna av Afrika, också områden som Afghanistan och Pakistan till regionen. För att hantera komplexiteten i regionen måste Mellanöstern betraktas ur ett vidare perspektiv även om Försvarsberedningen inte vill använda sig av begreppet "the Greater Middle East". Det är dock väsentligt att tydliggöra de samband och samverkande faktorer i relation till närliggande områden som präglar och påverkar utvecklingen i Mellanöstern.

<sup>5</sup> exempelvis Libanon, de palestinska områdena, Irak

<sup>6</sup> exempelvis Egypten, Iran

De arabiska experter som under de senaste åren har tagit fram UNDP:s *Arab Human Development Report* har identifierat tre huvudsakliga hinder för regionens utveckling: bristen på politiska rättigheter och demokratiskt styrelseskick, kvinnors bristande rättigheter, samt de otillräckliga utbildningssystemen. Ytterligare en viktig dimension som inverkar på regionens utveckling är beroendet av olja. I många avseenden bidrar den stora tillgången till olja i regionen, samt det starka beroendet för respektive lands ekonomiska välbefinnande som denna tillgång innebär, att statsledning och de övre maktskikten i många fall frikopplas/distanseras från folket och folkets situation i övrigt. Det demokratiska underskottet är generellt en grogrund för missnöje. Även där demokratin har börjat utvecklas är statsbildningarna instabila. Demografiskt sett präglas regionen av en stor ung befolkning. Samtidigt förmår inte de bristfälliga utbildnings- och näringsstrukturerna skapa arbetstillfällen, något som i sin tur föder missnöje.

Det koloniala arvet i Mellanöstern har inneburit att många stater är relativt unga med konstlade gränser och präglas av en mosaik av olika etniska och religiösa grupper där lojaliteten med familjen, klanen eller stammen ofta är starkare än med den centrala statsmakten. Vid konflikter eller svåra kriser gör sig de olika skiljelinjerna påmind. Det fördjupar ofta konflikten och försvårar möjligheterna till försoning.

### **Mänskliga rättigheter och demokratiutveckling**

Flera länder präglas av likartade problem avseende mänskliga rättigheter vilka, utöver det lidande som drabbar den enskilde, motverkar ekonomisk och social utveckling.

Enligt *Arab Human Development Report 2005* har situationen vad gäller mänskliga rättigheter försämrats i regionen. I regionen diskrimineras ofta kvinnor både i lag och i praktisk handling. De politiska konflikterna är ofta förbundna med övergrepp mot de mänskliga rättigheterna. Säkerhetsläget och de regionala spänningarna har också betydelse för regimernas upplevda manöverutrymme på MR-området. Dödsstraff, tortyr, godtyckliga frihetsberövanden, brist på rättssäkerhet, inskränkningar i medias

frihet är alltför vanligt förekommande. Offentliga avrättningar äger rum, liksom stympningar.

Organisationer som Human Rights Watch har underkänt den s.k. Dujail-rättegången i Irak där bland andra Saddam Hussein dömdes till döden för brott mot mänskligheten, då rättegången anses ha präglats av allvarliga administrativa och processrättsliga brister. EU betonade i ett uttalande vikten av en rättvis rättegång för den nationella försoningen och erinrade om EU:s avståndstagande från dödsstraff. Hängningen och omständigheterna runt avrättningen av Saddam Hussein den 30 december 2006, väckte starka reaktioner runt om i regionen och i världen som helhet. Också senare rättegångar mot personer i den tidigare irakiska regeringen har väckt internationell kritik.

Kvinnor och barn drabbas synnerligen hårt i områden där de humanitära förutsättningarna försämras och laglöshet och våld sprider sig. De är särskilt utsatta i internationella, liksom nationella och lokala konflikter, både genom militärt förtryck och av våld och sexuellt utnyttjande under flykt och emigration. UNDP har i sin rapport visat hur kvinnans ojämlika situation allmänt är ett hinder för utveckling i Mellanöstern.

Förutsättningarna för fria media och öppen samhällsdebatt bedöms av de svenska utlandsmyndigheterna ha förbättrats något i regionen under senare år. Åsikts- och yttrandefriheten är mer eller mindre inskränkt i stora delar av regionen men har ändå i praktiken fått vidgat utrymme på senare år, inte minst i takt med utvecklingen av satellitkanaler och förbättrad tillgång till IT. Generellt bedöms dock utvecklingen som negativ, framför allt på grund av att tidigare aviserade eller påbörjade reformer inte har genomförts. Utvecklingen när det gäller mänskliga rättigheter har också hög risk att påverkas negativt genom *spill over*-effekter från konflikter i regionen. Mord på och kidnappning av mediepersonal, liksom andra övergrepp, gör Mellanöstern till den farligaste regionen för journalister att verka i.

Inom ramen för de politiska konflikterna sker det brott mot de mänskliga rättigheterna. Synen på mänskliga rättigheter som ett påfund från väst bidrar till svårigheter, särskilt i de sammanhang där väst upplevs agera utifrån en dubbelmoral.

Som positivt tecken för regionen kan noteras att det har hållits ökat antal val i regionen. I Förenade Arabemiraten genomfördes de första politiska valen någonsin och i Kuwait har kvinnor för första gången fått delta i parlamentsvalen.

Civilsamhället i regionen är svagt och kontrolleras ofta av regimerna. Detta påverkar förutsättningarna för omvärlden att påverka utvecklingen för politiska fri- och rättigheter genom bidrag till civilsamhället. I flera länder finns det breda folkliga stödet varken i det sekulariserade civilsamhället eller hos sekulära, liberala partier, utan hos muslimska grupper, vilket måste beaktas vid verksamhet för främjande av mänskliga rättigheter.

Sverige bedriver, främst genom Europeiska unionen men också bilateralt och i andra internationella sammanhang, ett aktivt arbete för mänskliga rättigheter i regionen. Det kan röra sig om att med utgångspunkt från EU:s särskilda MR-riktlinjer på olika sätt uppmärksamma brott mot dessa rättigheter, att utarbeta gemensamma EU-rapporter om situationen på området i ett särskilt land eller att genomföra icke-offentliga demarcher i särskilt känsliga ärenden.

Barcelonaprocessen är för närvarande det enda forum förutom FN där israeler och araber möts på ministernivå och omfattar samarbete och dialog inom tre områden: säkerhetspolitik, främjande av demokratiska institutioner och respekt för mänskliga rättigheter; ekonomiskt och finansiellt samarbete samt kulturellt, socialt och mänskligt utbyte. Målet är att upprätta samarbete på så många plan som möjligt: mellan regeringar, regionala och lokala myndigheter, handelskammare, enskilda organisationer och andra organisationer. EU har ingått associeringsavtal med alla partnerländer förutom Syrien<sup>7</sup>.

Sveriges och EU:s politik kompletteras av omfattande biståndsinsatser med tydlig inriktning på demokrati och mänskliga rättigheter. EU:s bistånd är till stor del inriktat på att bidra till att bygga upp demokratiska institutioner som på sikt kan utgöra viktiga element i reformvänliga länder. Det svenska regionala

---

<sup>7</sup> Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, Palestinska myndigheten, Syrien, Tunisien och Turkiet. Avtalet med Syrien är färdigförhandlat men processen har legat vilande sedan början av 2005. Libyen har observatörsstatus sedan 1999

biståndet genom den så kallade MENA-strategin har starkt fokus på demokrati och mänskliga rättigheter.

## Demografi och migration

De utdragna konflikterna i regionen ger inte bara upphov till migrationsströmmar. De utgör också hinder för samarbete mellan länderna och därmed för Mellanösterns ekonomiska utveckling. Västsaharakonflikten försvårar till exempel samarbetet i Maghrebregionen.

Den demografiska strukturen är sådan att det finns en mycket stor ung befolkning. Samtidigt förmår inte den bristfälliga näringsstrukturen skapa arbetstillfällen till denna stora, unga befolkning, vilket i sin tur föder missnöje.

Även om situationen varierar kraftigt inom regionen, bland annat beroende på oljetillgångarnas fördelning, finns gemensamma drag som fattigdomsfickor och en kraftig befolkningsökning, samt utbredd arbetslöshet. Utvandringen mot Europa från regionen har tidvis varit stor. Att över 8 000 svenska medborgare av företrädesvis libanesiskt ursprung evakuerades från Libanon i samband med stridigheterna sommaren 2006 illustrerar hur migrationen har skapat starka band mellan Mellanöstern och Europa. På senare år har länder i Sydeuropa lyft fram transiteringen av migranter från Sahel-länderna genom länder som Marocko och Libyen som ett växande problem.

Befolkningens situation är särskilt prekär i Irak. Nästan en sjättedel av Iraks befolkning är på flykt: drygt 4,4 miljoner människor av totalt 26 miljoner enligt uppgifter från UNHCR. Prognosen för slutet av 2007 visar att en femtedel av befolkningen då kan vara på flykt. Av dessa beräknas cirka 2,2 miljoner vara internflyktingar. Enbart sedan mars 2006, när ett bombdåd mot den shiitiska Samarramoskén blev början till en upptrappning av våldet, har 820 000 nya internflyktingar tillkommit. UNHCR och den irakiska statsapparaten har mycket begränsade möjligheter att hjälpa dessa människor, varför den humanitära situationen för internflyktingar är djupt oroande.

UNHCR uppskattar att cirka 2,2 miljoner irakier befinner sig utanför landets gränser på flykt undan våldet. Jordanien och Syrien bär den största bördan utanför Irak och tar tillsammans emot den stora majoriteten av utflyttade irakier. Hittills har sammantaget ca 2 miljoner irakier tagits emot av Jordanien och Syrien. Detta har naturligtvis betydande inrikespolitiska konsekvenser för de båda länderna. Förutom påfrestningar på infrastrukturen – såsom att erbjuda skola och hälsovård till flyktingarna – innebär inströmningen en förhöjd risk att motsättningar mellan olika etniska och religiösa grupperingar bland irakierna överförs till grannländerna. Restriktioner har införts både i Syrien och Jordanien. Grannlandet i söder, Saudiarabien, har stängt sin gräns för irakier. Också i den egna regionen är den humanitära situationen för irakier på flykt mycket svår. Av de irakier på flykt som nådde Europa tog Sverige år 2006 emot runt hälften – knappt 10 000 personer. Migrationsverkets prognos för 2007 är att 18 000 irakier kommer till Sverige. Inte sedan staten Israels bildande och palestiniernas flykt 1948 har denna region sett ett större antal människor i rörelse under en begränsad period.

### Miljöfrågor

Miljöproblemen i Mellanöstern tenderar ofta att hamna i skymundan av de pågående konflikterna. Problem förknippade med exempelvis vattenförsörjning är dock en viktig faktor i förhållandet mellan flera av regionens stater. Det varma och torra klimatet och sparsamma vattentillgångar gör att kontrollen över vattentillgångar blir en faktor som förvärrar konflikter. Egypten, Syrien och Jordanien är nästan helt beroende av gränsöverskridande vattenresurser för sin vattenförsörjning och kontrollen över vattenresurser är delvis en underliggande orsak i den israelisk-palestinska konflikten. Föroreningar från oljeutvinning och andra industrier orsakar också betydande miljöpåverkan i regionen och hotar människors hälsa. Problemen förvärras av att de flesta länder saknar effektiv miljölagstiftning och institutioner för att upprätthålla en sådan.

Sverige kan spela en viktig roll som medlare och dialogpart i samarbeten kring delade vattenresurser. Genom den s.k. MENA-strategin ska ett hållbart nyttjande av vattenresurser främjas, både i ett fattigdomsbekämpande och konfliktförebyggande perspektiv.

## Terrorism, organiserad brottslighet och korruption

För närvarande är det Mellanöstern och Nordafrika som i stor utsträckning associeras med den internationella terrorismen och dess förment världsvida mål. Mycket av denna tillskrivs den ur regionen sprungna organisationen al-Qaida, som ofta kan finnas i bakgrunden som ideologisk inspiration eller ett löst nätverk. I själva verket finns dock ofta nationella syften och bevekelsegrunder bakom vad som sker i regionen. Det går inte att peka på någon entydig orsak till ett konfliktmönster som präglas av politiskt våld i form av terrorism, vare sig i Mellanöstern eller annorstädes.

Bakom den terrorism som skördar många offer i regionen finns en mångfald underliggande orsaker även om de ofta klätts i religiösa termer. Det kan vara en frustration över en ojämn kamp mot en ekonomiskt och teknologiskt överlägsen fiende som kombineras med ökad insikt om samhällsförhållandena i de egna länderna och en känsla av att hela regionen halkat efter det framgångsrika väst.

Den utdragna asymmetriska konflikten mellan Israel och palestinierna har bidragit till att stärka två signifikanta och av åtminstone delar av omvärlden terroriststämplade rörelser: Hamas i de palestinska områdena (med ideologisk grund i det egyptiska Muslimska brödraskapet) och Hizbullah i Libanon. Båda spelar idag en avgörande politisk roll i sina samhällen. I Algeriet har en av nationella erfarenheter präglad militant islamisk rörelse trängts tillbaka efter militäringripande och ett decennium av inbördeskrig. Moderata, islamiska element deltar nu i en nationell försoningsprocess medan extremister valt att ansluta sig till al-Qaidas ideologi och namn. I Egypten ansätts det Muslimska brödraskapet, som beslutat att avstå från våldsdåd och har anhängare i parlamentet, av en hårdnande regim som tidigare kväst en mera liberalt sinnad opposition, medan en osäker samexistens med makten präglar dess systemorganisation i Jordanien. Den hårda diktaturen i Syrien har givit föga spelutrymme för terroristgruppers verksamhet i det egna landet, men erbjudit en fristad för grupper som vill agera på annat håll. I den mångdimensionella konflikten i Irak agerar flera lokalt orienterade militanta islamiska rörelser vid sidan av internationella terrorister. Det finns numera en berättigad oro för att situationen i Irak fungerar som ett drivhus för en terrorism med internationella förgreningar, på samma sätt som Afghanistan, och att detta kan bidra till en ytterligare radikalisering

på andra håll. I delar av regionen, slutligen, finns områden utom regeringsskontroll som kan erbjuda en fristad och organisationsmöjlighet för terroristgrupper, till exempel i delar av Jemen och det närbelägna Somalia.

### **Energitillgångar och ekonomisk utveckling**

De stora energitillgångarna i regionen är en annan orsak till dess konflikter. I Mellanöstern finns cirka 65 procent av världens kända oljereserver. Olja och naturgas dominerar regionens export. De största exportländerna i regionen är Saudiarabien, Förenade Arabemiraten, Kuwait och Iran. Energiutvinningen ger stora intäkter, som fördelas ojämnt inom och mellan länderna. Denna omständighet skapar sociala orättvisor och yttre spänningar, som ibland övergått i väpnade konfrontationer. Energitillgångarna innebär också att omvärldens intresse för Mellanöstern är stort. Stormakterna har särskilt starka intressen i energiutvinningen i regionen liksom säkra energileveranser till rimliga priser från regionen, något som påverkar deras ställningstaganden och förstärker motsättningarna där.

Även om bilden är ojämn är tillväxten i hela Mellanöstern som region betraktad stabil och prognoser pekar på en genomsnittlig årlig tillväxt om ca 5 procent under perioden 2007-2011. Den starka energimarknaden har bidragit till den särskilt starka ekonomiska expansionen i vissa länder sedan 2003. Överskottet från energisektorn bidrar till den positiva ekonomiska utvecklingen i regionen som helhet, vilket i sin tur stimulerar den privata konsumtionen.

Oljeintäkterna per capita förväntas avta i de flesta av gulfregionens länder, även med stabila eller tilltagande energipriser. De olje- och gasberoende ekonomierna kommer på medellång sikt att tvingas till diversifiering för att välståndet skall kunna hålla takt med befolkningstillväxten. Detta är redan på god väg att ske i Förenade Arabemiraten. Den ekonomiska utvecklingen, som bedöms hålla i sig i GCC-staterna ger ökad emfas åt behovet av sociala reformer och åt beroendet av importerad arbetskraft. Samtidigt ökar kraven på kvinnligt deltagande i politiskt, socialt och ekonomiskt liv.



Irans ekonomi har haft relativt hög tillväxt de senare åren, mellan 4-8 procent som en följd av oljeexportintäkterna. Detta har bidragit till ett högt offentligt sparande och ökande investeringar. Tillskottet från oljeindustrin har i stor utsträckning kunnat dölja de allvarliga och omfattande strukturella svagheter som Iran lider av. Statsbudgeten finansieras till två tredjedelar via det överskott som oljeindustrin genererar och innehåller betydande subventioner av basvaror och drivmedel. Eftersom oljepriset stigit under de senaste åren har ett växande utrymme för offentlig konsumtion och offentliga investeringar skapats. Ahmadinejads regering har hittills bedrivit en än mer expansiv finanspolitik än vad som har varit fallet tidigare.

Iraks ekonomi står och faller med intäkterna från oljeproduktionen. De kända oljereserverna om 115 miljarder fat är världens tredje största (motsvarande 11 procent) efter Saudiarabien och Iran. Endast en fjärdedel av de drygt åttio oljefälten är utvecklade. Men dagens oljeproduktion om cirka 2 miljoner fat/dag är ännu långt från vad den var 1990 (3,5 miljoner fat/dag). Ständiga sabotage och driftstörningar begränsar produktionen och i än högre grad den intäktsbringande exporten av olja. Potentialen för oljeproduktionen bedöms ligga långt högre, kanske 5-6 miljoner fat om dagen. Dessutom har Irak stora naturgasreserver.

## Politisk utveckling och konflikter

Spännvidden i den politiska utvecklingen i Mellanöstern är stor, liksom i de olika styrelseformer som präglar de olika staterna i regionen. Styrelseskicken varierar från demokrati (Israel), till absolut monarki (Saudiarabien), diktatur (Syrien) och teokrati (Iran). Det är därför svårt att dra några allmänna slutsatser om den politiska utvecklingen i regionen som helhet. Vissa politiska utvecklingstendenser och konflikter hanteras därför specifikt. Mellanöstern präglas av en rad konflikter som har olika orsaker men som påverkar varandra.

### Israel och de palestinska områdena

Den israelisk-palestinska konflikten är ytterst en kamp mellan två nationalistiska rörelser som båda anser sig ha en historisk, för att inte säga religiös rätt till samma geografiska område. Det finns en regional dimension av konflikten som främst innefattar

grannländerna, men den rör också upp känslor i hela den muslimska världen och används för att legitimera andra konflikter, liksom för att försvara ett auktoritärt styre. Möjligheterna till en lösning försvåras av den långvariga israeliska ockupationen, det faktum att vissa palestinska grupper samt en majoritet av länderna i regionen inte erkänner Israels rätt att existera, det stora antalet palestinska flyktingar i de ockuperade områdena och i exil, samt den israeliska separationsbarriären och de omfattande och växande israeliska bosättningarna.

Konflikten förvärras också av de palestinska terroristattacker mot civilbefolkningen i Israel. Den israeliska regeringens motåtgärder, vilka ofta har ansetts som oproportionerliga, har påverkat stämningssläget i hela regionen. På samma sätt har situationen i Irak höjt spänningen i hela regionen. Därtill påverkar Israels obekräftade innehav av kärnvapen den säkerhetspolitiska situationen i Mellanöstern.

I september 2005 drog sig Israel ensidigt tillbaka från Gaza. Det väckte förhoppningar om att fredsprocessen skulle kunna ta fart igen. Trots en ny lansering av Arabförbundets fredsinitiativ och visst amerikanskt engagemang har dock avgörande framsteg uteblivit. Israels attacker på de ockuperade palestinska områdena, inklusive utomrättsliga avrättningar, har fortsatt. Samtidigt har den palestinska myndigheten (PA) inte varit tillräckligt stark för att genomföra avvapning av samtliga grupper och kontroll av alla vapen under en myndighet. PA har heller inte lyckats få stopp på de palestinska terrorist- och raketattacker mot Israel.

Hamas framgång i de demokratiskt genomförda parlamentsvalen i januari 2006 och efterföljande regeringsbildning kom att leda till att Israel avbröt samarbetet med PA, begränsade ytterligare rörelsefriheten för palestinier och suspenderade överföringarna av palestinska tull- och momsmedel. Hamas regeringsbildning innebar en utmaning även för det internationella samfundet, då organisationen är terroristlistad av EU och USA. Kvartetten krävde att den nya palestinska regeringen skulle ta avstånd från våld, erkänna Israels rätt att existera, samt hålla ingångna avtal.

Under 2006 och inledningen på 2007 skedde en ökad polarisering mellan de palestinska grupperna. I ett försök att hindra den utvecklingen bildades i mars 2007, efter saudisk medling, en

samlingsregering mellan Hamas och Fatah. Även om regeringen avsåg att hålla ingångna avtal, uppfyllde den uttryckligen inte alla Kvartettens principer och fick inte det mottagande man hade hoppats på. Stora delar av det internationella samfundet hade inte kontakt med de ministrar som tillhörde Hamas, och biståndet fortsatte att kanaliseras genom tillfälliga mekanismer. Den humanitära krisen, liksom polariseringen i det palestinska samhället, fördjupades ytterligare.

Efter en tids stridigheter genomförde Hamas i juni 2007 ett militärt övertagande av Gaza. Som svar på detta upplöste president Mahmoud Abbas samlingsregeringen och tillsatte en expeditionsminister, som inte har erkänts av Hamas. Den palestinska sidan präglas således av en splittring mellan Gaza och Västbanken, bräckliga institutioner, ett oklart konstitutionellt läge och en svår humanitär situation.

