

Vägval i en globaliserad värld



REGERINGSKANSLIET

Försvarsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför: Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23954-4
ISSN 0284-6012

Innehåll

Missiv.....	11
1 Vägval i en globaliserad värld	15
2 Globala trender	21
2.1 Globaliseringen	21
2.2 Klimatförändringar	24
2.3 Naturresurser	25
2.3.1 Livsmedel och vatten.....	26
2.3.2 Energi	27
2.3.3 Mineraler	29
2.4 Terrorism.....	30
2.5 Internationell konflikthantering	33
2.6 It-utveckling.....	36
2.7 Massförstörelsevapen.....	39
2.7.1 Kärnvapen	39
2.7.2 Biologiska och kemiska stridsmedel.....	43
3 Förmågeutveckling	45

3.1	Krishanteringsinsatsernas påverkan på militär förmåga	46
3.2	Teknikutvecklingen.....	47
3.2.1	Vapen- och skyddsområdet.....	48
3.2.2	Kommunikation och information.....	50
3.2.3	Autonoma och fjärrstyrda obemannade system	50
3.2.4	Rymdförmågor.....	51
3.3	Försvarsutgifter.....	51
4	Internationella organisationer	55
4.1	Förenta nationerna.....	56
4.1.1	Säkerhetsrådet	56
4.1.2	Fredsfrämjande insatser.....	57
4.1.3	Skyldigheten att skydda.....	59
4.1.4	Nedrustningsfrågorna	60
4.1.5	Vapenhandel.....	61
4.2	Europeiska unionen	61
4.2.1	Lissabonfördraget	63
4.2.2	Fördjupat samarbete inom euroområdet.....	64
4.2.3	EU:s interna säkerhetsstrategi	65
4.2.4	EU:s civilskyddsarbete	66
4.2.5	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna	66
4.2.6	Kommissionens arbete med försvars- och säkerhetsrelaterade frågor	70
4.3	Nato	71
4.3.1	Militär krishantering och breddad hotbild	72
4.3.2	Partnerskap.....	74
4.3.3	Nato och Ryssland.....	76
4.3.4	Militär förmågeutveckling.....	76
4.3.5	Robotförsvaret	78

4.3.6	Nedrustning och kärnvapen.....	79
4.4	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa	80
4.4.1	Det konventionella rustningskontrollavtalet, Open Skies och Wiendokumentet.....	81
4.4.2	Mänskliga fri- och rättigheter	82
4.5	Andra internationella och regionala organisationer.....	83
4.5.1	Afrikanska unionen	83
4.5.2	Association of South East Asian Nations	84
4.5.3	Arabförbundet	85
4.5.4	Gulfstaternas samarbetsråd.....	86
4.5.5	Organisationen för kollektiva säkerhetsavtalet	86
4.5.6	Shanghai Cooperation Organization.....	87
5	Norden och Östersjöområdet	89
5.1	Nordiskt utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete.....	89
5.2	Nordiskt försvarssamarbete	90
5.3	Nordiskt krisberedskapssamarbete.....	92
5.4	Nordiskt-baltiskt försvarssamarbete	94
5.5	Danmark.....	95
5.5.1	Säkerhets- och försvarspolitisk utveckling	95
5.5.2	Danmark och Arktis.....	96
5.5.3	Försvaret	96
5.6	Norge.....	97
5.6.1	Säkerhets- och försvarspolitisk utveckling	97
5.6.2	Norge och Arktis.....	99
5.6.3	En breddad syn på hot.....	99
5.6.4	Försvaret	100
5.7	Finland.....	101
5.7.1	Säkerhets- och försvarspolitisk utveckling	101
5.7.2	Finland och Nato.....	103

5.7.3	Finsk försvarspolitik och militär förmåga.....	104
5.8	Island.....	106
5.9	Östersjöområdet	108
5.10	Baltikum.....	110
5.10.1	Estland	111
5.10.2	Lettland.....	111
5.10.3	Litauen.....	113
6	Arktis	115
6.1	Arktiska rådet.....	116
6.2	Närområdet, Arktis och havsrättskonventionen	118
7	Europa	119
7.1	Säkerhet i Europa	119
7.2	Västra och centrala Europa.....	121
7.2.1	Tyskland	121
7.2.2	Frankrike	122
7.2.3	Storbritannien	124
7.2.4	Polen	125
7.3	Sydeuropa	127
7.4	Östra Europa	128
7.5	Turkiet	132
8	Ryssland	135
8.1	Demografi och nationalitetspolitik.....	135
8.2	Ekonomisk utveckling	136
8.3	Inrikespolitisk och social utveckling	138

8.4	Mänskliga rättigheter	139
8.5	Nordkaukasien	141
8.6	Utrikespolitik.....	142
8.7	Försvarspolitik och militär förmåga	146
8.7.1	Kärnvapen	147
8.7.2	Rysk militärreform	149
8.7.3	Övningsverksamhet.....	151
8.7.4	Försvarsbudgeten och försvarsindustrin.....	152
9	USA.....	155
9.1	Inrikespolitisk utveckling.....	155
9.1.1	Ekonomi.....	156
9.1.2	Energipolitik	157
9.1.3	Satsningar på samhällets säkerhet	158
9.2	Utrikes- och säkerhetspolitik.....	159
9.3	Försvarspolitik	162
9.3.1	Militär förmåga	164
9.3.2	Förändrad amerikansk militär närvaro i Europa...	165
9.3.3	Kärnvapenpolitiken	166
10	Kina	167
10.1	Inrikespolitik.....	168
10.1.1	Inrikespolitiska utmaningar	168
10.2	Mänskliga rättigheter	169
10.3	Ekonomisk utveckling	170
10.4	Utrikespolitik.....	171
10.5	Försvarspolitik	173

11	Asien och Oceanien	177
11.1	Politisk utveckling.....	178
11.1.1	Koreahalvön	180
11.1.2	Östkinesiska havet	181
11.1.3	Taiwan.....	181
11.1.4	Sydkinesiska havet	182
11.1.5	Afghanistan	183
11.1.6	Pakistan	184
11.2	Mänskliga rättigheter	185
11.3	Ekonomisk utveckling	186
11.4	Befolkningsutveckling	187
11.5	Klimatförändringar	188
11.6	Externa aktörers intressen	189
12	Mellanöstern och Nordafrika	191
12.1	Politisk utveckling.....	192
12.1.1	Omvälvningarna i Mellanöstern och Nordafrika och demokratiska övergångsprocesser	193
12.1.2	Israelisk-palestinska konflikten	195
12.1.3	Syrien	196
12.1.4	Iran.....	197
12.2	Mänskliga rättigheter	198
12.3	Ekonomisk utveckling	199
13	Afrika söder om Sahara	203
13.1	Politisk utveckling.....	203
13.2	Mänskliga rättigheter	204

13.3	Ekonomi	206
13.4	Befolkningsutveckling	208
13.5	Klimatförändringar	209
13.6	Externa aktörers intressen.....	210
14	Konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik.....	213
14.1	Den breda synen på säkerhet.....	214
14.2	Svenska värden och intressen	216
14.3	Multilaterala relationer	217
14.4	Närområdet	219
14.5	Svensk säkerhetspolitik	222
14.6	Svensk försvarspolitik.....	224
	14.6.1 Konsekvenser för krisberedskapen.....	224
	14.6.2 Konsekvenser för det militära försvaret	227
14.7	Fortsatt arbete.....	228
	Bilaga 1 Avvikande uppfattning av Allan Widman (FP).....	229
	Bilaga 2 Avvikande uppfattning av Mikael Jansson (SD) ...	231
	Bilaga 3 Avvikande uppfattning av Torbjörn Björlund (V)...	237
	Förkortningar.....	243

Missiv

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet
Karin Enström

Vägval i en globaliserad värld

Försvarsberedningens omvärldsanalys

Den 12 juli 2012 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Karin Enström, att följande anvisningar ska gälla för Försvarsberedningens fortsatta arbete:

Försvarsberedningen ska analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som för relevanta regioner. Försvarsberedningen ska redovisa sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik senast den 1 juni 2013.

Av anvisningarna framgår också att Försvarsberedningen ska bidra till den offentliga debatten om försvars- och säkerhetspolitik. Försvarsberedningen har genomfört ett antal resor och tre offentliga hearings.

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

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Cecilia Widegren (M). Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten riksdagsledamoten Urban Ahlin (S), Peter Hultqvist (S), riksdagsledamoten Åsa Lindestam (S), riksdagsledamoten Sofia Arkelsten (M), riksdagsledamoten Hans Wallmark (M), riksdagsledamoten Peter Rådberg (MP), riksdagsledamoten Allan Widman (FP), riksdagsledamoten Staffan Danielsson (C), riksdagsledamoten Mikael Jansson (SD), riksdagsledamoten Mikael Oscarsson och riksdagsledamoten Torbjörn Björlund (V).

Ämnesrådet Nils Hänniger, utrikesrådet Björn Lyrvall, ämnesrådet Ola Hedin och kanslirådet Anna Håkanson har varit sakkunniga i Försvarsberedningens arbete.

Kanslirådet Jessica Svärdström, generalmajor Dennis Gyllensporre och enhetschef Carin Kaunitz har varit experter i beredningen.

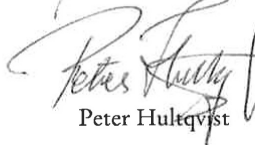
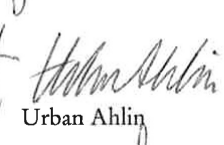
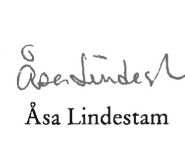
Försvarsberedningens sekretariat har letts av ämnesrådet Tommy Åkesson som huvudsekreterare, med kanslirådet Åsa Anclair, ämnessakkunnig Carolina Vendil Pallin och departementssekreterare Tor-Björn Åstrand som sekreterare samt Sabina Österlund som assistent.

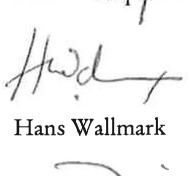

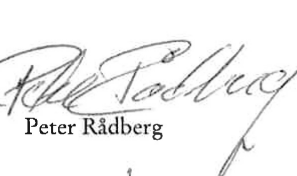
Försvarsberedningens arbete bygger på underlag från flera olika källor. Bland annat har Försvarsberedningen fått särskilda föredragningar av experter, analytiker och forskare samt från företrädare för Regeringskansliet och myndigheter. Dessutom har Försvarsberedningen inhämtat information under resor till ett antal länder.

Försvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamöterna Allan Widman (FP), Mikael Jansson (SD) och Torbjörn Björlund (V) anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten i bilagorna 1, 2 och 3.

Stockholm den 31 maj 2013


Cecilia Widegren

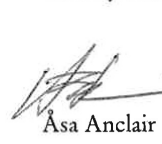

  
Peter Hultqvist Urban Ahlin Åsa Lindestam

  
Hans Wallmark Sofia Arkelsten Peter Rådberg

  
Allan Widman Staffan Danielsson Mikael Jansson

 
Torbjörn Björlund Mikael Oscarsson


Tommy Åkesson

  
Åsa Anclair Carolina Vendil Pallin Tor-Björn Åstrand

1 Vägval i en globaliserad värld

Utvecklingen inom teknik, vetenskap, ekonomi och säkerhetspolitik går allt snabbare. Skeenden kan utvecklas mycket hastigt. Kontakterna mellan människor genom de digitala medierna gör att tankar och idéer kan utbytas på ett sätt som tidigare inte var möjligt. En lokal händelse kan snabbt få vittgående och oförutsedda konsekvenser i en helt annan del av världen.

Globaliseringen fortsätter att skapa nya möjligheter. Kärnan i globaliseringen är handelsflöden. Med globalisering menas i vid mening ökad handel, gränsöverskridande investeringar och kapitalflöden samt utbyte av information och teknologi mellan länder. Globaliseringen har möjliggjorts av minskade kommunikations- och transaktionskostnader till följd av teknologiska framsteg och politiska beslut. Under de senaste årtiondena har vi sett en dramatisk ökning av globala transaktioner och allt fler länder deltar i den globala ekonomin.

Det ökade handelsutbytet och de nya möjligheter som den digitala informationsrevolutionen har skapat har på många sätt i grunden förändrat världen. Mätt som andel av den totala produktionen har världshandeln tredubblats sedan 1970. Varor och tjänster för omkring 150 000 miljarder svenska kronor exporterades totalt sett i världen år 2012. Företagen har blivit mer internationella. Även själva produkterna är idag ofta globala och innehåller ofta komponenter tillverkade i en mängd olika länder. Denna utveckling i sig har bidragit till att öka handelsflödena globalt. Världsekonomin kommer att vara alltmer beroende av utvecklingen i öst och syd. Utvecklingsländerna står

redan för mer än 50 procent av den globala ekonomiska tillväxten och 40 procent av de globala investeringarna. Kina bedöms bidra med ungefär en tredjedel av den globala tillväxten 2025, långt mer än någon annan ekonomi.

Den globala utvecklingen präglas av en pågående ekonomisk tyngdpunktsförskjutning i riktning mot östra och södra Asien. De senaste årens finansiella och ekonomiska kris, som främst drabbat USA och Europa, har tydliggjort en trend som pågått under en lång tid. Kina och Indien har fått ökade möjligheter till inflytande och påverkan både internationellt och regionalt. Som en följd av denna utveckling ombalanserar USA säkerhetspolitiskt mot Asien och Stilla havet.

Långsiktigt står världen inför svåra utmaningar för att hantera förändringarna i globaliseringens spår. Europa och delar av Asien behöver bl.a. finna en strategi för att vidmakthålla ekonomisk tillväxt trots en alltmer åldrande befolkning. För länder som Kina och Indien är utmaningen att ta steget från en investeringsdriven tillväxt med låga tillverkningskostnader till en konsumtionsdriven tillväxt med högre välstånd och tillverkningskostnader. Klimatförändringarna påverkar i delar av världen de grundläggande livsvillkoren och ekonomiska förutsättningarna. Detta kommer att ha en avgörande betydelse för utvecklingen globalt.

Miljontals människor har lyfts ur fattigdom i Asien och Afrika. Trenden är att antalet och andelen fattiga i världen minskar. Med ett ökat välstånd, åtminstone för delar av befolkningen, kommer de individuella värderingarna att förändras.

Kina, men även Ryssland, ifrågasätter till del de värderingar som bl.a. medlemsländerna inom Europeiska unionen (EU) omfattar och funnit enighet kring, t.ex. demokrati och mänskliga rättigheter.

Religiösa, etniska och nationalistiska åsikter kan komma att stärkas i vissa delar av världen liksom sociala motsättningar grundade i en ojämlig fördelning av resurserna. Med ökat välstånd och ökad befolkning kommer också behovet av resurser

också att öka. Det bedöms att behovet av livsmedel kommer att öka med 30 procent och energi med 50 procent de kommande 15–20 åren. Migration från utsatta områden kan bli en stor utmaning. Närmare hälften av världens befolkning kommer att leva i områden med vattenbrist och 60 procent kommer att bo i städer. Den pågående urbaniseringen är den snabbaste i mänsklighetens historia. Antalet megastäder, dvs. städer med fler än 10 miljoner invånare, ökar stadigt. År 2011 fanns det 20 megastäder i världen varav Bombay, Tokyo, Seoul, New York, Mexico City och Karachi hade mer än 20 miljoner invånare. År 2025 bedöms det finnas 10 megastäder bara i Asien varav Bombay har 33 miljoner invånare, Shanghai 27 miljoner, Karachi 26,5 miljoner, Dhaka 26 miljoner och Jakarta 24,9 miljoner. Lagos i Nigeria, som hade 300 000 invånare 1950, bedöms växa till 25 miljoner redan 2015. Urbaniseringen skapar stora problem för bl.a. vatten- och livsmedelsförsörjningen. Hygienproblematiken och smittspridningsrisker ökar. Den får också stora miljömässiga konsekvenser.

Samtidigt som Europa upplever den säkraste och fredligaste situationen på vår kontinent någonsin så finns det andra delar av världen vilka lider, och kommer att fortsätta lida, av krig och konflikter. Problem till följd av snabba politiska och sociala förändringar kommer att ställa höga krav på beslutsfattande och krishantering framöver. Länder som går från autokrati till demokrati har historiskt visat sig vara instabila. Begränsade resurser, vatten, mat och odlingsbar mark, kommer att öka risken för inomstatliga konflikter. Många av utmaningarna är gränslösa till sin natur. Mellanöstern och Sydasien står inför flera interna och externa problem. Ett alltmer multipolärt Asien, utan en etablerad regional säkerhetsstruktur som kan hantera uppkommande spänningar, är en risk. Afrika söder om Sahara och delar av Asien kommer att ha problem med svaga stater.

Nya teknologiska innovationer kommer i mycket att präglade framtiden. Dit hör bl.a. utvecklingen av nya energikällor, mat- och vattenrelaterade uppfinningar, nanoteknik, stordatateknologi och möjligheter att begränsa det mänskliga

åldrandet. Nya teknologiska genombrott är troligtvis en förutsättning för att hantera de utmaningar som bl.a. den snabba urbaniseringen leder till. Redan nu kan vi se hur icke-konventionella metoder för att utvinna olja och gas förändrar energimarknaden. I takt med en större nordamerikansk självförsörjning av olja och gas kombinerat med en ökad efterfrågan i Asien kommer de säkerhetspolitiska förutsättningarna att förändras, särskilt i Mellanöstern.

Mängden tillgänglig data växer lavinartat, i form av t.ex. bloggar, mikroblogger, forum och sociala nätverkstjänster. När olika former av elektronisk apparatur och t.ex. elektroniska styrsystem kopplas upp mot internet kommer mängden data att växa ytterligare. Teknikutvecklingen möjliggör samtidigt en meningsfull analys av all denna information. Sammantaget benämns detta stordatateknologi. Denna teknikutveckling skapar förutsättningar för framväxten av en informationsekonomi med potential att bidra till tillväxt och välstånd. Samtidigt kan informationssamhällets utveckling få säkerhetspolitiska konsekvenser.

Den ekonomiska utvecklingen i delar av världen har lett till att den amerikanska säkerhetspolitiska hegemonin kan utmanas regionalt. Kinas framväxt ekonomiskt och militärt är det tydligaste exemplet på detta. Dock kommer USA även långsiktigt att vara den dominerande makten på den internationella arenan, men den unipolära ordningen som präglade de senaste årtiondena är över.

Framtiden blir allt svårare att förutsäga. Trots det måste det göras bedömningar, och dras konsekvenser av dessa bedömningar, för att kunna inrikta den svenska försvars- och säkerhetspolitiken.

Försvarsberedningen är ödmjuk inför att bedöma utvecklingen i framtiden och väl medveten om att det kommer att uppstå oförutsedda händelseförlopp. Utmaningarna är till sin natur gränsöverskridande och ofta globala. Snabbheten i utvecklingen och i skeenden är tydlig. Detta stärker behovet av att bygga säkerhet tillsammans med andra. Försvarsberedningen

omvärldsanalys ska ses i ett sammanhang. Vi förbereder Sverige för morgondagens utmaningar. För att kunna hantera utvecklingen i en föränderlig värld måste den svenska försvars- och säkerhetspolitiken medge ett flexibelt agerande.

2 Globala trender

2.1 Globaliseringen

Globaliseringen karaktäriseras av ökade flöden av varor, tjänster, kapital, information, idéer och människor. I och med att interaktionen mellan länder ökar sker även en större spridning av sociala förändringar inklusive effekterna av dessa. Sammantaget leder globaliseringen till att det blir svårare att förutse utvecklingen. Beroendet av fungerande flöden blir också alltmer tydligt. Beroendeförhållandena och faktorer som teknikutvecklingen innebär att störningar i exempelvis energiförsörjning, det finansiella systemet eller världshandeln snabbt kan få omfattande och eskalerande effekter.

USA kvarstår under överskådlig tid som den enda supermakten. USA har den största ekonomin i världen men i ljuset av den starka ekonomiska utvecklingen i andra delar av världen sker en utveckling mot en alltmer multipolär värld. Flera bedömare menar att den kinesiska ekonomin kan vara större än den amerikanska inom tio år. Det påverkar de befintliga internationella relationerna och strukturerna. Förändrade relationer och strukturer kan förändra förutsättningarna för samförstånd och multilaterala överenskommelser bl.a. på grund av skilda värderingar.

Handelsutbytet och energileveranser på den globala marknaden är till stor del beroende av fartygstransporter. De områden där stora sjötransportflöden passerar t.ex.

Malackasundet, Hormuzsundet och Afrikas horn kommer fortsatt att tilldra sig stort strategiskt intresse. Öresund har stor betydelse för Östersjöstaternas handel.

Den bredare syn på säkerhet som under de senaste två årtiondena har utvecklats, främst i Förenta nationerna (FN), EU och Nato, har resulterat i att nya utmaningar som t.ex. klimatförändringar, energi- och cybersäkerhet, uppmärksammas i tilltagande utsträckning. Till det bredare perspektivet på säkerhet kan även fogas indikationer på kommande ekologiska utmaningar till följd av klimatförändringarna och ökad global resursbrist, vilket kan leda till motstridiga intressen och ökad konkurrens mellan olika aktörer. Till bilden hör en ökande urbanisering, och konkurrens om begränsade livsmedels- och vattenresurser. De demografiska förutsättningarna skiljer sig åt mellan länder och regioner och kan, beroende på hur dessa hanteras politiskt, påverka förutsättningarna för ekonomisk utveckling.

USA står inför en minskning av sin försvarsbudget efter ett årtionde av kraftig försvarsbudgetökning relaterade till insatserna i Irak och Afghanistan i spåren av terrorattackerna den 11 september 2001. Nedjusteringen av den amerikanska försvarsbudgeten sker från historiskt mycket höga nivåer. Integrationen och det närmare samarbetet mellan länderna i Europa och mellan Europa och Nordamerika fortsätter att utvecklas, såväl på det ekonomiska som på det försvars- och säkerhetspolitiska området. De omfattande insatser som gjorts av ett stort antal länder, i framför allt Irak och i Afghanistan har skapat ett tryck för omställning av försvarsmakter men samtidigt ansträngt deltagande staters tillgängliga resurser.

Den ökade militära rustningen i Öst- och Sydasien – särskilt i Kina – i kombination med Rysslands ökade ambitioner och dess mer konfrontatoriska hållning visar på en betoning på stater som säkerhetspolitiska aktörer. Till skillnad från det euroatlantiska området finns det inte lika utvecklade internationella strukturer för säkerhet och samarbete i Asien vilket gör situationen där bekvämsam.

Samtidigt förändras situationen i Europa genom USA:s ombalansering mot Asien, Europas generellt sett minskande militära satsningar och Rysslands ökade ambition.

De folkliga upproren i flera länder i Nordafrika och Mellanöstern har väckt förhoppningar om en demokratisk utveckling. Det kvarstår dock en osäkerhet avseende de nya regimernas inrikes- och utrikespolitiska vägval. Nuvarande instabilitet kan leda till en negativ utveckling både på kort och lång sikt. Utvecklingen i Libyen och Syrien visar vilka konsekvenserna kan bli när en regim med våld försöker slå ned folkliga protester.

Utvecklingen i Afrika uppvisar både positiva och negativa inslag. Många länder i Afrika upplever en stark ekonomisk utveckling. Samtidigt står Afrika inför en stark befolkningstillväxt. Fattigdom, avsaknad av fungerande statliga institutioner och konsekvenserna av de långvariga väpnade konflikter bidrar till fortsatt instabilitet i flera områden i regionen.

Den internationella finansiella krisen 2008 tydliggjorde hur sammanlänkat och sårbart världens ekonomiska system är. Det som började som en kris i det amerikanska finansiella systemet blev snabbt en global finansiell kris, som sedan utvecklats till en realekonomisk kris med tydligt centrum i Europa. Effekterna på den reala ekonomin blev betydande med en kraftig global avmattning som följd. Produktion och sysselsättning drabbades hårt. Problemen med staternas växande budgetunderskott och skuldnivåer tillsammans med sänkta kreditbetyg för vissa medlemsstater inom EU bidrog till oro på finansmarknaden. Krisen har inte drabbat alla länder lika hårt och den har hanterats olika, men den har visat att ekonomiska problem är både gränsöverskridande och sektorsövergripande. Den ekonomiska krisen har lyft fram och förstärkt frågor som inte har en direkt koppling till krisen i de drabbade länderna och regionerna.