De palestinska grupperingarna bär huvudansvaret för utvecklingen i Gaza. Men även det internationella samfundet borde ha kunnat hantera samlingsregeringen på ett mer konstruktivt sätt, då det alltid finns en risk att isolering leder till ökad radikaliserings. Även Israels agerande, så som utvidgning av bosättningar, byggandet av separationsbarriären och inte minst det omfattande militära angreppet på Gaza sommaren 2006, har försvårat situationen. Den humanitära krisen, i kombination med tilltagande laglöshet, fortsatt israelisk ockupation av Västbanken samt isolering av Gaza, bedöms ha lett till ökad radikaliserings av inte minst den unga befolkningen. Enligt den palestinska statistiska centralbyrån var vid mitten av 2006 nästan 46 procent av befolkningen under 15 år – och bara 3 procent äldre än 65 år.

Den palestinska samlingsregeringens sammanbrott och splittringen mellan Gaza och Västbanken har förändrat förutsättningarna för att uppnå resultat i fredsprocessen. Å ena sidan har det förstärkt den internationella insikten att ett snabbt agerande är nödvändigt samt lett till ökade möjligheter att nå framsteg i dialogen mellan Israel och den palestinska myndigheten/Fatah. Å andra sidan riskerar den politiska uppdelningen av de palestinska områdena att fördjupas, vilket försvårar möjligheterna att implementera ett fredsavtal.

Iran

Iransk politik har sedan revolutionen 1979 varit komplex och präglad av parallella maktstrukturer med en oklar ansvarsfördelning. Irans regering styrs sedan 2005 av president Ahmadinejad, vilket har medfört en försämrad situation för de mänskliga rättigheterna och en mer aggressiv retorik, riktad bland annat mot Israel och västvärlden.

Iran har ett starkt auktoritärt styrelseskick under landets högsta religiöse ledare Khamenei, men det finns pluralistiska inslag. Det hålls regelbundna val inom de yttre ramar som konstitutionen anger. Ahmadinejad kunde efter att de demokratiska krafterna rensats bort, efterträda den mer reforminriktade Khatami med hjälp av bland annat en mer populistisk agenda. Resultatet i lokalvalen och valet till Expertförsamlingen som hölls i december 2006 blev dock ett bakslag för Ahmadinejads falang och kan tolkas som ett missnöje med bland annat hans oförmåga att leverera vad han lovat. Iran har strukturella ekonomiska och politiska problem som på sikt kommer att underminera regimen om de inte kan bemästras. De senaste årens goda ekonomiska tillväxt bottnar i ett högt världsmarknadspris på olja, men är inte hållbar i ett längre perspektiv utan strukturella reformer. På grund av bristande raffineringkapacitet är Iran beroende av att importera raffinerad olja som, liksom vissa baslivsmedel, säljs för ett kraftigt subventionerat pris. En reduktion av de stora statssubventionerna är politiskt känslig, men på sikt en av många nödvändiga ekonomiska reformer. En hög inflation urholkar människornas köpkraft och en växande arbetslöshet skapar missnöje och hopplöshet, framför allt i den stora gruppen unga nyutexaminerade akademiker som går ut på arbetsmarknaden utan hopp om jobb.

Irans regionala roll och självförtroende har stärkts sedan USA:s krig i Afghanistan och Irak befriat landet från två fientligt inställda regimer, liksom av USA:s uppenbara svårigheter i regionen. Iran prioriterar säkerhet och stabilitet i det egna närområdet och har spelat en konstruktiv roll i återuppbyggnadsprocessen i Afghanistan.

Afghanistan har historiskt sett varit av strategiskt betydelse för Iran, där den västra delen av landet inkluderas i en kulturell och ekonomisk intressesfär. När USA agerade mot talibanerna hösten 2001 skedde det med iranskt stöd. Därefter har dock situationen

förändrats och för närvarande är Iran oroat över den amerikanska närvaron i västra Afghanistan. Iran är också bekymrat över Karzai-regeringens passivitet, som man menar underminerar säkerheten i Afghanistan. Den omfattande narkotikasmugglingen från Afghanistan utgör ett stort problem också för Iran, liksom svårigheterna att repatriera de afghanska flyktingarna som alltjämt finns i Iran.

Iran har ett långsiktigt intresse av ett stabilt och sammanhållet Irak under en icke-expansionistisk regim i Bagdad som inte är fientligt inställd till Teheran. Iran tycks ge ett omfattande ekonomiskt, materiellt och utbildningsmässigt stöd till främst de irakiska shiamuslimerna, men trovärdiga uppgifter talar också om stöd till grupper som med våld bekämpar den utländska – särskilt amerikanska – militära närvaron i Irak. Så länge USA upplevs som ett direkt hot mot Iran finns inget starkt iranskt intresse av att stabilisera Irak till fullo.

I början av 2006 överfördes frågan om Irans nukleära program av IAEA till FN:s säkerhetsråd. Då fortsatta förhandlingar med Iran inte ledde frågan framåt, antog säkerhetsrådet den 31 juli 2006 resolution 1696 med en bindande uppmaning till Iran att suspendera sin anrikning av uran. Irans icke-efterlevnad av resolution 1696 och utestående frågor kring Irans kärnkraftsprogram ledde till att en ny resolution 1737, antogs enhälligt i FN:s säkerhetsråd den 23 december 2006. Denna införde sanktioner mot Iran och kräver att Iran suspenderar all verksamhet för anrikning och upparbetning, samt allt arbete med anknytning till tungvattenprojekt. Den anger också att icke-efterlevnad skulle kunna följas av ytterligare resolutioner om sanktioner. När resolutionens stipulerade tidsfrist löpt ut kunde IAEA konstatera att den inte efterlevts av Iran, vilket rapporterades till FN:s säkerhetsråd. En ny resolution, 1747, följde med utökade sanktioner riktade mot det iranska kärnkraftsprogrammet. Iran efterlevde inte heller kraven i resolution 1747 och ytterligare en resolution med utökade sanktioner är att vänta, även om det internationella samfundets försök att nå en kompromisslösning fortsätter. Irans strävan att kontrollera hela anrikningscykeln och därmed få kärnvapenkapacitet, kan ses i ljuset av Irans regionala ambitioner samt nationell prestige och säkerhet.

Irans ökade utrikes- och säkerhetspolitiska självförtroende samt oklarheterna kring landets nukleära program har väckt oro bland arabiska sunnitiska grannstater, framför allt bland Gulfstaterna, Jordanien och Egypten, som fruktar konsekvenserna av ett ökat iranskt och shiamuslimskt inflytande i regionen. GCC-staternas utspel i december 2006 om att eventuellt utveckla en egen, som det betonas, fredlig, kärnteknologisk kapacitet ska ses som ett svar på det upplevda hotet från Iran. Saudiska och andra arabiska utspel om beredskap att vidta åtgärder för att motverka den shiamuslimska "expansionismen" i Irak och Libanon indikerar stor misstro mot iranska avsikter i regionen.

### Irak

Utvecklingen i Irak de senaste åren ger skäl till att mer grundligt reflektera kring statsbyggnadsprocesser, förtroendet för politiska processer i svaga stater samt vilka konsekvenser utvecklingen i Irak haft för multilateralismen. Händelseutvecklingen i Irak har visat på svårigheterna att skapa en funktionell statsbyggnadsprocess, där frågan om vilka instrument och långsiktiga satsningar som krävs för att skapa framgångsrika processer är central. I tillbakablick kan det konstateras att en långsiktig plan med balanserade instrument för hur Irak skulle bistås i utvecklingen till en stabil demokratisk stat saknades. Likaså har konfliktens (i mångas ögon) svaga internationella legitimitet förstärkt instabiliteten i landet och av vissa aktörer använts för att legitimera destabiliserande handlingar, så som terrorism. Irak har även spelat en dominerande roll för det multilaterala samarbetsklimatet i världen, och haft stark inverkan på relationen mellan allierade, för det transatlantiska samarbetet samt för FN:s roll i det internationella samfundet. Det finns många lärdomar att dra utifrån Irak på dessa tre områden. Nedan redogörs för utvecklingen och den nuvarande situationen i Irak.

Den politiska situationen i Irak är färgad av de svåra säkerhetsförhållandena och de tydliga svårigheterna att få till stånd en fungerande regering. Det finns ett starkt tryck från USA och andra länder att snabbt gå framåt med lagstiftning om olika aspekter av nationell försoning. Den svaga regeringen och de skarpa motsättningar som gör sig gällande och ständigt spås på av nya våldsdåd försvårar nödvändiga politiska kompromisser. Den socioekonomiska situationen i Irak har också försämrats kraftigt som en följd av det omfattande våldet. Stor brist råder på arbetstillfällen och tillgången på el och vatten är osäker och

oregelbunden. I vissa bostadsområden finns elektricitet bara någon timme per dag. Den irakiska regeringens legitimitet och trovärdighet är till stor del avhängig konkreta förbättringar på marken. Det faktum att ett antal både shia- och sunnidominerade politiska block av olika skäl bojkottar parlamentssessioner och regeringssammanträden gör situationen än svårare. Den kurdiska befolkningens långsiktiga intressen är en annan osäkerhetsfaktor.

En grundläggande fråga är den försenade översynen av konstitutionen. Kommittén för konstitutionsöversynen har överlämnat en rapport till parlamentet, men oenighet råder fortsatt, inte minst vad gäller graden av federalism och den omtvistade staden Kirkuks framtida status. Frågan om lagstiftning som reglerar fördelningen av landets olje- och gastillgångar är starkt förknippad med konstitutionsöversynen. Frågan om i vilken grad centralregeringen ska ha inflytande över oljeutvinningen och dess intäkter är kontroversiell, inte minst för kurderna i norr som själva har antagit en oljelag och därmed anser sig ha rätt att teckna avtal med utländska oljebolag för prospektering och utvinning. Också frågan om av-baathifieringen, det vill säga hur man ska hantera alla de medlemmar i Baathpartiet som efter den amerikanska invasionen 2003 förlorade sina tjänster men nu behövs i den nya administrationen, är laddad.

Den prekära säkerhetssituationen, ett försämrat humanitärt läge och de många internflyktingarna är Iraks huvudproblem. Sedan invasionen 2003 har våldsnivån gradvis ökat. Varken den multinationella styrkan, under amerikansk ledning, eller de irakiska regeringar som avlöst varandra har lyckats förhindra detta. Inte bara nationalistiskt och religiöst motiverade motstånds- och extremistgrupper med inslag av utländska terrorister är inblandade i stridigheterna utan också kriminella grupper och miliser tillhöriga de shia- och sunnimuslimska politiska fraktionerna. Miliserna infiltrerar även de irakiska säkerhetsstyrkorna. Det sekteristiska våldet framstår i dag som det enskilt största hotet mot den politiska processen och återuppbyggnaden.

Det går inte att tala om *en* konflikt i Irak, det rör sig i stället om flera konflikter. Situationen är komplex med stora variationer i olika delar av landet. Det är konflikter som innefattar de multinationella koalitionsstyrkorna, irakiska säkerhetsstyrkor, jihadistister, al-Qaidarelaterade, främst sunnidominerade grupper

samt shiitiska miliser och andra, liksom motsättningar mellan många av dessa. Därtill kommer mera lokalt präglade väpnade konfrontationer, också i de kurdiska områdena. I många delar av landet pågår vad som närmast kan liknas vid etnisk rensning. Likaså pågår det en kamp om huruvida Irak ska utvecklas mot nationell enighet eller federalism, något som har lett till ökad konfrontation. Grupper som lokalt befinner sig i minoritet är naturligtvis särskilt utsatta. Den multinationella styrkan inriktar sig framför allt på att bekämpa extremistiska sunnimuslimska grupperingar och att bygga upp de irakiska säkerhetsstyrkorna. I vissa delar av landet samarbetar amerikanerna med lokala sunniklaner för att tränga ut al-Qaida-relaterade grupper. Den svaga statsapparaten har också möjliggjort en omfattande kriminalitet.

Säkerhetsplanen för Bagdad sjuades i februari 2007 som ett samarbete mellan amerikanska och irakiska styrkor med ambitionen att pacificera och utveckla område för område i och omkring den irakiska huvudstaden. Denna strategi har innefattat tillfälliga amerikanska truppförstärkningar, men hittills gett begränsade resultat. Våldet har istället delvis flyttat ut i provinserna, med stigande våldsnivåer i exempelvis Kirkuk och Mosul.

Det formella irakiska övertagandet av ansvaret för säkerheten från den multinationella styrkan, främst USA har, inletts. Det kommer att ta tid, eftersom kapaciteten på den irakiska sidan alltjämt är låg. Våldet kommer sannolikt att fortsätta, samtidigt som tilltron till den politiska processen avtar. Det finns i nuläget inget som talar för att våldet kan stoppas med endast militära eller polisiära medel.

Den amerikanskledda koalitionen befinner sig idag i Irak på den irakiska regeringens begäran och med stöd av FN:s säkerhetsråd. Den nuvarande överenskommelsen gäller till slutet av 2007 och kommer därför att omprövas av den irakiska regeringen och eventuellt även av parlamentet under hösten. Diskussioner pågår som bekant även på amerikanskt håll om den multinationella styrkans fortsatta närvaro i Irak. President Bush är hårt ansatt och stödet för hans politik försvagas. När detta skrivs pågår en diskussion om en starkare roll för FN.

Utvecklingen i Irak påverkar på ett avgörande sätt stabiliteten och säkerheten i regionen. Samtliga grannländer har intressen i Irak,



inte minst Iran. Iran beskylls för att underblåsa det sekteristiska våldet genom att stödja shiamiliser med vapen, pengar och underrättelser. Irans strategiska intresse är ett stabilt och helst shiadominerat Irak, fritt från amerikansk eller annan utländsk trupp. Syrien har länge anklagats för att tillåta utländska terrorister och motståndsmän att röra sig fritt över gränsen till Irak. Även Saudiarabien anklagas ofta för att direkt eller indirekt stödja extrema sunnitiska grupperingar i Irak.

Mellan Turkiet och Irak finns sedan länge en latent konflikt som följd av de baser PKK har i den kurdiskkontrollerade delen av norra Irak. Under senare tid har den inrikespolitiska situationen i Turkiet gjort att retoriken har skruvats upp från Ankara. Det finns en oro både från det internationella samfundet och från irakiskt håll för en större turkisk militär aktion i norra Irak. De kurdiska anspråken på den oljerika och etniskt splittrade staden Kirkuk har också varit en bidragande orsak till det höga tonläget. En folkomröstning om stadens status ska enligt konstitutionen hållas före 2007 års slut, en fråga som kurderna har drivit hårt. Möjligheten till att genomföra en folkomröstning före årets slut ifrågasätts av både praktiska och politiska skäl. Ett Kirkuk som inlemmas i den kurdiskkontrollerade regionen anses utgöra en ekonomisk förutsättning för en eventuell framtida kurdisk statsbildning. Även om kurderna i Irak nu betonar sin tillhörighet till landet, finns emellertid latent kurdiska anspråk även på delar av Turkiets, Syriens och Irans territorier. Den kurdiska frågan har sålunda potential att negativt påverka stabiliteten i hela regionen.

#### Gulfstaterna

Den inrikespolitiska stabiliteten i Gulfstaterna har tills vidare kunnat säkras med hjälp av ökade oljepriser, försiktiga reformer och vissa framgångar i kampen mot terrorismen. Utvecklingen i regionen har dock inneburit ökade hot för Saudiarabien och de övriga länderna i samarbetsrådet GCC (*Gulf Cooperation Council*). Situationen i Irak ses med oro, inte minst för att Iran skall vinna ökat inflytande i regionen. Samtidigt som det i GCC-länderna finns en sympati för den numera trängda arabiska sunnigruppen i Irak, blandas denna med oro för en radikaliserad befolkningen i Irak och på hemmaplan. Länderna har även att ta hänsyn till sin latent antiamerikanska opinion som förstärkts av Israels agerande i Gaza och Libanon, och USA:s i Irak – en opinion som åtminstone

på sina håll är ett uttryck för motstånd mot de egna regimerna och deras val att samarbeta med USA.

Saudiarabien är den stat som mest aktivt axlat en ny politisk ledarroll i regionen. Diplomatiske initiativ i form av dialog med Iran om Libanon och Irak, Mecka-mötet mellan ledarna för de palestinska grupperna Fatah och Hamas, samt reaktiveringen av Arabförbundets s.k. Beirutinitiativ om erkännande av staten Israel i utbyte mot ett tillbakadragande till 1967 års gränser, ska ses i ljuset av den ökande saudiska oron över tillståndet i regionen. Den högre saudiska profilen är orsakad av vad som uppfattas som USA:s och västvärldens selektiva och misslyckade politik i Irak och den israelisk-palestinska konflikten, samt av Iran-faktorn.

# USA

USA är världens största och viktigaste ekonomiska och säkerhetspolitiska aktör. Landets roll och engagemang i FN, Nato, OSSE, G8, Världsbanken, WTO, klimatavtal m.m. spelar en avgörande roll. En övervägande majoritet av världens länder har omfattande handel och säkerhetspolitiska relationer med USA. Samtidigt är den amerikanska ekonomin till stora delar knuten i internationell handel och även om USA i många fall har den militära förmågan att agera ensamt ses det inte alltid som ett önskvärt alternativ.

USA under George W. Bush är ett land i krig, ett krig som deklarerades strax efter terroristattackerna 11 september 2001. Administrationen uttalade mål är spridandet av demokrati och bekämpandet av terrorism. Kriget i Irak, Kinas ekonomiska och militära utveckling, farhågor om Iran samt asiatisk säkerhet i sin helhet har präglat administrationens säkerhetspolitiska agenda.

Även med en ny administration kommer mycket av USA:s geostrategiska perspektiv präglas av handel, tillgång till energi (främst olja), säkrande av strategiska flöden och hantering av stater och organisationer som hotar USA, amerikanska allierade eller intressen.

Även efter Irak kommer USA besitta en krigsmakt som är nästan lika dyr och slagkraftig som alla andra länders militära förmågor tillsammans. På många områden kommer USA att vara teknikledande och en intressant samarbetspartner. Amerikanskt engagemang för krishantering och fredsfrämjande kommer att vara fortsatt viktigt

## Inrikespolitisk utveckling

Demokraternas seger i kongressvalet hösten 2006 signalerade ett tydligt missnöje med den republikanska administrationen. Den ekonomiska utvecklingen som ofta är en dominerande faktor var dock inte avgörande för valutgången. I stället var de främsta förklaringsfaktorerna det misslyckade kriget i Irak, frustration efter orkanen Katrina och en rad skandaler där ledande republikanska företrädare var involverade.

Terroristdåden 2001 innebar ett paradigmskifte i amerikansk politik. Bushadministrationens fokusering på kampen mot terrorismen vann starkt folkligt stöd. Det av USA benämnda ”kriget mot terrorismen” och de metoder med vilket det fördes ansågs vara nödvändiga, även då de innebar inskränkningar av de mänskliga fri- och rättigheterna. Under 2006 och 2007 har det folkliga stödet dock gradvis urholkats. Skälen till detta är flera, men det förvärrade säkerhetsläget i Irak och det stora antalet döda och sårade amerikanska soldater tillhör troligen de viktigaste.

Genomslaget för president Bushs inhemska dagordning har också försvagats och det politiska landskapet präglas av allt djupare partipolitiska motsättningar kombinerade med en tilltagande splittring i det republikanska lägret. En rad nyckelpersoner i Bushadministrationen har avgått: försvarsminister Rumsfeld, rådgivaren Karl Rove och justitieminister Gonzales.

En tyngdpunktsförskjutning har skett i debatten inom det amerikanska säkerhetspolitiska etablissemanget. De kretsar som beskrev det så kallade kriget mot terrorismen som ett krig om värderingar med syftet att sprida västlig demokrati och marknadsekonomi har tappat sin dominans. Debatten präglas i stället nu av debattörer med mer realpolitiska utgångspunkter. I deras syn på USA:s globala roll inkluderas därmed också tydligare behovet av samverkan med allierade, inte minst i Europa, liksom betydelsen av multilaterala fora.

Frågan om *hur* kampen mot terrorismen förs har fått alltmer uppmärksamhet. USA:s militära uppträdande i olika insatsområden, liksom behandlingen av terroristmisstänkta runt om i världen har gett upphov till en växande debatt om amerikanska värderingar, syn på krigföring och förmågan att skapa

långsiktig stabilitet. En parallell debatt förs där åtgärder som berör egna medborgare upplevs stå i strid med amerikanska värderingar och USA:s konstitution. Kampen mot terrorismen och den bedömda hotnivån ställs i debatten ofta mot värderingar, individens frihet och juridiska regelverk.

Den aktuella hotbilden är omdiskuterad i den amerikanska politiska debatten. Synen på islamistisk extremism och till den relaterad terrorism som ett hot är emellertid tämligen allmänt accepterad, liksom uppfattningen att USA efter 11 september har såväl ett intresse av som ett ansvar för att bekämpa detta hot. Detta innebär att diskussionen snarare kommer att påverka formerna för den långsiktiga kampen mot terrorismen snarare än huruvida kampen skall fortsätta eller ej.

### **Mänskliga rättigheter**

Läget för de mänskliga rättigheterna i USA är på det hela taget gott, men flera av de viktigaste internationella instrumenten för mänskliga rättigheter har av olika skäl inte ratificerats av USA och så lär knappast heller ske inom överskådlig tid. I de fall konventioner har ratificerats har betydande reservationer gjorts.

Dödsstraffet är en av de internationellt mest uppmärksammade frågorna avseende mänskliga rättigheter. Det återinfördes 1976 och har ett klart stöd hos allmänheten i USA. Stödet har dock sjunkit sedan början av 1990-talet. År 2001 hävdades också moratoriet mot federala avrättningar. Totalt har över 1000 personer avrättats sedan dödsstraffets återinförande. Den delstat som oftast tillämpat dödsstraffet sedan 1976 är med stor marginal Texas. EU tar regelbundet upp tillämpningen av dödsstraffet med amerikanska myndigheter.