Tiden före den finansiella krisen karaktäriserades av en utbredd tilltro till globalisering i form av mer fria flöden av bland annat varor och tjänster. I och med krisen ifrågasätts

globaliseringens förtjänster i större utsträckning än tidigare. Det finns risk för att penningpolitiska verktyg utnyttjas i syfte att söka stärka nationella positioner och skydda egna intressen med hjälp av protektionism istället för att se till multilaterala lösningar. Den inre marknaden gör EU till en global ekonomisk stormakt som är beroende av en välfungerande världshandel. Ett transatlantiskt partnerskap för handel och investeringar mellan USA och EU skulle vara av stort värde för att stärka båda parter internationella ekonomiska konkurrenskraft och bidra till den ekonomiska tillväxten i det euroatlantiska området.

Social, ekonomisk och politisk oro inom Europa kan bidra till en utveckling med fortsatt europeisk integration i olika takt. Även om EU:s institutioner och medlemsländernas regeringar når fram till finansiella och institutionella lösningar riskerar medborgare i medlemsstaterna att tappa förtroende för europeiskt samarbete.

Sammantaget pekar de globala trenderna mot att osäkerheten avseende hur det internationella systemet utvecklas framöver är stora. Förändrade realpolitiska förhållanden, ökat flödesberoende, sociala förändringar till följd av globaliseringen tillsammans med ekonomiska och begynnande ekologiska utmaningar kan utgöra incitament till ökat samarbete, men mer troligt är att instabiliteten i det internationella systemet och konkurrens mellan olika aktörer ökar.

2.2 Klimatförändringar

Klimatförändringarna framträder allt tydligare och konsekvenserna är påtagliga. Förändringar i temperatur, nederbörd, havsnivåhöjning samt frekvens och intensitet i extrema väderhändelser påverkar samhällen och jordens ekosystem på olika sätt. Minskade färskvattentillgångar, inklusive sjunkande grundvattennivåer, förändrade förutsättningar för jordbruk och fiske samt ökade risker för extrema väderhändelser – stormar, torka och översvämningar –

innebär ökade störningar i samhällsviktiga verksamheter och utgör en fara för människors liv och hälsa. Bedömningen är att den ofrivilliga migrationen kommer att öka.

Klimatförändringarna kommer att påverka relationer mellan stater. De för med sig säkerhetskonsekvenser på samtliga nivåer i samhället. Nationer med bristande institutionell förmåga är generellt sett mer sårbara för klimatförändringarnas effekter. Torra områden, kustregioner och små ö-stater är särskilt utsatta. Torrområden blir än torrare och risken för värmeböljor ökar, vilket påverkar livsmedelsförsörjning och hälsa negativt samtidigt som åtskilliga torrområden har en stor och växande befolkning, t.ex. Medelhavsområdet. Kustregioner är utsatta för både havsnivåhöjning och extrema väderhändelser samtidigt som en stor andel av världens befolkning, många av dem i stora städer, bor längs kusterna.

De ekologiska utmaningarna med bl.a. ökande brist på råvaror kan komma att fördjupas och få konsekvenser som påverkar vår livsmiljö såväl regionalt som globalt. Växande efterfrågan i kombination med brist på vissa råvaror såsom färskvatten, fosfor och kväve påverkar förutsättningarna för livsmedelsproduktion. Detta i kombination med ökad risk för produktionsbortfall i samband med extrema väderhändelser påverkar såväl människors livsvillkor som staters ekonomier. Ökade priser på livsmedel innebär även ökade risker för social oro och konflikter.

2.3 Naturresurser

Den snabba ekonomiska tillväxten kombinerat med en kraftig befolkningsökning i delar av världen leder till en ökad efterfrågan på naturresurser. Att säkerställa tillgång till bl.a. mineraler, energi, livsmedel och vatten blir därmed ett allt viktigare inslag i den säkerhetspolitiska utvecklingen. Klimatförändringarna och teknikutvecklingen öppnar också för nya möjligheter till utvinning av energi och mineraler. Klimatförändringarna bidrar samtidigt till att de begränsade vattenresurserna och, den i stora

delar av världen känsliga, livsmedelsförsörjningen påverkas negativt.

2.3.1 Livsmedel och vatten

I takt med att den globala befolkningsökningen, ökar också kraven på tillgång till vatten, energi och livsmedel. Konkurrensen om att kontrollera olika vattenflöden för att säkerställa inhemsk jordbruksproduktion tilltar. Stora flodsystem med omfattande avrinningsområden där flera länder är beroende av vatten påverkar produktionen av livsmedel och därmed även den ekonomiska tillväxten. Av den totala vattenföringen från världens floder används närmare 75 procent till jordbruk, industri och hushåll. Torrområdena i Afrika, Asien och delar av Nordamerika bidrar till urbaniseringen. Städerna blir allt större. I delar av Afrika och Asien som har stor tillgång på vatten är ofta kunskapen och infrastrukturen begränsad, vilket gör att vattentillgångarna inte kan förvaltas på ett tillräckligt effektivt sätt.

Beroendeförhållandet mellan vatten, energi och livsmedelproduktion växer sig starkare. Det krävs stora mängder vatten för att utvinna t.ex. skiffergas och skifferolja. I områden som har kronisk brist på vatten, t.ex. den arabiska halvön, kräver framställning av färskvatten genom avsaltning stora mängder energi. Ökad energiutvinning tillsammans med höjd levnadsstandard kommer att resultera i en ökad vattenkonsumtion. *International Energy Agency* (IEA) räknar med att vattenkonsumtionen kan öka med 85 procent till 2035. Detta kommer att ställa krav på en genomtänkt vattenpolitik i tandem med energipolitik internationellt.

Den brukbara jordbruksarealen har minskat och kommer fortsätta att minska. En tydlig trend är att tillväxtekonomier köper upp vad som kan beskrivas som strategiskt viktig jordbruksmark i utvecklingsländer för att säkerställa livsmedelsförsörjning för sin inhemska befolkning.

Omhändertagandet av livsmedel är ofta ineffektiv i utvecklingsländer. Bidragande orsaker är bristande infrastruktur och teknologi, tillsammans med otillräckliga marknads-ekonomiska regelverk som kan säkerställa livsmedelshandeln. I västvärlden är den inhemska livsmedelskonsumtionen alltmer beroende av import från övriga världen, även om potential finns för att öka produktionen om det skulle efterfrågas.

Brist på och ökad konkurrens om naturresurser leder till en ökad social oro, flyktingströmmar och konflikter. För att undvika att detta resulterar i fler militära konflikter bedöms regionalt samarbete tillsammans med en geopolitisk inriktning där naturresurser ingår bli allt viktigare. Att få till stånd ett samarbete mellan de tongivande aktörerna och inom multilaterala strukturer spelar i detta avseende en allt viktigare roll. När de driver på ett reformarbete kan det generera ett bättre omhändertagande av naturresurserna.

2.3.2 Energi

Utvecklingen inom energiområdet är betydelsefull för den globala ekonomiska utvecklingen och får därmed även säkerhetspolitiska konsekvenser. Kontroll över energiflöden och transportleder är ett vitalt intresse för alla länder som är beroende av dessa. Under de närmaste 20 åren förväntas en betydande ökning av användningen av förnybar energi enligt IEA, men trots det kommer de fossila bränslena dominera den globala energiförbrukningen. Efterfrågan på fossila bränslen stagnerar i Europa och USA. Efterfrågan förväntas dock stiga totalt sett i världen, främst kopplat till den ekonomiska utvecklingen i Asien. Tillgång till de olika energikällorna är föremål för geopolitisk konkurrens.

En faktor som har betydelse för den globala säkerhetspolitiska situationen är utvinningen av främst skiffergas och -olja vilket gör framför allt Nordamerika mer självförsörjande på energi. Skiffergas- och oljerevolutionen

kommer att få konsekvenser för hela den globala fossilenergimarknaden. Redan idag har tillgången till billig inhemsk skiffergas skapat ett förmånligt konkurrensläge för amerikansk industri. Tillsammans med en ökning av leveranser av flytande naturgas (LNG) kan utvinningen av skiffergas och -olja bidra till att dynamiken på den globala energimarknaden, t.ex. prissättningsmodellen, förändras.

Oljemarknadens utveckling kommer delvis att bestämmas av om Irak ytterligare lyckas öka sin produktion. Irak kan då bli den producent som främst bidrar till att utbudet av olja ökar under de närmaste 20 åren och därmed bli en av de viktigaste producenterna för Asiens växande behov. Dessutom kommer den starka ökningen av icke-konventionell oljeutvinning (skifferolja och oljesand) i Nordamerika enligt IEA att få konsekvenser för den globala oljemarknaden. Det höga priset på olja, oroligheter i Mellanöstern och den växande efterfrågan i främst Asien har drivit på den teknologiska utvecklingen. Därmed kommer alltifrån utvinning, raffinering och konsumtion av olja samt oljemarknaden att påverkas globalt. Bland annat kommer ytterligare länder kunna ta del av och utnyttja ny teknologi för icke-konventionell utvinning av olja och gas.

EU-länderna kommer ha ett fortsatt stort importberoende när det gäller naturgas och olja i framtiden även om IEA uppskattar att nettoimporten av olja kommer att minska fram till 2030 på grund av minskad efterfrågan. Detta importberoende kompliceras av att de olika medlemsländerna inte bara har olika energiförutsättningar utan även prioriterar olika energipolitiska mål. Under de senaste åren har man inom EU emellertid sökt utveckla den gemensamma energipolitiken. Medlemsstaterna är överens om att en stärkt försörjningstrygghet i första hand kräver att den inre marknaden på energiområdet genomförs fullt ut, genom fortsatta marknadsintegration. Parallellt söker man stärka enhetligheten i EU:s agerande internationellt, särskilt vad gäller relationerna med viktiga producent- och transitländer.

Ryssland är beroende av att exportera energi till EU, men söker också nya energiexportmarknader. Bland annat har

Ryssland omfattande samarbetsprojekt med länder i Asien på energiinfrastrukturområdet och har även kommit närmare en överenskommelse med Kina om pris på framtida gasleveranser. Det återstår att se i vilken mån Ryssland kan leva upp till eventuella åtaganden om leveranser till Kina. Det kräver bl.a. stora investeringar i den ryska infrastrukturen.

Överhuvudtaget kommer Kinas agerande på de globala energimarknaderna att få mycket stor betydelse. Sydkinesiska havet har blivit en allt viktigare arena i Kinas utrikespolitik. Området är av vikt för Kinas energiförsörjning dels då det bedömts vara rikt på olje- och gasresurser, dels som transportled då en betydande andel av energitransporterna går på köl till Kina, liksom till Sydkorea och Japan.

2.3.3 Mineraler

Den globala ekonomin är beroende av tillgång till mineraler. Järnmalm, aluminium och koppar är viktiga basprodukter för den tunga industrin. Med 95 procent av världsproduktionen är Kina den i särklass största producenten av sällsynta jordartsmetaller (*rare earth elements*, REE). I och med hög efterfrågan från den kinesiska komponentindustrin är Kina även den största REE-konsumenten. Kina begränsar sedan 2004 utförseln av REE genom exportkvoter, som när de sänktes kraftigt 2010 orsakade stor oro i bland annat Japan, som med sin bilindustri är den största importören av sällsynta jordartsmetaller.

REE är en av de resurser där europeiska försvarsföretag har allra störst beroende av utomeuropeiska leverantörer. Flera ledande försvarsföretag ser att beroendet kan medföra stora och okontrollerbara risker, som skulle kunna öka i framtiden. Vissa av deras produkter är utformade utifrån egenskaper som bara kan skapas med REE, vilket innebär att REE inte går att ersätta utan att produkterna förlorar i prestanda. Beroende-

problematiken finns dock även längre upp i förädlingskedjan, i form av färdiga komponenter.

Eftersom industrin idag har tillgång till nödvändiga mineraler och komponenter utgör Kinas dominans på REE-området inte ett problem i nuläget. På längre sikt finns dock en potentiell risk för att Kina använder sin starka position på marknaden för strategiska syften och att leveranser till försvarsindustrin därmed inte längre kan garanteras. Det finns idag inga tecken på att Kina är berett att sätta globala handelsflöden ur spel genom att begränsa utförsel av REE-råvara och komponenter och på så sätt dra strategiska fördelar. I ett förändrat omvärldsläge går detta emellertid inte att utesluta. Enligt japanska uppgifter har Kina stoppat utförsel av REE-råvara och komponenter till Japan som ett led i konflikten om den obebodda ögruppen mellan Taiwan och Okinawa (på japanska benämnd Senkaku, på kinesiska Diaoyu). Samtidigt kan prisstegringar göra det lönsamt att utvinna REE-råvara på andra på andra platser i världen. Bland annat tros några av de största oupptäckta fyndigheterna av sällsynta jordartsmetaller utanför Kina finnas på Grönland.

2.4 Terrorism

Terrorism förekommer och har förekommit i alla världsdelar t.ex. i form av regionala separatistorganisationer och grupper som hänvisar till religiösa motiv och politisk extremism samt ensamagerande terrorister.

De flesta terrorhandlingar under 2000-talet har skett i konfliktdrabbade områden. Terrorattentat utförda av militanta islamister har i huvudsak skördat muslimska offer, främst i Irak och Pakistan. I västvärlden är det i första hand hotet om potentiella terroraktiviteter som skapar oro även om västerländska storstäder såsom New York, Madrid, London och Boston har drabbats av terrorhandlingar. I Norden har Norge drabbats av attentaten i Oslo och på Utøya. Danmark och Sverige har varit utsatta för allvarliga attentatsförsök genom

planeringen av attentat mot Jyllandspostens redaktion respektive försök till självmordsbombning i Stockholm.

Händelser på en plats i världen kan med ny it-teknologi och snabba informationsflöden på kort tid få effekter i en annan del av världen. Till exempel ledde en koranbränning i USA till att personer dödades vid en av FN:s anläggningar i Afghanistan.

Terrorism kan vara gränsöverskridande. Förutom terrorism som utförs av militanta islamister finns också andra politiskt och ideologiskt influerade terrorister. Det kan röra sig om både nätverk och enskilda. Terrornätverket al-Qaida bedöms under de kommande åren vara den främsta inspirationskällan för militanta islamister. Trots att nätverket har försvagats under de senaste åren består dess ideologiska dragningskraft och gränsöverskridande räckvidd. Avsikten och förmågan hos olika grenar av al-Qaida att utföra attentat i västländer består men varierar mellan olika grupper. Bedömningen kompliceras av framväxten av ett antal mindre grupperingar med mer eller mindre tydliga kopplingar till al-Qaidas kärna. Personer och mindre grupper inspireras av propaganda och handböcker i terrorism som sprids via internet. Hemsidor kan fortsätta att tjäna som inspirationskälla även efter det att en enskild upphovsman dödats eller fängslats.

Nätverk och enskilda personer med koppling till militanta islamister har de senaste åren uppvisat en fortsatt avsikt att förbereda och begå attentat mot mål i Europa. Europeiska länder utnyttjas även som bas för terrorceller. En rekryteringsbas för dessa nätverk är personer som har deltagit i träning och strider i konfliktområden, s.k. utländska stridande. I samband därmed och efter återkomsten till sina hemländer kan dessa radikaliseras och därmed ha en ökad benägenhet att förbereda, främja eller genomföra terrorverksamhet.

Oron för att icke-statliga aktörer ska anskaffa och använda CBRN-ämnen (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen) för att genomföra allvarliga attentat har tidigare varit stor. Denna oro har främst baserats på de möjliga allvarliga konsekvenser som den typen av attentat skulle kunna orsaka och

har inte byggt på erfarenheter av inträffade incidenter eller en sammanvägd bedömning av specifika aktörers förmåga och intention att genomföra CBRN-attentat.

Ett antal kända personer och terrornätverk har uttryckt avsikt att anskaffa och använda denna typ av vapen. Uttalanden och uppmaningar om attentat med toxiska ämnen, sjukdomsalstrande organismer och strålkällor fortsätter att cirkulera i extremistiska kretsar. Mot bakgrund av de allvarliga konsekvenser som skulle kunna bli resultatet av en terrorattack där dessa ämnen används, har de internationella ansträngningarna för att förebygga ett sådant scenario ökat under de senaste åren.

Ensamagerande terrorister har på senare tid aktualiserats som ett svårhanterligt hot inte minst i västvärlden. Det pågår en fortlöpande systemutveckling för att försöka hantera utmaningarna, t.ex. genom samarbeten inom EU samt mellan EU och USA rörande kontroll av flygpassagerare, av vissa banktransaktioner samt viss mobiltelefoni- och internettrafik. Trots detta förblir förberedelser för attentat svåra att upptäcka. Detta gäller i synnerhet individer och grupper utan direkta kopplingar till kända celler och nätverk.

Den internationella terrorismen har historiskt genomgått olika faser. Målsättningen att skada liv och hälsa samt nå medial uppmärksamhet kan komma att breddas till angrepp mot samhällsviktiga funktioner. Utvecklingen inom cyberområdet breddar spektrumet av tillgängliga metoder och öppnar upp för nya sårbarheter. Det finns anledning att befara att dessa metoder kommer att användas i terroryfte i framtiden.

2.5 Internationell konflikthantering

Antalet väpnade konflikter¹ har varierat marginellt under 2000-talets första decennium, det finns inga tydliga tecken på vare sig någon minskning eller ökning. Inomstatliga konflikter fortsätter att dominera. Asien och Afrika är de regioner som är mest drabbade av väpnade konflikter.

Sipri noterar en nedåtgående trend vad gäller antal fredsfrämjande insatser och bedömer att även storleken på insatserna i termer av personal kommer att minska på sikt, särskilt då Isaf-insatsen (*International Security Assistance Force*) trappas ned i Afghanistan. FN leder flest fredsfrämjande insatser. Natoleda insatser fortsätter att vara störst, mätt i mängd personal.

De senaste årens militära insatser visar att dagens hot och utmaningar ofta hanteras i multinationell samverkan inom ramen för en samlad ansats. I ett insatsområde kan flera olika militära och civila aktörer agera samtidigt. På senare år har uppmärksamheten ökat avseende skydd av nationella intressen och befolkning samt samhällsviktiga flöden och infrastruktur. Multilaterala samarbeten innebär att kostnader kan delas och att tillgången på krishanteringsinstrument breddas. De komplexa krishanteringsinsatserna har tydliggjort vikten av en fördjupad förståelse för konflikters grundläggande orsaker. När flera aktörer är engagerade samtidigt finns det behov av en övergripande strategisk plan. Denna ska inkludera såväl nationella som internationella aktörer för att säkerställa ett korrekt agerande vid rätt tidpunkt och med rätt metoder.

Sedan Irakkriget har utvecklingen i militär konflikthantering gått från ett stort fokus på militära uppgifter mot ett större hänsynstagande till den bredare kontext av samhällsbyggande som måste åstadkommas för att uppnå en långsiktig och varaktig lösning på de pågående konflikterna. Såväl de civila och militära

¹ Uppgifter från *Uppsala Conflict Data Program*. Med "väpnad konflikt" avses konflikter mellan två aktörer varav minst en innehar regeringsmakt. Konflikten berör territorium och/eller statsmakt och har orsakat minst 25 döda per år.

insatserna i Afghanistan som den internationella verksamheten i Libyen efter konflikten avslutande bygger på samverkan med företrädare för värdländerna. Landet som är föremål för insatsen måste identifiera sina egna behov.

Insikten om behovet av ett brett strategiskt angreppssätt till internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser har vuxit fram stegvis bl.a. baserat på erfarenheter från genomförda insatser i Irak och Afghanistan. Uppgifterna inom dagens multinationella och multifunktionella insatser är varierade och förhållanden komplexa. I samlade insatser planeras, genomförs och utvärderas de olika delarna av en insats inom en gemensam ram.

Det finns flera utmaningar med civil-militär samverkan som bl.a. tydliggjorts i Afghanistan. Framför allt humanitära aktörer framhåller vikten av att inte riskera en sammanblandning mellan militära insatser och humanitär verksamhet som är beroende av sin opartiskhet. En annan utmaning är svårigheterna att tydligt påvisa resultaten av samverkan i fält. Erfarenheter visar att viljan att samverka kan vara svår att omsätta i handling. Där det finns överlappande förmågor riskerar detta att leda till konkurrens och rivalitet snarare än positiva värden som redundans och flexibilitet. Organisationernas mandat och mål görs sällan ömsesidigt kända och kulturella skillnader ställer höga krav på samverkansförmåga. Det finns därmed ett behov av att fortsatt utveckla koncept och metoder för civil-militär samverkan, både nationellt och internationellt. I en nationell kontext är civil-militär samverkan komplex. I en multinationell insats tillkommer flera aktörer i form av andra stater, internationella organisationer och icke-statliga aktörer vilka till del kan ha motverkande intressen. Samverkan blir därmed ännu mer komplex vilket kan påverka resultatet.

Säkerhetssektorreform (SSR) och kapacitetsbyggnad inom säkerhetssektorn blir allt vanligare strategier i det internationella samfundets ambition att främja fred och säkerhet i konfliktdrabbade länder. Trenden att länka fredsbevarande operationer och utvecklingsinsatser inom ramen för samlade

insatser sammanfaller tydligt med utvecklingen av säkerhetssektorreform.

Det finns en tydlig koppling mellan säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter. Säkerhet är grundläggande för demokratiserings- och välståndsutveckling. En avgörande del i ett fungerande samhälle är en säkerhetssektor vars aktörer åtnjuter förtroende i samhället och som respekterar mänskliga rättigheter, är effektiv och kapabel samt står under demokratisk kontroll och insyn. För att kunna åstadkomma en god samhällsstyrning av ett samhälles säkerhetssektor krävs samlade insatser av både utvecklingsaktörer med bland annat kompetens gällande offentlig förvaltning och aktörer vars främsta uppgift är freds- och säkerhetsfrämjande insatser.

Användningen av sanktioner har ökat på senare år. Säkerhetsrådets beslut om tvångsåtgärder ska enligt FN-stadgan vara knutna till hot mot internationell fred och säkerhet, och handlingsutrymmet begränsas av de permanenta medlemmarnas möjlighet att lägga in sitt veto. EU är friare att sätta in restriktiva åtgärder även av andra skäl, t.ex. för att värna mänskliga rättigheter och demokrati, och kan därmed agera i lägen som ännu inte direkt kan beskrivas som konflikter. Erfarenheten från t.ex. sanktionerna riktade mot Iran visar att press genom sanktioner inte ensamt kan åstadkomma resultat utan bara är ett komplement till diplomatiska och andra ansträngningar. Sanktioner är ofta ett trubbigt instrument.

Användningen av privata militära säkerhetsföretag har ökat. Både stater och internationella organisationer förlitar sig ibland på dessa aktörer. Privata militära företag och privata säkerhetsföretag är inte ett nytt fenomen, men har under senare år i allt högre utsträckning kommit att användas av stater i konfliktområden. Utvecklingen har gett upphov till frågor om vilka säkerhetsfunktioner som kan delegeras till privata företag och hur det ska säkerställas att dessa företag upprätthåller respekt för internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter. Primärt är det stater som är skyldiga att implementera och säkerställa respekten för folkrätten. Privata

företag, såsom juridiska personer, faller generellt utanför den folkrättsliga regleringen. Däremot kan enskilda personer som arbetar i företaget inte friskriva sig från det straffrättsliga ansvar alla personer har som begår brott mot den humanitära rätten, mot mänskligheten eller deltar i folkmord.

2.6 It-utveckling

Utvecklingen av informationsteknologin (it) utmanar många traditionella föreställningar om säkerhetspolitikens omfattning, aktörer och logik. Människor och stater är alltmer beroende av digitala informations- och kommunikationssystem. Informationsteknologin har medfört nya former av kommunikation, datahantering och datalagring, vilket också innebär nya former av interaktion mellan individer, organisationer och stater. Sårbarheterna i dagens globala it-system är, och kommer inom överskådlig tid att vara, en av våra mest komplexa frågor.

En utmaning är staters divergerade syn på hotbilder och definitionen av begrepp kopplade till informations- och cybersäkerhet. Majoriteten av världens länder använder begreppet cybersäkerhet syftande till att motstå it-angrepp eller it-incidenter. Allt fler länder har även tagit fram cybersäkerhetsstrategier. Informationssäkerhet är ett begrepp som syftar till att beskriva arbetet med att upprätthålla önskad sekretess, riktighet, spårbarhet och tillgänglighet av information d.v.s. hantering och skyddet av information i all form.