Kampen mot terrorismen har också medfört en ökad debatt om inskränkningar av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Genom skärpt lagstiftning har statens befogenheter att avlyssna och frihetsberöva utökats. Rättssäkerheten för utländska terroristmisstänkta har uppmärksamats av omvärlden, såväl människorättsorganisationer som regeringar och nationella parlament. Även behandlingen av amerikanska medborgare har

ifrågasatts. Principfrågan rör balansen mellan den nationella säkerheten och skyddet av individens rättigheter.

Den terroristlagstiftning, *USA Patriot Act of 2001*, som antogs efter terroristattacker den 11 september 2001, har kritiserats främst av MR-organisationer och i media. Lagen möjliggör bland annat att utan domstolsbeslut frihetsberöva personer som anses utgöra hot mot den nationella säkerheten. Lagen förnyades i mars 2006 efter en utdragen debatt i kongressen. I den nya, något reviderade lagen, ges bland annat utökade möjligheter att utdöma dödsstraff för terroristbrott.

Som ett led i kriget mot terrorismen beslutade president Bush 2001 att upprätta särskilda militärdomstolar för de terroristmisstänkta fångarna på Guantanamo Bay. Militärdomstolarna möttes av omfattande kritik, främst för att de inte ansågs ge tillräckliga möjligheter för de åtalade att försvara sig eller att överklaga sina domar. Domstolarna kritiserades också av USA:s Högsta domstol i det s.k. Hamdan-fallet. Som svar på kritiken antogs *Military Commission Act of 2006*, varigenom nya militärdomstolar, anpassade efter Högsta domstolens krav, skapades.

Lagen innebär att terroristmisstänkta fräntas möjligheten att pröva sitt frihetsberövande i civil domstol samt att definitionen av illegala fiendekombattanter vidgas. Enligt lagen förbjuds också förhörsmetoder som kan kategoriseras som allvarliga brott enligt Genèvekonventionernas artikel 3. Lagen har kritiserats främst av MR-organisationer men också av till exempel FN:s särskilde rapportör om de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorism. Kritiken har framför allt handlat om att lagen tar bort överprövningsrätten samt att den vidgade definitionen av illegala fiendekombattanter kan innebära att individer frihetsberövas på godtyckliga grunder. Således anses inte processen i militärdomstolarna uppfylla de mänskliga rättigheternas krav på rättssäkerhet.

## Ekonomisk utveckling

USA dominerar alltjämt världsekonomin. Detta förhållande gäller även på lång sikt. Det folktäta Asien och Stilla-havsområdet, med Kina och Indien i spetsen, upplever en fortsatt stark tillväxt som

uppmärksammas i den amerikanska debatten. Det är dock högst osannolikt att Kinas eller Indiens ekonomi kan nå amerikanska nivåer inom en generation, oavsett om man räknar i BNP- eller BNP/capita-termer. Även räknat i BNP i PPP-termer, och en extrapolering av Kinas nuvarande dynamiska ekonomiska utveckling, är det sannolikt att USA förblir störst i ytterligare ett par decennier.

Den amerikanska ekonomin har under flera år visat god tillväxt och hög sysselsättning. Den flexibla amerikanska ekonomin har också klarat de senaste årens terroristattacker, energiprischocker och omfattande naturkatastrofer. Budgetunderskottet har 2007 minskat för första gången på flera år, en minskning som tillskrivs ökade intäkter från inkomst- och socialförsäkringsskatter. Minskningen av budgetunderskottet har skett snabbare än förväntat, samtidigt som de offentliga utgifterna kan antas komma att öka inför presidentvalen 2008.

De starka ekonomierna i Europa och Asien har bidragit till att öka den amerikanska exporten till utlandet. Öppenhet för både handel och utländska direktinvesteringar är av högsta prioritet för president Bush, särskilt eftersom fem miljoner arbetstillfällen i USA är direkt – och fem miljoner indirekt – relaterade till utländska investeringar.

Den inhemska amerikanska ekonomin har under 2007 dominerats av utvecklingen på bostads- och finansmarknaden. Även om korrigeringen på marknaderna kommer att fortgå åtminstone under hela 2007 är riskerna för fortsatt fall relativt måttliga, givet att ekonomin i övrigt fortsätter mjuklandningen. Tillbakagången på bostadsmarknaden är huvudorsaken till inbromsningen av den ekonomiska tillväxten de senaste 3–4 kvartalen. Tillbakagången har dock ännu inte nämnvärt skadat ekonomin som helhet och väntas inte heller göra det. Oron för en recession har dock ökat efter tumulten på finansmarknaderna.

## **Energipolitik**

Den amerikanska energianvändningen baseras till 90 procent på fossila bränslen. Den amerikanska regeringens prioriteringar på energiområdet handlar i dagsläget främst om hur beroendet av

importerad olja skall kunna minska genom bl.a. satsningar på förnyelsebar energi, kärnkraft och så kallad ren kolanvändning. Den totala energiproduktionen i USA ökade fram till mitten av 90-talet och har därefter fallit något. Konsumtionen har däremot vuxit stadigt och i det närmaste fördubblats sedan början av 70-talet, vilket har lett till att USA gått från att vara nettoexportör till nettoimportör och sedan början av 90-talet har importen mer än fördubblats.

Den energipolitik president Bush förordar fokuserar i hög grad på minskat importberoende. USA importerar i dag mer än hälften av sin olja och siffran ökar. Att 66 procent av världens oljereserver kontrolleras av OPEC-ländernas regeringar uppfattas som ett hot mot amerikansk säkerhet och landets industriella stabilitet.

En av åtgärderna för att minska beroendet av utländska energikällor är ett löfte från Bush-administrationen om att dra ned bensinförbrukningen med 20 procent till 2017 och att åstadkomma en fördubbling av de amerikanska oljeberedskapslagren. Administrationen vill också expandera användandet av kärnkraft såväl i USA som i världen och har initierat *Global Nuclear Energy Partnership* (GNEP) som syftar ökad kärnkraftsanvändning, effektivare energiutvinning, återvinning av kärnavfall och icke-spridning. För att minska den inhemska bensinanvändningen växer också tillverkningen av etanol från främst majs.

### **Miljö- och klimataspekter**

USA är det land som släpper ut störst andel växthusgaser per capita. Med fem procent av världens befolkning står USA ensamt för 25 procent av de globala utsläppen av växthusgaser. Den klimatpåverkan som USA orsakar beror till 80 procent på utsläpp av koldioxid. Den helt övervägande delen av dessa utsläpp härrör från transportsektorn och från kolbaserad elproduktion.

Administrationens klimatpolitik baseras på frivilliga åtaganden och satsningar på teknikutveckling. Det politiska intresset i USA för att introducera obligatoriska handelssystem för växthusgaser har emellertid ökat starkt under senare år och ett mycket stort antal förslag med denna inriktning är under behandling i Kongressen. Inom representanthuset har en särskild kommitté bildats som skall



studera frågan och lämna rekommendationer för hur den skall hanteras. Dess ordförande har framfört att visionen är att få till stånd ett nationellt obligatoriskt utsläppstak och ett handelssystem gemensamt med först Europa, sedan Japan och vidare de mer utvecklade delarna av Kina och Indien.

Motiven för det politiska intresset för klimatfrågor tycks i första hand ha att göra med den nationella säkerheten. Man oroar sig bland annat över den ökade oljeimportens inverkan på dollarkursen, över det hot som globala konflikter om minskade energiresurser kan innebära och över det utlandsberoende som oljeimporten medför, inklusive beroendet av instabila regioner. Samtidigt börjar också allt fler amerikaner att se klimatförändringarna som ett reellt hot som på sikt kommer att påverka livsbetingelserna också i USA och olika opinionsundersökningar visar att människor tillmäter klimatfrågan allt större betydelse. De extrema väderförhållanden som varit aktuella på senare år och den förstörelse som stormen Katrina förde med sig 2005 har gjort klimatförändringarna högst påtagliga för gemene man.

### **Organiserad brottslighet och korruption**

Transparency International har rankat USA på plats 20 av 163 länder då det gäller korruption. Rankingen bygger på TI:s *Corruption Perception Index* (CPI) där de listade länderna tilldelas en poängsumma mellan ett och tio, där poängen är baserad på utlåtanden från affärsmän/kvinnor och analytiker.

Enligt TI finns det vidare hos den amerikanska allmänheten förhållandevis få som säger sig ha betalat ut en muta, men förhållandevis många som anser att det politiska livet är starkt påverkat av korruption.

### **Utrikes- och säkerhetspolitik**

I ett historiskt perspektiv har amerikansk utrikespolitik präglats av en pendling mellan multilateralistiska och unilateralistiska tendenser. När president Bush tillträdde svängde pendeln i unilateralistisk riktning i så måtto att maximal amerikansk handlingsfrihet gavs högst prioritet. Under Bushs andra

mandatperiod har pendeln åter svängt något till förmån för en mera multilateralistisk politik.

Den amerikanska utrikespolitiken har sedan 2001 fokuserat på kampen mot terrorism och främjandet av demokrati och frihet i olika delar av världen. Övertygelsen att det är ett avgörande amerikanskt säkerhetsintresse att omvandla diktaturer – varhelst i världen de må finnas – till demokratier har framhållits som ett viktigt utrikespolitiskt mål.

Det militära engagemanget i Irak och Afghanistan är ett påtagligt uttryck för kriget mot terrorismen. Därutöver är USA djupt engagerat i flera stater och mindre konflikter med det övergripande målet att bekämpa terrorism. Kampen förs emellertid också i minst lika stor utsträckning med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel. De förändrade majoritetsförhållandena i senaten och representanthuset har dock inneburit att demokraternas position stärkts.

Redan under Bushs första mandatperiod kom presidenten och hans administration till insikten att det finns gränser även för vad USA kan åstadkomma på egen hand, trots landets militära, teknologiska och ekonomiska överlägsenhet. En slutsats av detta var att samverka med andra länder inte enbart innebär begränsningar för USA:s handlingsfrihet, utan även kan vara till hjälp för att uppnå USA:s utrikespolitiska mål.

Sedan omvalet 2004 har Bushadministrationen således visad ökad öppenhet för ett bredare samarbete med mer multilaterala lösningar. FN är en plattform för många av de viktigaste frågorna på den amerikanska utrikespolitiska agendan. Säkerhetsrådet har stor betydelse för att bedriva en enad och kraftfull politik i förhållande till bland annat Iran, Nordkorea och Sudan. Samtidigt kvarstår den i grunden instrumentella synen på multilateralt samarbete där man förbehåller sig rätten att kringgå säkerhetsrådet för att uppnå önskade resultat.

Denna tendens återspeglas även i Bushadministrationens initiativ till nya typer av multilateralt samarbete av snävare och mindre formaliserad karaktär. Det amerikanska agerandet i de internationella klimatförhandlingarna reflekterar strävan efter ökat internationellt samarbete baserat på frivillighet snarare än bindande

åtaganden inom institutionaliserade ramar. Trots att den unilaterala inriktningen har försvagats, har den skeptiska inställningen till multilaterala avtal således inte förändrats påtagligt.

President Bush har under sin andra mandatperiod förstärkt samarbetet med Europa och EU. Goda transatlantiska relationer, med EU som en robust partner och stark utrikespolitisk aktör, ses i allt större utsträckning som ett amerikanskt intresse. Detta gäller inte minst på det säkerhetspolitiska området. Även om USA fortfarande ser Nato som sitt främsta ramverk för säkerhetssamarbete, stödjer man utvecklingen av ESFP och förespråkar ett nära samarbete mellan EU och Nato. USA välkomnar den höjda ambitionsnivån i den transatlantiska relationen som Frankrike och Tyskland signalerat på senare tid.

Det utrikespolitiska samarbetet mellan USA och EU rör främst gemensamma utmaningar i tredje land. Det nära samarbetet rörande Iran är ett exempel. EU:s närområde är ett annat centralt samarbetsområde i den transatlantiska relationen. USA:s stöd för den europeiska integrationen är uttalat. Den fortsatta utvidgningen ses som en väsentlig del av den långsiktiga stabiliseringen för länder som Turkiet, Ukraina och på Balkan.

Det amerikanska intresset för Östersjöregionen har minskat i samband med ländernas inlemmande i Natos respektive EU:s strukturer. Östersjön utgör en lugn del av världen som de europeiska strukturerna förväntas kunna hantera. Samarbetsformatet e-PINE, *Enhanced Partnership in Northern Europe*, mellan USA och de åtta nordisk-baltiska länderna upprätthålls alltjämt.

Utvecklingen under de senaste åren ställer USA inför ett antal utmaningar. Östasien, Sydasien och Mellanöstern är fortsatt strategiskt viktigast. Tyngdpunkten i amerikanskt agerande kommer att ligga här. USA:s position utmanas av ett växande Kina med militära ambitioner, vilka väcker farhågor hos regionens stater. Japan frigör sig nu successivt från de begränsningar som var andra världskrigets resultat. Det missilförsvar man etablerar, delvis gemensamt med USA, binder ytterligare samman länderna. Nordkoreas oberäkneliga agerande accentuerar säkerhetsfrågorna i regionen. I Sydasien utvecklar USA relationen till Indien som blir allt viktigare som regional stormakt. Det ger USA större

påverkansmöjligheter och ansvar i regionen, också i fråga om relationerna mellan Indien och Kina, Pakistan och Centralasien. Dessutom kan ett ökande ryskt och kinesiskt tryck mot den amerikanska närvaron i Centralasien observeras. USA:s största engagemang för överskådlig tid gäller dock Mellanöstern. Detta ianspråkningar – och låser – betydande amerikanska militära och diplomatiska resurser.

Demokratisering av länderna i Mellanöstern har varit ett av Bush-administrationens uttalade huvudmål. Irak är den ojämförligt största frågan i både amerikansk inrikes- och utrikespolitik. Många i Washington anser att Iran är nästa stora utmaning. USA har flera gånger markerat att man inte utesluter några handlingsalternativ i fråga om Irans nukleära program eller dess inblandning i Irak. Israel är USA:s närmaste allierade i regionen. Sedan 2006 har USA intensifierat ansträngningarna för att få till ett genombrott i Israel/Palestina-frågan. Utrikesminister Rice har lagt ner mycket energi på att få till ett närmande mellan parterna, då USA anser att frågan endast kan lösas av parterna själva.

Ryssland intar inte en framskjuten plats på den amerikanska agendan. USA säger sig söka samarbete men har allt svårare att hitta områden där Ryssland är berett att spela med, samtidigt som Rysslands inrikespolitiska utveckling och agerande mot sina grannländer gör att USA allt oftare finner sig på kollisionskurs. Någon förändring av betydelse torde inte ske, även om USA gett uttryck för viss kritik i fråga om nya ryska internationella ambitioner, till exempel visavi Iran och Georgien. Den ryska vapenexportens roll som uttryck för sådana ambitioner noteras. USA är i begränsad men sannolikt ökande grad indirekt beroende av rysk olja och kan också komma att bli beroende av rysk gas. Den politiska betydelsen av detta förbigår inte Ryssland. Amerikanskt inflytande i Ukraina och Kaukasusregionen uppfattas av Ryssland som en utmaning av de ryska intressena i dessa länder.

Afrika ges ökande uppmärksamhet. Det sker mot bakgrund av kontinentens betydande naturresurser, inte minst energi, men särskilt också risken för att terroristgrupper etablerar sig i svaga eller sönderfallande stater – därutöver spelar även humanitära skäl in. Krisen i Darfur står högt på den amerikanska politiska dagordningen, inte minst beroende på ett inrikespolitiskt engagemang. Kinas växande politiska inflytande på kontinenten,

sammanhängande med dess successiva inmutningar av tillgångar på olja och andra naturresurser, kan skapa friktion i förhållandet till USA. Det amerikanska intresset för Afrika återspeglas även i tillskapandet av det nya militärkommandot AFRICOM.

Reduktionerna av de amerikanska trupperna i Europa tog sin början runt 1990. I mitten av 1990-talet hade truppstyrkan reducerats till mindre än en tredjedel av den som man haft i Europa under det kalla krigets dagar (drygt 100 000 man jämfört med över 350 000 man 1985). Styrkorna kommer att reduceras ytterligare, så att man inom fem till tio år beräknas ha nått en nivå av cirka 50 000 man i Europa.

Den sedan tidigare påbörjade modifieringen och reduktionen av USA:s globala, permanenta militära närvaro har fortsatt med stora neddragningar av numerären, även i Ostasien. En långsiktig tyngdpunktsförskjutning mot Asien återfinns också i såväl *National Security Strategy* (NSS) som *Quadrennial Defense Review* (QDR). En grundläggande tanke bakom de planerade förändringarna är att komma ifrån de dyra baserna med permanenta förband. I stället upprättas stöddepunkter närmare potentiella insatsområden. Dessa stöddepunkter skall kunna härbärgera situationsanpassade insatsstyrkor. Tilläggs kan dock att Afrika och Mellanöstern som förvisso tonats ned just vad gäller de geopolitiska resonemangen samtidigt tillmäts stor betydelse inom ramen för kriget mot terrorismen.

Kärnvapen har under Bushadministrationen behållit en fortsatt viktig försvars- och säkerhetspolitisk roll i USA. Kampen mot terrorismen har fört med sig en stark fokusering på ickespridning. Nedrustning har inte givits samma prioritet. Iran och Nordkorea står högt på agendan. Kärnvapen betraktas i första hand ur ett nationellt perspektiv kopplat till säkerhet och handlingsfrihet. USA överväger exempelvis utveckling av en ny typ av stridsspets. Amerikanska planer på missilförsvarsinstallationer i Polen och Tjeckien kan genom Rysslands reaktioner komma att få effekter på uppföljningen av START- och Moskvaavtalen som bilateralt begränsar antalet operativa strategiska kärnvapen.

## Militär förmåga

Sedan början av 1990-talet har de amerikanska försvarsutgifterna varit de överlägset högsta i världen. Inget land kommer i närheten av det belopp som USA satsar på sitt försvar, särskilt inte efter de kraftiga ökningarna som kan kopplas till kriget mot terrorismen, samt operationerna i Afghanistan och Irak. De amerikanska försvarssatsningarna ligger i dag på samma nivå som under Vietnamkriget och Kalla kriget. Den amerikanska försvarsbudgeten för 2007 låg på 439 miljarder dollar plus ytterligare 70 miljarder dollar som "krigstillägg". Även i relativa termer satsar USA mycket på försvaret. I förhållande till Sverige satsar USA nästan tre gånger mer per capita på försvaret. Under de sista tjugo åren har amerikansk forskning och utveckling legat på cirka tre gånger den motsvarande sammanlagda europeiska satsningen. Under de senaste åren har detta gap vidgats ytterligare på grund av betydande amerikanska satsningar.

I februari 2006 redovisade det amerikanska försvarsdepartementet sin inriktningsrapport *Quadrennial Defense Review* (QDR). Budskapet kan struktureras i fem olika temata: långvarig konflikthantering, globalt krig mot terrorism, tyngdpunktsskifte från storskalig väpnad strid till stabiliseringsoperationer, en krigsmakt utan global motsvarighet samt fokus på organisation, utbildning och utrustning.

USA anser att man behöver förbereda sig på att kunna utkämpa krig i flera länder under lång tid, många år, framöver. USA ser framför sig en förändring avseende grupperingen av sina styrkor från kasernförlagda förband, stationerade runt om i världen, till en globalt expeditionär styrka utgående från kontinentala USA. I stället för att helt förlita sig på överlägsna styrkeförhållanden och sin förmåga till kraftsamling för att besegra en konventionell motståndare anpassar sig USA till att förhindra problem att utvecklas till kriser och kriser att utvecklas konflikter.

Det globala kriget mot terrorismen anses medföra att USA:s militära styrkor kommer att tvingas använda sig av både okonventionella och indirekta metoder. Detta innebär i sin tur en kraftig satsning på specialförband. Resonemanget bygger på att kontinentala USA försvaras bäst mot terrorister om dessa bekämpas utomlands. Exempel på "fronter" i detta krig är Irak och Afghanistan. Detta är även ett av skälen till det ökade amerikanska engagemanget i Afrika. Man kan skönja en förändring från

inställningen att man genomför huvuddelen av insatserna själva till att man understödjer partners att göra mera själva.

De investeringar som USA har gjort i sina konventionella styrkor har skapat en krigsmakt utan motsvarighet i världen. Detta anses nu medföra att en motståndare måste välja okonventionella metoder för att kunna hota USA eller bekämpa amerikanskt inflytande. Landet anser sig befinna sig i en tid som kännetecknas av det oförutsägbara vilket innebär att USA måste transformera sitt försvar för att kunna hantera asymmetriska utmaningar. Vidare anser sig USA i sin säkerhetspolitiska planering behöva utgå från att det i princip är omöjligt att exakt förutse framtida motståndares eller framtida konflikters karaktär. Därför måste planeringen vara utformad så att USA förbättrar förmågor i stället för att endast reagera på enstaka hot.

USA anser sig vara tvunget att fortsätta organisera, öva och utrusta styrkor som har förmågan att avskräcka och besegra konventionella styrkor från andra stater. USA anser sig med andra ord vara tvunget att bibehålla förmågan hos sina tunga förband. Landet kommer att fortsätta att förbereda för oförutsedda händelser inom områden som fullskaliga krig, bekämpningen av terror, stabilitetsoperationer liksom försvaret av hemlandet samtidigt som man skapar den bäst organiserade, övade och utrustade krigsmakten för dessa typer av operationer.

Huvuddragen i QDR utgörs därmed av förändringar av den amerikanska försvarsmaktens förmågor så att de blir mer anpassade till denna pågående globala konflikt med dess asymmetriska och långsiktiga utmaningar. Detta innebär att den amerikanska förmågan behöver bli ytterligare försvarsmaktsgemensam, baserad på ett expeditionärt koncept och ha möjlighet att vara konstant insatt. Betydelsen av underrättelseinhämtning och övervakning samt hur dessa förmågor skall utvecklas framöver framhålls. Specialförbanden föreslås utökas med 15 procent, vilket skulle innebära en sammanlagd ökning med över 80 procent sedan 2001.

Europa framstår som mindre centralt för USA:s försvarsplanering medan betoningen på Stillahavsområdet är tydlig. QDR omnämner inte explicit Europa, till skillnad från flera andra regioner. Det geografiska området och den potentiella motståndaren som tydligast betonas är Kina. Det finns en oro att Kina på längre sikt

kommer att utveckla en militär förmåga som sträcker sig bortom sina grannländer. Kina uppfattas som ett potentiellt framtida militärt hot och utgör därför en viktig faktor för amerikansk förmågeutveckling. Att Stillahavsregionen av USA bedöms som en framtida huvudarena för militär konflikt framgår bland annat av att 75 procent av tillgängliga hangarfartygsgrupper utgångsbaseras i området samt att 60 procent av ubåtsflottan finns i regionen.

Det är oklart hur länge USA vill öka sina försvarssatsningar i den takt som nu har skett. Så länge som satsningar på försvar upplevs som nödvändiga för att hantera ett direkt hot – som var fallet efter terroristattacker den 11 september – torde den politiska viljan och enigheten om att satsa på försvar vara mycket stor. I ett läge då ett hot känns mindre angeläget och/eller nya satsningar på försvaret inte verkar vara det optimala sättet att motverka olika hot, kommer även den politiska viljan att tilldela försvaret nya resurser att minska.

Som beskrivits i Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2003 förändrades den amerikanska kärnvapenstrategin 2001 genom att den då publicerade *Nuclear Posture Review* (NPR) introducerade en ny typ av strategisk triad. Dess tre delförmågor utgörs av de traditionella kärnvapenförmågorna, konventionella styrkor samt förmåga till informationskrigföring, specialförband och underrättelseenheter. NPR:s huvudinriktning är att tillföra konventionella och ”icke-kinetiska” resurser för att inom den strategiska triaden skapa en global insatsförmåga (en förmåga att åstadkomma effekt var som helst i världen när som helst, med amerikansk terminologi *global strike*).

Som en följd av NPR minskar kärnvapnens roll inom STRATCOM, det kommando som ansvarar för den operativa driften av kärnvapenstyrkorna, till förmån för de konventionella och icke-kinetiska förmågor som ingår i *global strike* -konceptet. STRATCOM har de senaste två åren tillförts en stor mängd nya uppgifter kopplade till *global strike* och de planer som definierar den globala insatsförmågan omfattar i dag ett antal konventionella vapensystem såsom strategiskt bombflyg, ubåtsbaserade kryssningsmissiler och specialförband för skydd och insats mot massförstörelsevapen. Till dessa planerar Pentagon att foga konventionellt bestyckade Trident-missiler. Konverteringen skall göras inom en 5–10 årsperiod.



Om den globala insatsförmågan i större utsträckning bygger på konventionella komponenter medför det samtidigt flera problem. Tillsammans med USA:s andra konventionella förmågor utgör de ett växande hot mot andra staters kärnvapenstyrkor. Exempelvis riskerar man att förvaringssystemen i andra länder inte förmår skilja på konventionellt bestyckade ballistiska missiler och kärnvapenbestyckade. Huruvida förtroendeskapande åtgärder och tekniska lösningar kan lösa problemen återstår att se eftersom de konventionella delarna i den globala insatsförmågan befinner sig i sin linda.

Det amerikanska missilförsvaret utvecklas långsamt och visar mindre framsteg än förespråkarna hoppats på. Missilförsvaret bedöms inte på många år utgöra ett försvar mot de etablerade kärnvapenmakternas befintliga eller sedan länge planerade arsenaler. Däremot utgör missilförsvaret inom en tioårsperiod en trovärdig del av skyddet mot stater eller icke-statliga aktörer som förfogar över ett fåtal ballistiska missiler. Därvidlag utgör missilförsvaret en amerikansk nyckelkomponent både i skyddet mot och avskräckningen av aktörer, inte bara statliga sådana, som beväpnar sig med missilburna massförstörelsevapen.

Sammantaget skall viljan från de militära etablissemangen inom flera vapengrenar att minska de till synes oanvändbara kärnvapnens roll inte underskattas. Konventionell global insatsförmåga ses som den användbara optionen för att snabbt nå ut och verka mot strategiska värdemål över hela världen. Kärnvapenarsenalen kvarstår i stort som en viktig komponent i den övergripande amerikanska avskräckningsstyrkan men förblir den sista optionen i en eskaleringsstege som förfinas och utökas med flera trappsteg.

### **Nationell krishanteringsförmåga**

Parallellt med det aktiva kriget mot terrorism har ett högst påtagligt säkerhetstänkande kommit att präglade USA efter 11 september. Skapandet av *Department of Homeland Security*, DHS, är ett exempel på detta. Nationell säkerhet och säkerhet för amerikanska intressen runt om i världen har prioriterats och säkerhetsnivån har på många håll höjts högst väsentligt.

I de politiska efterdyningarna efter orkanen Katrina kan dock en viss omsvängning skönjas, från säkerhet och skydd i förhållande till ett hot från en aktiv motpart, till samhällelig robusthet i förhållande inte bara till yttre hot utan även naturkatastrofer och olyckor. Det resoneras nu allt mer i termer av en så kallad *all-hazards approach*, något som också torde komma att vara utgångspunkten vid den *Quadrennial Homeland Security Review* (QHRSR) som kongressen beslutat skall redovisas våren 2009.

Vidare ställs satsningarna på kriget mot terrorismen, främst i form av krigföringen i Irak, allt oftare i debatten i kontrast till vad som på vissa håll upplevs som allt för små satsningar på samhällelig robusthet. Kongressen är enig i sin kritik mot vad man anser vara ett illa fungerande DHS, och båda partierna säger att departementet måste få kraftigt ökade resurser för att kunna hantera sitt verksamhetsområde. Det är därmed sannolikt att ökade resurser kommer att avdelas för området *Homeland Security*. En sådan ökad satsning på att skydda det amerikanska samhället skulle också kunna föras fram som argument för en minskad närvaro i Irak, dvs. en ändrad balans mellan offensiva och defensiva åtgärder i kampen mot terrorismen.

Immigrationsfrågan och gränssäkerhet har fått stor uppmärksamhet under den sista tiden med fokus på den illegala invandringen vid gränsen till Mexiko. Problemet är till stor del kopplat till oro över arbetsmarknaden till följd av att det bedöms finnas mellan 10 och 20 miljoner illegala invandrare i USA. Gränssäkerhet är också till stor del kopplad till skyddet mot terrorism och droginförsel.

Hanteringen av orkanen Katrina visade på stora samordningsproblem mellan federal, statlig och lokal nivå men också mellan FEMA (*Federal Emergency Management Agency*), nationalgardet och det militära försvaret. Den starkt kritiserade krishanteringen vid Katrina har väckt diskussionen om huruvida det amerikanska krisberedskapssystemet är alltför fokuserat på terrorism. Innan arbetet vid DHS hunnit konsolideras har det amerikanska krishanteringssystemet varit föremål för en rad utredningar och förändringar. Situationen får för närvarande betraktas som något av ett vänteläge inför eventuella ytterligare omorganisationer och andra förändringar.

Den civil-militära samverkan har fått stor uppmärksamhet efter både terroristattacker och Katrina. Efter terroristattacker 2001 skapade Pentagon det nya militärkommandot *US Northern Command* (NORTHCOM) i oktober 2002. Till skillnad från övriga militärkommandon fick NORTHCOM i uppgift att med militära resurser försvara hemlandet och vara ett stöd till civila myndigheter.

DHS fick en svag roll inom underrättelsesamhället och ingen av de större etablerade underrättelsetjänsterna överfördes till det nya departementet. I samband med omorganisationen har det emellertid skapats en särskild underrättelseenhet inom DHS med expertis från samtliga direktorat. Funktionen, som lyder direkt under chefen för DHS, skall tillse att underrättelseinformation samlas in från det övriga underrättelsesamhället samt från den operativa verksamheten som bedrivs inom DHS. För att förbättra underrättelsesamordningen efter terroristattacker 2001 inrättades 2004, vid sidan av DHS, det nya *National Counterterrorism Center* (NCTC) med huvuduppgift att integrera och analysera det samlade underrättelsematerialet kopplat till terrorism.

Det pågår nära samarbeten mellan DHS och försvaret kring specifika kapaciteter och utrustning som kan användas för att rädda liv, återställa ordningen och få igång ett återuppbyggnadsarbete. Exempelvis har DHS och *Defense Logistics Agency* signerat ett avtal kring transport och logistik vid civil krishantering.

## Ryssland

Försvarsberedningen gjorde i sina rapporter 2003 och 2004 bedömningen att utvecklingen i Ryssland karaktäriseras av större stabilitet. Samtidigt gjorde beredningen då bedömningen att politisk stabilitet gavs större prioritet än demokratiska reformer. I allt väsentligt har den utvecklingen fortsatt. President Vladimir Putin och hans administration har stärkt kontrollen över den federala och regionala politiken, samtidigt som förutsättningarna för fri opinionsbildning och utvecklingen av ett civilt samhälle har försämrats. Ambitionen att göra Ryssland till en betydelsefull och respekterad internationell aktör har varit vägledande för Putin. Ambitionerna har delvis förverkligats genom att Ryssland är en av världens viktigaste energileverantörer en åtminstone regional stormakt; platsen i FN:s säkerhetsråd har fortsatt stor betydelse för Rysslands vikt i internationell politik. Samtidigt är den ryska ekonomin liten i förhållande till landets storlek, befolkning och industriella nivå.

Den ryska utvecklingen är mångfacetterad. Den ekonomiska utvecklingen är positiv. Politiskt återfinns dock auktoritära drag och det politiska systemet har inslag av kortsiktighet, korruption samt tilltagande nationalism. Relationerna med flera grannstater är spända och förhållandet till EU och Nato komplicerat. Energi har kommit att spela en viktigare roll i rysk utrikespolitik. Trenderna avseende miljö, demografi och hälsoläge är negativa och få tecken på långsiktig infrastruktursatsning kan identifieras. Samtidigt har den ryska BNP-tillväxten och statsfinanserna utvecklats mycket positivt under de senaste åren. Den inhemska konsumtionen har ökat och kraftstrukturerna har fått mer resurser. Den samlade bilden av Rysslands utveckling är således mångfacetterad. Det gör

också att det är svårt att med säkerhet uttala sig om den vidare utvecklingen. I det korta perspektivet förefaller det sannolikt att den nu förda politiken fortsätter med stark centralstyrning och stark politisk kontroll över samhället och ekonomin. Den politiska utvecklingens konsekvenser på längre sikt är det emellertid omöjligt att uttala sig om.

Sammantaget förefaller Ryssland stå inför en rad omfattande utmaningar och hot som härrör från den inhemska utvecklingen. För Sveriges och EU:s del förefaller utmaningar med ursprung i Ryssland i första hand vara av icke-militär karaktär.

## Politisk utveckling

President Putin har bedrivit en politik som syftar till att stabilisera det ryska samhället. I mångt och mycket uppfattas denna politik av en majoritet av den ryska befolkningen vara framgångsrik och Putin åtnjuter stor popularitet, även om politiken stundtals genomförs på bekostnad av demokratin samt politisk och ekonomisk långsiktighet.

Sedan Putin omvaldes 2004 har dock reformprocessen avstannat, makten alltmer koncentrerats till presidentadministrationen och kontrollen över opinionsbildningen och det civila samhället ökat. Centralmaktens kontroll över strategiska ekonomiska företag och tillgångar har ökat markant, bland annat genom åternationaliseringar. Stärkandet av centralmakten fortsätter likaså. Ett viktigt syfte tycks vara att bevara *status quo* och möjliggöra ett kontrollerat maktöverlämnande 2008.

Utvecklingen av det civila samhället försvåras bland annat av en lag om icke-statliga organisationer (NGO) som antogs i januari 2006. Lagen ger myndigheterna väsentligt utökade möjligheter att kontrollera organisationernas verksamhet och finansiering. Den nya lagen tillkom efter anklagelser om att dessa organisationer ägnar sig åt subversiv verksamhet med stöd av främmande underrättelsetjänst.

Maktpartiet Enade Ryssland har sedan parlamentsvalet 2003 konstitutionell majoritet i parlamentet och dominerar den partipolitiska scenen. Hösten 2006 bildades ett andra

presidentvänligt parti, Rättvisa Ryssland. Med dagens opinionsstöd och valregler är Rättvisa Ryssland ett av de fyra (av sammanlagt 17 registrerade partier) som skulle ha chans att komma in i parlamentet. De andra två mindre partierna är Liberaldemokratiska partiet och Kommunistpartiet. En rad ändringar i parti- och vallagstiftningen har ytterligare stärkt de stora partiernas dominans. Enade Rysslands starka ställning och skapandet av Rättvisa Ryssland är ett uttryck för att Kreml i stor utsträckning kontrollerar partiväsendet i Ryssland. Oppositionella partier och sammanslutningar som Jabloko och "Ett annat Ryssland" får allt svårare att verka och har med nuvarande regler sannolikt inte någon möjlighet att ta sig in i parlamentet. Politiska demonstrationer av Ett annat Ryssland och andra oppositionsgrupper har mötts av oproportionerligt stora och hårdhänta polisuppååd.

Även friheten för massmedia fortsätter att inskränkas. Kreml kontrollerar nu direkt eller indirekt alla de sju rikstäckande TV-kanalerna, och även i tryckta medier, där friare debatt förekommer, finns en tendens till ökat statligt inflytande, senast genom Gazproms övertagande av tidningen *Kommersant* och radiostationen *Echo Moskvy*. Under 2006 kompletterades lagen mot extremism med ett tillägg som förbjuder offentligt förtal av statliga tjänstemän. Andra lagar ökar kontrollen över Internet, förbjuder spridande av information som kan resultera i handling med straffrättslig påföljd, och innebär att medias bevakning av antiterroristoperationer skall bestämmas av ifrågavarande operativa stab. Händelser som mordet på journalisterna Anna Politkovskaja och Igor Safronov torde öka självcensuren inom en redan hårt ansatt undersökande journalistik.

Putins stora popularitet medför goda möjligheter att få en av honom utvald efterträdare vald. Opinionsundersökningar visar att över fyrtio procent av befolkningen avser att rösta på den kandidat Putin pekar ut, oavsett vem det är. Av allt att döma pågår en kamp mellan olika falanger i Rysslands politiska elit som sinsemellan kämpar om makt och inflytande över strategiska resurser samt möjligheter till individuell berikning. Spekulationer pågår därför också om Putin kommer att stanna kvar som president. En sådan lösning skulle vara ett sätt att bevara *status quo* och inte utmana den balans som för närvarande finns mellan olika konkurrerande grupper.

Det finns en stor osäkerhet om utvecklingen efter 2008. De reformer som tidigare planerats av exempelvis pensionssystem och hälsovårdssektorn har i allt väsentligt stagnerat. Den politiska eliten kontrollerar en stor del av näringslivet och politiken styrs ofta av kortsiktiga, personliga överväganden. I dag söker presidentadministrationen efter en nationell idé som kan mobilisera nationen och legitimera den sittande regimen. Stor tonvikt läggs vid Rysslands suveränitet, vikten av en stark stat med ett starkt försvar och Rysslands rätt att bygga sin egen form av demokrati utifrån specifika ryska förutsättningar och utan pekpinningar från utlandet.

Ett politiskt system där makten inom alla samhällsområden är så kraftigt centraliserad till presidentämbetet på bekostnad av övriga demokratiska institutioner och där det civila samhället är så pass svagt och outvecklat som i Ryssland är sårbart. Även korruptionen, som gör sig gällande på alla nivåer i samhället, bidrar till att undergräva demokratin och respekten för samhällets institutioner. Långsiktig stabilitet och uthållig tillväxt förutsätter demokratisering och en återupptagen reformpolitik. Hälso- och sjukvården, pensionssystemet, utbildnings- och bostadssektorn och andra centrala områden är i akut behov av omfattande reformer. I sitt nuvarande tillstånd är de bromsklossar för den ryska utvecklingen som riskerar att utvecklas till härdar för ett pyrande missnöje.

## Mänskliga rättigheter

Efter 1990-talets framsteg när det gäller mänskliga rättigheter har utvecklingen under de senaste åren avstannat i flera viktiga avseenden. Denna tendens har varit särskild tydlig beträffande statsmaktens förhållande till oberoende medier, den fria opinionsbildningen och den demokratiska processen. Främlingsfientligheten i det ryska samhället har ökat märkbart och tagit sig allt våldsammare och ibland rent rasistiska uttryck. Problemet grundar sig på fördomar som riktar sig främst mot personer från Kaukasus, romer och i viss mån personer från Centralasien, men även andra med "icke-ryskt" utseende. Det finns många uppgifter om hur personer från främst Kaukasus diskrimineras av ryska myndigheter. Det har också förekommit ett flertal incidenter med rasistiskt motiverat våld där extremistiska

och rasistiska grupper gått till angrepp mot personer med minoritetsbakgrund.

Den dömande maktens oberoende ställning och därmed möjligheterna för den enskilde att få en oberoende prövning av sin sak i domstol måste ifrågasättas. Det råder skillnad mellan vad lagar och regler föreskriver och hur de tillämpas. Detta beror delvis på otillräckliga resurser, men också på systemfel, oklar beslutspraxis och andra brister – exempelvis korruption – i den ryska förvaltningen.

Konflikten i Tjetjenien inger särskild oro då det gäller respekten för mänskliga rättigheter i Ryssland. Det står klart att konflikten har fått allvarliga följder för såväl de medborgerliga och politiska som de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Det gäller för invånarna i Tjetjenien och andra delar av Nordkavkasus, men också för tjetjener på andra håll i landet och för MR-situationen i Ryssland i stort.

### **Ekonomisk utveckling**

Rysslands ekonomiska situation är god i jämförelse med 1990-talet. Landet är alltjämt huvudsakligen en råvaruekonomi och till stor del kan den ekonomiska uppgången förklaras av det höga energipriset. Tillväxten som de senaste åren legat kring 6–7 procent drivs för närvarande dock av konsumtion snarare än av investeringar och utveckling inom energisektorn.

Rysslands ekonomiska intressen har en framskjuten roll i landets relationer med utlandet och energipolitiken är klart utpekad som ett nationellt säkerhetsintresse. Till självbildningen av ett Ryssland som kan hävda sina legitima intressen bland andra ledande nationer, hör byggandet av en stark ekonomi och en befolkning som lyfts ur en alltjämt utbredd fattigdom. Det betyder i sig inte att Rysslands beroende av omvärlden har minskat.

Inkomsterna från olje- och gasexporten har möjliggjort förtida avbetalningar på utlandsskulden, en växande guld- och valutareserv samt uppgraderade kreditbetyg hos internationella institut. De starka finanserna ger således landet svängrum, men förorsakar även en inrikespolitisk dragkamp om hur stora medel som bör förvaltas



för att upprätthålla den makroekonomiska balansen alternativt spenderas inom eftersatta samhällsområden.

I skuggan av tillväxten kvarstår ett stort behov av reformer i den ryska ekonomin som är odiversifierad och i huvudsak råvarubaserad och därmed känslig för fluktuationer i råvarupriser. Ekonomin har fortsatt behov av strukturella reformer, diversifiering och ett förbättrat investeringsklimat. Det är en relativt liten del av oljeinkomsterna som gynnar den övriga ekonomin, som alltjämt lider av brist på nyinvesteringar och modern infrastruktur. Stabiliseringsfonderna, till vilka överskott från energiexporten avsätts har nått rekordnivåer kring 90 miljarder USD och den ryska valutareserven som uppgår till cirka 300 miljarder USD är för närvarande tredje störst i världen. Detta skall dock ställas i relation till investeringsbehovet i olje- och gassektorn som beräknas till 300 miljarder USD och i eldistributionssektorn till cirka 100 miljarder USD.

Medan råvaruexporterna ger den ryska staten stora valutareserver och överskott i handelsbalansen är övriga sektorer fortfarande svagt utvecklade. Produktionsindustrin har inte moderniserats tillräckligt sedan Sovjetunionens sammanbrott, något som lett till en situation där råvarusektorns starka export hämmar övriga sektorer utveckling. I stället för att förbättra villkoren för övriga sektorer, så att deras internationella konkurrenskraft förbättras, försöker man skydda dessa med diverse skyddsåtgärder. Nödvändiga satsningar på infrastruktur, en effektivare statsapparat och kampen mot korruption får stå tillbaka för en påfallande kortsiktig och protektionistisk ekonomisk politik. Det ryska näringslivets internationella konkurrenskraft är generellt låg.

De sociala klyftorna har ökat sedan Sovjetunionens sammanbrott. Till skillnad från 90-talets krisår är Ryssland nu dock ett allt rikare land och en förväntan att få ta del av detta välstånd börjar sprida sig. Som ett resultat satsar regeringen på olika nationella projekt för att höja den allmänna standarden inom sjukvård, jordbruk, utbildningsväsende, bostadssektor och infrastruktur. Effekterna av dessa insatser har ännu inte lämnat några större avtryck, men de torde ha utsikter att kunna blidka folkopinionen. Om så inte sker, finns det risk för att dessa klyftor och regionala skillnader i välstånd kan få en destabiliserande effekt.