På europeisk nivå presenterade i februari 2013 Kommissionen och den europeiska utrikestjänsten (*European External Action Service*, EEAS), EU:s cybersäkerhetsstrategi. Utgångspunkten är att individens rättigheter, frihet och personliga integritet ska skyddas även inom den digitala världen. Strategin lyfter behovet av ökad tillgång till internet och fria informationsflöden och flera olika intressenter, regeringar, företag och ickestatliga organisationer, ska gemensamt vara delaktiga den digitala

utvecklingen. Dessa har också ett gemensamt ansvar för att utveckla och upprätthålla säkerheten i den digitala världen. EU:s cybersäkerhetsstrategi åtföljdes också av förslag till lagstiftning som bl.a. etablerar minimikrav på nationell nivå ur den nätverks- och informationssäkerhetspolicy som utvecklats.

Internet används för både civila och militära ändamål. Handel, tekniköverföring, nätsäkerhet, samhällsviktig verksamhet och olika former av it-brottslighet har kopplingar till säkerhets- och försvarspolitiska överväganden. Samtidigt riskerar vissa staters ökade krav på säkerhetsåtgärder i den digitala världen att leda till inskränkningar av mänskliga rättigheter och minskade informationsflöden, med stora politiska, sociala och ekonomiska konsekvenser som följd. Hot- och riskskalan inom dagens informationsteknologi spänner från mindre omfattande risker för den enskilde medborgaren, till väl planerade och med precision riktade s.k. cyberattacker mot vitala delar i samhällets funktionalitet. En it-incident är inte nödvändigtvis en antagonistisk viljeyttring. Mer vanligt är olika former av driftrelaterade problem. En it-incident skulle dock kunna påverka funktionaliteten i ett samhälle utan att en stats suveränitet utmanas. Mer allvarliga intrång i samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur är de som syftar till att störa funktionaliteten, förändra, stjäla, eller manipulera information eller helt ta över ett informationssystem. En växande sårbarhet är sammankopplingen via internet mellan olika typer av industriella styr- och kontrollsystem. Olika typer av störningar eller antagonistiska hot där styr- och kontrollsystem tas över av tredje part kan potentiellt hota både ett lands samhällsviktiga funktioner och ytterst dess suveränitet.

Data- och nätverksoperationer är ett antagonistiskt maktmedel. Cyberdomänen kan användas för politiska ändamål under hela eller delar av en konflikt för att komplettera mer konventionella politiska och militära metoder med potentiell kraft att hota eller utmana ett lands handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet.

Svårigheten att utröna vem som står bakom ett angrepp, syftet med angreppet och vilken typ av angrepp som utförs påverkar bedömningen av hur situationen kan hanteras och vilka motåtgärder som är lämpligast. Möjligheten för stater att utnyttja icke-statliga aktörer för att utföra offensiva operationer medför också särskilda utmaningar för ansvarsutkrävandet av dessa handlingar. De ökade cyberhoten har resulterat i att flera länder har beslutat eller överväger att besluta om att gå från skyddande, mer passiva och defensiva, motåtgärder till att utveckla mer aktiva och offensiva förmågor. Detta för att möjliggöra ett proaktivt agerande vid behov.

Åsikterna om regleringen av cyberarenan varierar. Att reglera tillgången för offensiva it-förmågor är svårt. Offensiva it-förmågor är inte synliga på samma sätt som konventionella vapen vilket medför en svårighet för inspektion och verifikation på motsvarande sätt som bedrivs inom den traditionella rustningskontrollen.

Internet är globalt och enskilda stater kan därmed inte ensamma hantera säkerhetsutmaningarna. Privat-offentlig samverkan, internationell samverkan och förtroendeskapande åtgärder är därmed förutsättningar för en effektiv säkerhet. Svagheter i en annan stats säkerhetsarbete kan innebära hot också mot Sverige, oavsett hur väl fungerande det svenska nationella säkerhetsarbetet är.

I takt med den ökade digitaliseringen på alla nivåer i samhället och globalt har informationssäkerhet utvecklats till att bli en fråga om internationell säkerhet och en integrerad del av den internationella politiken för fred och säkerhet. Detta gäller även frågan om internets styrning, vad stater får och inte får göra i cyberrymden samt den normbyggande internationella diskussion som just nu sker. Här finns tydliga globala motsättningar i en fråga som fortfarande befinner sig i ett formativt skede.

Teknikens många användningsområden, svårigheten att identifiera förövre, låga trösklar till offensiv kapacitet och olikheten i jämförelsen med traditionell krigsmateriel utgör drivkrafter för ”digital kapprustning” med potential att förändra

internets karaktär och användning. Allt fler länder bedöms även bygga offensiv förmåga.

Den alltmer synliga och omfattande hotbilden relaterat till cyber eller it-attacker, tillsammans med attackernas förmåga att påverka flera sektorer i samhället har påskyndat diskussionerna om nationella och internationella regleringar och lagstiftning. Folkrätten i fred (FN-stadgans folkrätt) och folkrätten i krig (krigets lagar) kvarstår som princip även då cyberrymden används. Dock är det betydligt svårare att upprätthålla distinktionen mellan krig och fred. Folkrättsliga regler som skulle kunna komma att aktualiseras inkluderar mänskliga rättigheter, exempelvis yttrandefrihet, privatlivets helgd och rätten till information men också, suveränitet, statsansvar och användning av cybervärlden i självförsvar eller krigföring.

Försvarsberedningen anser att it-utvecklingens effekter omfattar utmaningar för svensk säkerhets- och försvarspolitik och att arbetet med samhällets it-säkerhet, som en del i det nationella säkerhetsarbetet, måste fördjupas.

2.7 Massförstörelsevapen

2.7.1 Kärnvapen

Trots omfattade minskningar av de globala kärnvapenarsenalerna sedan det kalla kriget tillmäts kärnvapen alltjämt en betydande säkerhets- och försvarspolitisk roll. Även om sannolikheten för ett globalt kärnvapenkrig bedöms vara mycket liten kan risken för kärnvapenanvändning i regionala konflikter komma att öka. Olika former av rustningskontroll och förtroendeskapande åtgärder har lett till viss transparens och förutsägbarhet mellan de fem erkända kärnvapenmakterna (Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien, USA), särskilt vad gäller USA och Ryssland. Fortsatt upprustning eller modernisering, bristande transparens kring kärnvapnen och vapnens roll i militärdoktriner hos i

synnerhet de stater utanför icke-spridningsfördraget (*Non-Proliferation Treaty*, NPT) som anses ha kärnvapenkapacitet, medför en högre grad av osäkerhet och därmed en större risk för felbedömningar.

USA och Ryssland förblir de dominerande kärnvapenstaterna under överskådlig tid. Mellan dessa båda stater finns en lång erfarenhet av bilateral rustningskontroll, vilket har resulterat i en rad avtal om begränsningar av de båda ländernas strategiska arsenaler, nu senast genom nya START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) från 2011. Avtalet sätter ett tak för respektive fördragspart på 1 550 kärnstridsspetsar på operativa bärare. Varje part tillåts upp till 700 operativa bärare och dessutom 100 icke operativa bärare.

START reglerar endast de amerikanska och ryska innehaven av strategiska kärnvapenrobotar och strategiskt bombflyg. Till skillnad från det föregående START begränsar det nuvarande avtalet inte utveckling och produktion av nya typer av vapenbärare. Kärnvapen för icke-strategiska vapenbärare, som markrobotar med kortare räckvidd, fartyg (minor, torpeder, sjömålsrobotar), luftvärnsrobotar och attackflygplan, omfattas inte av avtalet. USA behåller enbart sina flygburna taktiska kärnvapen, medan Ryssland alltså förfogar över en stor arsenal.

Efter kalla krigets slut uppskattades innehavet av kärnvapenstridsspetsar i USA och Ryssland till 55 000–60 000. Enligt Sipri förfogade USA 2012 över ca 8 000 kärnvapenstridsspetsar varav 2 150 var utplacerade operativa stridsspetsar. Ryssland förfogade över ca 10 000 stridsspetsar av vilka var 1 800 utplacerade och operativa. Frankrike hade totalt ca 300 stridsspetsar, Kina hade 240, Storbritannien 225, Pakistan 90–110, Indien 80–100, och Israel ca 80. Storbritannien har aviserat att antalet stridsspetsar kommer att minska. Det eventuella Nordkoreanska innehavet av kärnvapenstridsspetsar är okänt. Utveckling och vidmakthållande av kärnstridsspetsar och alla de kringsystem som krävs t.ex. raketer och ubåtar är mycket resurskrävande och kräver tydliga prioriteringar i

försvarsbudgetarna. Sedan icke-spridningsfördraget trädde ikraft 1970 har flera länder anskaffat kärnvapen utanför NPT. Till dagens mest allvarliga utmaningar hör Nordkoreas kärnvapenprogram och oklarheterna kring Irans kärntechniska program.

Ryssland bedriver förmågeutveckling avseende strategiska och taktiska kärnvapen liksom av vapenbärare samtidigt som stora delar av det befintliga beståndet är relativt ålderstiget och i behov av ersättning. Till exempel utvecklas en ny klass strategiska ubåtar med tillhörande ballistiska missiler. För amerikansk del handlar det främst om fortsatt utveckling av icke-nukleära strategiska system, inklusive förmåga till konventionell precisionsbekämpning, men även underhåll och modernisering av den befintliga infrastrukturen som omgärdar landets kärnvapenarsenal, inklusive utveckling av vapenbärare. Givet ett fortsatt ryskt beroende av taktiska kärnvapen, kan även sådana system förväntas genomgå förbättringar eller förnyas.

Både Frankrike och Storbritannien vidmakthåller sin ubåtsbaserade avskräckningsförmåga. I Frankrike kompletteras den också med en flygburen komponent. Att även dessa länder väljer att fortsätta satsa avsevärda resurser på att omsätta sina strategiska ubåtar visar att man avser behålla en kärnvapenkapacitet under överskådlig tid. I Asien, framför allt i Kina, Indien och Pakistan, sker idag en kärnvapenupprustning avseende såväl ökade numerärer som nya vapenbärare. Det sistnämnda medför att dessa stater skapar en mer allsidig avskräckningsförmåga. Kinas utvecklingsprogram innefattar såväl strategiska ubåtar som mobila landbaserade fastbränsleroboter, två typer av system som har globala implikationer.

I Mellanöstern utgör Irans kärntechniska program ett fortsatt orosmoment. Iran är part till ickespridningsfördraget och har därmed åtagit sig att inte anskaffa kärnvapen. Iran hävdar att landets kärntechniska program enbart har fredliga syften. Det finns dock en förtroendeklyfta mellan Iran och det internationella samfundet, mot bakgrund av att Iran tidigare

undanhållit det Internationella atomenergiorganet (IAEA) sådan information som skulle ha deklarerats. Ett iranskt beslut att anskaffa kärnvapen skulle medföra en ökad osäkerhet och risk för fortsatt kärnvapenspridning, inklusive i den till Iran närliggande regionen. Till den regionala bilden hör också Israels förmodade kärnvapenkapacitet och det förhållande att andra länder i regionen bedöms ha andra typer av massförstörelsevapen, främst kemiska.

Nordkorea har genomfört tre provsprängningar av kärnladdningar. Det är dock oklart hur långt Nordkorea kommit med att framställa kärnvapen som integrerats med ett fungerande bärarsystem. Landet bedöms ha fissilt material för en handfull kärnladdningar. Huvudmotiv för Nordkoreas kärnvapenambitioner förmodas vara att kompensera för en åldrande konventionell militär förmåga samt behovet att avskräcka upplevda hot och i förlängningen försöka trygga regimens överlevnad. IAEA har inte kunnat genomföra inspektioner i Nordkorea sedan 2009 och informationsläget vad gäller landets kärntekniska aktiviteter är begränsat. Nordkoreas kärnvapen- och robotprogram samt riskerna för spridning av relaterad teknik och material från Nordkorea till andra länder utgör fortsatt en del av den internationella och regionala hotbilden. Nordkorea fortsätter utvecklingen av bärare med längre räckvidd. Även satsningen inom förment fredlig förmågeutveckling bör ses mot denna bakgrund.

Ansträngningar pågår för att stärka det multilaterala regelverket på nedrustnings- och icke-spridningsområdet, särskilt inom ramen för NPT, som omfattar både nedrustning, icke-spridning och fredlig användning av kärnenergi. En utmaning inom ramen för NPT är att viktiga aktörer med kärnvapenkapacitet står utanför avtalet och att efterlevnaden av NPT:s icke-spridningsåtaganden ifrågasätts. NPT påverkas också av uppfattningen hos många statsparter att kärnvapenstaterna inte lever upp till åtagandet att nedrusta sina kärnvapen. IAEA fyller en central funktion i tillämpningen av NPT. Det finns en koppling mellan arbetet rörande nedrustning av strategiska

kärnvapen och möjligheterna till att utveckla den konventionella rustningskontrollen. Det finns en koppling mellan arbetet rörande nedrustning av strategiska kärnvapen och möjligheterna att utveckla den konventionella rustningskontrollen liksom utvecklingen av defensiva förmågor som robotförsvar.

2.7.2 Biologiska och kemiska stridsmedel

Framsteg inom kemi och biologi där metoder för såväl tillverkning av kemikalier med biologiska metoder som framställning av biologiska substanser med kemisk metodik har medfört en ökande konvergens mellan biologiska och kemiska området. Det kommer att bli allt viktigare att följa denna utveckling för att vid behov kunna anpassa regelverken så att internationella regler och avtal kan hållas uppdaterade. Även om det finns misstankar om att fortsatt offensiv utveckling sker i en handfull länder, bedöms risken för att någon stat i nuläget ska använda biologiska och/eller kemiska stridsmedel mot en annan stat som mycket låg. Ett ökat antal civila aktörer, flera verksamma vid anläggningar med bristande säkerhetstänkande, har idag tillgång till kritisk kunskap och material, vilket kan öka risken för spridning till och via icke-statliga aktörer. Information om tillverkning, stabilisering och utspridning av BC-ämnen finns även i ökad utsträckning tillgänglig via Internet.

De två viktigaste nedrustningsinstrumenten som hanterar biologiska- och kemiska vapen är biologiska och toxinvapenkonventionen (BTWC) respektive kemiska vapenkonventionen (CWC). Anslutningen till dessa konventioner är omfattande men inte total.

Ryssland, USA, Irak och Libyen är de statsparter till kemvapenkonventionen som alltjämt har deklarerade kvantiteter kemiska vapen. Ryssland, USA och Libyen gjorde 2011 klart att de av olika skäl inte skulle klara av sina åtaganden enligt kemvapenkonventionen, att förstöra alla kemiska vapen senast

den 29 april 2012. Enligt egna uppgifter siktar Ryssland nu på att uppnå åtagandet 2015 och USA 2023.

Inom biologiska vapenkonventionsarbetet har inga framsteg gjorts vad det gäller frågan om verifikation. USA gjorde under 2011 klart att man inte önskar se återupptagna verifikationsförhandlingar och menar att staterna istället måste hitta andra vägar att skapa transparens, demonstrera efterlevnad och bygga förtroende. EU har tonat ned sin ambition inom verifikationsområdet och öppnar för alternativa vägar för att nå liknande mål.

3 Förmågeutveckling

Teknikutvecklingen och erfarenheterna från internationella krishanteringsinsatser de senaste 20 åren har i grunden förändrat insatsernas karaktär. Förmågor som bedöms vara avgörande i framtiden är precisionsbekämpning med fjärrstridsmedel, cyberförmåga, obemannade system och rymdbaserade förmågor. Avancerad informations- och underrättelseförmåga är en förutsättning för att kunna utveckla effekt av övriga förmågor.

Utvecklingen ställer också nya krav på hur man försvarar sig mot en motståndare som har tillgång till dessa avgörande förmågor. De flesta länder har inte resurser att utveckla och anskaffa de nödvändiga förmågorna på egen hand vilket leder till ett tryck att etablera närmare samarbete med andra länder. Detta och erfarenheterna från krishanteringsinsatserna har visat på det nödvändiga i att kunna samarbeta med andra länder genom s.k. interoperabilitet. Utvecklingstrenderna i världen rörande militära förmågor pekar tydligt mot ett fokus på teknisk och personell kvalitet, ofta på bekostnad av volym.

Västvärlden, och då främst USA, svarar för huvuddelen av den militärteknologiska utvecklingen. Västvärlden har idag fortfarande ett övertag inom de flesta områden. Denna situation kommer att bestå under överskådlig tid. USA beräknas satsa fem till sex gånger mer än EU-länderna tillsammans på militär forskning och utveckling. Att driva fram nya teknologiskt innovativa lösningar är därmed inte alltid möjligt även om förmågan teknologiskt och industriellt finns. Främst Ryssland och Kina är aktörer som har intresse och vilja av att utmana västs militärtekniska överlägsenhet inom vissa områden. Rysslands

ökande ambitioner omfattar också forskning och utveckling. Det råder en stor osäkerhet om hur stor Kinas satsning på militär forskning och utveckling verkligen är, men landet bedöms successivt få tillgång till alltmer avancerad militär teknologi.

3.1 Krishanteringsinsatsernas påverkan på militär förmåga

Kriget i Irak och de fredsfrämjande insatserna på Balkan och i Afghanistan har varit dominerande aktiviteter för västvärldens militära engagemang under två decennier. Krishanteringsinsatserna har blivit en huvuduppgift, men de höga kostnaderna för insatserna har till del ställts mot de uppgifter som är kopplade till nationella försvarsuppgifter.

För de länder som deltar i internationell krishantering har såväl förbandsutbildning som förmågeutveckling i stor utsträckning anpassats till hotbilden i dessa insatser där Isaf i Afghanistan har utgjort den dimensionerande nivån. Det har ställt nya krav på materielanskaffning. Dels krävs specialiserade system för specifika uppgifter inom ramen för dessa insatser, dels sker en snabb nedslitning av materielen. Därmed måste befintlig materiel omsättas i högre takt än planerat. Behovet att tillgodose såväl kortsiktiga som långsiktiga behov har blivit en utmaning för förmågeplaneringen.

Utvecklingen av multinationella förband med hög beredskap främst EU:s stridsgrupper och Natos reaktionsstyrka har varit viktiga instrument inte bara för att skapa en användbar förmåga utan också nationellt som motor för moderniseringen av stridskrafterna, främst i Europa.

Libyeninsatsen visade tydligt att Europa är beroende av den transatlantiska länken när det gäller vissa militära nyckelresurser samt för förmågevolym och logistik även i begränsade operationer. Amerikanska militära resurser kommer att vara avgörande i kvalificerade militära insatser under överskådlig tid. De amerikanska förmågorna till insatsplanering, storskalig

momentan eldkraft med precisionsvapen samt satellitbaserad kommunikations- och underrättelseförmåga är unika. Därtill är USA:s volymer avseende förmåga till luftförsvarsbekämpning, telekrig, ledning, lufttankning, underrättelseförsörjning och precisionsbekämpning ofta avgörande.

Europa har sammantaget många förmågor som är en förutsättning i modern krigföring, men resurserna är splittrade på många stater och finns ofta endast i begränsad omfattning. Europa har relativt stora förbandsvolymer, men har begränsningar i förbandens kvalitet, rörlighet och insatsförmåga. Därför sker samverkan och samarbete t.ex. inom ramen för EU, Nato eller regionalt, såsom det nordiska samarbetet, samt med USA.

3.2 Teknikutvecklingen

Den komplexa och tidskrävande teknikutvecklingen i kombination med de stora investeringar som krävs för att byta ut större militära system, gör att de ofta används under lång tid. Flera av de system som kommer att finnas under lång tid framöver är idag antingen redan i drift, under produktion eller projekterade. Utvecklingen sker idag främst på delsystemnivå, vilket möjliggör succesiv uppgradering. Eftersom betydande investeringar är gjorda i de större plattformarna läggs fokus på att genomföra successiva uppdateringar. Därmed har omsättningstakten på större bemannade plattformar minskat. Samtidigt pågår utveckling avseende flera delsystem som ingår i dessa plattformar, exempelvis sensorer och informationssystem. Grunden för långsiktig militär teknikutveckling är investeringar i forskning och utveckling.

Civil teknikutveckling är ledande för huvuddelen av teknikutvecklingen som i allt större utsträckning sker inom ramen för internationellt samarbete. Gränsen mellan civil och militär teknologi är inte alltid tydlig. Militära applikationer med civilt innehåll förekommer alltmer, samtidigt som traditionellt

militära företag oftare söker avsättning för sin teknologi även på den civila marknaden. Samtidigt krävs militär teknologi för att svara upp mot specifika militära krav och förutsättningar.

Forskning och teknikutveckling skapar förutsättningar och bidrar till långsiktig förmågeutveckling. Minskar satsningarna på forskning och teknikutveckling begränsas tempot i förmågeutvecklingen eller så skjuts utvecklingen framåt i tiden, dvs. operativa behov realiserar i långsammare takt. Detta är särskilt tydligt på områden där civil forskning inte existerar eller är mycket blygsam. Exempel på sådana områden är vapen, skydd, telekrig och undervattensområdet. Huvudmotivet till att USA och Ryssland men även Kina m.fl. satsar på forskning och teknikutveckling är de operativa behov länderna har på lång sikt. Dessa behov kan inte uppfyllas utan militär forskning och utveckling då civil forskning och teknikutveckling huvudsakligen sker där det finns en tillräckligt stor civil marknad.

Teknikutveckling ökar förutsättningarna för strid med system i samverkan och nätverk, där sensorintegration blir allt viktigare. Det möjliggör ett högre operativt tempo och snabbare beslutscykel. Vidare förstärks förutsättningarna att genomföra kvalificerade militära operationer med kort varsel vilket bl.a. visades i Libyeninsatsen 2011.

3.2.1 Vapen- och skyddsområdet

Det finns två inriktningar av teknikutvecklingen inom vapen- och skyddsområdet som till del är varandras motsatser. En inriktning går mot högteknologiska vapen, med betoning på precision för en kortvarig strid mot en jämbördig avancerad motståndare. Den andra inriktningen fokuserar på system att använda i en utdragen insats mot en motståndare som kontinuerligt anpassar och förändrar sin taktik och användning av vapen, ofta lågteknologiska sådana.

En annan aspekt av teknikutvecklingen är strävan efter interoperabilitet och hög grad av systemintegration. Teknisk

interoperabilitet kräver ofta långtgående bi- och multilaterala samarbeten inte minst för att få tillgång till nödvändiga hemliga komponenter såsom krypton. Komplexiteten i systemen ökar med högre kostnader och detaljerad kravställning som följd. Samtidigt är det omöjligt för små och medelstora västländer att nationellt utveckla och vidmakthålla den bredd av förmågor som efterfrågas i dagens och framtidens insatsmiljöer.

För att kunna säkerställa möjlig tillgång till den förmågebredd som efterfrågas måste dessa länder fördjupa samarbetet med andra länder. Detta leder till ett allt större ömsesidigt beroende mellan västländerna. Under överskådlig tid kommer endast USA av västländerna att ha den förmågebredd som krävs för att ensamt kunna genomföra en större operation mot en kvalificerad motståndare eller en större fredsfrämjande insats mot motståndare som aktivt motarbetar insatsen. Denna förmåga kan projiceras globalt.

Kina och Ryssland har förmågan att kunna genomföra en operation mot en kvalificerad motståndare men den är begränsad till det egna territoriet och dess omedelbara närhet.

Till stor del möjliggörs spridningen av massförstörelsevapen genom teknikutvecklingen och att kunskaper om denna blir mer allmän och inte är förunnat några få stater. Långräckviddiga ballistiska robotar är bl.a. bärare av dessa massförstörelsevapen. Därutöver finns det kryssningsrobotar vilka förekommer i stor omfattning och är svåra att detektera och bekämpa. En följd av denna utveckling blir att allt fler stater engagerar sig i robotförsvaret till skydd mot långräckviddiga vapensystem.

Kraven på att minska den direkta risken för förlust av personal har de senaste decennierna ökat. Därför har betydelsen av materiell och personell kvalitet ökat. Betydelsen av skydd i vid bemärkelse har ökat relativt andra faktorer som verkan och rörlighet. Detta driver på utvecklingen av såväl utrustning som stridsteknik och taktik. Utöver balans mellan olika skyddsfaktorer som fysiskt skydd, fart och signaturanpassning måste avvägningar även göras mot förbandens rörlighet och

verkansförmåga. Förmåga att verka före motståndaren är ofta det bästa skyddet, vilket dock kan försvåras av konfliktens karaktär.

Militära såväl som civila hot, utmaningar och incidenter kräver i vissa avseenden liknande lösningar. Det medför en fortsatt utveckling av dubbel funktionalitet hos de system som tas fram för skydd och övervakning liksom andra slags system på marken, till sjöss och i luften.

3.2.2 Kommunikation och information

Utvecklingen inom områdena kommunikation och information bedöms även under överskådlig tid drivas framåt av en snabb civil utveckling med starka kommersiella drivkrafter. Elektronisk kommunikation kommer i allt högre grad att bli beroende av rymden, men markbunden infrastruktur, ofta civil och privatägd, kommer fortfarande att vara avgörande för den totala informations- och kommunikationsinfrastrukturen. Användning av kommunikation baserad på internetprotokoll (IP-kommunikation) kommer att fortsätta öka även i militära sammanhang. Denna utveckling förstärker behovet av att kunna skydda både civil och militär infrastruktur.

3.2.3 Autonoma och fjärrstyrda obemannade system

Det pågår en tydlig trend mot autonoma och fjärrstyrda obemannade system inom försvars- och säkerhetsområdet. Dessa sänker i många fall kostnaden, speciellt för långvariga spanings- och övervakningsinsatser, och de minskar riskerna för egen personal. Systemen kan även användas för uppdrag i hälsofarliga miljöer. Obemannade farkoster, inklusive robotik, kan förses med såväl sensorer, kommunikationssystem som vapen. Utvecklingen av obemannade farkoster går idag snabbt. Nanotekniken skapar också möjligheter för små fjärrstyrda och obemannade system. Detta innebär även att planering måste ske

för både användande av och skydd mot obemannade farkoster, vilket på sikt kan förändra synen på stridsmiljön.

Om användandet av obemannade farkoster är förenliga med folkrätten beror på hur de används. När det råder en väpnad konflikt gäller krigets lagar, inklusive den internationella humanitära rätten. De mänskliga rättigheterna uppställer stränga krav på staters våldsanvändning utanför väpnade konflikter. Staters möjligheter att lagligen använda våld mot individer är kraftigt inskränkta om ett angrepp med en obemannad farkost sker utanför ramarna för en väpnad konflikt.

3.2.4 Rymdförmågor

Den militära förmågan som idag utvecklas i den industrialiserade världen är beroende av rymdbaserade tjänster. Värdet av rymdbaserade tjänster för att skapa militär effekt är så stort att de stater som har förmågan att nyttja rymden har valt att bygga upp ett beroende av rymdsystem trots de sårbarheter som ett sådant beroende innebär. Bilden av hur rymdsystem används idag är väldigt annorlunda än vid rymdålderns början. Den strategiska dimensionen finns kvar och har utvecklats, men rymdförmågornas taktiska roll som integrerade komponenter i militära förmågor är idag mycket viktig.

3.3 Försvarsutgifter

Enligt Sipri har försvarsutgifterna globalt ökat varje år mellan 1998 och 2010. Försvarsutgifterna i världen var i stort sett oförändrade 2011 och minskade med en halv procent under 2012. I huvudsak kan det förklaras av västländernas minskade försvarssatsningar i ljuset av den finansiella och ekonomiska krisen. Sipri bedömer att 2,5 procent av världens BNP 2011 användes till försvarsutgifter. Sammantaget står Nordamerika samt Väst- och Centraleuropa för 58 procent av världens samlade

försvarsutgifter, Asien och Oceanien för 22 procent, Mellanöstern för åtta procent och Östeuropa (inklusive Ryssland) för sex procent.

Under den närmaste fem- till tioårsperioden bedöms den allmänna ekonomiska utvecklingen i västvärlden kräva fortsatta tydliga politiska prioriteringar av utgifter. Huvuddelen av dessa länder förväntas vidmakthålla eller minska sina försvarsutgifter. De amerikanska försvarsutgifterna var 2012 för första gången mindre än 40 procent av världens samlade försvarsutgifter. USA bedöms ändå fortsätta upprätthålla relativt stora försvarsanslag motsvarande mer än tre procent av BNP.

Sedan 2008 har flera europeiska länder minskat sina försvarsutgifter. Både Storbritannien och Tyskland planerar för ytterligare minskningar fram till 2015 medan Frankrike planerar att ligga kvar på ungefär samma utgiftsnivå vilket i praktiken innebär en successiv urgröpning av försvarsbudgeten. Även Danmark och Finland minskar sina försvarsanslag efter ett antal år av anslagshöjningar. Samtidigt finns det europeiska länder som Estland, Polen och Norge som går i motsatt riktning och ökar sina försvarsutgifter. Spännvidden mellan hur mycket de europeiska länderna satsar på försvar är stor.

Idag står USA för mer än 75 procent av de samlade försvarssatsningarna i Nato. Detta öppnar för en politisk spänning om fördelningen av försvarsbördan mellan länderna inom Nato. USA har återkommande uttryckt oro över att Europas, jämförelsevis begränsade försvarssatsningar, än mer ökar beroendet av USA.

För första gången överstiger de sammantagna försvarsutgifterna i Asien de i Väst- och Centraleuropa. Kina och Ryssland bedöms fortsätta öka sina försvarsutgifter. Kina har de största försvarsutgifterna näst USA. Ryssland har gått om såväl Storbritannien som Frankrike och har nu de tredje största försvarsutgifterna i världen efter USA och Kina. De ryska försvarsutgifterna var 2012 dock avsevärt mindre än USA:s (motsvarande 13 procent). Ökningen av de ryska försvarsutgifterna har de senaste åren upprätthållits trots de

påfrestningar som statsbudgeten i övrigt utstått. Om Ryssland fullt ut kommer att lyckas med den försvarsutgiftsökning som planeras för att fullfölja beväpningsprogrammet till 2020 är osäkert, främst beroende på den ryska ekonomins starka beroende av priset på gas och olja.

4 Internationella organisationer

För att möta den bredd av utmaningar som det internationella samfundet står inför har samarbetet mellan internationella och regionala organisationer ökat i betydelse under de senaste åren. Primärt handlar det om att det krävs flera aktörer för att svara upp mot en ökande efterfrågan på fredsinsatser runt om i världen. Därmed har internationella och regionala organisationer som EU, Nato och AU (Afrikanska unionen) blivit alltmer engagerade i fredsfrämjande insatser som genomförs i enlighet med FN-stadgan. Samarbetet mellan olika internationella och regionala organisationer bedöms innebära att tillgången på efterfrågade förmågor säkras, att legitimiteten stärks samtidigt som den lokala förståelsen för konflikter och dess aktörer ökar. Genom samarbeten stärks också den regionala säkerheten och risken för kriser minskar.

Möjligheterna att genomföra krishanteringsinsatser under ledning av en internationell organisation är beroende av medlemsländernas vilja att ta ett politiskt ledarskap och bidra med efterfrågade resurser. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att verka för att EU:s stridsgrupper får ett bredare nyttjande inom EU:s och FN:s ram.

Såväl FN och EU som FN och Nato har utvecklade politiska och praktiska samarbeten. Samarbetet mellan EU och Nato på det säkerhets- och försvarspolitiska området intar en särskilt viktig roll, då 22 av EU:s 28 medlemsstater (från halvårsskiftet 2013) är medlemmar i Nato. Samarbetet begränsas på grund av låsningarna i Cypernfrågan. Trots det har EU och Nato ett väl fungerande samarbete i gemensamma insatsområden bl.a. i

Kosovo och i Afghanistan. Det är dock angeläget att frågan får en politisk lösning för att samarbetet mellan EU och Nato ska ges den strategiska styrning som krävs för en fungerande relation på lång sikt.

4.1 Förenta nationerna

Förenta nationerna har en central roll och ger internationell legitimitet för hanteringen av konflikter i världen. De principer för mellanstatligt samarbete som anges i FN-stadgan utgör grunden för det globala kollektiva säkerhetssystemet. FN:s säkerhetsråd har av medlemsstaterna fått huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Det är det enda organ som kan ge folkrättsgrundande och universella mandat för fredsfrämjande insatser samt införande av sanktioner. FN är garant för den globala säkerhetsordningen och är som sådan avgörande för Sverige.

4.1.1 Säkerhetsrådet

FN:s säkerhetsråd utgör kärnan i FN och den globala säkerhetsordningen. I frågor om internationell fred och säkerhet är det säkerhetsrådet som är huvudarena för världssamfundets överläggningar och beslutsfattande.

Säkerhetsrådets effektivitet och handlingsförmåga, eller brist därpå, påverkas i hög grad av de permanenta medlemmarnas inbördes relationer. I frågor där intressen kolliderar uppstår emellanåt mer eller mindre svårhanterade låsningar. Behandlingen av Syrien-frågan utgör ett exempel på när rådet inte kunnat axla sitt ansvar till följd av interna blockeringar. Sådana situationer påverkar ofta det övergripande samarbetsklimatet. Säkerhetsrådet har att hantera en bred agenda, inklusive bl.a. de fredsfrämjande insatserna. I den absoluta merparten av frågorna kan man diskutera sig fram till

lösningar. T.ex. kunde säkerhetsrådet 2011 anta en resolution som auktoriserade världens länder att etablera en flygförbudszon över Libyen och att skydda civilbefolkningen.

De diskussioner som sedan början av 1990-talet förts om att reformera säkerhetsrådet bedöms inte leda till någon förändring av dess struktur under de närmaste åren. Den globala maktförskjutning som skett sedan säkerhetsrådets tillblivelse återspeglas därmed inte i sammansättningen av de permanenta medlemmarna. Denna diskrepans riskerar att urholka organisationens legitimitet. Detta skulle i sin tur kunna bidra till att länder i ökad utsträckning prövar andra kanaler och organisationer för att utöva inflytande inom det internationella systemet, även om säkerhetsrådet alltid har en särställning så länge dess unika mandat består. En reformering av säkerhetsrådet på sikt anses viktigt för att säkerställa FN:s legitimitet. Under tiden bedöms länder som Indien, Japan, Brasilien, Sydafrika och Turkiet mer frekvent söka icke-permanent medlemskap i rådet. Detta för att i handling uttrycka vad dessa länder ser som sina rättmätiga anspråk på en permanent plats i säkerhetsrådet.

4.1.2 Fredsfrämjande insatser

För närvarande pågår 15 FN-ledda fredsfrämjande insatser samt ett antal politiska insatser omfattade ca 118 000 soldater, poliser och civila från 115 bidragande länder. Det innebär en ökning med ca 63 000 personer på tio år. Merparten av insatserna är verksamma i Afrika. Bland truppbidragarna dominerar sydländer, framför allt med Pakistan, Indien, Bangladesh och Etiopien. Sydländerna har i allt väsentligt stått för ökningen av trupp under de senaste tio åren. Väsländernas bidrag är överlag blygsamma, särskilt i de stora insatserna på afrikanska kontinenten. Samtidigt står dessa för merparten av finansieringen. USA, Japan, Storbritannien, Tyskland, Frankrike

och Italien svarar sammantaget för två tredjedelar av budgeten för fredsbevarande.

De Nato- och EU-ledda insatserna har varit krävande för de bidragande länderna och har lett till att dessa i minskande utsträckning bidragit till insatser ledda av FN. Därtill är dessa länder i flera fall kritiska till FN:s förmåga att leda militära insatser. Samtidigt finns ett behov av de förmågor som länderna i Nordamerika och Europa har. Det FN efterfrågar är framför allt högkvalitativa förband, förstärkningsresurser samt kvalificerade och exklusiva förmågor, t.ex. helikoptrar och fjärrstyrda obemannade flygande farkoster (UAV). Försvarsberedningen anser att Sveriges bidrag till FN-ledda insatser ska öka.

De reformer och förstärkningar av FN:s förmåga att på strategisk nivå leda insatser som påbörjades i början av 2000-talet är otillräckliga. Den fredsbevarande verksamheten befinner sig därför fortfarande i en reformfas som syftar till att säkerställa tillgång till mer välutbildad och bättre utrustad trupp till en lägre kostnad. Reformerna rör också kopplingen mellan fredsbevarande och fredsbyggande samt behovet av en helhetssyn avseende hela konfliktcykeln från konfliktförebyggande krishantering till återuppbyggnad. Detta innebär framför allt ett ökat fokus på rättsstatsfrågor samt en ökad uppmärksamhet på behovet av skydd av civila. Sammantaget innebär detta att utvecklingen mot mer komplexa mandat för FN:s fredsfrämjande insatser fortsätter.

FN har ett koncept för integrerade missioner med fokus på den fredsbevarande verksamhetens olika delar inklusive ett strategiskt partnerskap mellan den fredsbevarande eller fredsbyggande verksamheten och FN:s mer långsiktiga utvecklingsstöd och den humanitära verksamheten i fält. Denna ansats ska säkerställa att FN:s alla delar opererar på ett sammanhållet och gemensamt understödande sätt. Detta innebär att FN arbetar för att åstadkomma en gemensam analys och koordinerat genomförande av insatser inkluderande militära, politiska och humanitära medel, insatser för mänskliga

rättigheter samt utvecklingsstöd. Syftet är att uppnå långsiktiga och hållbara mål för fred, säkerhet och utveckling.

Sedan början av 1990-talet har FN i ökad utsträckning fungerat som mandatgivare till insatser ledda av regionala organisationer. Det har framför allt gällt militärt komplexa insatser, vilka FN saknar förmåga att leda. De Nato-ledda insatserna på Balkan, Afghanistan och i Libyen, liksom de av EU ledda insatserna i Afrika utgör sådana exempel. Andra regionala organisationer, som Afrikanska unionen (AU), bedöms på några års sikt i ökad utsträckning kunna leda insatser mandaterade av FN. På senare tid har FN fått utökade mandat bl.a. i östra Kongo.

FN:s fokus vad avser fredsfrämjande verksamhet ligger på Afrika och Mellanöstern. Somalia, Sudan/Sydsudan, Demokratiska republiken Kongo och Västafrika bedöms under kommande år fortsätta vara återkommande frågor i säkerhetsrådet, liksom FN:s roll i Afghanistan efter 2014.

De negativa ryska och kinesiska reaktionerna på Natoinsatsen i Libyen visar dessa två staters avvisande hållning till multilateral inblandning i vad de anser vara interna angelägenheter. Bedömningen är att detta i vissa situationer kommer att göra det svårt för säkerhetsrådet att ge mandat för militära fredsfrämjande insatser.

4.1.3 Skyldigheten att skydda

I många konflikter, senast i Libyen och Syrien, utsätts befolkningen för statssanktionerat våld. År 2005 antog FN:s generalförsamling en resolution som behandlade skyldigheten att skydda, (*Responsibility to Protect*, R2P), dvs. statens skyldighet att skydda sina medborgare mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten samt rätten för det internationella samfundet att agera om staten inte lever upp till denna skyldighet. I den vedertagna tolkningen har skyldigheten att skydda tre pelare: staters eget ansvar, internationellt och

regionalt stöd och skyldigheten att agera kollektivt när stater inte tar sitt ansvar. Skyldigheten att skydda handlar alltså inte enbart eller främst om internationella aktörers möjligheter att tillgripa militärt våld, utan har även preventiva och fredliga element. Att säkerhetsrådet under återopande av skyldigheten att skydda beslutar om olika typer av åtgärder mot och i en stat, reflekterar dock en förändrad syn, särskilt i folkrättslig doktrin och debatt, på avvägningen mellan mänskliga rättigheter och statssoveränitet. Efter ryska och kinesiska reaktioner på insatsen i Libyen är det osannolikt att stater under den närmaste tiden kommer att få gehör i säkerhetsrådet för att återropa skyldigheten att skydda för intervention i konflikter.

4.1.4 Nedrustningsfrågorna

Nedrustningsfrågorna hanteras i FN:s generalförsamlings första utskott, nedrustningskommissionen i New York och nedrustningskonferensen (*Conference on Disarmament, CD*) i Genève. Nedrustningskonferensen är det organ som har mandat att förhandla nya internationella avtal på nedrustningsområdet. Arbetet i nedrustningskonferensen har sedan slutet av 1990-talet varit blockerat av svårigheter att nå överenskommelse om ett arbetsprogram. I korthet har det under senare år främst berott på Pakistans ovilja att låta nedrustningskonferensen inleda förhandlingar om ett avtal för att förbjuda produktion av klyvbart material för kärnvapen. Detta återspeglar dels den komplicerade regionala säkerhetssituationen i Sydasiens, dels allmänt skilda prioriteringar inom världssamfundet vad gäller avvägningen mellan nedrustning å ena sidan och icke-spridning å den andra.

4.1.5 Vapenhandel

Ett legalt bindande vapenhandelsavtal inom FN:s ram har överenskommits (*Arms Trade Treaty*, ATT). Avtalet syftar till att skapa internationella normer på området och stärka regleringen av den legala internationella handeln med all krigsmateriel, inklusive små och lätta vapen. Arbetet kompletterar FN:s arbete med små och lätta vapen eftersom en bättre reglering av den legala handeln behövs. Avtalet underlättar världssamfundets försök att stävja den illegala handeln.

4.2 Europeiska unionen

EU är en politisk allians grundad på värdegemenskap och ömsesidig solidaritet mellan medlemsstaterna. Unionen och dess föregångare har i över sex decennier bidragit till främjandet av fred och försoning, demokrati och mänskliga rättigheter i Europa. Dess attraktionskraft har påverkat länder också utanför unionen, särskilt de som aspirerar på medlemskap, och bidrar därmed till att främja fred och demokrati i vårt närområde. Sverige är sedan 1995 medlem i EU. Det ligger i Sveriges intresse att genom nära samarbete stärka medlemsstaternas gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp). Detta är en central del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Den mellanstatliga karaktären på EU-samarbetet består inom ramen för Gusp.

En process pågår för att EU, i enlighet med Lissabonfördraget, ska ansluta sig till Europakonventionen till skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Konventionen är ett konkret uttryck för den europeiska värdegemenskapen.

Europeiska unionen bidrar till fred och säkerhet i sitt närområde och globalt. Dess fördel är den stora bredd av olika verktyg: diplomati, bistånd, handel samt militära och civila krishanteringsförmågor. EU är världens största handelsblock samt världens största mottagare och givare av utländska investeringar. EU bidrar idag med omkring 60 procent av

världens samlade utvecklingsbistånd samt genomför för närvarande 15 krishanteringsinsatser. EU:s grannskapspolitik utgör ett exempel på att man lyckats utnyttja flera instrument för den externa politiken på ett mer integrerat sätt än tidigare.

Sverige och Polen tog 2008 initiativ i EU till det Östliga partnerskapet som en utveckling av grannskapspolitiken. Det Östliga partnerskapet ska främja ett närmande till EU för sex östeuropeiska länder: Ukraina, Moldavien, Vitryssland, Georgien, Armenien och Azerbajdzjan. Genom det Östliga partnerskapet öppnas för att olika länder kan gå olika fort fram i sitt närmande till EU. De länder som vill och kan uppfylla villkoren erbjuds associeringsavtal och djupgående frihandelsavtal.

Det är en utmaning att få de olika institutionerna och instrumenten att samverka effektivt för att EU fullt ut ska kunna utöva rollen som global aktör. Det finns områden där den europeiska utrikestjänsten (EEAS) bidragit till att skapa förutsättningar för nyttjandet av flera instrument parallellt i syfte att åstadkomma en mer integrerad implementering av EU:s externa politik. Den effektiva och samstämmiga utrikespolitik som förutsågs i Lissabonfördraget har dock ännu inte fått fullt genomslag.

EU måste kunna hantera de utmaningar som finns i dess närområde t.ex. på västra Balkan, i Kaukasien och kring Medelhavet. EU:s trovärdighet som krishanteringsaktör kan minska vid en ogynnsam utveckling i dessa områden. I detta sammanhang är samverkan och samarbete med Nato av avgörande betydelse.

Den finansiella och ekonomiska krisen ställer EU inför stora utmaningar och har medfört att frågan om institutionella reformer kommit upp på den europeiska dagordningen. Under den närmaste fem-tioårsperioden bedöms den allmänna ekonomiska utvecklingen kräva hårda politiska prioriteringar av utgifter vilket kan innebära en fortsatt återhållsam utveckling av försvarsbudgeterna i flertalet länder i Europa.

Om enighet kan nås om ett transatlantiskt partnerskap för handel och investeringar är bedömningen att det skulle driva på den globala tillväxten. Det bedöms också kunna bidra till en fördjupning av de politiska relationerna mellan USA och EU, inte bara inom handelsområdet.

4.2.1 Lissabonfördraget

Ett av målen med Lissabonfördraget är att stärka EU:s roll som global aktör genom att utnyttja unionens betydande resurser som ledande handelsaktör, biståndsgivare och representant för ”mjuk makt”.

Gusp underordnades de allmänna målsättningar som gäller för unionens samtliga yttre åtgärder men intar fortfarande en särställning då den grundläggande mellanstatliga karaktären på samarbetet består. Unionens befogenheter ska omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet. Lissabonfördraget lyfter fram betydelsen av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) som en integrerad del av Gusp. Lissabonfördraget ger också möjligheten, för de stater som så önskar, att stärka sitt militära samarbete genom att skapa ett permanent strukturerat samarbete (PSS).

Lissabonfördraget innebär att EU:s krishanteringsuppgifter vidareutvecklas så att såväl konfliktförebyggande som fredsfrämjande insatser med civila och militära resurser täcks in. Fördraget anger även att alla unionens medlemmar delar den politiska kontrollen under en pågående krishanteringsinsats, även om den genomförs av en begränsad grupp av medlemsstater.

Ordförandeskapet för Europeiska rådet, som tidigare roterade mellan medlemsländerna, har ersatts av en permanent ordförande. Samtidigt inrättades den nya europeiska utrikestjänsten (EEAS) som leds av den höge representanten med ansvar att utforma och samordna EU:s yttre åtgärder. Den höge representanten är tillika vice ordförande i Europeiska

kommission. Utmaningen ligger fortsatt i att ena medlemsstaterna i utformandet av gemensamma utrikespolitiska ståndpunkter.

Av den s.k. solidaritetsklausulen i EU:s fördrag (artikel 222), Lissabonfördraget, framgår att unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack, drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakats av människor. EU ska i ett sådant fall mobilisera alla instrument som står till dess förfogande – även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller. Det pågår ett arbete inom EU för att utröna hur solidaritetsklausulen ska implementeras.

Vidare framgår av Lissabonfördraget (artikel 42:7) att om en EU-medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i FN-stadgan (rätten till självförsvar). Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Åtagandet och samarbetet på detta område ska vara förenliga med Natomedlemmarnas åtaganden inom försvarsalliansen. Nato ska fortsatt utgöra grunden för deras kollektiva försvar och vara den instans som genomför det.

4.2.2 Fördjupat samarbete inom euroområdet

Den 1 januari 2002 infördes euron som valuta i flertalet medlemsstater i EU. Idag har 17 medlemsstater euron som valuta (Belgien, Cypern, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tyskland och Österrike). Den ekonomiska krisen har lett till att medlemsländerna inom euroområdet eftersträvar ett fördjupat samarbete. Det ekonomiska samarbetet och värnandet av den inre marknaden har alltid varit grundläggande och pådrivande inom EU. En

fortsatt utveckling mot en tydligare uppdelning mellan euro-länderna och de medlemsstater som står utanför eurosamarbetet kan få konsekvenser för samarbeten även på andra områden, t.ex. Gusp och GSFP.

Premiärminister Cameron har öppnat för en folkomröstning rörande Storbritanniens förhållande till EU. Det skulle få allvarliga konsekvenser för det europeiska projektet om Storbritannien lämnade unionen.

4.2.3 EU:s interna säkerhetsstrategi

EU:s interna säkerhetsstrategi antogs av Kommissionen i november 2010 och sträcker sig till och med 2014. De strategiska målen för den interna säkerheten är att motarbeta kriminella nätverk och de ekonomiska motiven bakom dessa, att förhindra terrorism samt radikaliserings och rekrytering till terroristverksamhet, att öka it-säkerheten för medborgare och företag och bekämpa it-brottslighet, att öka säkerheten genom förbättrad gränskontroll samt att öka Europas motståndskraft mot kriser och katastrofer och skapa förutsättningar för tillämpning av solidaritetsklausulen (artikel 222) i Lissabonfördraget.