Rysslands befolkning har de senaste åren minskat med cirka 700 000 personer per år. Med fortsatt demografisk kris står Rysslands ekonomi inför arbetskraftsbrist och försök görs att stimulera invandring av ryssar bosatta i de länder som tidigare ingick i Sovjetunionen. Trots de allmänt förbättrade levnadsförhållandena fortsätter klyftorna i samhället att öka. Skillnaderna mellan de rikaste och fattigaste tiondelarna av samhället är idag cirka 15 gånger, vilket är cirka fem gånger mer än normen i de flesta västländer, inklusive USA. Även om nästan alla inklusive de allra fattigaste har fått det bättre lever fortfarande över 20 miljoner ryssar i extrem fattigdom. Ett latent missnöje mot den ojämlika fördelningen av resurser – bland medborgare, lokalt och regionalt – kan i framtiden utgöra en potentiell källa till social och politisk oro. En diskussion pågår huruvida en med ryska mått mätt välbärgad medelklass håller på att växa fram. Oavsett vilken definition som används av begreppet medelklass står det klart att det finns en stor grupp människor, framför allt i de större städerna, som har acceptabel levnadsstandard, kan resa utomlands osv. På sikt kan framväxten av en sådan grupp i det ryska samhället bli en viktig politisk kraft.

### **Försvarsindustri**

Försvarsindustrins överlevnad efter Sovjetunionens fall har hittills säkerställts genom en till vissa delar framgångsrik export. Det är främst inom flyg- och marinområdena som en mer omfattande export skett med främst Indien och Kina som köparländer. Delvis tack vare exportintäkterna har forskning och utveckling kunnat bedrivas i Ryssland och försvarsindustrin har visat sig vara uthålligare än de flesta bedömare trodde var möjligt vid 1990-talets början. Detta har gett till resultat att man kunnat erbjuda konkurrenskraftiga system med hög prestanda. Frågan är dock hur länge ryska system är intressanta. Försvarsindustrin har haft problem med leveranser och kvalité, något som flera av de större importörerna har börjat klaga på. Det finns också tecken på att t.ex. Kina hellre köper komponenter och delsystem än kompletta plattformar i takt med att landet stärker sin egenutveckling och konstruktionsförmåga.

I dag pågår också utveckling av framtida system avsedda för den ryska försvarsmakten vilket kommer att sysselsätta en stor del av

industrin. För närvarande sker en uppenbar satsning på nyanskaffning och forskning. Ryskt militärtekniskt samarbete med utlandet på ryska villkor är fortsatt högprioriterat.

## Energipolitik

Som en konsekvens av energisektorns stora betydelse för ekonomin har staten genom presidentadministrationen ökat sin kontroll över energitillgångarna och utvinningen av dem. Flera personer i administrationen har utnämnts till nyckelpositioner i olika energiföretag. Jukosaffären innebar i praktiken ett förstatligande av företagets resurser och sände en tydlig signal till övriga så kallade oligarker om vikten av att inte agera mot den politiska ledningens intressen.

Den ryska energisektorn är i allt väsentligt inriktad på export. Detta förklaras framför allt av att världsmarknadspriserna på olja och gas är väsentligt högre än de inhemska. Genom en rad åtgärder har exporten av framför allt gas kunnat ökas. Dessa åtgärder har dock varit kortsiktiga till sin natur, medan långsiktiga investeringar i modernisering och utbyggnad av infrastrukturen för produktion har åsidosatts. Som en konsekvens är för närvarande produktionstaket för såväl olja som gas nått och Ryssland är beroende av att kunna köpa billig gas från framför allt Turkmenistan för att kunna tillgodose behovet på den europeiska marknaden. Samtidigt ökar den inhemska förbrukningen, för gas är siffran 2 procent per år. De låga inhemska priserna främjar inte utvecklingen av effektivare energianvändning. Tvärtom präglas den inhemska energianvändningen av ett omfattande slöseri.

Säkerställandet av långsiktiga energileveranser utgör kärnan i Rysslands ekonomiska förbindelser med andra länder. Inflytandet som ledande energileverantör ligger till grund för den stormaktsroll Ryssland gör anspråk på, inte minst i G8 där landets medlemskap har ifrågasatts med påpekanden om den underutvecklade ekonomin och bristerna i demokratisk mognad.

Den uppmärksammade avstängningen av gasleveranserna till Ukraina i januari 2006 reste frågetecken kring Rysslands avsikt att använda energi som politiskt vapen och landets pålitlighet som energileverantör. Under våren 2006 ansträngde sig Ryssland för att

återskapa förtroendet, men oron över ett allt för ensidigt beroende av rysk energi kvarstår bland importländer, inte minst inom EU. Olika behandling av EU:s medlemsstater sätter EU:s interna solidaritet på prov. Parallellt för EU samtal med Ryssland om ömsesidiga marknadstillträden för att reducera den politiska risken på energiområdet.

Energirelationen skapar ett ömsesidigt beroende mellan Ryssland och EU. EU köper 70 procent av den ryska energiexporten och är därför Rysslands utan konkurrens viktigaste marknad. Det ryska distributionsnätet för gas (och i viss mån olja) är också i huvudsak konstruerat för leveranser till Europa. Det är därför mycket svårt för Ryssland att, annat än på lång sikt, finna avsättning för sina energiråvaror på andra marknader än den europeiska, exempelvis Kina. Trots detta torde det på kort sikt vara EU som är i starkast beroendeförhållande till Ryssland. Den ryska ekonomin skulle sannolikt klara uteblivna exportintäkter några månader. Däremot skulle EU-länderna, i synnerhet vintertid, ha svårt att klara sig utan rysk olja och gas längre än ett fåtal dagar.

Till grund för de allt viktigare diskussioner som förs mellan EU och Ryssland på energiområdet ligger således det asymmetriska ömsesidiga beroende som finns. EU och övriga omvärlden är, och kommer framöver att bli allt mer, beroende av ryska energileveranser, medan den ryska energisektorn är i behov av investeringar för att kunna leva upp till sina åtaganden. Hur stor insikten om dessa investeringsbehov är och viljan till att genomföra dessa nödvändiga ekonomiska satsningar råder det dock oklarhet kring. Ryskt agerande i syfte att inskränka utländska energiföretags möjligheter att verka i landet inger oro, inte minst vad avser Rysslands möjligheter att på ett effektivt sätt exploatera nya energiresurser som kräver den senaste teknologiska kompetensen.

### **Miljö- och klimataspekter**

Miljöproblemen i Ryssland är av enorma proportioner. Det sovjetiska systemet tog praktiskt taget ingen hänsyn till miljön och miljömedvetandet är fortfarande mycket lågt i Ryssland. Miljöproblemen ges inte heller politisk prioritet. Kombinationen med en omodern tung industri har gjort att miljösituationen på många håll är alarmerande. Det gäller framför allt i de stora

industriregionerna (Kolahalvön, Moskvaregionen, Ural och södra Sibirien) där utsläppen orsakar luftföroreningar, förgiftning av grundvatten, skogsöd, ohälsa (höjd spädbarnsdödlighet), surt regn osv. Stora delar av marken och vattendragen i norra Ryssland har förorenats av olja till följd av oljeutvinning. Förutom miljöpåverkan från själva utvinningen är energianvändningen ineffektiv och genererar stora utsläpp. Den kraftig ökade oljetrafiken på Östersjön medför potentiellt mycket allvarliga miljörisker och kräver uppmärksamhet från samtliga berörda strandstater. Från hamnen i Primorsk skeppas i dag 75 miljoner ton olja ut varje år och enligt beslut från februari 2007 skall kapaciteten fördubblas. Det finns också planer på att bygga ut hamnen för att kunna ta emot fartyg som kan lasta 200 000 ton olja.

Reningen av avloppsvatten från städer och samhällen är många gånger mycket bristfällig eller obefintlig. Volga samlar upp 40 procent av Rysslands avloppsvatten och leder det till Kaspiska havet som är så förorenat att många fiskarter håller på att försvinna. Vid Östersjön utgör S:t Petersburg och Kaliningrad stora utsläpkskällor som bidrar till syrebrist och bottendöd.

Radioaktiva utsläpp är ett stort problem. Den sovjetiska kärnvapenindustrin åsamkade miljön mycket stora skador genom utsläpp av radioaktiva substanser som kvarstår i naturen. Situationen är mycket allvarlig, exempelvis i Tjeljabinsk i Sibirien som var ett av kärnvapenindustrins centra. Radioaktivt avfall har också dumpats i havet runt Rysslands kuster.

Till de positiva momenten i utvecklingen hör att Ryssland undertecknat och ratificerat Kyotoavtalet trots betydande inhemskt motstånd. Motståndarna hävdade att en anslutning till avtalet skulle medföra ekonomiska nackdelar för Ryssland. Det bör också noteras att en aktiv rysk politik för att minska koldioxidutsläppen saknas. Enligt vissa beräkningar binder den ryska tundran cirka 70 miljarder ton metan under permafrosten. Metan antas ha betydligt starkare effekt som växthusgas än koldioxid; om permafrosten släpper till följd av global uppvärmning kan alltså en accelererande växthuseffekt bli följden.

## Hälsospekter

Den demografiska utvecklingen är negativ med en kraftig befolkningsminskning varje år. Spädbarnsdödligheten är 1,6 procent, att jämföras med 0,3 procent i Sverige. Medellivslängden för män sjunker och är nu 59 år, för kvinnor 72 år. Sjunkande medellivslängd är mycket ovanligt i ett globalt perspektiv, även i Afrika. Den sjunkande medelåldern förklaras bland annat av ohälsa, miljöpåverkan, olyckor och en utbredd alkoholism. Den allmänna hälso- och sjukvården håller låg standard. Det allvarliga hälsoläget i kombination med undermålig hälso- och sjukvård kan på sikt riskera att underminera stabiliteten i det ryska samhället.

En rad smittsamma sjukdomar har åter fått spridning, det gäller till exempel tuberkulos och difteri. HIV-situationen är oroväckande, för närvarande finns cirka 370 000 registrerade HIV-positiva i Ryssland, men UNAIDS uppskattar att den verkliga siffran är närmare en miljon. Att vara registrerad innebär att personen är identifierad och anmäld för vård. Då fortfarande huvuddelen av de drabbade är missbrukare är svårigheterna att identifiera och nå ut till de drabbade omfattande. Siffrorna anses därför dölja ett stort mörkertal. 60 procent av de i dag registrerade fallen har upptäckts de senaste två åren, och 80 procent av de smittade är under 30 år. Om spridningen fortsätter i motsvarande takt kommer antalet HIV-positiva år 2020 att vara mellan 15 och 20 miljoner. Antalet smittade i Sveriges närområde är högt, i Sankt Petersburg uppges 40 procent av alla prostituerade vara HIV-positiva. Faran för smittospridning genom prostitution är alltså påtaglig.

Insatserna för att förebygga spridningen är begränsade och endast en mindre del av de smittade får tillgång till bromsmediciner på grund av höga kostnader. Dessutom är en oroande tendens att det tidigare tämligen omfattande internationella stödet håller på att försvinna helt, då Ryssland inte kan klassas som ett biståndsland. Internationella samarbetsprojekt är därför i framtiden av avgörande betydelse för att kunna komma tillrätta med dessa problem. På senare tid har dock viss uppmärksamhet till problematiken kommit att riktas även från högsta politiska nivå, i och med att en statlig kommission inrättats. Kommissionen har utarbetat en strategi för arbetet 2007–2011.

## Interna konflikter

Säkerhetsläget i Tjetjenien har stabiliserats, medan våldet har tilltagit i andra delar av Nordkaukasien, framför allt i närliggande Ingusjetien. Där liksom i Kabardino-Balkarien och i Dagestan inträffar ofta incidenter, inte sällan med dödlig utgång. Det är svårt att påvisa ett direkt samband mellan dessa incidenter och konflikten i Tjetjenien. I många fall torde olika attentat och sammanstötningar vara betingade av lokala motsättningar och maktstrider.

Det allvarligaste problemet i Tjetjenien torde inte längre vara en väpnad konflikt utan ett tillstånd av allmän laglöshet med fortsatta kränkningar av mänskliga rättigheter. Säkerhetsläget, läget för mänskliga rättigheter och den humanitära situationen i den nordkaukasiska republiken väcker fortfarande oro.

Moskva har eftersträvat att tjetjenisera konflikten, det vill säga att beskriva och definiera den som en konflikt mellan etniskt tjetjenska grupper i stället för en konflikt mellan tjetjenska separatister och den federala makten. I allt väsentligt har man också lyckats med denna strategi. Kreml har gett sitt stöd till presidenten Ramzan Kadyrov som har en stark, om än ifrågasatt, ställning och framhåller gärna att läget i Tjetjenien har stabiliserats. En återuppbyggnad har påbörjats och den ryska ledningen är angelägen att kunna påvisa en normalisering av livet i delrepubliken. Tillsättandet av Kadyrov och tjetjeniseringen av livet i republiken har också medfört en tilltagande islamisering av det tjetjenska samhället. Synen på kvinnors roll och ställning i samhället har till exempel förändrats i riktning mot en strängare muslimsk syn. Vissa bedömare hävdar till och med att Kadyrov eftersträvar upprättandet av ett islamiskt kalifat i Nordkaukasus med Tjetjenien som centrum. Det kan därför inte uteslutas att spänningar kan uppstå i förhållandet till Moskva.

## Utrikes- och säkerhetspolitik

Ryssland söker internationellt erkännande som stormakt med en självskriven aktörsroll på den globala säkerhetspolitikens alla arenor. Utrikespolitiken har blivit mer självsäker under de gångna två åren och det är i dag få som ifrågasätter Rysslands plats på den

internationella arenan. Medlemskapet och ordförandeskapet i G8 2006 är det hittills kanske allra mest iögonenfallande uttrycket för Rysslands mer aktiva globala roll. Även i FN:s säkerhetsråd märks landets allt mer resoluta uppträdande. Ryssland är speciellt angeläget om att behålla och öka inflytandet i sitt närområde. Samtidigt gör landets agerande bilateralt såväl som i multilaterala fora att landet ofta uppfattas som en problematisk samarbetspartner inte minst av EU-länderna, något som i sin tur minskar Rysslands möjligheter att få gehör för sina positioner. Den utrikespolitiska styrkan är också i stor utsträckning ett resultat av att omvärlden är beroende av energi som Ryssland säljer till höga världsmarknadspriser. Därmed är det också en styrka som kan avta snabbt om priserna sjunker.

Det nyvunna ryska utrikespolitiska självförtroendet tar sig uttryck i en önskan att vara en respekterad global aktör med inflytande, snarare än en vilja att agera utifrån gemensamma värderingar med EU och USA. Detta märks inte minst i det ryska agerandet i OSSE och Europarådet, vilket präglas av försök att utifrån historiska, kulturella och religiösa hänsyn relativisera och undergräva organisationernas värdegrunder vad gäller demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.

Samarbetet med omvärlden äger rum främst på de områden där man kan se gemensamma intressen, något som inte minst präglar förhållandet till EU. EU är Rysslands viktigaste ekonomiska partner, men uppfattas av Moskva som svagt och splittrat, bland annat på grund av det havererade konstitutionsfördraget och EU:s svårigheter att formulera en gemensam politik i svåra och viktiga frågor. Det ryska agerandet i förhållande till EU styrs i hög utsträckning av ekonomiska och handelspolitiska intressen. För att maximera sitt eget inflytande prioriterar Ryssland sina bilaterala relationer med enskilda medlemsländer framför förhållandet till unionen som sådan. Detta märks inte minst inom energiområdet där besluten om vad som importerats och från vem fattas av de enskilda medlemsstaterna. Genom sina svårigheter att samlas kring en enad rysslandspolitik, har EU haft problem med att utnyttja det potentiella inflytande över rysk politik som det ömsesidiga ekonomiska beroendet borde kunna ge. Även om man inte betraktar fortsatt EU-utvidgning österut som trolig, och därför inte som en risk, har man heller inte velat se möjligheterna med de senaste utvidgningarna. EU:s utveckling av en egen säkerhets- och



försvarspolitik har av Ryssland setts som en möjlig motvikt mot USA:s och Natos inflytande såväl i Europa som globalt. Ryssland har därför i början med positivt intresse, men sedermera allt mer skeptiskt och avvaktande, följt utvecklingen av ESFP. Förändringen beror troligen på sänkta förväntningar på EU:s säkerhetspolitiska förmåga, men även på en ökad misstro mot unionens ökade engagemang i framför allt det forna Sovjetområdet.

EU och Ryssland har sedan 2000 diskuterat hur samarbetet på det säkerhetspolitiska området kan utvecklas. Sedan våren 2005 finns en särskild färdplan för samarbetet, som bland annat omfattar samverkan i internationella frågor, inklusive i det gemensamma närområdet, och kring krishantering och terrorism. Samarbetet har dock utvecklats långsamt och endast till vissa delar. Flera omständigheter försvårar ett närmare samarbete. Rysslands konceptuella och historiska syn på säkerhet skiljer sig från EU:s. Ryssland tenderar att tänka i form av intressesfärer och nollsummespel, där det forna sovjetområdet ingår i den ryska sfären. EU:s ökade engagemang i området har därför mötts med misstro och skepsis. Moskvas hårdnande utrikespolitiska retorik och utnyttjande av "handels- och energivapnet" gentemot sina grannar har å andra sidan bidragit till tilltagande skepsis i EU-huvudstäderna.

USA och Nato beskrivs av det officiella Ryssland i antagonistiska termer. Denna föreställning kan te sig svårförklarlig ur ett svenskt eller europeiskt perspektiv, men bygger sannolikt på en rationell rysk analys eftersom USA och Nato utgör ett hinder för Ryssland att spela en så viktig internationell roll som man vill.

Trots en hårdnande amerikansk kritik mot auktoritära tendenser i Ryssland, från folkvalda och medlemmar av Bushadministrationen, har samarbetet mellan USA och Ryssland inom de områden där man kunnat identifiera gemensamma intressen varit pragmatiskt, framför allt inom terroristbekämpning, icke-spridning och (i viss mån) energisamarbete. Under det senaste året har dock en mängd frågor komplicerat relationen till USA. Det gäller inte minst det ryska agerandet i sitt närområde, i synnerhet gentemot Georgien. Men även de amerikanska planerna på missilförsvar i Polen och Tjeckien samt oenigheten beträffande Kosovos framtid sätter den rysk-amerikanska relationen på prov. Detta har bland annat manifesterats i president Putins tal i München i februari 2007 där

han i skarpa ordalag kritiserade USA:s agerande i internationell politik och genom tillkännagivandet att Ryssland varslade om att suspendera tillämpningen av CFE-avtalet.

Ryssland försöker också höja sin globala profil genom att positionera sig som en "euroasiatisk nation". De bilaterala relationerna med Kina och Indien är goda, och bygger framför allt på dessa båda länders växande energibehov och en betydande rysk vapenexport. Kina och Indien är Rysslands två största exportmarknader för försvarsmateriel. Ryssland är dialogpartner med den sydostasiatiska samarbetsorganisationen ASEAN.

En viktig dimension i Rysslands relation med Kina är behovet av samarbete – och behovet av fredliga former för den ömsesidiga rivaliteten om inflytande – i Centralasien. Shanghaiorganisationen<sup>8</sup> är ett allt viktigare forum för samordningen av Kinas och Rysslands intressen i Centralasien, och uppfattas också som ett sätt att begränsa andra stormakters inflytande i regionen. Man kan därför ställa sig frågan huruvida de goda relationerna med Kina är långsiktigt hållbara eller om de snare återspeglar taktiska hänsyn.

Grannländerna i syd och sydväst utgör fortfarande ett för Ryssland viktigt närområde. Den ryska ledningen tycks ha svårt att acceptera att i synnerhet Georgien, Moldavien och Ukraina driver en självständig politik vad gäller ett närmande till det euroatlantiska samarbetet. Ryssland har också svårt att acceptera det ökade europeiska och amerikanska engagemanget och närvaron i Kaukasus och Centralasien. Ur rysk synvinkel har man upplevt utvecklingen som att EU och USA har ökat sitt inflytande på Moskvas bekostnad. Känslan av utsatthet har tilltagit, liksom den historiska oron för inringning. Ryssland har vägrat att acceptera tanken på att Vitryssland, Ukraina, Moldavien, och länderna i södra Kaukasus skulle utgöra ett med EU gemensamt politiskt närområde, inom vilket även EU har legitima intressen, samtidigt som EU har aktiverat en grannskapspolitik som inkluderar dessa länder.

Den ryska viljan och ambitionen att påverka närområdet genom energinstrumentet har samtidigt blivit tydligare. Beroendet av rysk energi används som ett påtryckningsmedel mot dessa länder,

---

<sup>8</sup> Kazakstan, Kina, Kirgizistan, Ryssland, Tadzjikistan, Uzbekistan

liksom vissa handelssanktioner. Det är tydligt att den ryska politiken förs med instrument som söker utnyttja ländernas beroendeförhållande till Ryssland snarare än att utveckla ömsesidigt fördelaktiga relationer. Ryssland tycks i dag sakna kulturell, ekonomisk och social/samhällelig attraktions- och påverkanskraft (så kallad *soft power*) på sina grannländer som i stället i allt högre grad orienterar sig mot Europa och USA.

Frågan om Abchasiens, Sydossetiens och Transnistriens status har Ryssland kopplat till samtalen om Kosovos framtida status. Självständighet för Kosovo förväntas leda till att Ryssland, i strid med hur Moskva argumenterat i andra liknande konflikter, kan komma att argumentera för rättigheten till självbestämmande även för utbrytarrepublikerna i Georgien och Moldavien, även om status quo är det som mest torde motsvara Moskvans intressen i dessa konflikter.