Strategin understryker särskilt att EU:s gemensamma värderingar ligger till grund för hur säkerheten ska stärkas inom unionen samt att den yttre dimensionen måste beaktas. Som exempel på hot nämns förutom organiserad brottslighet, terrorism, it-brottslighet även utsläpp av farliga ämnen, epidemier och kritisk infrastruktur som fallerar. Hoten är gränsöverskridande och utrikestjänsten ska därför involveras i arbetet även med EU:s interna säkerhetsstrategi.

4.2.4 EU:s civilskyddsarbete

EU har byggt upp ett omfattande krisberedskaps- och civilskyddsarbete i syfte att skydda människor, miljö, egendom och kulturarv i händelse av naturkatastrofer eller katastrofer som har orsakats av människan. Arbetet syftar såväl till förebyggande arbete genom utbildning och övning, utveckling av robustare infrastruktur men även till att koordinera operativa katastrofhanteringsinsatser. EU:s civilskyddsarbete är avsett att kunna hantera olika typer av insatser såväl inom EU som i länder och regioner långt ifrån unionens yttre gräns. Civilskyddsområdet blir allt viktigare i det europeiska samarbetet. EU kommer att än tydligare fokusera på förebyggande åtgärder och medlemsstaternas förmåga att bedöma och hantera risker. I kommissionens förslag till ny rättsakt på civilskyddsområdet, som för närvarande förhandlas av medlemsstaterna, föreslås en frivillig pool, av medlemsstaternas resurser för att snabbare och mer effektivt kunna genomföra insatser vid en förfrågan om stöd vid en katastrof. Beredskapsområdena skydd av samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur tillsammans med CBRNE-området (kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen) bedöms bli allt viktigare.

4.2.5 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

EU har genom Gusp och GSFP en aktörsroll i centrala utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, särskilt på Västra Balkan, i Östeuropa och i Mellanöstern. I Afrika bygger EU upp en viktig stödjande roll genom utbildningsinsatser på Afrikas horn och i Mali.

Utmaningarna har varit tydliga. Bland medlemsstaterna går meningarna ofta isär om hur unionen bör agera och hur GSFP

bör utvecklas. Flera medlemsländer har prioriterat försvarssamarbetet inom Nato. Dessutom har den pågående ekonomiska och finansiella krisen upptagit den politiska uppmärksamheten.

GSFP har dock blivit föremål för förnyat intresse. I december 2012 gav Europeiska rådet den höga representanten och Kommissionen i uppdrag att lämna förslag på hur de civila och militära delarna av GSFP ska kunna effektiviseras, försvarsförmågorna stärkas och det försvarsindustriella samarbetet fördjupas. I december 2013 väntas rådet diskutera frågorna och lämna riktlinjer för det fortsatta arbetet.

Den europeiska säkerhetsstrategin (ESS) från 2003 ger strategisk vägledning för verksamheten inom GSFP. Sverige tillhör de länder som anser att den europeiska säkerhetsstrategin fortsatt är giltig men att den inte längre ger den strategiska vägledning som EU behöver efter att Lissabonfördraget antagits. Sverige har därför tillsammans med Italien, Polen och Spanien tagit initiativ till att EU utarbetar en europeisk global strategi för sina yttre åtgärder. Avsikten är att ansatsen ska vara betydligt bredare än den europeiska säkerhetsstrategin. Den bör enligt dessa länder bl.a. omfatta utrikes- och säkerhetspolitik, handel, utvecklingsbistånd, humanitärs bistånd, klimat, energi och migration. Tanken är att den globala strategin ska ge inriktning och vägledning och ha ett tidsperspektiv mot år 2030. Den ska baseras på EU:s värderingar och intressen, med utgångspunkt i Lissabonfördraget, samt klargöra EU:s strategiska prioriteringar.

Genom krishanteringsinsatserna har EU bland annat tagit ansvar för säkerheten på Balkan, överenskommelser om eldupphör i Georgien och lett insatser i olika delar av Afrika. I början av 2000-talet genomgick EU:s insatsverksamhet en dynamisk utveckling. GSFP visade sig vara ett användbart utrikes- och säkerhetspolitiskt verktyg. Under de senaste åren har EU:s militära insatsverksamhet huvudsakligen fokuserats till genomförande av redan beslutade insatser. I den mån nya insatser inletts har dessa varit begränsade i omfattning.

Inom ramen för den civila krishanteringen har utvecklingen de senaste åren däremot varit omfattande, både i fråga om förmåga och om antal insatser. EU genomför civila krishanteringsinsatser inom områdena polis, rättsstat, civil förvaltning och räddningstjänst. Sedan början på 2000-talet har insatsernas innehåll successivt breddats.

För närvarande pågår 15 EU-ledda krishanteringsinsatser, merparten civila. Såväl beslut om att inleda en insats som genomförandet är beroende av den politiska viljan hos medlemsstaterna. I de militära insatserna finns en brist på strategiska stödresurser såsom medicinskt stöd och avancerad underrättelseinhämtning. Strategisk och taktisk transportförmåga är en ansträngd resurs. På den civila sidan är resursbristerna idag inte omfattande men det stora antalet insatser kräver en långsiktig planering hos medlemsstaterna för att säkerställa kvalitativa personalbidrag även i framtiden. Som ett av få EU-medlemsländer har Sverige bidragit med personella resurser till samtliga EU:s militära och civila krishanteringsinsatser.

Det finns fortfarande behov av att utveckla kopplingen dels mellan de olika krishanteringsinstrumenten inom ramen för GSFP, dels mellan GSFP och EU:s övriga instrument, t.ex. bistånds- och civilskyddsarbetet. Ambitionen till ett mer samlat agerande från EU:s sida, där GSFP-insatser genomförs i ett större sammanhang, manifesteras för närvarande bl.a. i EU:s arbete på Balkan och Afrikas horn. Även i hanteringen av krisen i Sahel finns ambitionen till en bredare ansats från EU:s sida. Trots strategisk inriktning mot en samlad ansats är samordningen i fält mellan GSFP-insatserna och kommissionens verksamhet i dessa områden fortfarande bristfällig. Detta beror dels på avsaknaden av samordnad ledning på strategisk nivå, dels på att de olika verksamheterna verkar utifrån olika tidsperspektiv och regelverk.

Fortsatt tillhandahålls en militär ledningsförmåga genom medlemsländers nationella bidrag och genom det s.k. Berlin Plus arrangemanget med Nato, som möjliggör att EU kan använda

vissa delar av Natos resurser i händelse av en internationell konflikt, under förutsättning att Nato självt inte vill agera.

EU har antagit en flerårig arbetsplan för civil förmågeutveckling. En stegvis implementering av arbetsplanen kommer att bidra till en förbättring av hur civila krishanteringsinsatser inleds och genomförs. Inom ramen för arbetsplanen har EU påbörjat en process för att öka samarbetet mellan GSPF och rättsliga och inrikesfrågor.

På initiativ från bl.a. Sverige har EU upprättat särskilda civila snabbinsatsgrupper, *Civilian Response Teams*, som kan sändas ut med kort varsel. Det är en multifunktionell grupp av flexibel storlek, som består av experter från medlemsstaterna samt deltagare från den europeiska utrikestjänsten och Kommissionen. De ska kunna agera både före, under och efter en konflikt och leverera en inledande operativ kapacitet eller förstärka en existerande EU-insats.

Flera europeiska stater har svårt att finansiera och upprätthålla militär förmåga. Mot denna bakgrund initierade Sverige och Tyskland ett initiativ för att ett ökat samarbete för att utveckla och upprätthålla militära förmågor. Tanken är att ökat internationellt samarbete ska ge ökad effekt och mer kostnadseffektiv resursanvändning. EU:s medlemsstater har därför uppmanats att grundligt analysera vilka militära förmågor som behöver behållas strikt nationellt och vilka som kan delas med andra i olika former av fördjupade samarbeten, s.k. *Pooling and Sharing* (P&S). EU:s militära stab (*EU Military Staff*, EUMS) och Europeiska försvarsbyrån (*European Defence Agency*, EDA) bistår medlemsstaterna i arbetet. Ett fördjupat samarbete kan innebära att tillgångar och förmågor delas mellan länder, vilket kan medföra en delvis begränsad nationell kontroll. Samarbeten med grund i *Pooling and Sharing* bedöms inte leda till minskade kostnader på kort sikt men på längre sikt kan rationalitetsvinsterna bli betydande. Det finns dock begränsningar för hur långt man kan nå i denna typ av samarbeten då Lissabonfördraget inte innebär att medlemsstaterna har ömsesidiga försvarsförpliktelser gentemot

varandra. Det är också viktigt att undvika att det i onödan skapas överlappande förmågor i EU och Nato. Onödig duplicering har inte Europa råd med.

För att stärka handlingsfriheten har EU beslutat att upprätta ett antal stridsgrupper (*EU Battlegroup*, EUBG) med kort beredskapstid. Ingen stridsgrupp har nyttjats i en EU-ledd insats. Enligt kritiker har detta negativt påverka GSPF:s trovärdighet. Det är en brist att medlemsstaterna vid några tillfällen inte uppfyllt kraven på två stridsgrupper i beredskap under sex månader. EU:s stridsgruppskoncept har dock alltså ett starkt stöd bland medlemsstaterna även om det hittills inte funnits politisk enighet kring att använda stridsgrupperna i en insats. Deltagande i en stridsgrupp gynnar nationell förmågeutveckling och multinationell samverkansförmåga.

Problemen rörande relationen mellan EU och Nato riskerar att möjligheterna till samarbeten som finns i Europa inom förmågeutvecklings- och krishanteringsområdet inte kan tas till vara fullt ut. På arbetsnivå har samordningen och koordineringen av aktiviteterna inom ramen för EU:s *Pooling and Sharing* och Natos *Smart Defence* fungerat väl. Samarbetet hämmas dock av att dialoger på högsta nivå omöjliggörs. EU:s snabbinsatsstyrkor och Natos snabbinsatskoncept (*Nato Responce Force*, NRF) skulle kunna komplettera varandra men det finns risk för konkurrens vad gäller styrkegenerering inom Europa för de länder som bidrar till både EU:s och Natos snabbinsatsstyrkor.

4.2.6 Kommissionens arbete med försvars- och säkerhetsrelaterade frågor

Kommissionen har de senaste åren visat ett allt större intresse för europeisk försvarsmaterielmarknad och blivit en central aktör, inklusive inom den europeiska försvarsteknologiska och industriella basen. I Kommissionens försvarsupphandlingsdirektiv finns klausuler kring leveranssäkerhet som gör det svårare för medlemsstaterna att undanta upphandlingar från EU-

lagstiftning. Ett ökat antal upphandlingar inom försvarsområdet kommer således att konkurrensutsättas vilket bedöms leda till minskade kostnader för medlemsländerna. Försvarsmaterielmarknaden kommer även bli mer tillgänglig för företagen vilket bedöms skapa förutsättningar för nya affärsmöjligheter. Framgången för Kommissionens arbete med försvarsmaterielfrågor är beroende av en rättssäker och likvärdig tillämpning i samtliga medlemsstater.

Kommissionen genomför även annan verksamhet som bedöms kunna få betydande konsekvenser för försvarsområdet t.ex. säkerhetsforskning och utveckling av det gemensamma europeiska luftrummet (*Single European Sky* och dess program SESAR).

4.3 Nato

Grunden för Nato och dess medlemmar är fortsatt de ömsesidiga försvarsförpliktelserna enligt artikel fem i Washingtonfördraget. Nato utgör det viktigaste forumet för en bred säkerhetspolitisk dialog mellan USA och de europeiska Nato- och partnerländerna. För medlemsstaterna är Nato grunden för försvarsplanering och militär förmågeutveckling inklusive s.k. interoperabilitet. Natos standarder och teknik på det militära området utgör grunden för försvarssamarbetet inom EU samt för andra regionala och bilaterala försvarspolitiska samarbeten, såsom det nordiska samarbetet.

Nordatlantiska fördragsorganisationens (Nato) betydelse för stabiliteten i Europa och vårt närområde består. Natos utvidgning har bidragit till stabilitet och säkerhet i Europa. Genom att ställa krav på att blivande medlemsländers försvarsmakter står under demokratisk kontroll har Nato även medverkat till den demokratiska utvecklingen i Central- och Östeuropa som EU-utvidgningen säkerställt. Albanien och Kroatien är Natos senaste medlemmar. Att Frankrike sedan 2009

är återintegrerat i Natos militära strukturer har gett samarbetet en ny dynamik.

Nato har under senare år också utvecklats till en säkerhetspolitisk aktör i ett globalt perspektiv. Natos roll och förmåga utvecklas även för att hantera framväxande hot och nya säkerhetsutmaningar inom områden som globala flöden, terrorism, cybersäkerhet och civil kris- och beredskapsplanering. Säkerheten i det Euroatlantiska området samt det faktum att Nato är en försvarsallians utgör dock alltså kärnan i Natos utveckling.

4.3.1 Militär krishantering och breddad hotbild

Sedan mitten av 1990-talet har militär krishantering utvecklats till en av Natos huvuduppgifter. Nato har tillgång till unika lednings- och planeringsresurser för att kunna planera och leda krävande militära krishanteringsinsatser, såsom skett i Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Afghanistan, Libyen, i Medelhavet och utanför Afrikas horn. I dessa operationer har Nato alltmer kommit att ge icke-allierade och partnerländer större möjligheter att påverka utformningen av insatsen.

Även om det bland medlemsländerna finns olika uppfattningar om Natos utmaningar finns det, utöver de kollektiva försvarsåtagandena i Washingtonfördraget, flera faktorer som förstärker behovet av sammanhållning och solidaritet. Globaliseringens effekter har inneburit att de hot och utmaningar som länderna idag står inför är både gränsöverskridande och tvärsektoriella och behöver därmed mötas med gemensamma krafter.

Vid toppmötet i Lissabon i november 2010 antogs ett nytt strategiskt koncept. Konceptet lägger grunden för att Nato ska kunna hantera de utmaningar man står inför under de kommande tio åren. I det strategiska konceptet anges att Natos grundläggande uppgift är att säkerställa frihet och säkerhet för alla medlemsländer med politiska och militära medel.

Det strategiska konceptet slår fast tre kärnuppgifter för Nato, vilka ska genomföras i enlighet med internationell rätt: kollektivt försvar, krishantering samt säkerhet i samverkan med andra länder och organisationer. Konceptet framhåller att Natos medlemsländer alltid kommer att stödja varandra i händelse av ett angrepp i enlighet med Washingtonfördragets artikel 5. Det innebär att det kollektiva försvarsåtagandet inte begränsas till angrepp med militära medel. Medlemsländernas och Natos säkerhet utgår från en breddad hotbild.

Efter ett antal år där Afghanistaninsatsen tagit mycket av de allierades uppmärksamhet ser man nu framför sig en period utan denna typ av stora internationella krishanteringsinsatser. Istället bedöms fokus de kommande åren komma att ligga på att behålla och utveckla den militära förmågan för att kunna lösa Natos åtaganden i enlighet med det strategiska konceptet. De kollektiva försvarsåtagandena och försvaret av det egna territoriet har, jämfört med för några år sedan, fått en ökad prioritet. Samtidigt konstateras att det euroatlantiska området har fred och att risken för konventionellt anfall mot medlemsländernas territorium är låg. Det konventionella hotet kan dock inte avskrivas och i många delar av världen, inklusive i områden gränsande till Natoländer, anskaffas en ansenlig mängd moderna militära förmågor med svårförutsägbara konsekvenser för internationell stabilitet och säkerheten. Spridningen av massförstörelsevapen och ballistiska robotar, terrorism, instabilitet och konflikter i Natos närområde, cyberattacker, hot mot energiflöden och kritisk infrastruktur samt konsekvenser av teknologikutvecklingen, klimatförändringarna, bristen på vatten och energiråvaror påverkar Nato, dess planering och genomförande av insatser.

Formellt fortsätter Nato med sin öppna dörr-politik för alla europeiska stater som uppfyller medlemskapskriterierna. De närmaste åren kommer med största sannolikhet Montenegro och kanske också Makedonien att bli medlemmar i Nato. Georgien har lovats att bli medlem men konflikten med Ryssland har tills

vidare stoppat dessa planer och Ukraina är inte längre pådrivande för ett ukrainskt Natomedlemskap.

Det strategiska konceptet slår fast att Nato ska ha förmåga att i sin krishanteringsroll kunna agera i hela konfliktcykeln, före, under och efter konflikter. Avsikten är att kunna utnyttja såväl politiska som militära instrument för att hantera konflikter. En begränsad civil krishanteringsförmåga har upprättats för att Nato bättre ska kunna interagera med andra internationella aktörer i krissituationer. Detta innefattar även att kunna planera, använda och samordna civila aktiviteter i en insats till dess att läget medger att dessa uppgifter helt kan övertas av civila aktörer. Den civila krishanteringsförmågan grundar sig till stor del på Natos civila beredskapsarbete.

Medlemsländerna omstrukturerar sina stridskrafter mot ökad modernitet och användbarhet i dagens och framtidens insatsmiljöer. Betoningen ligger på strategisk och operativ rörlighet, tillgänglighet och interoperabilitet. Militära förband med dessa egenskaper behövs både för uppgifter kopplade till det territoriella försvaret och för krishanteringsuppgifter. Övnings-, utbildnings- och planeringsverksamheten utvecklas för att stödja förbandsutvecklingen.

4.3.2 Partnerskap

Nato strävar efter att främja internationell säkerhet genom att utveckla samarbetet med partnerländer och andra organisationer, särskilt EU och FN. Samarbetet med partners spelar en central roll för Nato enligt det nya strategiska konceptet och samarbete med partnerländer och andra organisationer är en av Natos tre huvuduppgifter. Utöver partnersamarbetet med de euroatlantiska länderna som etablerades under 1990-talet utvecklas bilaterala och regionala partnerskap med länder i Mellanöstern och Persiska viken samt länder med gemensamma intressen såsom Australien, Nya Zeeland, Japan och Sydkorea. Dessa samarbeten ger Nato bättre och bredare kunskap om

lokala förhållanden och drivkrafter i konfliktområden. En utökad dialog med nya stormakter som Kina och Indien eftersträvas också.

Det euroatlantiska partnerskapsrådet, EAPR, utgör ett forum för politisk dialog och konsultationer mellan de 28 Natomedlemmarna och 22 europeiska, kaukasiska och centralasiatiska partnerländer, däribland Sverige. Inom ramen för EAPR:s kommittéstruktur diskuteras säkerhetspolitiska, försvarspolitiska, militära och civila frågor. EAPR utgör inte ett beslutsfattande organ. De länder som är medlemmar i EAPR ingår även i Partnerskap för fred (PFF), som är ett praktiskt samarbetsformat inriktat på standardisering, övnings- och planeringsverksamhet.

För europeiska partners utan medlemskapsambitioner ligger fokus på ett fördjupat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete i frågor av gemensamt intresse. För dessa partnerländer har Partnerskap för fred som ramverk tillsammans med deltagandet i de internationella operationerna utgjort ett viktigt instrument för att utveckla den samverkansförmåga och interoperabilitet som är nödvändig för att kunna bidra till internationell krishantering.

För Sveriges del har såväl den politiska dialogen som det praktiska samarbetet med Nato fördjupats och utvecklats de senaste åren. En viktig förutsättning och drivkraft i denna utveckling har varit de gemensamma åtagandena bl.a. inom ramen för de Natoleda krishanteringsoperationerna, däribland Kosovo, Afghanistan och Libyen.

Dialogen och utvecklingen av det euroatlantiska partnerskapet inom ramen för partnerskap för fred står inför flera utmaningar och möjligheter. Detta främst som ett resultat av avvecklingen av Afghanistaninsatsen och utvecklingen i Natos södra och östra grannskap. Med en dialog som inte kan luta sig mot ett deltagande med trupp i en pågående insats kombinerad med ett större europeiskt fokus på förmågeutveckling och interoperabilitet, måste partnerländer som Sverige och Finland

hitta nya former för inflytande i Nato. Detta förutsätter ett proaktivt förhållningssätt till de möjligheter som uppstår.

4.3.3 Nato och Ryssland

Nato eftersträvar att utveckla och fördjupa relationen med Ryssland. Sedan 10 år har Ryssland en särställning genom ett särskilt råd, Nato-Rysslandsrådet, där frågor av gemensamt intresse kan diskuteras mellan Ryssland och Natos 28 medlemsländer. Det strategiska konceptet framhåller vikten av att skapa ett genuint strategiskt partnerskap mellan Nato och Ryssland. Relationen Nato-Ryssland är avhängig relationen mellan USA och Ryssland. Utöver en politisk dialog samarbetar Nato och Ryssland i en rad konkreta projekt som bl.a. innefattar transit för Isaf-länder genom Ryssland, informationsutbyte för luftlägesdata för att förhindra terroristaktivitet i luftrummet samt utbildning för personal för narkotikabekämpning. Ryssland har generellt varit positivt rörande samarbete om Afghanistan. Det har från ryskt håll uttryckts oro över situationen i Afghanistan när Natos stora militära insats avvecklats. Relationen påverkades negativt av Natos utvidgning samt Georgienkriget 2008 och präglas också av rysk skepsis gentemot Natos intentioner med bl.a. robotförsvaret. Samtidigt påverkas inte samarbetet inom flera andra områden. Med det amerikanska beslutet att inte fullfölja den sista fasen försvinner de komponenter i det europeiska robotförsvaret som tydligast kritiserats av Ryssland, eftersom landet uppfattat det som ett hot mot deras andraslagsförmåga med strategiska kärnvapen.

4.3.4 Militär förmågeutveckling

De flesta europeiska medlemmar i Nato svårt att upprätthålla den militära förmågan och enskilt genomföra komplexa militära insatser – oavsett om de sker långt borta eller på det egna

territoriet. Ökade kostnader för att utveckla och upprätthålla en modern och relevant militär förmåga driver medlemsländerna till att hitta gemensamma lösningar inom försvarsområdet. Samtidigt har flertalet Natomedlemsländer reducerat sina försvarsanslag, vilket gör det än mer angeläget att dela bördan. De europeiska medlemsländerna är beroende av amerikansk militär förmåga för att kunna genomföra större militära operationer, i eller utanför Europa. Av Natomedlemmarnas samlade försvarsbudgetar står USA för mer än 75 procent – en andel som succesivt ökat sedan kalla krigets slut. Vissa moderna, kvalificerade och på det moderna stridsfältet helt avgörande förmågor disponerar endast USA.

För att utveckla nya gemensamma och effektiva lösningar på hur de framtida försvarsförmågorna ska skapas och vidmakthållas har det inom Nato bedrivits ett arbete under benämningen *Smart Defence*. Under det senaste årtiondet har det praktiska samarbetet i insatsen i Afghanistan varit en avgörande motor för utvecklingen av militär förmåga inklusive förmågan att arbeta tillsammans; interoperabilitet.

I och med avvecklingen av den pågående Afghanistaninsatsen så lanserades det s.k. *Connected Forces Initiative* (CFI) som en del av *Smart Defence*. CFI syftar till att utveckla utbildnings- övnings- och interoperabilitetsarbetet och därmed säkerställa möjligheterna för de allt mindre nationella försvarsmakterna att samarbeta tillsammans i Nato. CFI fokuserar på utbildning och träning, utnyttjande av modern teknologi och utvecklad övningsverksamhet. Natos reaktionsstyrka NRF är motor för CFI. CFI är öppet för partnerländers deltagande då Nato inte ser framför sig en situation där en framtida insats inte inbegriper deltagande av partnerländer. Natos reaktionsstyrka, *NATO Response Force* etablerades 2004. Den kan användas dels till för de kollektiva försvarsuppgifterna, dels till krishanteringsuppgifter såsom fredsfrämjande operationer och katastrofhjälp. Liksom vid andra typer av insatser beslutas NRF-insatser genom konsensus i mellan medlemsländerna. NRF kommer att bli en viktig del i Natos framtida utveckling av

militär förmåga och vara ett nav i CFI. Det innebär att de mest avancerade och komplexa övningarna, liksom det mest djupgående arbetet med interoperabilitet, är kopplade till utvecklingen av NRF. Steadfast Jazz är ett exempel på en Nato-ledd övning som syftar till att träna och öva NRF och stärka interoperabiliteten.

NRF består av en snabbinsatsstyrka med högsta beredskap (*Immediate Response Force*, IRF) samt ett reservstyrkeregister (*Response Forces Pool*, RFP), som har en lägre beredskap. IRF-delen omfattar ca 14 000 soldater. Partnerländer kan bidra med supplementära bidrag. Finland beslutade 2008 att bidra till NRF med första beredskapsperioden 2012. Också Ukraina har anmält bidrag till NRF. Finland har till reservstyrkeregistret anmält bl.a. special-, stridsflyg och amfibieförband. Partnerdeltagande i NRF förpliktar inte till deltagande vid ett eventuellt beslut om insats.

4.3.5 Robotförsvaret

Medlemsländerna i Nato har beslutat att upprätta ett luftförvarssystem mot ballistiska robotar för försvaret av medlemsländernas territorier (*Ballistic Missile Defence*, BMD). BMD motiveras av spridningen av ballistiska robotar med allt längre räckvidd och spridningen av massförstörelsevapen, vilket anses öka hotet mot medlemsländernas befolkning och de militära styrkorna i det euroatlantiska området.

Robotförsvaret förklarades operativt med en interimistisk förmåga i maj 2012. Det kommer att byggas ut i etapper med både fartygsburna och landbaserade system. Luftvärnsrobotinstallationer planeras bli operativa i Rumänien och Polen 2015 respektive 2018. En radaranläggning är redan operativ i Turkiet. Robotförsvaret kommer att integreras med det övriga luftförsvaret inom Nato. Natos robotförsvaret, som till stora delar är amerikanskt, ses även av flera europeiska allierade som ett sätt att fortsatt säkerställa ett amerikanskt engagemang i

Europa med amerikanska militära baser i de europeiska medlemsländerna. Det europeiska robotförsvaret är en del i en mer omfattande amerikansk utbyggnad av ett robotförsvaret. Med hänvisning till det utökade hotet från Nordkorea och de budgetnedskärningar som genomförs i USA kommer inte den sista planerade etappen i det europeiska robotförsvaret att fullföljas. Denna etapp, som skulle färdigställas bortom 2018, hade inneburit en förmåga att även kunna bekämpa långräckviddiga ballistiska robotar. Istället byggs det nationella amerikanska robotförsvaret i Kalifornien och Alaska ut ytterligare.

4.3.6 Nedrustning och kärnvapen

I Natos strategiska koncept anges att avskräckning, genom kärnvapen och konventionella förmågor, fortsätter utgöra kärnan i Natos strategi. Nato saknar egna kärnvapen. Dessa innehas av de tre kärnvapenmakterna i Nato; USA, Frankrike och Storbritannien.

I det strategiska konceptet anges för första gången att Nato ska eftersträva en värld utan kärnvapen. Samtidigt konstateras det att Nato kommer att vara en kärnvapenallians så länge andra länder innehar kärnvapen. Nato har också uttryckt ett stöd för de negativa säkerhetsgarantier som deklarerats av de Nato-länder som innehar kärnvapen. Den negativa säkerhetsgarantin innebär att kärnvapen inte ska användas mot en stat som saknar egna kärnvapen och som skrivit under icke-spridningsavtalet (NPT) och som följer fastlagda icke-spridningsåtaganden. Nato har inrättat en ny permanent kommitté för nedrustningsfrågor.

Norge och Tyskland driver inom Nato en tydlig kärnvapenedrustningslinje. Frankrike har varit det land som starkast motsatt sig en nedtoning av kärnvapnets betydelse trots att landet inte deltar i Natos gemensamma arbete med dessa frågor.

Nato har öppnat för en dialog med Ryssland om nedrustning av amerikanska och ryska taktiska kärnvapen i Europa. Denna inbjudan har avvisats av Ryssland.

4.4 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (Osse) inkluderar samtliga länder i Europa inklusive Ryssland och Kaukasus samt Centralasien och Nordamerika. Utgångspunkten för samarbetet inom Osse är ett brett säkerhetsbegrepp, som omfattar både staters och individers säkerhet och rättigheter och dess verksamhet inkluderar såväl rustningskontroll som ekonomisk, miljömässig och mänsklig säkerhet.

Misstroendet mellan Osses deltagarstater har ökat under de senaste åren. Samarbetsklimatet har bl.a. försvårats av kriget i Georgien 2008, de s.k. utdragna konflikterna i Osse och den ryska suspenderingen av avtalet *Conventional Armed Forces in Europe* (CFE) 2007. Det finns även en ökad klyfta mellan exempelvis EU och länder som Ryssland, Vitryssland samt länder i Centralasien och Kaukasien i synen på mänskliga rättigheter, demokrati, mediefrihet och rättsstatens principer, men även i synen på de oberoende Osse-institutioner som har i uppdrag att värna organisationens normer och principer.

Osse fyller en fortsatt viktig roll för att bygga säkerhet mellan deltagande stater genom förtroendeskapande dialog, genom det arbete som genomförs av Osses institutioner inom konventionell rustningskontroll samt genom organisationens konfliktförebyggande- och krishanteringsinstrument. Genom årliga uppföljningskonferenser om åtaganden på rustningskontrollområdet, samt mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer granskas genomförandet av staternas efterlevnad av Osses principer och normer.

En utmaning under de senaste åren har varit att få EU att agera sammanhållet i Osse. Genom att medlemsstaterna har

agerat splittrat och med otillräckligt ledarskap från den Europeiska utrikestjänsten i Wien har det varit svårt för EU att få gehör och stöd för sina prioriteringar, inte minst inom den mänskliga dimensionen.

4.4.1 Det konventionella rustningskontrollavtalet, Open Skies och Wiendokumentet

Ryssland har sedan 2007 suspenderat sitt deltagande i det konventionella rustningskontrollavtalet (CFE). De diskussioner som de senaste åren förts om att inleda förhandlingar om ett nytt avtal har inte varit framgångsrika. Som ett resultat av Rysslands agerande lämnar inte heller Natos medlemsstater längre information till Ryssland inom ramen för CFE. Ryssland har kopplat frågan om robotförsvaret till frågan om framtida konventionell rustningskontroll, vilket komplicerar uppgiften att nå ett nytt, moderniserat avtal för att ersätta CFE avtalet från 1990.

Inom Osse har ett rustningskontrollsystem växt fram genom åren som utgör en viktig grund för den europeiska säkerhetsarkitekturen. CFE, Wiendokumentet och Fördraget om observationsflygningar (*Open Skies*) är hörnstenar i ett system som baseras på transparens och förutsägbarhet. Under det första halvåret 2012 avstod Ryssland från att implementera stora delar av det uppdaterade Wiendokumentet, vilket främst drabbade verifikationsaktiviteten. I december 2012 tillkännagav dessutom Ryssland att man inte avsåg att delta i ytterligare modernisering av Wiendokumentet om inte förhandlingarna om konventionell rustningskontroll inom ramen för CFE går framåt eller dess framtid förtydligas, detta då de kompletterar varandra.

Hotbilden av storkrig i Europa som försvunnit, den tekniska utvecklingen av militär förmåga och de omstruktureringar de flesta europeiska försvarsmakter genomgått har till del ställt krav på en förändrad form av konventionell rustningskontroll. CFE som baserar sig på två block fokuserar mycket på volymer av

krigsmateriel – volymer som de flesta länder idag underskrider. Den kvalitativa aspekten, vilken idag får sägas vara avgörande för att bedöma militär förmåga, hanteras därmed inte på ett tillfredsställande sätt i CFE eller Wiendokumentet varför moderniseringsbehoven av avtalen kvarstår.

Open Skies har fungerat förhållandevis väl, men under de senaste åren har Cypernfrågan lett till ett politiskt dödläge i *Open Skies Consultative Commission*, vilket riskerar fördragets fortlevnad.

4.4.2 Männsliga fri- och rättigheter

Osses breda säkerhetsbegrepp omfattar, vid sidan av staters säkerhet, även individers säkerhet och rättigheter i den så kallade mänskliga dimensionen. EU försvarar denna dimension i Osse-samarbetet, som även omfattar frågor som mediafrihet, demokrati, tolerans och valövervakning. Inom Osse förekommer en livaktig debatt om dessa frågor; bland annat om valövervakning. Det ryska förhållningssättet skulle försvaga Osses roll inom valövervakning.

Ett ryskt förslag till Europeiskt säkerhetsavtal lanserades av dåvarande president Medvedev 2008. Det ryska förslaget innebar ett legalt bindande avtal som endast omfattade säkerhetsaspekter. Att anamma det ryska förslaget skulle ha inneburit att överge de grundläggande principerna i Helsingforsavtalet och bakom Osses tillkomst, som omfattar både staters och individers säkerhet och rättigheter. Istället omvandlades initiativet till den så kallade Korfuprocessen som sedan ersatts av Helsinki+40, två processer som handlar om Osses framtid och som kommit att avspegla spänningen mellan de som önskar se att Osse ägnar sig mer åt hård säkerhet och de som tillsammans med Sverige värnar Osses breda säkerhetspolitiska bakgrund.

4.5 Andra internationella och regionala organisationer

4.5.1 Afrikanska unionen

Afrikanska unionen (AU) har sedan organisationen bildades 2002 kommit att spela en alltmer central roll i Afrika bl.a. genom att medla i väpnade konflikter, bidra till fredsfrämjande insatser samt i främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter. AU är den primära multilaterala politiska institutionen i Afrika och den främsta organisationen för policykoordinering och främjande av socioekonomisk utveckling, regional integration samt fred och säkerhet. AU har även fått mandat av sina medlemsstater att representera Afrikas intressen på den globala arenan. AU har dock en än så länge begränsad förmåga och otillräckliga resurser att axla de höga förväntningarna om att uppfylla de områden som omfattas av dess mandat. Möjligheten för AU att ta ett större ansvar för afrikansk säkerhet och konflikthantering bygger ytterst på medlemsstaternas politiska vilja att stödja AU och dess kommission samt att genomföra sina åtaganden på nationell nivå. AU förblir i hög grad beroende av extern finansiering.

AU utvecklas som normativ aktör i frågor som rör mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning, ekonomisk diversifiering och regional ekonomisk integration. AU har vidare kommit att spela en allt viktigare roll i att stödja medlemsstaternas ekonomiska och politiska utveckling.

AU har gjort framsteg inom fred- och säkerhetsarbetet, vilket också erhållit mest finansiellt stöd från bidragsgivare. Genom AU har det afrikanska engagemanget till stöd för fred och säkerhet ökat med fredsbevarande operationer i Darfur och i Somalia. AU har beslutat att det ska finnas fem insatsstyrkor (*African Standby Forces*, ASF) på den afrikanska kontinenten, en inom varje region. Strukturen är och bedöms förbli i behov av externt stöd för att kunna genomföra större insatser. För

närvarande får insatsstyrkorna mer stöd från externa bidragsgivare än från AU:s medlemsländer.

AU bygger i hög grad på principen om regional subsidiaritet. De subregionala organisationerna (*Regional Economic Communities*, REC) utgör grundläggande subregionala byggstenar i den framväxande regionala arkitekturen i Afrika. De subregionala organisationerna befinner sig på olika utvecklingsnivåer. Förhållningssätt till och hanteringen av några konflikter har tydliggjort en konkurrenssituation och överlappning mellan AU och de subregionala organisationerna.

De subregionala organisationerna är överlag starkare och mer sammanhållna jämfört med den kontinentala AU. Åtgärder för att utveckla såväl AU:s som de subregionala organisationernas institutionella förmåga och samordningen organisationerna emellan är en förutsättning för mer effektivt samarbete mellan AU och de subregionala organisationerna, vilket i sin tur är en förutsättning för bättre hantering av Afrikas gränsöverskridande säkerhetsproblem.

4.5.2 Association of South East Asian Nations

Association of South East Asian Nations (ASEAN) har tio medlemsstater men också samarbetsformat som inkluderar ytterligare länder. ASEAN:s övergripande mål är att främja ekonomisk tillväxt i medlemsländerna liksom även kulturell och social utveckling samt att främja fred och säkerhet i regionen. En prioriterad målsättning är att bildandet av *Asian Economic Community* till slutet av 2015, men det finns frågetecken kring om samtliga medlemsländer kommer att ha implementerat de åtaganden de gjort för att detta ska bli verklighet. En viktig fråga framöver inom ASEAN kommer också att vara hur organisationen kan bidra till att minska spänningarna i regionen och då inte minst i Syd kinesiska havet. Flera av ASEAN:s medlemsländer är beroende av Kina och det kommer att bli en utmaning att försöka få till stånd en konstruktiv dialog om

mekanismer för konfliktlösning utan att alienera Kina från ASEAN.

Bland samarbetsformat som inte formellt är en del av ASEAN kan nämnas ASEAN+3 som förutom ASEAN-länderna omfattar även Kina, Japan och Sydkorea. Samarbetsformatet *East Asia Summit*, i sin tur, omfattar ASEAN+3 samt Indien, Australien och Nya Zeeland.

4.5.3 Arabförbundet

Arabförbundet har för närvarande 22 medlemmar. Tre stater har observatörsstatus. Medlemskapet är grundat på kulturell tillhörighet. Medlemsstater i Arabförbundet ska samarbeta om ekonomiska angelägenheter, kommunikation, kulturella, konsulära och sociala frågor.

Arabförbundet har tidigare kritiserats och dess stadga anger bl.a. att medlemsstaternas politiska system är interna angelägenheter och att medlemmarna ska avstå från åtgärder avsedda att förändra politiska system. Händelserna i arabvärlden de senaste åren innebar dock att organisationen agerade i interna konflikter på ett tidigare otänkbart sätt, först genom stöd för FN-resolutionen om Libyen och därefter genom engagemanget i konflikten i Syrien. Detta har skett både efter folkliga reaktioner och efter påtryckningar från vissa av förbundets medlemmar.

Förändringarna i arabvärlden har lett till en öppning för förnyelse och reformer inom Arabförbundet. Det är dock osäkert om den politiska viljan finns hos medlemsstaterna för att genomföra större reformer. Det finns även kritik mot Arabförbundets selektiva hantering av omvälvningarna i arabvärlden, t.ex. bristen på agerande i situationen i Jemen eller Bahrain.

4.5.4 Gulfstaternas samarbetsråd

Gulfstaternas samarbetsråd (*Gulf Cooperation Council*, GCC eller *Cooperation Council for the Arab States of the Gulf*, CCASG) är ett politiskt och ekonomiskt förbund mellan Bahrain, Saudiarabien, Oman, Kuwait, Qatar och Förenade Arabemiraten. Till följd av de folkliga upproren i Mellanöstern och Nordafrika har Marocko och Jordanien bjudits in att ansluta sig till samarbetsrådet i syfte att stödja dessa monarkier och GCC:s egen stabilitet.

Inom ramen för GCC sker ett samarbete på det säkerhetspolitiska området. Försvarssamarbetet bygger främst på samövningar, framför allt genom den gemensamma styrkan *Peninsula Shield Force*. Det som tidigare varit ett relativt vilande försvarssamarbete aktiverades under de folkliga upproren i syfte att slå ned på demonstrationerna i Bahrain i mars 2011. Det är oklart vilken roll *Peninsula Shield Force* kommer spela i framtiden.

Bla. mot bakgrund av den upplevda iranska expansionistiska agendan i regionen samverkar GCC-länderna för att utveckla ett eget robotförsvarssystem. Varje stat har anskaffat eller håller på att anskaffa luftvärnsrobotsystem för att kunna bekämpa ballistiska robotar.

4.5.5 Organisationen för kollektiva säkerhetsavtalet

Ett antal av medlemsstater inom Oberoende Staters Samväldet (OSS) ingår i Organisationen för kollektiva säkerhetsavtalet (CSTO), i vilken Ryssland spelar en dominerande roll. CSTO:s medlemsländer² har förbundet sig att inte lösa konflikter sig emellan med militärt våld och att inte ingå i en allians som riktar sig mot ett land som är medlem i CSTO. Angrepp eller aggression mot en medlemsstat ska tolkas som ett angrepp på samtliga medlemsstater. CSTO:s medlemsländer är förenade i

² Armenien, Kazakstan, Kirgizistan, Ryssland, Tadzjikistan, Uzbekistan och Vitryssland.

sin tolkning avseende internationell informationssäkerhet, däribland att informations spridning bör begränsas och regleras i internationella avtal.

Omvälvningarna i Mellanöstern och Nordafrika och farhågorna inför vad som händer i Centralasien efter att världssamfundet militärt drar sig ur Afghanistan 2014 påskyndar integrationsprocessen inom CSTO. Organisationen har bl.a. gått från ett konsensusssystem till majoritetsbeslut. Sedan 2009 finns dessutom en snabbinsatsstyrka inom ramen för CSTO och gemensamma militära övningar genomförs varje år. Ryssland har försökt sprida den militära bördan inom CSTO och har drivit på för att få CSTO erkänt som en regional säkerhetsorganisation enligt FN-stadgan. De flesta av medlemsländerna kommer dock fortsatt att föredra att låta Ryssland bära den huvudsakliga bördan ekonomiskt och militärt och en närmare integration kan öka risken för att Ryssland dras in i eventuella oroligheter i främst Centralasien.

4.5.6 Shanghai Cooperation Organization

Shanghai Cooperation Organization (SCO) bildades 2001.³ Det har varit svårt för medlemsländerna att fördjupa det ekonomiska samarbetet då inte minst Ryssland och i viss mån även de centralasiatiska länderna varit oroliga för att Kina skulle dominera detta. Länderna inom SCO har funnit det enklare att samarbeta kring säkerhet och då främst de hot man definierar som terrorism, separatism och extremism. Inom ramen för detta säkerhetssamarbete anordnas även militära övningar med SCO som samordnande ram och oftast med hot om terrorism och separatism som deklarerat scenario. SCO:s medlemsländer förenas också i synen på informationskrig och internationell informationssäkerhet. De vill inom ramen för främst FN få till

³ Kazakstan, Kina, Kirgizistan, Ryssland, Tadzjikistan och Uzbekistan (Uzbekistan ingick inte i det ursprungliga *Shanghai Five* utan anslöts i och med att SCO bildades).

stånd ett internationellt ramverk som förbjuder informations spridning för att destabilisera andra staters politiska, ekonomiska och sociala system.

5 Norden och Östersjöområdet

Samarbetet mellan de nordiska länderna bygger på geografisk närhet, grundläggande värden, liknande samhällsorganisation och kultur och en delad historia samt en lång erfarenhet av samarbete. Det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet mellan de nordiska länderna kännetecknas av en samsyn om att samarbetet utgår från en likartad säkerhetsmiljö och gagnar gemensamma intressen samt ländernas säkerhet.

5.1 Nordiskt utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete

Den s.k. Stoltenbergrapporten från 2009 har bidragit till att vitalisera det nordiska samarbetet. Flera av förslagen har genomförts eller hanteras vidare inom ramen för befintliga strukturer.

Den nordiska solidaritetsdeklarationen, som antogs 2011, uttrycker de nordiska ländernas vilja att, utifrån gemensamma intressen och geografisk närhet, samarbeta i solidarisk anda för att möta utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningar. Den nordiska solidaritetsdeklarationen nämner särskilt naturkatastrofer och mänskligt genererade katastrofer samt cyber- och terroristattacker. Om något sådant skulle inträffa i ett nordiskt land ska de övriga på begäran av det drabbade landet stödja med relevanta medel. Vidare påpekas att ett intensifierat nordiskt samarbete ska genomföras helt i linje med respektive lands säkerhets- och försvarspolitik och som komplement till

existerande europeiska och euroatlantiska samarbeten. I samband med att solidaritetsdeklarationen antogs beslutades också att den skulle följas upp i form av praktiska åtgärder. Som ett första steg omnämndes samarbete inom digital säkerhet. De nordiska länderna har nu beslutat att etablera ett gemensamt säkert kommunikationsnätverk. Syftet är att på ett säkert sätt utbyta information om hot, sårbarheter och risker för att motverka it-incidenter. Samarbetet syftar även till att gemensamt, kunna analysera uppkomna situationer samt att tillsammans kunna förbereda eventuella åtgärder.

Ett av förslagen i Stoltenberg rapporten rörde deltagande av Sverige och Finland i luftrumsövervakning över Island. I samband med det nordiska utrikesministermötet i Helsingfors hösten 2012 förklarade sig Sverige och Finland vara beredda att delta i luftrumsövervakning över Island 2014. Det svenska deltagandet omfattar övning och träning i samband med Norges luftrumsövervakning första kvartalet 2014. Island, Norge och Danmark välkomnade vid mötet Sveriges och Finlands beredskap att delta. Det svenska deltagandet är ett konkret exempel på fördjupat nordiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete. Det är ett uttryck för solidaritet och en naturlig fortsättning på det övningsarbete som de svenska, finländska och norska flygstridskrafterna har etablerat i norr genom det s.k. *Cross Border Training*-initiativet. 2012 beslutades att Danmark och Sverige också ska etablera ett motsvarande flygövningsarbete. Därutöver finns ett intresse för att fördjupa den utrikes- och säkerhetspolitiska dialogen mellan de nordiska och de baltiska länderna.

5.2 Nordiskt försvarssamarbete

Det nordiska försvarspolitiska samarbetet har en lång historia och ett initiativ till fördjupning togs 2008. Samarbetet kompletterar de nordiska ländernas samarbete med EU, Nato och FN samt andra prioriterade bi- och multilaterala samarbeten.

Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige deltar i det nordiska försvarssamarbetet utifrån sina olika säkerhetspolitiska vägval. De nordiska försvarsmakterna har en likartad ledningsfilosofi, vilket underlättar försvarssamarbetet och skapandet av gemensamma lösningar. Av de nordiska länderna står Island och Norge utanför EU-samarbetet, samtidigt är Norge en viktig samarbetspartner för EU och har bl.a. bidragit med styrkeförmågor till EU:s stridsgrupper (*EU Battlegroups*, EUBG). Danmark deltar inte i EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. För Norge, Danmark och Island utgör den bilaterala relationen till USA och medlemskapet i Nato grunden i respektive lands säkerhets- och försvarspolitik. Sverige och Finland samarbetar med Nato genom samarbetet inom Partnerskap för fred. Därmed finns olika bevekelsegrunder för samarbetet och olikheter i hur respektive land är berett att fördjupa samarbetet. Alla länder betonar dock den goda traditionen av samarbete, det flexibla och lagom stora formatet som bidrar till effektivitet och resultat. Samarbetet har generellt uppfattats som välfungerande. Strukturen har drivit det nordiska samarbetet framåt på flera områden som t.ex. logistik, utbildning, förmågutveckling, gemensam träning och insatser.

Föregångaren till dagens formella samarbete etablerades 1964 med Nordsam FN. Det syftade till att underlätta samordningen mellan de nordiska ländernas bidrag till internationella fredsfrämjande insatser under FN:s ledning. Nordac (*Nord Arms Cooperation*) bildades trettio år senare i syfte att stärka samarbetet på försvarsmaterielområdet. De gemensamma erfarenheterna från insatserna i Bosnien ledde till etableringen av *Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support* (Nordcaps) 1997 som därmed ersatte Nordsam FN. Därmed fördjupades samarbetet inom det fredsfrämjande området, och förberedelser för framtida insatser med gemensamma nordiska förband systematiserades. Den gemensamma viljan att vidga samarbetet till övriga delar av försvarsområdet ledde till etableringen av *Nordic Supportive Defence Structures* (Nordsup) 2008.

I december 2009 slogs Nordac, Nordcaps och Nordsup samman till *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco). Syftet med Nordefco är att föra en bred nordisk försvarspolitisk dialog och stärka det försvarspolitiska samarbetet inom alla delar som inte rör försvaret av det egna territoriet. Ambitionen är att det ska leda till ökad arbetsfördelning och effektivare samverkanslösningar samt bidra till effektivare resursanvändning. Krishanterings- och säkerhetsfrämjande insatser diskuteras liksom allmänna säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Viktigare samarbetsområden inkluderar förmågeutveckling, insatser, personalfrågor samt utbildnings- och övningsverksamhet. Det nordiska samarbetet utgör ett uppmärksammat exempel på regionalt samarbete inom vilket förverkligandet av försvarssamarbetet inom EU och Nato/PFF, t.ex. avseende *Pooling and Sharing* eller Natos *Smart Defence*, sker.