I avsaknad av en aktuell militärdoktrin gav det ryska försvarsministeriet i oktober 2003 ut en vitbok som beskriver rysk syn på användandet av militärt våld och försvarets utveckling. Dokumentet ger uttryck för en tudelad hotbild som grundar sig på såväl det sovjetiska arvet där USA och Nato uppfattas som hot, som på en mera realistisk hotbild, anpassad till de problem som finns längs Rysslands gränser. I enlighet med denna uppfattning föreligger det i nuläget inget direkt hot om storskaligt väpnat anfall mot Ryssland, men man utesluter inte att ett sådant kan uppkomma i framtiden till följd av förändringar i det internationella systemet. Risken för att våldet sprids från framtida regionala och lokala väpnade konflikter kan inte uteslutas och landets södra gräns nämns som ett potentiellt riskområde. De direkta hoten mot den nationella säkerheten utgörs enligt vitboken av internationell terrorism och konsekvenser av spridning av massförstörelsevapen samt internationell gränsöverskridande kriminalitet.

## Militär förmåga

Ett starkt försvar är enligt rysk syn en grundläggande förutsättning för Ryska federationens suveränitet, stabilitet och ekonomiska styrka, samtidigt bidrar ett starkt försvar till rollen som stormakt på den internationella arenan. Styrningen av

försvaret är centraliserad och utgår främst från presidentadministrationen. Möjligheterna till insyn och civil kontroll är begränsade. I takt med Rysslands ekonomiska tillväxt har försvaret fått betydande ekonomiska tillskott i form av nominella höjningar om cirka 25 procent årligen under de senaste fem åren. Sedan 2003 har totalförsvarsutgifterna i reala termer ökat med 28 procent. Budgetens faktiska storlek är omtvistad, officiellt ligger den på cirka 23 miljarder US-dollar enligt gällande växelkurs, men många bedömare hävdar avsevärt högre nivåer, mellan 50 och 70 miljarder US-dollar. Den är emellertid fortfarande mindre än de tre stora EU-ländernas enskilda försvarsbudgetar och motsvarar sju procent av USA:s försvarsbudget.

Reformeringen syftar till att skapa en mindre, bättre utrustad och mera lättroblig försvarsmakt. Som tidigare nämnts är den ryska hotbilden tudelad och dels inriktad på att kunna möta hotet från regionala konflikter längs landets södra gräns, dels på strategisk kärnvapenavskräckning med i första hand USA som tänkt motståndare. Fokuseringen på lokala och regionala konflikter gör att Ryssland under överskådlig framtid sannolikt har svårt att möta en högteknologisk motståndare i en konventionell konflikt.

En betydande del av resurserna har använts till att nyrekrytera och kontraktsanställa, återskapa ordning och stabilitet i organisationen samt till att förbättra den sociala situationen, exempelvis genom byggande av officersbostäder. Satsningar görs även för att återställa det skamfilade anseendet och ingjuta mera militär patriotism i befolkningen. Ryssland har mycket begränsade truppresurser engagerade i internationella fredsfrämjande operationer och viljan till nya åtaganden verkar vara begränsad.

Den ryska försvarsmaktens reformering har främst omfattat styrke- och organisationsförändringar. Reformeringen anses officiellt vara avslutad och målsättningen är att hålla en stående organisation med strax över en miljon befattningar. 70 procent av dessa kommer att vara anställda och resten värnpliktiga. Sedan 2004 pågår en övergång till att delvis personalförsörja styrkorna med kontraktsanställda soldater och underofficerare. 2010 bedöms 50 procent av befattningarna på denna nivå i de stående förbanden bestå av kontraktsanställda. Mobiliseringstanken är dock inte övergiven. Med allmän värnplikt som grund skall landet vid ett

omfattande yttre militärt hot fortsatt kunna ställa om samhället och mobilisera stora massor av soldater.

Övergången till kontraktsanställning av de väpnade styrkorna kan komma att tvinga fram en förändring av den traditionellt hårdföra inställningen till soldaterna. På sikt kan detta innebära förändringar för de värnpliktiga som fortfarande saknar inflytande över sin situation. Grova brott och kamratförtryck förekommer fortfarande och, våldsanvändning är frekvent. Arbetsmiljön och det preventiva säkerhetsarbetet är kraftigt eftersatt, vilket innebär att över 1000 (uppgifter varierar mellan 1000 och 4000) militärtjänstgörande (värnpliktiga såväl som anställda) avlider varje år till följd av olyckor eller brott. Varje år begår flera hundra militärer, inklusive många officerare, självmord, ofta med koppling till utpressning, korruption eller övergrepp. Övergången till kontraktsanställning av soldater och underofficerare har kantats av problem i form av låg personalkvalitet, förtida avhopp och sociala tillkortakommanden, främst bostadsbrist.

Antalet övningar i förband inom de väpnade styrkorna har vuxit mycket starkt under de senaste åren och förväntas fortsätta stiga i antal och komplexitet. Övningarna har inom samtliga försvarsgrenar och truppslag koncentrerats till prioriterade stående förband. Även mobiliseringsövningar om upp till 20 000 man förekommer inom de sex militärområdena och en höjning av den operativa effekten är märkbar redan i dag. Den utökade kontraktsanställningen innebär förändringar i utbildningssystemet och kommer på sikt att leda till förbättrade förutsättningar för att bedriva kvalificerade övningar på nivån motsvarande bataljon och brigad. Avgörande för vilka effekter som det nya systemet kommer att få är främst förmågan att behålla de kontraktsanställda samt utbildningssystemets funktionalitet. Tidigast om några år kan man urskilja effekterna av denna förändring.

Kontraktsanställda soldater skall främst bemanna de mobila och insatsberedda förband (med 24 timmars beredskap) som ingår i de allsidigt sammansatta grupperingar som organiseras i tänkbara strategiska hotriktningar. Dessa grupperingar är jämte de strategiska kärnvapenstyrkorna prioriterade i de moderniseringsplaner som har upprättats för de väpnade styrkorna. Då cirka 80 procent av nuvarande vapen- och materielstock betecknas som föråldrad är moderniseringen starkt beroende av

takten och mängden av tillförsel av ny materiel. För närvarande är tillskotten begränsade trots förhållandevis stora och stadigt växande årliga anslag för utveckling och anskaffning. Materielen underhålls i hög utsträckning och stora mängder materiel genomgår renoverings- och modifieringsåtgärder, vilket leder till ökad tillgång på fungerande materiel. Förbanden anses med nuvarande materieluppsättning kunna lösa de begränsade uppgifter som nuvarande hotbildsuppfattning ställer.

Ryssland har också organiserat ett särskilt förband för fredsfrämjande uppgifter, den 15 brigaden i Samara. Detta är i första hand avsett för insatser i det ryska närområdet. Viss utbildning och träning bedrivs dock för att förbandet långsiktigt skall kunna samverka med Nato-förband. I takt med att Organisationen för det kollektiva säkerhetsavtalet (CSTO, ODKB) utvecklas som en försvarsallians får det antas att den nya ryska doktrinen tydliggör krav som ställs på de ryska väpnade styrkorna för att uppträda tillsammans med väpnade styrkor från organisationens andra medlemsstater.

Rysslands militära förmåga på en övergripande nivå begränsas i dag av brister i förmågan att uppträda kvalificerat i större förband. Däremot förbättras förmågan till taktiskt uppträdande med enskilda plattformar och mindre förband, vilket möjliggör förmåga att kunna genomföra begränsade operationer. Dessa förbättringar är inte avhängiga eventuella framgångar i hela militärreformen.

Markstridskrafternas oförmåga är inte lika påtaglig när det gäller lokala konflikter där motståndaren, militärgeografin med flera faktorer kan ställa lägre krav på samordning och ledning, logistik, uthållighet och så vidare. Trots existerande brister har Ryssland ett stort kvalitativt och numerärt militärt övertag mot mindre grannländer.

Ryssland har i dag i realiteten endast en begränsad kustflotta. Däremot sker en påtaglig nysatsning och anskaffning av såväl ubåtar som ytstridsfartyg. Det är inte troligt att Ryssland i närtid förmår uppträda kvalificerat och med större formationer och avancerade plattformar i marina sammanhang. En ökad marin aktivitet, begränsad styrkeprojektion och konfrontation är dock möjlig, speciellt i relation till skydd av viktig infrastruktur i Östersjön, Barents hav och Kaspiska havet.

Rysslands förmåga till militär styrkeprojektion utanför eget territorium består i dag främst av medel för fjärrbekämpning genom luften (flyg, robotar, taktiska luftlandsättningar). De nuvarande satsningarna på konventionella robotsystem för det strategiska bombflyget, stående välövade förband med hög beredskap och det militära transportflyget innebär att förmågan till mer långräckviddig konventionell styrkeprojektion har förbättrats under senare år och kommer att förbättras ytterligare under den kommande tioårsperioden. Ett exempel på sådan styrkeprojektion skulle kunna vara en preventiv insats med långräckviddigt flyg och högprecisionsvapen mot till exempel terroristbaser i angränsande världsdelar.

De ryska kärnvapensystemen bidrar till att vidmakthålla Rysslands anspråk på en stormaktsroll och de behåller därmed sin prioriterade ställning inom de väpnade styrkorna. De strategiska robottrupperna omfattas för närvarande av ett ombeväpningsprogram till roboten Topol-M (SS-27) Topol-M som utvecklats i en silobaserad och i en mobil version utgör även grunden för utveckling av den nya sjöburna missilen Bulava.

Inom flygstridskrafterna behålls de flygburna systemen kopplade till kärnvapenstyrkorna och en utveckling av robotsystemen kan förväntas i takt med utvecklingen av övriga konventionella luft- och sjöburna robotsystem med lång räckvidd och hög precision. Denna utveckling är också prioriterad. En betydande del av budgeten får antas ha avdelats för denna utveckling och det får också antas vara kostnadsutvecklingen som är ett skäl till att Ryssland motsätter sig en militarisering av rymden. Förutom de offensiva strategiska systemen är antirobotförsvaret prioriterat då även detta ingår som en väsentlig del i förmågan att upprätthålla avskräckningen. Flera av de strategiska förvarningssystemen finns fortfarande kvar på de platser dit de lokaliserades under sovjettiden.

Ryssland har deklarerat att man under överskådlig framtid avser behålla sina taktiska kärnvapen som en kostnadseffektiv och vital komponent av försvaret. Antalet operativa stridsspetsar uppgår till ett par tusen med en mobiliseringspotential för det dubbla. Just de taktiska kärnvapnen kan förväntas få en viss ökad roll i rysk militärdoktrin och det finns signaler om förändringar i synen på taktiska kärnvapen i relation till den regionala kontexten. En

anledning är att Ryssland, på grund av sina relativt sett begränsade konventionell militär förmåga, och sannolikt mindre framtida krigsmakt, anser sig ha behov av möjlighet att i händelse av kris eller krig förstärka försvaret i strategiska riktningar med taktiska kärnvapen.

Ur ryskt perspektiv är kärnvapen inte endast ett politiskt vapen och de taktiska kärnvapnen nämns ofta som förstärkningsmateriel, vilket är speciellt viktigt ur avskräckningshänseende gentemot Kina där kärnvapnen kompenserar en numerär rysk underlägsenhet. Uppgiften för de taktiska kärnvapnen blir därmed att avskräcka ett begränsat konventionellt angrepp, men som en yttersta garanti för denna form av konflikthantering måste naturligtvis den strategiska avskräckningsförmågan som Ryssland har vidmakthållas, vilket så också sker om än med ökande svårighet. De hot och problem som finns längs den ryska sydfliken är emellertid inte ett motiv för bibehållande av de taktiska kärnvapnen. Den internationella ambitionen att i avtal reglera de taktiska kärnvapnen synes inom en överblickbar framtid vara fruktlös. Åtgärder riktade mot ickespridningsåtgärder kan dock få viss effekt.

### **Nationell krishanteringsförmåga**

Grundtanken i det ryska krishanteringssystemet är att samtliga myndigheter på alla nivåer i samhället skapar sina egna beredskapsplaner. Dessa integreras sedan i den nationella krishanteringsplanen. Ministeriet för nödfallsåtgärder (EMERCOM) som ansvarar för räddningstjänst, brandkårer och civil krishantering är den koordinerande parten på nationell nivå. Det ryska krishanteringssystemet är uppdelat i fyra planeringsnivåer: federal-, regional-, lokal- och olycksplatsledning. Varje nivå i systemet har sitt eget koordineringsorgan som är ansvarigt för bland annat befolkningskydd, finansiellt- och materiellt stöd, kommunikationssystem samt varnings- och informationsstöd.

Enligt beredskapsplanerna skall lokala militära organisationer kunna bistå och ta en aktiv roll i olika krishanteringsaktiviteter. Detta skall ske i nära samarbete med de specialenheter som finns inrättade för krishantering. Normalt är de militära befälhavarna



även medlemmar i de samordningsorganisationer för krishantering som finns i deras närområde. I grunden fyller därmed den ryska försvarsmakten en stor funktion i arbetet med samhällets krisberedskap.

# Europa

Vår europeiska tillhörighet sätter i mångt och mycket ramarna för vårt internationella agerande, men styr också i hög utsträckning inrikespolitiska överväganden. De hot och utmaningar vi i Sverige ställs inför gäller i hög grad också för övriga Europa och vi kan inte se de problem vi ställs inför som isolerade fenomen. Samarbete med övriga europeiska länder skapar möjligheter att uppnå våra utrikes- och säkerhetspolitiska mål om att bidra till frihet, säkerhet, demokrati och välbefinnande i Europa och i världen.

Integrationen av de östliga delarna av kontinenten i den europeiska gemenskapen ger nya dimensioner till den traditionella bilden av Europa. Dagens Europa, från Atlanten till Uralbergen, präglas av nära förhållanden mellan stater och människor, genom hela skalan från informella nätverk till olika former av institutionaliserade samarbeten. En rad olika samarbeten är för svensk del aktuella för att hantera de gemensamma utmaningar och hot som står i fokus för denna rapport. Sverige har att välja i vilken mån vi mest effektivt hanterar dem bilateralt, tillsammans med några likasinnade länder eller tillsammans med ett större antal medlemsländer i t.ex. EU.

För Europas del har globaliseringen lett till en ökad integration, där utvecklingen och utvidgningen av EU ingår. Integrationen innebär också att händelser och skeenden har gränsöverskridande konsekvenser. Enskilda staters agerande inom Europa eller mot ett enskilt land kan få betydande konsekvenser för flera andra stater.

Den värdegemenskap som vi delar i Europa kommer till konkret uttryck inte minst i den av Europarådet fastställda Europakonventionen till skydd för mänskliga rättigheter, som i

många och mycket är en spegling av motsvarande FN-konvention. Europadomstolen har en central roll för att säkerställa att Europakonventionen efterlevs. I förslaget till nytt EU-fördrag skapas också möjlighet för unionen att ansluta sig till konventionen.

## Utvecklingen i EU

Med 27 medlemsländer och 490 miljoner invånare genererar EU i dag en fjärdedel av världens BNP. Unionen är världens största handelspartner och står för över hälften av världens offentliga utvecklingsbistånd. Den nära integrationen märks tydligt på det ekonomiska området, genom nätverk av handel, finansmarknader och multinationellt ägande, men också den gemensamma valutan inom EU. Den unika mångfald av utrikespolitiska instrument EU har till sitt förfogande gör det möjligt att omsätta unionens ekonomiska tyngd i politisk handlingskraft. Om EU vill spela en större utrikespolitisk roll behöver man effektivt kunna använda och samordna alla de verktyg man har att tillgå. För det krävs långsiktighet och helhetstänkande i unionens samlade politik samt – inte minst – politisk vilja.

Efter att EU:s stats- och regeringschefer 2004 enats om att förnya EU:s fördragsmässiga bas, föll förslaget till konstitutionellt fördrag efter nej-resultat i folkomröstningarna i Nederländerna och Frankrike. Resultaten var ett bakslag för EU:s fortsatta integration, men på många områden har reformarbetet ändå kunnat fortsätta. Efter en reflektionsperiod på nästan två år har arbetet inriktats mot ett mindre omfattande reformfördrag, som till stora delar bygger på det konstitutionella fördraget. Fortfarande har EU och medlemsstaterna att hantera stora skillnader mellan länder och mellan den politiska nivån och medborgarna när det gäller synen på unionen och dess roll.

Reformfördraget syftar till att öka effektiviteten och samstämmigheten i unionens yttre åtgärder. I allt väsentligt kommer texten från det konstitutionella fördraget vad gäller externa relationer att bibehållas i reformfördraget. De tydligaste förändringarna är inrättandet av en dubbelhattad hög representant för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik samt en gemensam

utrikestjänst för att hantera unionens yttre åtgärder, oavsett om de är mellanstatliga eller faller under gemenskapskompetensen.

En permanent ordförande för Europeiska rådet kommer också att utses, på en mandatperiod av två och ett halvt år (förnybart en gång), i syfte att ge unionen ett tydligare och mer kontinuerligt ledarskap. Förhoppningen är att det nya reformfördraget ska undertecknas i december 2007 och därefter ratificeras av medlemsstaterna under 2008 för att kunna träda i kraft i början av 2009.

EU:s komparativa fördel som politisk aktör är bredden av instrument, från biståndsmedel, handelspolitik och politisk dialog till civila och militära krishanteringsinsatser inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Den europeiska säkerhetsstrategin från 2003 utgår från en bred syn på säkerhet. Även politikområden som traditionellt betraktats som EU-interna har i dag en allt viktigare extern dimension. Det gäller inte minst det rättsliga och inrikes samarbetet, men även t.ex. miljö- och klimatfrågor eller migration. EU:s utvidgningspolitik är också i högsta grad ett utrikespolitiskt instrument, genom vilket unionen kan främja demokrati, stabilitet och ekonomisk utveckling i närområdet.

#### Krisberedskap

Ur ett brett säkerhetsperspektiv kan de utmaningar som Europa och EU står inför kategoriseras som dels aktörorienterade hot av olika slag (från stater, enskilda aktörer, militära och icke-militära) dels mer strukturella hot, i form av olyckor, bristande infrastruktur, smittsamma sjukdomar etc. med följdkonsekvenser och politiska implikationer. Allt fler politikområden har knutits till EU:s arbete med säkerhet och krishantering och olika politikområden har kopplats samman för att på ett effektivare sätt utnyttja tillgängliga resurser och stötta medlemsstaternas operativa arbete.

Naturkatastrofer och terroristhandlingar som på olika sätt har drabbat Europa under 2000-talet har genererat diskussioner om hur också EU ska kunna stötta medlemsstaterna och medborgarna. Solidaritetsdeklarationen som antogs av Europeiska rådet efter terroristattacken i Madrid var ett sätt att politiskt markera att också EU-dimensionen var att räkna med i en krissituation.

Redan efter tsunamin 2004 konstaterade Ministerrådet att EU:s politiska nivå behövde en förmåga att snabbt kunna agera i en kris. För att åstadkomma detta beslutade ministerrådet i december 2005 om särskilda krissamordningsarrangemang (*Crisis Coordination Arrangements* – CCA) som syftar till att ge COREPER förmågan att agera snabbt i en kris. Arrangemangen vilar på tanken att vissa länder, som av ordförandeskapet bedöms vara direkt drabbade av en händelse, ska kunna utgöra en kärngrupp i krishanteringen. De ska på ett tidigt skede ta fram en lägesbild och föreslå åtgärder vilka sedan beslutas av samtliga medlemsstater i COREPER. Arrangemangen har än så länge aldrig testats i skarpt läge och ett antal viktiga, framför allt politiska, frågor är ännu inte lösta. En nyckelfråga är hur inklusiv krisstyrningsgruppen skall vara; det är mycket tveksamt om medlemsstaterna kan tillåta en mindre grupp kärngrupp att agera i allas namn i en katastrof som drabbar unionen.

### GUSP och ESFP

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) har genomgått en snabb utveckling under de senaste tio åren, inte minst genom utformandet av en civil och militär förmåga att genomföra fredsfrämjande insatser.

Den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) är en viktig del av GUSP. Inom ramen för ESFP, genomförs ett brett spektrum av olika civila, militära och civil-militära insatser till stöd för internationell fred- och säkerhet. I detta arbete är FN en viktig partner. Samtidigt som ett antal insatser genomförs pågår en vidareutveckling av såväl civila som militära förmågor för konflikthantering. Samarbetet inom ESFP sker på mellanstatlig grund.

De flesta av de krishanteringsinsatser som avslutats eller pågår inom ramen för ESFP är civila. Behovet av civil krishantering och politisk återuppbyggnad i olika konfliktområden är fortsatt stort och den typ av kapacitet som EU och de europeiska staterna besitter är efterfrågad, inte minst av FN. EU:s civila krishanteringsinsatser kan antingen sättas in på egen hand, tillsammans med eller i nära samarbete med militära operationer. EU har hittills genomfört fyra militära, tio civila insatser och tre civil-militära insatser. Av dessa är fem avslutade.

Även på den militära sidan har EU:s förmåga att genomföra konflikthanteringsinsatser genomgått en snabb utveckling sedan den första insatsen i Makedonien 2003. Övertagandet av Natos mission i Bosnien ett stort steg för utvecklingen av ESFP och för EU som krishanteringsaktör. Samarbetet med FN spelar en central roll även på det militära området, vilket har framgått tydligt av de två insatser som har genomförts i Demokratiska republiken Kongo (2003 och 2006).

EU kan ge ett unikt bidrag till internationell krishantering eftersom unionen inom ett och samma politiska ramverk förfogar över de instrument som kan behövas under hela konfliktcykeln, från konfliktförebyggande och fredsframtvingande till återuppbyggnadsinsatser, humanitärt bistånd, diplomatiska åtgärder, civila och militära krishanteringsverktyg och så vidare. Det finns även procedurer och strukturer som ska kunna stödja EU i genomförandet av integrerade civila och militära insatser. I praktiken har det dock ofta varit svårt att på olika nivåer, från politiskt beslutsfattande till planering och genomförande av olika insatser, få genomslag för ett civil-militärt angreppssätt. Konceptet bör konkretiseras och utvecklas kontinuerligt för att förbli relevant och användbart.