Det finns ett gemensamt intresse av att samarbeta i större utsträckning i syfte att uppnå ökad kostnadseffektivitet. En effektivare materielförsörjning och övningsverksamhet är viktigt. Detta i syfte att sträva efter att skapa mer försvarseffekt av de resurser som satsas på försvarsområdet.

Försvarsberedningen anser att det nordiska samarbetet ger en ökad militär förmåga och en ökad stabilitet och säkerhet i regionen.

5.3 Nordiskt krisberedskapssamarbete

De nordiska länderna uppvisar stora likheter i fråga om vilka hot, risker och sårbarheter som ligger till grund för ländernas arbete med krisberedskap. Naturhändelser och extrema vädersituationer, utbrott av smittsamma sjukdomar, utsläpp av farliga ämnen, större olyckor i transportsystemet, kärnkraftsolyckor, terrorism och attacker mot nätverk och it-system utgör hot som sällan begränsar sig till ett lands

territorium. Ett nordiskt samarbete utgör en förutsättning för att kunna möta gränsöverskridande hot.

De nordiska länderna antog 2009 en deklaration för samarbete för att utveckla samhällets krisberedskap (Hagadeklarationen). I Hagadeklarationen anges att länderna i syfte att åstadkomma ett fördjupat samarbete gemensamt ska undersöka och konkretisera områdena räddningstjänst, övning och utbildning, CBRN-beredskap, kriskommunikation, användning av frivilliga, forskning och utveckling. Inom Hagasamarbetet diskuteras t.ex. möjligheter till utvecklat nordiskt samarbete på området flygmedicinsk evakuering, där erfarenheter från det Svenska nationella ambulansflyget (SNAM) är relevanta. Förutom Hagasamarbetet bedrivs flera omfattande och väl etablerade samarbeten inom hälso- och sjukvård, Nordhels och inom räddningstjänstområdet, Nordred. Inom elförsörjningsområdet återfinns ett viktigt samarbete mellan privata och offentliga aktörer. Barentssamarbetet med tillhörande samarbetsavtal om att bidra med stöd och förebyggande räddningstjänstinsatser, undertecknades 2008 mellan Sverige, Norge, Finland och Ryssland inom ramen för Barentsrådet. Det internationella miljöräddningstjänst-samarbetet till sjöss är omfattande och välutvecklat. Samarbetet bedrivs bland annat mellan Östersjöstaterna inom Helsingforskonventionen, mellan de nordiska staterna inom Köpenhamnsavtalet och mellan Nordsjöstaterna inom Bonnavalet. Även det internationella samarbetet om sjöövervakning i Östersjöregionen är väletablerat. Konkreta samarbeten med civil-militära inslag där Kustbevakningen deltar återfinns inom gränsbevakningssamarbetet på Östersjön. De är *Baltic Sea Region Border Control Cooperation* (BSRBCC) och EU:s pilotprojekt om integrerad sjöövervakning i de nordeuropeiska havsområdena, *Maritime Surveillance North* (Marsuno).

2010 lanserades den s.k. Birkavs-Gade-rapporten som listar 38 förslag på att föra de nordiska och baltiska länderna närmare varandra inom flera sektorer. Ett ökat fokus på nordiskt-baltiskt

krisberedskapssamarbete betonas tydligt. Cybersäkerhet och sjöräddning lyfts särskilt fram.

5.4 Nordiskt-baltiskt försvarssamarbete

Samarbetet mellan de nordiska och baltiska länderna på det försvarspolitiska området har varierat sedan de baltiska staternas självständighet i början av 1990-talet. Inledningsvis syftade samarbetet till att stödja etableringen och utvecklingen av Estlands, Lettlands och Litauens försvarsmakter. Samarbetet, som också omfattade flera andra länder, ägde rum inom ramen för särskilt etablerade fora. I och med Estlands, Lettlands och Litauens medlemskap i Nato avvecklades i stort sett detta samarbete, och ett starkt fokus lades istället på samarbetet inom Nato. Under denna tid utgjordes det nordisk-baltiska försvarssamarbetet huvudsakligen av en säkerhets- och försvarspolitisk dialog samt samverkan inom ramen för fredsfrämjande insatser. Under våren 2010 inbjöd Nordefco de baltiska länderna till ett utökat samarbete inom utbildning, gender- och veteranfrågor. Sedan några år har Estland, Lettland och Litauen emellertid uttryckt en vilja att ingå ett nordiskt-baltiskt försvarssamarbete motsvarande Nordefco. Generellt har samtliga baltiska länder uttryckt att de önskar se ett betydligt bredare och mer långtgående samarbete med Nordefco. Försvarsberedningen bedömer att det nordiska och nordisk-baltiska försvarssamarbetet kan breddas och fördjupas ytterligare.

Lettland och Litauen bidrar till den nordiska stridsgruppen (*Nordic Battle Group*, NBG) under beredskapsperioden våren 2015 vilket kompletterar den tidigare kretsen Sverige, Finland, Norge, Estland och Irland. Genom att inkludera Lettland och Litauen i NBG15 konkretiseras och fördjupas det nuvarande nordiskt-baltiska samarbetet ytterligare.

Sverige har tillsammans med Finland, Norge och Lettland inlett ett fördjupat samarbete i norra Afghanistan inom ramen

för Isaf. Samarbetet som benämns *Nordic Baltic Transition Support Unit* kommer att avslutas sommaren 2014.

5.5 Danmark

5.5.1 Säkerhets- och försvarspolitisk utveckling

Danmarks säkerhets- och försvarspolitiska identitet utgår huvudsakligen från medlemskapet i Nato och den bilaterala relationen till USA. Under den senaste femtonårsperioden har Danmark utvecklats till att vara ett av de Natoländer som tillsammans med USA och Storbritannien mest aktivt engagerat sig i militära insatser. Det danska folkliga stödet för att öka samarbetet med EU är fortsatt lågt och det danska förbehållet rörande EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik bedöms vara kvar under överskådlig tid. Landets geografiska läge och medlemskap i Nato innebär att Danmark gör bedömningen att det inte finns något behov av ett territorialförsvar i traditionell mening.

Regeringens uttryckta intresse för det nordiska samarbetet kan betecknas som ett skifte jämfört med tidigare dansk politik. Det största engagemanget finns i Nordefco. Natos koncept *Smart Defence* tillsammans med *Connected Forces Initiative* utgör grunden för det danska arbetet att uppnå större operativ effekt genom bi- och multilaterala samarbeten.

Den danska regeringen och oppositionen slöt i november 2012 ett avtal om den försvarspolitiska inriktningen 2013–2017. Efter att ha ökat försvarsanslagen från 2005 till 2011 har den danska regeringen beslutat att försvarsanslagen kommer att minska med motsvarande 15 procent av den totala budgeten fram till 2017. Försvarsbudgeten motsvarade 2012 1,41 procent av BNP eller cirka 22 miljarder danska kronor.

5.5.2 Danmark och Arktis

Danmark har för avsikt att även fortsättningsvis upprätthålla en tydlig närvaro på och runt Grönland. Med ökade ekonomiska intressen kopplade bl.a. till mineralbrytning och utvinning av sällsynta jordartsmetaller ser man i Danmark ett ökat behov av närvaro i Arktis.

Danmark förordar ett fördjupat samarbete med Ryssland. Rysslands intresse för Arktis bedöms av Danmark främst ha kommersiella förtecken och uppfattas inte som en säkerhetspolitisk utmaning. Kina har visat ett stort intresse för mineralutvinning på Grönland. Inte minst då de största ej exploaterade fyndigheterna av sällsynta jordartsmetaller utanför Kina finns på Grönland liksom stora fyndigheter av järnmalm och uran.

Grönland är en del av det danska konungariket, men har sedan 2009 ett långtgående självstyre.

Inrättandet av det danska arktiska kommandot i Nuuk visar på den danska ambitionen att upprätthålla närvaro på och runt Grönland. Den amerikanska radar- och satellitkommunikationsbasen vid Thule/Pituffik på nordvästra Grönland är en viktig del av det amerikanska robotförsvaret. Därmed är Grönland även del i Natos strategiska överväganden.

5.5.3 Försvaret

Danmarks prioritering av en strategiskt och operativt rörlig försvarsmakt tillsammans med krav på ett högt operativt tempo i insatser inom given ekonomisk ram har medfört behov av att välja bort förmågor.

Markstridskrafterna ska främst vara dimensionerade utifrån behov kopplade till internationella insatser. Över tiden ska det finnas förmåga att genomföra internationell krishanteringsinsats med upp till bataljonsstridsgrupp samt insatser med transportflyg, stridsflyg och helikoptrar. Marinen ska kunna

bidra med två större enheter. Vidare bibehålls två brigadstaber, en divisionsstab samt en marintaktisk stab. Försvarsavtalet 2013-17 fastslår att Danmark även fortsatt ska upprätthålla en stridsflygsförmåga. Nuvarande F-16 system ska ersättas och Danmark ingår som utvecklingspartner i F-35-samarbetet. Beslut om val av stridsflygplan ska ske under 2015. Värnplikten behålls, men uttaget till värnpliktsutbildning reduceras. Den danska värnplikten omfattar bara grundläggande militär utbildning. Försvarsmaktens insatsorganisation bemannas endast med frivillig anställd personal.

Hot i form av attacker i nätverksinfrastruktur och it-attacker har konkretiserat behovet av en stärkt förmåga att bedriva militära operationer i cybervärlden. Med detta avses både skydd av egen verksamhet- och offensiv förmåga. Den danska försvarsmakten har tilldelats uppgiften att vara sammanhållande för det samlade nationella cybersäkerhetsarbetet.

5.6 Norge

5.6.1 Säkerhets- och försvarspolitisk utveckling

Tre sammanhängande faktorer utgör grunden för norsk säkerhetspolitik: Nordområdet, närheten till Ryssland och medlemskapet i Nato inklusive länken till USA. Norsk utrikes- och försvarspolitik karaktäriseras uttryckligen som intressebaserad vilket innebär att Norges agerande bestäms av hur landet påverkas av internationella skeenden och inom vilka områden som Norge kan ha en roll att spela. Norge har även framgångsrikt verkat som internationell medlare och driver en aktiv nedrustningspolitik. Norge har en lång tradition av deltagande i internationella insatser i FN, EU och Nato.

Den norska säkerhetspolitiken syftar till att värna Norges suveränitet, territoriella integritet och politiska handlingsfrihet. Norges grundläggande säkerhetsintresse är att bidra till en

multilateral världsordning under FN. Huvudmålsättningarna för säkerhetspolitiken är för det första att förebygga krig och framväxten av utmaningar för norsk och kollektiv säkerhet. För det andra att bidra till fred, stabilitet och utveckling av en FN-ledd internationell rättsordning. För det tredje är målsättningen att tillvarata norsk suveränitet, norska rättigheter, intressen och värderingar samt beskydda norsk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påverkan. Slutligen ska Norge tillsammans med allierade försvara Norge och Natoterritorium mot angrepp och säkra samhället mot angrepp från både statliga och icke-statliga aktörer.

Norge eftersträvar ett utvecklat samarbete med Ryssland på försvarsområdet rörande bland annat räddningsövningar och ser inget militärt hot från Ryssland. Samtidigt har den norska regeringen noterat den ryska förmågeutvecklingen och den ökade ryska militära närvaron i det nordliga norska närområdet. Från att ha varit en i praktiken helt sluten gräns har antalet gränspassager över den gemensamma norsk-ryska gränsen i dag passerat 300 000 årligen. Nordområdet har stor strategisk betydelse för både Norge och Ryssland. Närheten till Ryssland innebär att medlemskapet i Nato och samarbetet med USA är en hörnsten i norsk säkerhetspolitik.

Försvaret koncentreras till norra Norge. Man har en ökad marin närvaro i Barentsregionen. Norge är aktivt i att arrangera och delta i multilaterala militära övningar.

Norge är mycket positivt till ett utvecklat nordiskt samarbete, inklusive försvarssamarbete, inom ramen för de begränsningar som de nordiska ländernas olika säkerhetspolitiska val medger. Norge ser framför allt framför sig ett utökat materiel-, logistik- och övningssamarbete mellan de nordiska länderna. Det nordisk-baltiska samarbetet är man positiv till så länge det inte riskerar att urholka kärnan i det nordiska samarbetet.

5.6.2 Norge och Arktis

Nordområdespolitiken har utformats efter det kalla krigets slut och Sovjetunionens fall. Fokus ligger på kultur-, näringslivs- och regionalpolitik, t.ex. ursprungsbefolkningens intressen samt hållbar utvinning och förvaltning av områdets stora resurser av olja och gas, fisk och andra marina havstillgångar och mineraler. Svalbard är en demilitariserad zon i enlighet med Svalbardstraktaten. Norge anser att potentiella konflikter om territorium och resurser är undanröjda genom havsrätten och den så kallade Ilulissatdeklarationen från 2008. I deklarationen enades de fem kuststaterna med sjöterritorium i Norra ishavet om att inom ramen för existerande folkrätt lösa återstående frågor om bl.a. jurisdiktion över olika områden. Norges överenskommelse med Ryssland 2011 om gränsdragningen i Barentshavet är av stor betydelse. Norge fäster stor vikt vid samarbetet inom Arktiska rådet och Barentsrådet.

5.6.3 En breddad syn på hot

Terrorattentaten den 22 juli 2011 i regeringskvarteren i Oslo och på ungdomsläggret på Utøya planerades och genomfördes av en ensam angripare. Totalt mördades 77 människor och många skadades. 22 juli-attentatet uppdagade brister i det norska samhällets beredskap och förmåga att avvärja och skydda sig mot attacker. I 22-juli-kommissionens rapport anges ett antal utvecklingsområden. Det operativa insatsarbetet, särskilt polissamarbetet, fick omfattande kritik. Samtidigt konstateras att det inte rädde någon brist på resurser, snarare att befintliga resurser inte samordnades. I det senaste försvarsbeslutet konstateras att det norska försvaret ska kunna vara berett att bistå polisen med anpassad och lämplig förmåga för att ge stöd till polisens arbete mot terrorism och omfattande kriminell aktivitet. Detta gäller särskilt transportfrågan och möjligheten att använda försvarets helikopterresurser. Uppgiften blir dimensionerande och medför att civila och militära aktörer ska

säkerställa nödvändiga strukturer för operativ samverkan. Vidare kan militära maktmedel, under ledning av polisen, också nyttjas i insatser som involverar norska medborgare.

Den norska ekonomin är beroende av att exportera olja och gas, särskilt till Europa. Norge är en global aktör inom olje- och gasnäringen. De norska oljefonderna blir allt större ägare av aktier i Europa och globalt. Idag bedöms dessa fonder äga motsvarande till 1,5 procent av världens aktier. Detta kan få säkerhetspolitiska implikationer.

Behovet av att skydda produktion, distribution och petroleumproduktionen bedöms som viktigt för säkra leveranser och viktiga intäkter för den norska ekonomin. Vidare kommer skyddet av norska medborgare vilka arbetar globalt inom olje- och gasindustrin att vara en viktig parameter i de nationella säkerhetsövervägandena, något som illustrerades av händelserna i Algeriet i januari 2013.

5.6.4 Försvaret

Det norska försvarets huvuduppgift är att försvara Norge och norska intressen mot externa hot och angrepp. Försvaret ska verka som en krigsförebyggande tröskel och kunna bidra till Natos kollektiva försvar. Det nationella försvaret och försvaret av norska intressen i närområdet betonas. Norge lyfter fram den rationalitet och resurseffektivitet som kan uppnås genom samarbetet i Nordefco. Nato inklusive den bilaterala relationen till USA utgör den säkerhetspolitiska hörnstenen för Norge. Försvarsbeslutet från 2012 syftar till att säkerställa ett flexibelt insatsförsvar för att möta hot i närområdet såväl som i krishanteringsinsatser internationellt.

De säkerhetspolitiska utgångspunkterna i det senaste försvarsbeslutet betonar betydelsen av en starkt förmåga på ett flertal områden. Däribland utvecklad ledning och styrning, reformer av luftförsvaret, modernisering av markstridskrafterna

men även utveckling av cyberförsvaret samt militärens stöd till det civila samhället.

Norge har under 2000-talet succesivt ökat sina försvarsanslag. I den norska försvarsbudgeten 2012 tillfördes 800 miljoner norska kronor. Försvarsutgifterna uppgick 2011 till 1,6 procent av BNP – högst i Norden. Ökningen har syftat till att möjliggöra en modernisering av materielen och fler anställda soldater och sjömän. Norge prioriterar förmågan att samverka med allierade stridskrafter och har en väl utvecklad förmåga att ta emot allierat stöd (s.k. *host nation support*).

Det norska försvaret tillförs modern materiel inklusive nytt stridsflyg (52 F-35 levereras 2016–2030). Armén kommer att prioritera huvuduppgiften att försvara Norge och bidra till kollektiva försvarsåtgärder i Nato. Större vikt läggs vid frivillig anställd personal i insatsorganisationen samtidigt som värnpliktiga även fortsatt kommer att utgöra en viktig del i den sammantagna operativa strukturen. Samträning i brigad och hög tillgänglighet lyfts fram som nyckelförmågor för armén. Hemvärnet har ett yttäckande ansvar och bemannas med lokalrekryterad värnpliktig personal.

5.7 Finland

5.7.1 Säkerhets- och försvarspolitisk utveckling

Finlands säkerhets- och försvarspolitik syftar till att trygga självständigheten, den territoriella integriteten och de grundläggande värderingarna, att främja befolkningens säkerhet och välfärd samt att upprätthålla ett fungerande samhälle.

Finland tryggar sin säkerhet och sitt välstånd genom att aktivt delta i stärkandet av säkerhetsstrukturerna på global och europeisk nivå samt i närområdet. Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är tydligt kopplad till EU-medlemskapet. EU är för Finland en fråga om fundamentala värderingar. Sedan

anslutningen har Finland strävat efter att tillhöra EU-samarbetets kärna. Finland agerar aktivt för att stärka EU:s gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Samtidigt mår Finland även om sina bilaterala relationer med länder som är centrala för världspolitiken och världsekonomin.

Den transatlantiska länken är viktig i finsk säkerhetspolitik. Det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet med USA har utvecklats avsevärt sedan det tidiga 1990-talet. Inte minst återspeglas detta i materielköp som anskaffningen av stridsflygplanet F18C Hornet 1992 och den avancerade långräckviddiga kryssningsroboten JASSM 2012.

I den senaste vitboken, Finlands säkerhets- och försvarspolitik, statsrådets redogörelse 2012, konstateras att eurokrisen lett till att EU befinner sig i en svår situation. Om den interna enigheten försvagas, motsättningarna ökar eller funktionsförmågan minskar inverkar det på EU:s globala roll och därmed också på Finlands internationella ställning. Finland strävar därför efter att på alla sätt stärka EU:s funktionsförmåga och interna enighet.

Det finns en tydlig inriktning från den finska statsledningen om att ytterligare stärka det säkerhetspolitiska samarbetet med grund i den nordiska solidaritetsförklaringen från 2011 och det nordiska försvarssamarbetet. Samarbetet inom ramen för Nordefco ses som en viktig möjlighet att uppnå kostnadseffektiva lösningar och säkerställa militär förmåga. Det beskrivs som ett smidigt sätt att utveckla förmågan att samverka och förbättra interoperabiliteten mellan försvarsmakterna.

Finland strävar efter att utveckla och fördjupa det nordiska samarbetet när det gäller utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Detta stärker de nordiska ländernas roll som internationell aktör och det främjar stabiliteten i Nordeuropa och i de nordliga områdena.

Den finska ambitionen är att engagera Ryssland på ett konstruktivt sätt, bilateralt såväl som i internationella sammanhang. Finland upprätthåller en kontinuerlig dialog med Ryssland på alla nivåer. Ryssland är en av Finlands tre största

handelspartners, rysk turism är omfattande och ryssar utgör den näst största invandrargruppen. Antalet ryssar som besöker Finland har stadigt ökat de senaste åren. Under 2012 översteg antalet gränspassager tio miljoner. Finland importerar också rysk naturgas.

Den finska statsledningen avdramatiserar den ryska militära moderniseringen, även om Rysslands säkerhetspolitiska linje och samhällsutveckling samt utvecklingen av det som i vitboken beskrivs som ”den militära stormaktens väpnade styrkor” följs noga. I vitboken framgår att Rysslands utrikespolitiska linje, samhällsutvecklingen i landet samt moderniseringen av de ryska väpnade styrkorna påverkar Finlands närområde. Det ligger i Finlands intresse att Ryssland integreras i den allmäneuropeiska utvecklingen, det internationella samarbetet och de världsekonomiska strukturerna.

Fokus på Arktis ökar vilket bl.a. tagit sig uttryck i en finsk Arktisstrategi 2010. Strategin inkluderar bl.a. frågor som rör regionens säkerhet, miljö, ekonomi, infrastruktur och ursprungsbefolkningar. Finland understryker den centrala rollen för Arktiska rådet och man vill stärka EU:s arktiska politik. Finland önskar utveckla bilaterala relationer med främst Norge, Sverige och Ryssland rörande Arktisfrågor.

5.7.2 Finland och Nato

Finland har som partnerland ett nära samarbete med Nato. Finland är med i Partnerskap för fred sedan 1994 och i Euroatlantiska partnerskapsrådet sedan 1997. Finland eftersträvar, i nära samverkan med Sverige, ett nära samarbete, informationsutbyte och förhållningssätt gentemot Nato i alla frågor som rör partnerskapet och ett eventuellt framtida medlemskap. Finland har deltagit i bland annat Natoinsatserna i Afghanistan, Kosovo och Bosnien. Vidare deltar Finland sedan 2012 i det reservstyrkeregister som finns knutet till Natos reaktionsstyrka (NRF). Beslut har fattats att delta med bl.a. en

stridsflygdivision (F18 Hornet) och en amfibiestridsgrupp de kommande åren.

Debatten om ett eventuellt framtida Natomedlemskap grundas delvis på en utredning av Utrikesministeriet från 2007 om följderna av ett eventuellt finländskt Natomedlemskap. Utredningen lämnade inte några rekommendationer. I gällande regeringsprogram från 2011 anges att möjligheten att ansöka om medlemskap i Nato kvarstår, men att Finland inte kommer att förbereda någon ansökan under innevarande mandatperiod (2011–2015). Denna inriktning bekräftas i den senaste vitboken. Där konstateras att Finland inte tillhör någon militär allians, men samarbetar med Nato och bevarar möjligheten att ansöka om medlemskap i alliansen. Ett eventuellt medlemskap i Nato bedöms utifrån Finlands egna nationella säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Detta är något tydligare skrivningar jämfört med föregående regeringsprogram från 2007, där det bara talades om att bevara medlemskapsalternativet. Den är även tydligare jämfört med den senaste säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från 2009. I den senare angavs att det ”också i fortsättningen finns starka grunder för att överväga ett finskt Natomedlemskap” och att ”ett omfattande politiskt samförstånd är nödvändigt och beaktandet av medborgarnas åsikt är viktigt när man fattar beslut om ett eventuellt medlemskap”. I den senaste vitboken betonas att Nato utgör hörnstenen i den transatlantiska relationen och att Nato främjar säkerheten och stabiliteten i Europa.

5.7.3 Finsk försvarspolitik och militär förmåga

I vitboken från december 2012 konstateras att Finlands säkerhetsmiljö för närvarande är stabil. Samtidigt kan omvärldens oförutsägbarhet och osäkerhet medföra negativa konsekvenser för säkerheten även i Finland. Landet kan bli föremål för påtryckningar eller användande av maktmedel vid en allmän-europeisk eller regional kris. Det konstateras att hotet om

att använda storskaliga militära maktmedel är litet, men risken kan inte helt uteslutas. Det primära målet för landets försvarsförmåga är att upprätthålla en förebyggande tröskel mot användningen av militära maktmedel och mot hot om att använda sådana.

Den redan påbörjade försvarsmaktsreformen innebär en nödvändig rationalisering. Den finska försvarsmakten står inför strukturförändringar och svåra avvägningsbeslut som påminner om de som Sverige hade att hantera för 10–15 år sedan.

Behovet av en reform har påtalats av försvarsmakten sedan 2004 och noterades i den förra vitboken 2009. Brådskan och omfattningen av reformen ökade i och med beslut om besparingar i statsbudgeten bl.a. innebärande en stegvis neddragning av försvarsanslagen till en nivå 2015 som ligger omkring 10 procent under 2011 års budget. Den finländska försvarsbudgeten var 2012 2,9 miljarder euro vilket motsvarade 1,5 procent av BNP.