#### Kapacitetsutveckling

Den 3 oktober 2006 antog EU:s försvarsministrars rapporten *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs* (LTV). Rapporten ska vara en grund för Europeiska försvarsbyrån, EDA:s, planeringsarbete på medellång och lång sikt och beskriver de utmaningar som Europas försvarsmakter står inför. I rapporten anges att krishantering i framtiden kommer att ske i civil-militär samverkan och försvarsmakterna måste ha förmåga att militärt dra nytta av viktiga teknologiska framsteg inom till exempel nanoteknologi, bioteknologi samt inom IT-området. De militära styrkorna behöver vara expeditionära, kunna agera multinationellt samt hantera ett brett spektrum av konflikttyper och i större utsträckning sträva efter att uppnå stabilitet och säkerhet snarare än militär seger. Därutöver ska de kunna samverka med olika typer av aktörer, agera med snabbhet samt ha förmåga att anpassa sig till den specifika situationen. Arbetet med att uppnå detta fortgår inom EU:s ram, men det är även fortsättningsvis upp till varje stat att delta i enskilda utvecklingsprojekt.

Arbetet inom HG 2010 (*EU Headline Goal 2010*), en process som med ett mer kortsiktigt perspektiv skall bidra till att EU:s behov av militära krishanteringsresurser kan täckas, pågår alltjämt. En central del i HG 2010 är behovet av stridsgrupper (*Battle Groups, BG*) för militära snabbinsatser. Grundläggande i stridsgruppskonceptet är tanken om relativt små truppbidrag med mycket hög beredskap, bestående av en självständig bataljon med stödförband, gärna multinationellt sammansatt. Två stridsgrupper står i beredskap varje halvår för att kunna inleda en insats 10 dagar efter beslut från EU. Även för stridsgrupperna krävs nationella beslut av deltagande nationer för varje aktuell insats. Den nordiska stridsgruppen (*Nordic Battle Group, NBG*) med till största delen svensk trupp står i beredskap under första halvåret 2008.

Vid sidan av, men med nära koppling till EUHG 2010-processen, pågår flera viktiga arbeten avseende militär förmågeutveckling. Vid sidan av dessa är frågan om gemensamt ägande av resurser ständigt återkommande. Frågan om någon form av rollspecialisering mellan medlemsstaterna är ännu mer påtaglig, inte minst eftersom staterna i dag deltar i militärt förmågeutvecklingsarbete just på de områden där man kan, eller på sikt vill kunna, bidra.

Arbetet med utveckling av de civila kapaciteterna fortsätter också och koncentreras på utbildningsbehov, rekryteringskriterier, utvecklingen av civila snabbinsatsstyrkor inom EU, *Civilian Response Teams (CRTs)* och insatsstöd. En förutsättning för de civila insatsernas effektivitet är att EU utvecklar sin förmåga att stödja de egna insatserna på områden som logistik, fältsäkerhet, personalfrågor, upphandling, budgethantering och administrativt stöd. En viktig del av detta är att stärka rådssekretariatets förmåga att stödja insatserna från strategisk nivå. Behovet att utveckla personalförsörjning och utbildning är också stort.

De civila snabbinsatsstyrkorna tillkom 2004 efter ett svenskt förslag. Sverige menar att dessa styrkor bör vara en grundläggande komponent inom EU:s civila krishanteringsförmåga med förmåga att agera före, under och efter en konflikt. Civila snabbinsatsstyrkor skall kunna sättas samman efter behov av i förhand definierade och utbildade experter på områden som polis, förvaltning, rättsväsende och räddningstjänst. Omkring etthundra experter från medlemsländerna är nu identifierade, utbildade och

står i beredskap att sändas ut i civila ESFP-insatser med fem dagars varsel. Utvecklingen av snabbinsatsstyrkorna fortsätter inom ramen för *Civilian Headline Goal 2008*.

## Den transatlantiska relationen

Den transatlantiska relationen har traditionellt varit synonym med Nato. Idag är dock den transatlantiska relationen mellan Europa, inklusive EU, och USA bredare. Det är en relation som bygger på handel, säkerhetspolitiskt samarbete och en grundläggande värdegemenskap lika mycket som praktisk samordning. En fördjupning av relationen bör vara en del i ansträngningarna att förbättra USA:s och Europas möjligheter att gemensamt hantera globala utmaningar.

Ur ett europeiskt perspektiv anses det viktigt att USA fortsatt engageras i Europa. För detta är Nato ett viktigt instrument. Intresset för amerikanskt engagemang gäller inte bara de nya medlemsstaterna, vars drivkraft är skydd mot ryskt inflytande. Även de större och äldre Natomedlemmarna Tyskland, Storbritannien och Frankrike ser nyttan av det amerikanska engagemanget och ledarskapet som en kraft att balansera olika grupperingar och intressen.

USA ser Nato som sitt främsta ramverk för säkerhetssamarbete och är angelägen om att utvecklingen inom EU inte överlappar arbetet i Nato. Med denna utgångspunkt stödjer man utvecklingen av ESFP och förespråkar ett nära samarbete mellan EU och Nato. Det faktum att det institutionella samarbetet mellan EU och Nato för att åstadkomma en konstruktiv relation har varit låst under en längre tid, kan å ena sidan ses som ett bakslag för den transatlantiska relationen. Å andra sidan har det inte påverkat eller hindrat bilaterala kontakter mellan USA och EU eller enskilda partnerländer.

Irakkriget 2003 blev en politisk utmaning för relationen mellan USA och några av dess europeiska allierade. Debatten om det folkrättsenliga i detta krig skapade oenighet såväl mellan Europa och USA som mellan de europeiska länderna. Det har dock inte hindrat försoning och ett pragmatiskt närmande. En starkt bidragande orsak till detta har varit de problem som USA stött på i



Irak och ett allt tydligare ömsesidigt behov av bättre relationer mellan USA och alla de stora europeiska länderna uppstått. Därmed har också den amerikanska retoriken och politiken förändrats, vilket manifesterades i en konkret dialog samt i den amerikanska ledningens olika resor till Europa under 2005 och 2006.

## Utvecklingen i Nato

Nato fortsätter att vara en central komponent i europeisk säkerhet och ett organisatoriskt forum för en transatlantisk dialog. Natos verksamhet har genomgått omfattande förändringar sedan mitten av nittioalet. Alliansen fortsätter att vara Europas främsta samarbetsstruktur för kollektivt försvar, men militär krishantering har blivit alliansens huvuduppgift. Samarbetet och övningsverksamheten inom Nato och PFF är av avgörande betydelse för utvecklingen av interoperabilitet mellan deltagande försvarsmakter. Dagordningen har successivt vuxit tillsammans med antalet medlems- och partnerländer och i dag är Natos dagliga verksamhet fokuserad på krishantering och säkerhetspolitiskt samarbete i vid mening. Den pågående utvecklingen har inneburit en funktionell och geografisk breddning av Natos verksamhet. Insatsen i Afghanistan är ett konkret exempel på detta. Washingtonfördragets artikel 5 om ömsesidiga försvarsgarantier fortsätter dock att utgöra ett centralt sammanhållande kitt i alliansen.

Nato utgör USA:s främsta plattform för det säkerhetspolitiska samarbetet med Europa. USA har drivit att Nato inte längre enbart ska agera i Europa, utan bli en global aktör. Både alliansens insatser i Afghanistan och stöd till Irak samt amerikanska initiativ att knyta stater som Finland, Sverige, Japan och Australien närmare Nato skall ses i detta perspektiv. På samma sätt har många europeiska stater använt Nato för att upprätthålla amerikanskt intresse för europeisk säkerhet.

Övertagandet av ledningen och ansvaret för ISAF i Afghanistan i augusti 2003 blev Natos första stora uppdrag utanför den europeiska kontinenten. Uppdraget fortsätter att vara en central del av organisationens verksamhet, och ställer stora krav på att de allierade och deras partnerländer bidrar med trupp – krav som tidvis har varit

mycket svåra för länderna att leva upp till. Insatsen betraktas allmänt som Natos enskilt viktigaste uppgift och ett trovärdighetstest inför framtiden. Utvecklingen i Afghanistan lär bli central för den fortsatta diskussionen om operationer utanför det euroatlantiska området. Många av de olika utmaningar som Nato står inför sammanstrålar i ISAF-insatsen – här har man att genomföra en stabilitetsoperation, men även mer robust fredsframtvingande, utbildning av afghansk militär och i viss mån polis, bistå i säkerhetssektorreformen, hantera civil-militär koordinering samt samverka med en rad andra internationella aktörer.

#### Förmågeutveckling

Natos transformering på den militära sidan har syftet att förbättra alliansens militära kapaciteter och reformera medlemsländernas styrkor. Den har också inkluderat en omfattande omorganisation av alliansens kommandostruktur. Alliansens ambitionsnivå uttrycks som att man måste ha förmåga att inleda och underhålla samtidigt större och mindre operationer för kollektivt försvar och krishantering på och bortom alliansens territorium.

NRF initierades som en snabbinsatsstyrka som ständigt skulle stå i hög beredskap att med kort varsel utföra alla typer av militära insatser var som helst i världen, och samtidigt driva på Natos kapacitetsutveckling. NRF har emellertid omgivits av en rad problem som lett till att styrkan inte längre är förklarad fullt operativ, främst på grund av att det har varit svårt att fylla den kvot av trupp som krävts. Inte sällan har bidragen till NRF:s styrkepooler ställts mot deltagande i insatsen i Afghanistan. Även om NRF-konceptet lever kvar framöver kommer troligen dess roll i Natos transformeringsprocess att debatteras.

#### Partnerskapsarbetet och Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR)

Förändringsbehovet för Natos samarbete inom Partnerskap för Fred (PFF) skall bland annat ses mot bakgrund av de senaste årens utvidgningsomgångar och de ökade kontakter som Nato har med länder utanför EAPR-kretsen. Till skillnad från före Natos senaste utvidgning är PFF-samarbetet idag inte ett fora främst för länder som aspirerar på Nato-medlemskap. Nato ökar också sina kontakter med länder utanför EAPR-kretsen. Man försöker nu att anpassa de format och verktyg som utvecklats inom främst EAPR och PFF sedan 90-talets mitt för att klara dessa nya

förutsättningar. Mer flexibla format för att samverka med olika grupper inom det växande partnerskapet har utvecklats. Diskussionen om hur partnerskapet skall utvecklas för att återspegla ”globaliseringen” av Nato kommer troligen att fortsätta.

Sveriges samarbete med Nato inom ramen för EAPR/PFF präglas i hög grad av det svenska deltagandet i Nato-ledd krishantering på Balkan och i Afghanistan samt utvecklandet av militär samverkansförmåga, genom försvarsplanering, övningsverksamhet med mera. PFF-verktygen på dessa områden förblir unika i sitt slag och en förutsättning för svenskt deltagande i internationell krishantering överhuvudtaget. Som aktivt partnerland har Sverige de senaste åren lämnat viktiga bidrag till utvecklingen av partnerskapssamarbetet. Särskilt har Sverige betonat vikten av förbättrade samarbetsvillkor för icke-allierade truppbidragsgivare, bland annat genom förstärkta konsultationer kring frågor som rör operationerna och bättre tillgång till relevant information.

### **Samarbetet mellan EU och Nato**

Relationen mellan EU och Nato är viktig, inte minst för att främja gemensamt agerande och undvika onödig duplicering. EU är fortsatt beroende av att låna vissa strategiska resurser för militär krishantering av Nato. Relationen har emellertid fungerat allt sämre på politisk och strategisk nivå, vilket försvårar optimal krishantering i områden där EU och Nato verkar samtidigt.

Den olösta Cypernfrågan har fortsatt att utgöra ett avgörande hinder för att vidareutveckla relationen mellan unionen och alliansen. Det har förekommit olika syn om i vilken mån en europeisk försvarsdimension bör utvecklas.

Resultatet blir att relationen mellan EU och Nato på medlemsstatsnivå tills vidare strikt inskränks till den så kallade Berlin plus-överenskommelsen, vilken ger EU möjlighet att nyttja Natos planerings- och ledningsförmåga samt vissa av Natos gemensamt ägda resurser. Angelägna diskussioner om EU:s respektive Natos verksamhet och hur organisationerna bör förhålla sig till varandra i bland annat Sudan, Afghanistan och Kosovo försvåras eller omöjliggörs. Det enda som tillåts är informationsutbyte på sekretariatsnivå.

De konkurrerande visionerna som finns om den framtida relationen mellan EU och Nato återspeglar övergripande utrikespolitiska prioriteringar hos medlemsländerna, inte minst avseende betydelsen av transatlantiskt samarbete och hur en informell arbetsfördelning - funktionell såväl som geografisk - bör gestalta sig organisationerna emellan. Svaret på dessa frågor kommer sannolikt inte att ges en gång för alla, utan växa fram över tiden, i takt med att medlemsländerna ställs inför konkreta frågor med bäring på samarbetet mellan EU och Nato.

### Utvecklingen i OSSE

Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) omfattar samtliga länder i Centralasien, Kaukasus, Europa samt Nordamerika. Därigenom utgör OSSE ett viktigt element i det euroatlantiska säkerhetssamarbetet. Sedan EU och Nato utvidgats till att omfatta nästan samtliga stater i Europa har OSSE fått mer av en kompletterande karaktär i detta samarbete, betydelsefull främst som diskussionsfora med länderna i Centralasien och Kaukasus. Tillspetsat kan sägas att OSSE utvecklats till en säkerhetspolitisk nischorganisation som strävar efter att ta sig an de uppgifter som de stora organisationerna av praktiska eller politiska skäl inte prioriterar eller förmår hantera.

Även om OSSE i dag främst definieras genom arbetet på fältet är fortfarande de normativa aspekterna ett centralt inslag i verksamheten. OSSE bygger på den gemensamma värdegrund som etablerades i det euroatlantiska området efter kommunismens fall. Genom sitt medlemskap i organisationen förbinder sig de deltagande staterna att respektera demokrati, rättstatlighet, respekt för mänskliga rättigheter samt marknadsekonomi, även om efterlevnaden varierar. Till OSSE:s normativa grund hör också de rustningskontrollavtal som slöts i början av 90-talet; Wiendokumentet, *Open Skies*-fördraget samt CFE-avtalet (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*). Avtalen begränsar de deltagande staternas rätt att ha vissa typer av offensiv militär materiel inom avtalsområdet och syftar till att omöjliggöra överraskningskrig mellan de deltagande staterna. De utgör därmed en vital del av basen för dagens militära stabilitet i Europa.

OSSE:s verksamhet spänner över institutionsbyggande, polisutbildning, ammunitionsförstöring, flyktingåtervändande, övervakning av rättegångar, motverkande av terrorism och organiserad brottslighet med mera. OSSE är en av nyckelaktörerna i förvaltningen av Kosovo och numera en av de viktigaste organisationerna vad gäller valövervakning.

Fältinsatserna är civila. I fokus för fältverksamheten står Balkan samt i ökande utsträckning länderna i Kaukasus och Centralasien. Ytterst syftar verksamheten till att konsolidera demokratin. Fältmissionerna är därför mer eller mindre uppskattade av värdländerna, beroende på hur väl utvecklade deras demokratiska strävanden är. Vissa av fältmissionerna står under mycket hårt tryck från värdlandet.

OSSE:s möjligheter att leda militära insatser kvarstår i teorin, men är i realiteten små. OSSE:s särskilda styrka ligger i början respektive slutet av konfliktspektrum, alltså konfliktförebyggande respektive hantering av en konflikts efterbörd. Någon form av militär och civil insats med OSSE:s mandat, men genomförd och ledd av en eller flera deltagande stater eventuellt i samarbete med EU, kan möjligen bli aktuell i det fall konflikterna i Moldavien eller Nagorno-Karabach närmar sig en lösning.

Som en konsekvens av att organisationen orienterar sig mot OSS-länderna har OSSE under senare tid utsatts för växande kritik från Ryssland och Vitryssland men också från några av länderna i Centralasien. Organisationen anklagas för brist på balans, för att ha kluvits i en grupp som uppfattar sig själva som "lärare" och andra länder som "elever". Från rysk sida gör man också gällande att OSSE utnyttjas av USA, men i viss mån även av EU, som ett instrument för att driva egen politik och därtill i regioner som uppfattas vara ryska intressesfärer.

Ryssland har ställt omfattande krav på reformering av OSSE. Dessa krav handlar ytterst om att minska OSSE:s möjligheter till självständigt agerande. Även om vissa reformfrågor löstes ut i samband med ministermötet i Bryssel december 2006 kvarstår de grundläggande ryska invändningarna mot organisationen. Fortsatt rysk kritik med krav på reformer är därför att räkna med.

## Utvecklingen i Europarådet

Europarådets centrala uppgift är att värna mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Enligt beslut vid Europarådets toppmöte 2005 ska all verksamheten bidra till detta. Det centrala instrumentet för Europarådet är den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Det är också en av de grundvalar som EU-fördraget vilar på, och anslutning till och efterlevnad av konventionen är en förutsättning för medlemskap i EU.

Europadomstolen för mänskliga rättigheter fattar tvingande beslut om överträdelser av konventionen. Domstolen är för närvarande överlastad av ärenden och behöver såväl utökade resurser som reformer av domstolens arbetssätt. Väsentliga reformer ingår i det s.k. protokoll 14 till konventionen som har ratificerats av alla medlemsstater utom Ryssland, och därmed inte kan träda i kraft.

Europarådets styrka ligger i dess utbyggda institutioner. Det finns en rad kommittéer och expertorgan som löpande övervakar tillämpningen av alla konventioner som ingåtts inom Europarådet och ibland utarbetar förslag till nya instrument. Härutöver har Europarådets olika organ, till stor del i samarbete med EU, en viktig roll för stöd och rådgivning till uppbyggnaden av demokratiska institutioner i framför allt de nya medlemsländerna. Sverige är ordförande i Europarådets ministerkommitté maj-november 2008.

## Nordeuropa och Östersjöområdet

Östersjöregionen präglas av stabilitet, dialog och samarbete på en aldrig tidigare skådad nivå. Majoriteten av Östersjöstater är med i EU och/eller Nato och det finns flera vitala regionala samsamarbetsfora. Handel och resande i regionen har ökat markant. Sverige har ett gott förhållande till samtliga Östersjöstater och ett nära och välutvecklat samarbete pågår i den nordiska kretsen.

Samtidigt är Östersjön utifrån ett miljöperspektiv ett sjukt hav och transporter av olja och gas har ökat markant under de senaste åren. Dels finns det en tilltagande risk för olyckor (kollision, terrorhandling eller grundstötning) och dels finns en osäkerhet hur Östersjöstaterna ser på energinfrastrukturen i och kring Östersjön. Risken för naturkatastrofer, pandemier samt industri- och kärnkraftsolyckor i regionen måste också tas i beaktande. Till de säkerhetsrelaterade utmaningarna hör också trafficking och andra former av organiserad brottslighet.

De miljörisker som är förknippade med den ökande ryska oljeexporten genom Östersjön och från hamnar på Kolahalvön påverkar de nordiska länderna. Förutom oljehantering ökar också den övriga sjötrafiken i Östersjöregionen. Sjöfartens analysinstitut bedömer att ökningarna kommer att bli 35% för inkommande, 68% utgående och 83% inom Östersjön mellan åren 2003 till 2020. Rysslands politiska, ekonomiska och militära utveckling på några års sikt är svåröversäglig.

I dag är det signifikant att få av de utmaningar regionen står inför är av strikt militär natur och att knappast några är av traditionell militär karaktär. Vid en olycka behöver samhällets och regionens alla tillgängliga tillgångar användas, oavsett om de är militära eller

ej. Det är också tydligt att i stort sett alla förebyggande initiativ, liksom hantering av kriser, kommer att ske i en internationell kontext. Få utmaningar kommer att kunna hanteras av en enskild stat, än mindre av en enskild myndighet.

Mångfacetterade hot och utmaningar hanteras bäst utifrån en genuin samordning och integrering mellan nationella myndigheter och internationella samarbetspartners, såväl civila som militära. Även en framtida mer traditionell militär utmaning i regionen, som i dag är svår att tänka sig, kommer, om den skulle inträffa, att kräva internationell samverkan. Försvarsberedningen ser att moderna och flexibla västeuropeiska försvarsmakter, som kan verka internationellt och som ser civil-militärt och internationellt samarbete som normen, torde vara en tillgång i normal- såväl som krislägen i Östersjön.

### Politisk utveckling

Östersjöregionen är nu nästan helt inlemmad i de euroatlantiska säkerhetsstrukturerna, vilket har förbättrat den säkerhetspolitiska situation som Sverige befinner sig i. Med Ryssland som enda undantag är Östersjöstaterna medlemmar i EU. Detta gör i sig situationen mera komplicerad, eftersom EU-systemet inrymmer flertalet av de verktyg som står till vårt förfogande för att möta hot och utmaningar. Relationerna mellan USA/Nato och Ryssland har försämrats. Trots detta finns i dag Nato-Rysslandsrådet (NRC) och regelbundna konsultationer mellan EU och Ryssland i en mängd olika format innebär att det finns ett institutionellt ramverk för relationerna EU/Nato-Ryssland som saknades för tio år sedan. Detta är av central betydelse för Sverige.

I den förändrade strategiska miljön efter det kalla krigets slut har de nordiska ländernas olika institutionella tillhörighet inneburit skilda förutsättningar. Natos och EU:s utvidgningar, det ökande samarbetet kring kris- och konflikthantering samt europeiskt och transatlantiskt samarbete i övrigt påverkar hur de nordiska länderna ser på sin säkerhet. Även ländernas olika strategiska fokus påverkar den fortsatta utvecklingen. Synen på medlemskap i Nato, liksom EU, skiljer sig mellan länderna, men praktisk samverkan har varit framgångsrik. Erfarenheter från insatserna på Balkan har breddat vägen för praktiskt militärt samarbete.



Norge ställs de kommande decennierna inför nya utmaningar i och med att norsk och rysk exploatering av energiresurserna i Barents hav har påbörjats. Dessa resurser ger Norge en särställning bland Europas småstater. Prospektering och utvinning kompliceras dock av att gränsdragningen mellan Norge och Ryssland i området är oklar. Norge för en aktiv säkerhetspolitik som kombinerar substantiella bidrag till internationell krishantering med en framgångsrik roll som aktiv medlare i flera konflikter och ett aktivt medlemskap i Nato. EES-samarbetet och deltagandet i *Nordic Battle Group* visar tydligt Norges aktiva deltagande i det europeiska samarbetet.

Genom Nato- och EU-inträdet har de baltiska ländernas säkerhetssituation i avgörande grad förbättrats. Samtidigt förblir Ryssland för lång tid framöver en dominerande faktor i de baltiska ländernas säkerhetspolitiska överväganden.

Relationen mellan de tre baltiska staterna och Ryssland påverkas – i varierande grad – av olösta problem och meningsmotsättningar. Vidare är frånvaron av gränsavtal mellan Estland och Ryssland problematisk. Gränsavtalet mellan Lettland och Ryssland ratificerades 2007. Ett annat är den planerade gasledningen (*Nord Stream*) mellan Ryssland och Tyskland. Inställningen till de ryska minoriteterna har en stark säkerhetspolitisk dimension. Särskilt i Lettland har detta utgjort en påtagligt komplicerande faktor i relationen till Ryssland. Ytterligare exempel är de häftiga ryska reaktionerna efter flytten av bronsstatyn i Tallinn våren 2007.

Polen har etablerat sig som en av USA:s viktigaste allierade bland de nya Natomedlemmarna i Central- och Östeuropa. USA önskar se en ledande regional roll för Polen och förväntar sig att Polen skall spela en framträdande roll i Natos policy gentemot partnerländerna i östra Europa, Kaukasus och Centralasien. Den polsk-ryska relationen, som inte har utvecklats lika väl som den polsk-tyska, är avgörande för polsk säkerhetsbedömning. Den påverkar förutsättningarna för den pågående militärreformen och Ryssland utgör alltså en viktig faktor i polsk försvarsplanering.

Historiskt har polsk säkerhetspolitik dikterats av landets geografiska läge mellan Ryssland och Tyskland. Konstruktiv samverkan med och positiv utveckling i Ryssland, Vitryssland och

Ukraina är en förutsättning för varaktig säkerhet för Polen i öster. Detta förutsätter i sin tur att Vitryssland och Ukraina är fria och oberoende stater.

Ett antal faktorer avgör det strategiska läget i Östersjöregionen och Nordeuropa på sikt. De rör bland annat utvecklingen av den globala energimarknaden, geopolitiska tyngdpunktsförskjutningar, den ryska utvecklingen och rysk förmåga att influera det strategiska mönstret, framtida amerikanska säkerhetspolitiska prioriteringar, EU:s och Natos framtida styrka och sammanhållning, norsk-rysk konkurrens eller samverkan inom petroleumområdet samt huruvida gränskonflikterna i Barentsregionen kan lösas. För närvarande är USA:s primära fokus riktat mot Mellanöstern, Afghanistan och Afrika.

Den strategiska betydelsen av Barentsregionen (och därmed Nordeuropa) ökar således kontinuerligt. Viktigt är att inse att den strategiska utvecklingen under lång tid kommer att ha återverkningar också för övriga nordiska länder och att gemensamt agerande kan påverka denna i gynnsam riktning. Kolahalvön rymmer fortfarande världens största ansamling av nukleärt material – såväl i fungerande energi- och vapensystem som i form av utbränt kärnbränsle och andra former av radioaktivt avfall.

### **Ekonomisk utveckling**

Östersjöregionen har under de senaste tio åren präglats av stark ekonomisk tillväxt.

Baltisk och polsk utrikeshandel växer med cirka 20 procent per år. De baltiska staterna har orienterat sig bort från handel med Ryssland till förmån för handel med Europa. Svenska företag har gjort stora satsningar, inte minst inom banksektorn och telekombranschen. EU:s utvidgning till Polen och Baltikum har reducerat handelshindren. Samtidigt har Kommerskollegium visat att sloandet av kvarstående handelshinder skulle kunna ge en tioprocentig ökning av handeln i regionen innebärande en total BNP-ökning kring 200 miljarder kronor.

Rysslands utrikeshandel har vuxit med drygt 20 procent per år sedan 2000. Cirka hälften av utrikeshandeln är riktad mot EU

(52%). 70 procent av den ryska energiexporten går till EU och 80 % av de ryska gasintäkterna kommer från EU. Sveriges handel med Ryssland har ökat och exporten uppgick 2006 till 18 miljarder kronor, importen (huvudsakligen energi) till 35 miljarder kronor. Givet Rysslands stora befolkning borde möjligheterna att utveckla handeln ytterligare vara mycket stora.

Tillväxten i Ryssland har lett till framväxten av en välbärgad medelklass, vilket givit stark ökning av konsumtion och resande. Strömmen av ryska turister som varje år besöker Sverige har ökat kraftigt de senaste åren.

Den kraftigt ökade handeln i regionen med därav följande transporter och den ryska energiexporten som i stor utsträckning går med fartyg från Östersjöhamnar genererar en mycket kraftig trafik på Östersjön. Svenska kustbevakningen uppskattar att det ständigt finns 2000 fartyg i Östersjön och att cirka 52 000 fartyg varje år passerar Gotland. Den intensiva trafiken har stor säkerhetspolitisk betydelse. Dels är varuflödet av stor betydelse för Östersjöländernas ekonomier, det gäller inte minst den ryska energiexporten. Länderna har därför ett intresse att upprätthålla och skydda ostörda flöden. Dels kan varuflödet i sjöfarten bli ett attraktivt mål för aktörer som vill tillfoga något av länderna skada.

Incidenter – avsiktliga eller oavsiktliga – som stör fartygstrafiken kan få allvarliga miljökonsekvenser. Det kan gälla fartygskollisioner, terrorist- eller andra former av attacker, grundstötningar med mera. En allvarlig incident med en oljetanker av de största storlekarna är ett mardrömsscenario.

## Energi

Världens växande energibehov ökar den strategiska betydelsen av Östersjöområdet energireserver. Framför allt Europa, men också USA, blir i ökande grad beroende av norsk och rysk energiråvara. För rysk del kan Murmansk komma att bli en viktig utskleppningshamn. Export av petroleumprodukter är helt avgörande för rysk ekonomi. Importländerna och Ryssland torde ha ett sammanfallande intresse av ostörda leveranser. Östersjön är i dag av strategiskt mycket stor betydelse för rysk energiexport.

Kapaciteten i utskeppningshamnarna Primorsk, Vysotsk, Ust-Luga och Vistino har kontinuerligt byggts ut de senaste åren.

Det finns olösta folkrätts- och resursfrågor i området som gränsdragningen i Barents hav samt tolkningen av Svalbards-traktaten. Närheten till de ryska militära anläggningarna på Kolahalvön accentuerar detta. Västlig övervakning fortgår för att vidmakthålla lägeskontroll. Exploateringen av petroleumresurserna förväntas pågå under flera decennier. I ett sådant tidsperspektiv kan den säkerhetspolitiska miljön komma att förändras väsentligt.

Den föreslagna rysk-tyska gasledningen är ett nytt element i Östersjön. I dag är Nord Stream-konsortiet i hög grad styrt av majoritetsägaren, ryska Gazprom och den ryska staten har ett avgörande inflytande. Det är i dag svårt att uppskatta storleken på miljökonsekvenserna vid läggning och drift samt eventuella militära kopplingar till gasledningen och dess övervakning. I enlighet med Esbo-konventionen pågår dock ett informationsutbyte om en sådan gaslednings gränsöverskridande miljöpåverkan, inför Nord Streams förväntade tillståndsansökningar för ledningen. Ryssland tillmäter energisektorn strategisk betydelse och projektet är därför högt prioriterat.

## Miljö och klimat

Östersjön betecknas som ett av världens tio känsligaste hav. På grund av det ringa inflödet av saltvatten genom Öresund och Bälten tar det 25–35 år att cirkulera Östersjöns vatten. Östersjön blir därigenom också känslig för utsläpp från industrier, samhällen/städer och jordbruket. Övergödningen har gjort att cirka 25 procent av Östersjöns botten är döda. Ytterligare tillförsel av näringsämnen genererar algbloomning och tilltagande bottenöd.

Östersjöns biologiska resurser är utsatta för hårt tryck, dels genom den stora miljöpåverkan, men också genom överfiskning. Hälften av fiskarterna anses ligga under en nivå som anses kritisk för deras biologiska överlevnad.

Oljeutsläppen i Östersjön har minskat på senare år, men de mycket stora volymer olja som fraktas varje år utgör en mycket stor potentiell miljörisk.

Havsisen smälter snabbare än väntat i Arktis. Under 2007 har det hittills minsta istäcket i modern tid att konstaterats. Nordvästpassagen är isfri i år och det kan komma att visa sig att även Nordostpassagen blir isfri under en kortare period i slutet av september. Nya rutter för kommersiell trafik med containerfartyg tvärs över Arktiska Oceanen med internationella omlastnings-terminaler på Island och Aleuterna projekteras. Sådan trafik året runt kan bli verklighet framåt år 2020 och under sommarsäsongerna långt innan dess.

## Organiserad brottslighet och korruption

Efter Sovjetunionens sammanbrott fanns farhågor om en ökad rysk organiserad brottslighet. Så blev inte fallet men det finns i dag kriminella grupperingar från öststaterna i Sverige. EU:s östutvidgning befarades leda till en ökad brottslighet genom ändrade förutsättningar för gränskontroller. Personer kan röra sig fritt inom Schengenområdet, samtidigt som kontrollen har stärkts vid de yttre gränserna.

I dagsläget finns flera aktiva grupperingar och nätverk i Sverige som kan betraktas som multikriminella. Nätverken har ofta någon huvudverksamhet, men bedriver vid sidan om detta kriminell verksamhet inom flera andra områden. Den organiserade brottsligheten har sin största koncentration i storstäderna, men finns även i mindre städer. Bland annat gäller detta MC-gängen samt deras supporterklubbar som börjar etablera sig på mindre orter i landet. Dessutom har man sett att vissa typer av brottslighet, som begås i organiserad form, sprider sig till mindre orter där de inte förekommit tidigare. Ett exempel på sådan brottslighet är människohandel för sexuella ändamål.

En betydande del av narkotikainförseln kommer österifrån. Den del av det afghanska heroinet som når Sverige (det mesta absorberas på andra marknader) smugglas via Ryssland och från Polen smugglas syntetiskt amfetamin. Merparten av de kvinnor och flickor som faller offer för människohandel för sexuella ändamål och som upptäcks i Sverige kommer från Östeuropa. Även organiserade stöldligor från forna Sovjetunionen förekommer. Östersjöländerna är även mottagar- och transitländer för stöldgods från Sverige.

Några av de identifierade smuglingsgrupperingarna kan karaktäriseras som östeuropeiska. Framst rör det sig om grupperingar med kopplingar till de baltiska staterna och andra länder i forna Sovjetunionen. Smuglingsverksamheten är för en del av dessa grupper den huvudsakliga kriminella verksamheten. I andra fall är smuglingsbrottsligheten en av flera brottsliga huvudnäringar. I Sverige uppskattas 400-600 kvinnor vara offer för människohandel för sexuella ändamål. Därutöver slussas ett okänt antal människor utsatta för människohandel via Sverige men som har ett annat land som slutdestination. Människohandel för sexuella ändamål är dock relativt begränsad i Sverige jämfört med andra länder i Europa. I övriga Norden uppskattar man exempelvis omfattningen av utländska prostituerade verksamma i landet på följande sätt: Finland – 3 000-6 000 kvinnor, Norge – 600-1 000 kvinnor och Danmark – 2 000 kvinnor. Det finns inte belagt hur många av dessa som är offer för människohandel. Det finns dock indikationer på att verksamheten i hög grad är organiserad.

I Baltikum har särskilt Lettland och Litauen uppmärksammats för flera fall av korruption. Den mest allvarliga formen av organiserad brottslighet – att kriminella grupper infiltrerar det politiska systemet har också förekommit. I Litauen fick premiärministern Paksas avgå 2004 för kontakter med organiserade kriminella grupper.

Samarbetet om bekämpande av den organiserade brottsligheten i Östersjöområdet inleddes på svenskt initiativ 1993 med *The Baltic Sea Conference on Combatting International Crime* i Borgholm. Regeringschefernas *Task Force for combatting organized crime in the Baltic Sea Region* inledde sitt arbete 1996 och dess *Operative Committee (OPC)* 1998.

Prioriteringarna av verksamheten i Östersjöregionen har främst varit inriktade på gemensamma operationer rörande bekämpning av illegal immigration och kartläggning och uppföljning av gränsöverskridande brottslighet av olika slag. Genom samarbetet i OPC har också den nationella samverkan mellan ländernas olika lagövervakande myndigheter kommit att förbättras. Kriminalunderrättelsesamarbetet, som är särskilt prioriterat, utvecklas och förbättras successivt och berör idag bekämpandet av den gränsöverskridande organiserade brottsligheten i sin helhet.

## Militär förmåga

Den militära utvecklingen i Östersjöregionen har i grunden förändrats av de baltiska staternas och Polens medlemskap i Nato. De baltiska försvarsmakterna utvecklas i tydlig riktning mot expeditionära uppgifter. Försvarsmakterna i de nordiska länderna förändras fortlöpande genom rationalisering, modernisering och organisationsminskning, med inriktning på internationella uppgifter. Finland avviker dock genom att behålla ett traditionellt territorialförsvar med ett antal mobiliseringsbrigader.

Finland utmärker sig genom att vara det nordeuropeiska land som bibehåller det traditionella territorialförsvaret som dimensioneringsgrund för sin försvarsmakt. I försvarsbeslutet 2004 avförs storanfallet som hot och dimensioneringsgrund. Detta motiverar minskningen av krigsorganisationen från 450 000 till 350 000 man. Den egentliga motiveringen är dock snarare att det saknas ekonomi för att modernisera hela organisationen. Det är också osannolikt att det långsiktigt går att vidmakthålla den nu beslutade organisationen. Under den närmaste perioden prioriteras den materiella moderniseringen av tre beredskapsbrigader med nya pansarfordon och transporthelikoptrar. Finland bibehåller sin ambition avseende internationella insatser om 1 000 man och 100 miljoner euro. Från 2008 skall även F-18 kunna utnyttjas i luftförsvarsroll i internationella insatser. Finland bibehåller också värnplikten som grund för personalförsörjningen och i princip hela den manliga årskullen genomför värnplikt.

De baltiska länderna ominriktar sina försvarsmakter, visserligen med något olika mål, mot en ökad andel yrkessoldater för en ökad förmåga att delta i internationella operationer, samt snabbinsatsstyrkorna *Nato Response Force* (NRF) och *EU Battle Groups* (EUBG). Förmågan att självständigt försvara det egna territoriet har prioriterats lägre. En central fråga för alla de tre baltiska länderna är därför att allierade upprätthåller den patrullering med jaktflygplan (*Air Policing*) av de tre ländernas luftrum, som sedan Nato-inträdet genomförts från baser i Baltikum. Air Policing är idag det tydligaste tecknet att Natos kollektiva säkerhetsprincip gäller även för de baltiska staterna. NRF har formellt inte heller uppgift att användas som brandkårsstyrka inom alliansen, även om de baltiska staterna hoppas att så kan vara fallet om de skulle stå inför det behovet.

Genom Nato-medlemskapet har de baltiska staterna fått ekonomiskt stöd för att bygga upp var sin flygbas vilket kommer att underlätta förstärkningsförmågan.

Utvecklingen inom den ryska försvarsmakten beskrivs i avsnittet om Ryssland. Här kan bara noteras att avsevärda resurser nu avsätts för de ryska väpnade styrkorna och att den ryska operativa förmågan är uppåtgående, även om förmågan att uppträda kvalificerat i större förband är bristfällig. En ökad marin aktivitet och begränsad styrkeprojektion är dock möjlig, speciellt i relation till skydd av viktig infrastruktur i Östersjön.

### **Samarbetsformer**

Det nordisk-baltiska samarbetet på regeringsnivå har varit en viktig del av ländernas utrikespolitik ända sedan de baltiska ländernas självständighetsprocess i början av 1990-talet och det har sedan dess successivt stärkts. Samarbetet mellan de nordiska och baltiska länderna är ett jämbördigt samarbete på lika villkor. Ett viktigt syfte med detta samarbete är att söka samverkansformer inom EU-arbetet. Som exempel på nordisk-baltiskt samarbete inom EU kan nämnas stats- och utrikesministrarnas samråd inför toppmöten respektive GAERC. I dessa möten deltar de länder som är EU-medlemmar men det finns även former för att Islands och Norges intressen av att hålla sig informerade kan beaktas.

Liksom Sverige tillmäter Estland, Lettland och Litauen det nordisk-baltiska samarbetet allt större betydelse. De växande ekonomiska relationerna har fundamental betydelse för att knyta de nordiska och baltiska länderna närmare varandra. Samarbetet i den nordisk-baltiska kretsen ses som ett effektivt sätt att påverka. Initiativ till ökad mötesverksamhet i den nordisk-baltiska kretsen samt det nordisk-baltiska stödet till Ukraina, som delvis går genom Nato, är exempel på detta. Från svensk synvinkel är detta grannlandssamarbete av mycket stor betydelse.

Sverige samarbetar även i trepartskonstellation med de baltiska länderna. Treparsksamarbetet är en möjlighet för de nordiska och baltiska länderna att dra ömsesidig nytta av Baltikums erfarenheter av samhällsomvandling och stöd till länderna i, framför allt, södra Kaukasus och Centralasien.



Samtidigt som det nordisk-baltiska samarbetet utvecklas kommer det inomnordiska samarbetet att bestå, exempelvis mellan stats- och utrikes- och försvarsministrar samt inom Nordiska ministerrådet. Det bör i detta sammanhang nämnas att det också finns ett inombaltiskt samarbete även om detta inte är lika utvecklat som det nordiska.

#### Nordiskt försvarssamarbete

Inom det försvarsrelaterade området är kontakterna mellan de nordiska länderna mycket betydelsefulla. I dag finns ett brett och välutvecklat samarbete som genomförs på alla nivåer. Unikt med samarbetet är det goda diskussionsklimatet, som gör det möjligt att diskutera känsliga frågor, samt de ovanligt goda förutsättningarna för praktiskt samarbete.

Även om de nordiska länderna har valt olika säkerhetspolitiska lösningar finns likartade utgångspunkter och intressen i många säkerhetspolitiska frågor. Ofta står de nordiska länderna inför liknande utmaningar. Då är det värdefullt att kunna jämföra och ta del av varandras erfarenheter och syn på utmaningar och lösningar. Både Sverige och övriga Norden har mycket att vinna på att åstadkomma effektiva samverkanslösningar. Det gäller såväl konkret samarbete, till exempel samordning kring fredsfrämjande insatser, som nordiskt gemensamt agerande inom större sammanhang som EU och FN.

En av de mest aktuella frågorna i det nordiska samarbetet är den nordiska snabbinsatsstyrkan (*Nordic Battle Group*, NBG) som kommer att bestå av enheter från Sverige, Finland, Norge, Estland och Irland.

De svenska och norska försvarsmakterna har utrett möjligheterna till närmare militärt samarbete ifråga om utbildning, delad infrastruktur etc. Diskussioner kommer att föras vidare mellan samtliga länder i den nordiska kretsen om ett utökat samarbete.

Gemensamma nordiska krishanteringsinsatser är viktiga då ländernas resurser blir alltmer ianspråkta. Särskilt viktigt är ett gott samarbete när akuta kriser (exempelvis Libanon) inträffar där det finns stor politisk vilja att delta. För att möjliggöra

gemensamma nordiska insatser finns NORDCAPS (*Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support*), ett politisk-militärt konsultations- och koordineringsorgan. I NORDCAPS ingår även övning, träning och utbildningsaktiviteter.

Det svensk-finska sjöövervakningssamarbetet SUCFIS är ett utmärkt exempel på hur nordiskt samarbete kan ge stora samordningsvinster utan omfattande investeringar. Samarbetet innebär att Sverige får ta del av data från finska radarstationer och omvänt. Samarbetet omfattar inte utbyte av underrättelseinformation, annan känslig nationell information eller de egna örlogsfartygens position. SUCFIS har nyligen utökats genom en inbjudan till Danmark, Norge och Island.

#### Nordisk-baltiskt samarbete

Form och innehåll i våra bilaterala och multilaterala försvarsrelationer med Estland, Lettland och Litauen har förändrats genom medlemskap i EU och Nato. Biståndet fasas ut och det har varit Sveriges ambition att utveckla försvarsrelationerna med dessa länder till ett nära och brett grannlandsarbete, liknande det vi har med de nordiska länderna. Denna inriktning delas i stort av de andra nordiska länderna. Vi har även i den nordisk-baltiska kretsen i många fall likartade säkerhetspolitiska utgångspunkter och intressen. Ofta står de baltiska och de nordiska länderna inför samma utmaningar. Det finns goda förutsättningar för att ytterligare utveckla det nordisk-baltiska samarbetet.

Det nordisk-baltiska samarbetet fokuserar framför allt på erfarenhetsutbyte men också på praktiska samarbeten och gemensamt agerande i större gemensamma sammanhang. De delade erfarenheterna av säkerhetsfrämjande samarbete och de geografiska och historiska förutsättningarna gör det nordisk-baltiska samarbetet lämpligt för insatser i tredje land som Ukraina, Georgien, Moldavien, Armenien och Vitryssland.