Syftet med reformen är att trygga försvarsförmågan och samtidigt skapa balans mellan verksamhet och kostnader. På kort sikt ska inte försvarsmaktsreformen påverka den finska försvarsdoktrinen vars grundpelare är oförändrade: territorialförsvar av hela landet, allmän värnplikt och militär alliansfrihet. Försvarsmaktens uppgifter ska heller inte ändras. Uppgifterna är det militära försvaret av hela Finland, stöd åt civila myndigheter och internationell militär krishantering. Det råder dock en bred enighet om att efter 2015 är det inte balans mellan uppgifterna och resurserna. Då måste mer pengar tillföras om man inte gör justeringar i det tre grundpelarna: territorialförsvar av hela landet, allmän värnplikt och militär alliansfrihet. Nuvarande regering vill dock inte binda upp nästa regering med några utfästelser om mer pengar eller ändrade uppgifter.

Den finska försvarsmakten är emellertid ganska unik i Europa genom att landet behåller ett personellt relativt omfattande mobiliseringsförsvar. Nedskärningar om ca 100 000 personer i den krigstida mobiliseringsorganisationen är dock redan

aviserade. Trots stora besparingar anskaffas materiel som förbättrar existerande, eller till och med ger nya, förmågor samtidigt som betydande reduceringar och nedläggningar genomförs. Värnpliktsförsörjningen hämmas av minskande åldersklasser.

Efter att försvarsreformen genomförts består armén i den krigstida organisationen (efter mobilisering) av 60 000 personer i de prioriterade operativa förbanden och ytterligare 180 000 i territorialförsvarsförband. Värnpliktstiden har kortats och omfattar 5,5 till 11,5 månader beroende på befattning. Cirka 25 000 unga män per år kommer även fortsättningsvis att kallas in för värnpliktsutbildning. Det motsvarar ungefär 80 procent av den manliga årsklassen.

Stridsflyget (F 18 Hornet) genomgår under kommande år en livslängdsuppgradering och tillförs som ovan nämnts avancerad markmålsbekämpningsförmåga. F 18-planen har tidigare inte haft markmålsförmåga och genom anskaffningen av den långräckviddiga roboten JASSM tillförs en unik och mycket avancerad precisionsbekämpningsförmåga. Marinen har en kustnära prägel med fokus på kustförsvar, sjöminröjning och minläggning.

Den separata budgeten för internationella insatser har hittills inte varit föremål för neddragningar. Samverkan med de nordiska länderna prioriteras. För närvarande bidrar Finland till Isaf och UNIFIL samt till EU:s stridsgrupper och Natos reaktionsstyrka.

5.8 Island

Island är Nato-medlem sedan 1949, men saknar som enda Natoland ett militärt försvar. Landets säkerhet bygger i första hand på det bilaterala försvarsavtalet med USA från 1951 och Natomedlemskapet. USA:s åtagande för Islands säkerhet och Natos engagemang i Nordatlanten är följaktligen frågor som tillmätts hög prioritet. Den permanenta amerikanska militära närvaron på Island avslutades 2006. Den ersattes då med en

roterande incidentberedskap med flygstridskrafter från Nato-länderna, s.k. luftrumsövervakning. Närvaron är begränsad till två eller tre veckor per kvartal, resten av tiden sker radarövervakning.

Island har en betydelse för Nato genom att utgöra bas för luft- och havsövervakningen i en linje från Grönland över Island och Färöarna till Skottland. Efter år 2006 har en rysk närvaro med strategiskt bombflyg återupptagits i begränsad omfattning och en ökad marin närvaro i Norra ishavet och Nordatlanten har observerats.

Islands deltagande i internationella insatser sker med civila resurser inom ramen för Nato, FN och EU. Ett förslag till en säkerhetspolitisk strategi ska presenteras av en parlamentarisk arbetsgrupp under 2013. Arbetsgruppen gör en genomgång av Islands säkerhetspolitiska situation sedan USA lämnade sin fasta militära bas i Keflavik. Strategin ska även belysa EU:s betydelse och Natos roll för Islands framtida säkerhet, hur förväntade förändringar i Arktis och nordområdena påverkar Islands säkerhet samt konsekvenserna av tillämpningen av ett brett säkerhetsbegrepp för Islands framtida politik.

Islands närhet till Arktis och beroende av fiske och handelsvägar till sjöss innebär att klimatförändringarna är en viktig faktor i de isländska övervägandena kring det säkerhetspolitiska läget. Strävan är att bidra till att Arktis förblir ett militärt lågspänningsområde och att Arktiska rådet ska utvecklas till ett dynamiskt organ för fredligt samarbete mellan medlemsstaterna. Island har emellertid inom Nato arbetat för att alliansen tydligare ska visa sitt engagemang för Nordatlanten och Ishavet.

För närvarande pågår ett arbete med att utarbeta en ny treårig överenskommelse kring krisberedskapen. Arbetet bedrivs inom ramen för en tvärsektoriell grupp på ministernivå, "krisberedskaps- och säkerhetsrådet" (*Civil Protection and Security Council*). I arbetet tar man bl.a. avstamp i resultaten från den nationella riskbedömning som blev klar 2009 och även erfarenheterna från vulkanutbrottet (Eyjafjallajökull) 2010. En

viktig slutsats från hantering en av den vulkaniska askan 2010 var behovet av en utvecklad organisation för kriskommunikation och behovet av att skapa förutsättningar för en gemensam lägesbild på olika nivåer.

Islands ansökan om EU-medlemskap lämnades in 2009. Medlemskapsfrågan är kontroversiell i Island och frågan ska avgöras i en folkomröstning, sannolikt inte före 2014. Utvecklingen inom EU, framför allt eurosamarbetets utveckling de närmaste åren, samt värderingen av förhandlingsresultatet när det gäller jordbruk och fiske bedöms avgöra frågan om isländskt EU-medlemskap. Om Island blir EU-medlem är dock osäkert.

Konsekvenserna av 2008 års ekonomiska krasch kvarstår trots den återhämtning som skett de senaste åren. Under 2011 vände den ekonomiska tillväxten och trenden är idag försiktigt positiv. Enligt prognoser kommer den positiva trenden fortsätta de kommande åren. Island har återvänt till den internationella kapitalmarknaden och de nordiska "krislånen" har delvis återbetalats i förtid. Kina har på senare år visats ett stort intresse för Island och har idag den största ambassaden i Reykjavik.

Det nordiska samarbetet ses som viktigt. Islands regering söker ökat samarbete när det gäller räddningsverksamhet och miljöskydd till havs. Island efterfrågar Sveriges och Finlands medverkan i Natos luftövervakning av landet vilket ses som ett sätt att fördjupa det säkerhetspolitiska samarbetet i Norden.

5.9 Östersjöområdet

Östersjöregionen är en dynamisk region med ett tilltagande politiskt, ekonomiskt, kulturellt och socialt samarbete. EU-samarbetet är en grund för detta. Samtliga länder runt Östersjön, utom Ryssland, är medlemmar i EU. Regionen är alltmer integrerad, samtidigt som det fortfarande finns regionala skillnader inom framför allt den ekonomiska utvecklingen. Sex av nio strandstater är medlemmar i Nato och har därmed ställt sig bakom alliansens kollektiva försvarsförpliktelser. Trots

avsaknad av direkta militära hot utgör Östersjöregionen tillsammans med de övriga kringliggande Östersjöländerna ett viktigt geostrategiskt område ur ett brett säkerhetsperspektiv. Den ryska enklaven Kaliningrad med sitt geografiska läge mellan flera EU-länder har förutom den säkerhetspolitiska dimensionen även betydelse för Östersjöregionens regionala utveckling.

Det ekonomiska och politiska samarbetet i Östersjöregionen har medfört att regionens stabilitet och säkerhet ökat. EU:s Östersjöstrategi, som beslutades under det svenska ordförandeskapet i EU 2009, har varit och är viktig för att främja tillväxt och handel. Inom ramen för strategin finns även ett prioriterat område som behandlar åtgärder i syfte att förstärka krisberedskapen för större olyckor. Under den senaste tioårsperioden har fartygstrafiken i Östersjön tilltagit vilket är ett resultat av regionens ekonomiska utveckling. Östersjön är en av de mest trafikerade farlederna i världen. Trenden för fartygstrafiken på Östersjön är att numerären är relativt konstant, men att storleken på tonnaget ökar. I varje ögonblick rör sig cirka 2 000 fartyg på Östersjön, och ungefär 15 procent av världens containertransporter sker på Östersjön. Gasledningen Nordstream, som är i bruk sedan 2011, har en kapacitet motsvarar cirka 10 procent av EU-ländernas konsumtion av naturgas. Det finns planer att bygga ut kapaciteten i Nordstream ytterligare. Detta innebär att Östersjöns strategiska betydelse för alla Östersjöländer ökar. Bygget av gasledningen Nordstream samt utbyggnaden av hamnkapaciteten i den ryska delen av Finska viken innebär att Östersjöns betydelse för handel och som transportled för varor ökar, främst energihandeln mellan Ryssland och EU.

Den tilltagande fartygstrafiken har ställt krav på ökad sjöövervakning och informationsdelning mellan berörda länder och aktörer. Sjöbasis är ett operativt system utvecklat av den svenska Kustbevakningen för att samordna civila behov av sjöövervakning och för att förmedla civil sjöinformation (sjölägesinformation och tilläggsinformation) till berörda myndigheter. Suchbas är ett regionalt militärt maritimt system för

informationsutbyte mellan Finland, Sverige, Danmark, Tyskland, Estland, Lettland, Litauen och Polen. Syftet med Suchbas är att effektivisera sjöövervakningen i regionen genom att etablera permanenta strukturer för kontinuerligt informationsutbyte. Länderna kring Östersjön har också sedan 90-talet samarbete rörande röjning av gamla sjöminor från världskrigen.

Sedan 2007 har den militära övnings- och underrättelseverksamheten i Östersjöområdet ökat.

5.10 Baltikum

Natomedlemskapet och den transatlantiska länken utgör fundamentet i de tre baltiska staternas säkerhetspolitik. Natos kollektiva försvarsgarantier och en amerikansk närvaro i Europa ses som garanten för säkerhet. Även EU-medlemskapet ses som säkerhetspolitiskt viktigt. Natomedlemskapet med de kollektiva försvarsåtagandena anses säkra ländernas territoriella integritet och därmed garantera deras oberoende. Natos försvarsplan för de baltiska länderna liksom luftrumsövervakningen ses som viktiga bevis på Natos engagemang i Baltikum. Det finns en oro för konsekvenserna av den amerikanska ombalanseringen mot Asien och Stilla havet. Närheten till Ryssland utgör en bakgrund till det utrikes- och säkerhetspolitiska agerandet. De baltiska staternas försvarspolitiska samarbete har under senare tid utvecklats.

Projekteringen av terminaler för flytande naturgas, (LNG-terminaler) i Lettland och Estland genomförs mot bakgrund av en strävan att bli mindre beroende av energiimport från Ryssland. Likaså kommer kraftledningen Nordbalt mellan Sverige och Litauen att leda till en ökad möjlighet till energidifferentiering i Baltikum.

5.10.1 Estland

Estland ser med oro på Rysslands pågående militära modernisering och den ökade ryska övningsfrekvensen i Estlands närområde. Relationen med grannlandet präglas av ryska anklagelser om diskriminering av den ryskspråkiga minoriteten i landet, vilken utgör drygt 25 procent av befolkningen. För närvarande pågår konsultationer mellan Ryssland och Estland som syftar till att lösa frågan om det utestående gränsavtalet länderna emellan.

Enligt den nya säkerhetsplanen som ska antas under 2013 ska Estlands försvar utvecklas mot ett totalförsvar. Tanken är att landet genom en utvecklad civil-militär samverkan ska öka den totala försvarsförmågan. Estland fäster särskild vikt vid cybersäkerhet. Ett *NATO Center of Excellence, Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*, har etablerats i Tallinn där bland andra Sverige deltar som partnerland. Informationssäkerhet är också ett område där man eftersträvar ett ökat internationellt samarbete. Även energisäkerhet ses som en viktig fråga.

Estland avsätter från och med 2012 två procent av BNP till försvaret och visar också sitt engagemang genom ett flitigt deltagande i internationella insatser. Den estniska försvarsmakten består i fredstid av omkring 3 800 personer. Armén är prioriterad och man avser påbörja en mekanisering av de viktigaste manöverförbanden. Försvarsmaktens mobiliseringsorganisation planeras omfatta 16 000 soldater. Därtill kommer ett hemvärn med 8 000 aktiva. Grunden för personalförsörjningen utgörs av allmän värnplikt.

5.10.2 Lettland

Lettland belyser en breddad hotbild där bland annat hot mot tillgången på strategiska resurser, framför allt energi, framhålls liksom viktiga transporter och infrastruktur. Som en konsekvens

av globaliseringen anses dock hot kunna påverka Lettlands säkerhet oavsett var de först uppstår. Enligt det försvarskoncept som antogs våren 2012 bedöms den militära hotbilden mot Lettland vara låg. Den militära moderniseringen i Ryssland och vad som bedöms vara en hårdnande rysk retorik mot omvärlden, inklusive de baltiska staterna, uppmärksammas.

På energiområdet har ryska företag ett dominerande inflytande vad gäller försörjningen av naturgas i Lettland. Lettland producerar dock egen el från förnybara källor såsom vattenkraft och biomassa. Landet förfogar också över stora underjordiska gaslagringsfaciliteter. Det gör att man under sommaren kan fylla lagren med den gas som behövs under vintern.

Ställningen för den rysktalande minoriteten och det ryska språket i Lettland har utgjort en källa till konflikt mellan Ryssland och Lettland. Av Lettlands ca två miljoner invånare har ca 600 000 rysk etnicitet. Ungefär 60 procent av invånarna med annan etnisk bakgrund än lettisk har lettiskt medborgarskap. Medborgarskapslagstiftningen uppfyller EU:s och OSS:s krav. Den ryska mediapenetrationen är så stark i Lettland att den bland letter uppfattas som ett säkerhetspolitiskt problem.

Den allmänna värnplikten avskaffades 2007. Sedan dess har Lettland en helt professionell försvarsmakt med drygt 5 000 anställda officerare och soldater. Som ett resultat av den ekonomiska krisen halverades den lettiska försvarsbudgeten under perioden 2008–2011. Nu motsvarar den två miljarder svenska kronor vilket motsvarar ungefär en procent av Lettlands BNP. Det nya försvarskonceptet lägger dock fast en utvecklingsplan med en prioriterad materielplan. Planeringen bygger på en höjning av försvarsanslaget med 0,1 procentenheter av BNP per år för att nå två procent år 2023.

Armén dominerar den lettiska försvarsmakten. För närvarande har Lettland trupp i Afghanistan. Sedan 2013 utgör Lettland en del av *Nordic Baltic Transition Support Unit* tillsammans med Sverige, Norge och Finland. Lettland kommer

också att delta i den svenskledda nordiska EU-stridgruppen 2015.

5.10.3 Litauen

Litauen strävar även efter att skapa pragmatiska bilaterala samarbeten med Vitryssland, Ukraina, Polen och Ryssland för att värna den regionala säkerheten men även för att skapa hållbara ekonomiska samarbeten. Litauens ekonomi är till stor del beroende av Ryssland. Ryssland är den största handelspartnern med cirka 25 procent av handeln. Handeln berör framför allt energi men även dagligvaror och petrokemiska produkter. Beroendet av handeln med Ryssland innebär en sårbarhet för ryska beslut om handelshinder och tullbestämmelser samt för gränsöverskridande organiserad brottslighet. En strävan att diversifiera den litauiska exporten finns samtidigt som förhoppningar närms om en ökad handel med Ryssland efter dess inträde i Världshandelsorganisationen (WTO).

Litauen är helt beroende av rysk energi och importerar gas och elkraft motsvarande 80 procent av det nationella behovet. Privatiseringen av infrastruktur för bl.a. produktion och distribution av el, gas och värme har inneburit att ryska intressen etablerat sig som både distributör och leverantör på den litauiska marknaden. Den ryska kontrollen är inte total, men ses som ett allvarligt hot mot den litauiska handlingsfriheten. Omfattande ekonomiska och politiska ansträngningar läggs på att minska det ryska inflytandet över sektorn.

Nato etablerade 2012 sitt *Energy Security Centre of Excellence* i Vilnius. Centret som är kopplat mot *Natos Emerging Security Challenges Division* i Natohögkvarteret kommer att arbeta med säkerhetspolitiska aspekter av energi och energisäkerhet.

Försvarsmakten omfattar cirka 15 000 personer. Armén dominerar helt. Kärnan i armén är 3 000 soldater till detta kommer en frivillig reservstyrka om drygt 4 000 soldater som

kompletterar de stående förbanden. Litauens försvarsbudget har minskat kraftigt och motsvarar nu knappa en procent av BNP. Enligt ett parlamentariskt beslut från 2012 är ambitionen är att försvarsbudgeten på sikt ska motsvara två procent av BNP. Förmåga att ta emot internationell militär hjälp och stärkt underrättelseförmåga utgör två strategiska prioriteringar.

6 Arktis

Arktis förändras på grund av de snabba klimatförändringarna. I Arktis syns klimatförändringarna tydligast. I Arktis går uppvärmningen dubbelt så fort som i övriga världen. Istäcket i Norra ishavet minskar och tunnas ut, liksom inlandsisen på Grönland, som smälter i allt snabbare takt. Även permafrosten på land tinar. De senaste trettio åren har det genomsnittliga området täckt av havsis minskat med en yta motsvarande Danmark, Norge och Sverige tillsammans. Det finns en spännvidd i den observerade issmältningen, men enligt forskningsresultat från *Polar Science Center* vid *University of Washington*, har havsismassan minskat med närmare 80 procent under sommarmånaderna mätt under de senaste trettio åren. Ett annat sätt att mäta klimatförändringen är isens tjocklek, vilken har minskat med mer än 10 procent under perioden enligt *Arctic Climate Impact Assessment*.

Försvarsberedningens bedömning är att issmältningen ger en rad geostrategiska följd effekter. Stora intressen inom energi, sjöfart, miljö och säkerhet skapar nya möjligheter men kan också leda till en konkurrens som skulle kunna inverka negativt på den säkerhetspolitiska utvecklingen i Arktis.

Arktisregionen är på väg att öppnas för sjöfart. De två viktigaste transoceaniska rutterna är Nordostpassagen och Nordvästpassagen samt på sikt en möjlig rutt rakt över Nordpolen. Några av dessa är upp till 40 procent kortare än de som idag används mellan Asien och Europa, runt Afrikas sydspets eller genom Suezkanalen. Ett mer omfattande utnyttjande av dessa rutter förutsätter stora investeringar

avseende isgående fartyg, lotsning, farledsutmärkning, räddningstjänst, sjömätning, och miljöskydd. Även Barentsregionen påverkas av denna utveckling. Förutom sjöfarten genom de Arktiska sjöområdena har också energi- och mineralprospektering, energiutvinning, oceanografisk forskning och sjömätning samt kryssningsturism ökat på senare år.

US Geological Survey uppskattar att ca 30 procent av den globala oupptäckta tillgången på naturgas och ca 10 procent av den globala oupptäckta tillgången på olja kan finnas i de arktiska sjöområdena. Den ökande närvaron kommer att ställa krav på omfattande sök- och sjöräddningsförmåga, miljöräddningstjänst till havs i arktiskt klimat och övrigt krisberedskapssamarbete.

Även om isen minskar kommer energi- och mineralutvinning att vara kostsam, komplicerad och krävande. Den är förknippad med stora miljörisiker då naturen är mycket känslig. Det är därför svårt att bedöma om och hur dessa fyndigheter kommer att utvinnas och vilka säkerhetspolitiska konsekvenser det kan medföra.

Den militära närvaron har anpassats till den svåra arktiska miljön. Det handlar idag främst om att berörda stater moderniserar de befintliga styrkorna för att möta de miljömässiga, ekonomiska och politiska utmaningar som den arktiska regionen står inför. Den militära aktiviteten är till stor del fokuserad på att hävda suveränitet och värna om jurisdiktion och suveräna rättigheter. Ryssland har med Norra marinens baser i Murmanskområdet, inklusive en stor del av landets strategiska kärnvapenförmåga, ett särskilt säkerhetspolitiskt intresse för regionen. Även Kina ökar sin närvaro i området.

6.1 Arktiska rådet

Samarbetet i Arktis präglas av brett samförstånd och låg konfliktnivå trots att det finns betydande utmaningar. Flera bilaterala och multilaterala samarbeten utvecklas för att söka hantera de betydande gemensamma intressena rörande energi,

fiske, sjöfart, miljö och säkerhet. Det övergripande säkerhetspolitiska klimatet i Arktis är i stor utsträckning avhängigt relationen mellan Ryssland och USA.

Arbetet i Arktiska rådet ger ett tydligt säkerhetspolitiskt mervärde, forumet diskuterar särskilt det breda säkerhetsbegreppet. Det svenska ordförandeskapet 2010-2013 har prioriterat arbetet med att utveckla rekommendationer om beredskap inför och förebyggande av eventuella oljeutsläpp samt med att utveckla ett instrument för att säkra de arktiska staternas samordning och kapacitet vid dylika händelser.

Vid utrikesministermötet 2011 i Nuuk, Grönland, undertecknades ett samarbetsavtal om sök- och sjöräddningsoperationer i Arktis. Det är det första juridiskt bindande avtalet inom ramen för Arktiska rådet.

I maj 2013 lämnade Sverige över ordförandeskapet i Arktiska rådet till Kanada. Samtidigt färdigställdes en deklaration av det arktiska arbetet, Kirunadeklarationen. Vid mötet ingicks ett rättsligt bindande avtal om beredskap för och insatser vid oljeföroreningar. Indien, Italien, Japan, Kina, Singapore och Sydkorea valdes in som observatörsstater.

Försvarsheferna i de arktiska länderna möttes i april 2012 för första gången i ett arktiskt format. Diskussionen gällde främst stöd till civil krishantering och civila myndigheter avseende bl.a. räddningsverksamhet. Det militära samarbetsformatet bedöms som fortsatt viktigt.

Förutom Arktiska rådet utgör Barentsrådet (*Barents Euro-Arctic Council*, BEAC), den Internationella sjöfartsorganisationen (*International Maritime Organization*, IMO) samt kontinentalsockelkommittén viktiga strukturer för att främja samarbetet i Arktis.

Försvarsberedningen anser att utvecklingen i Arktis är av stor vikt för svensk och global säkerhet.

6.2 Närområdet, Arktis och havsrättskonventionen

Arktis havsområden med dess unika miljö regleras av folkrättens regler och är tillämpliga här på samma sätt som i andra havsområden. Förenta nationernas havsrättskonvention (*United Nations Conference on the Law of the Sea, UNCLOS*) återger den viktiga folkrättsliga principen om havens frihet, inklusive rätten till sjöfart. Den speglar regler om suveränitet, jurisdiktion och rättigheter i olika delar av havet och fastställer viktiga regler för skyddet av den marina miljön. Av de åtta arktiska staterna (Danmark, Finland, Island, Kanada, Norge, Ryssland, Sverige och USA) är samtliga utom USA part i UNCLOS. USA erkänner dock de flesta av UNCLOS regler som sedvanerätt.

På senare år har särskild uppmärksamhet riktats mot kontinentalsockeln i Norra ishavet. Alla kuststater har rätt till en kontinentalsockel på 200 nautiska mil. De suveräna rättigheterna till kontinentalsockeln kräver inget anspråk eller någon deklaration av kuststaten, utan rätten till en kontinentalsockel följer av att den anses vara en naturlig förlängning av kuststatens landterritorium. Endast den del av kontinentalsockeln som ligger under territorialhavet är att betrakta som suveränt territorium. Efter närmare 40 år av oenighet undertecknade Norge och Ryssland den 15 september 2010 ett avtal om avgränsning och samarbete i Barents hav och Norra ishavet. Avtalet trädde i kraft den 7 juli 2011. Genom avtalet har Ryssland och Norge kommit överens om avgränsningen mellan ländernas kontinentalsocklar samt om hur eventuella gränsöverskridande naturtillgångar ska fördelas.

7 Europa

Europa präglas av integration, ömsesidiga beroenden och samarbete. Gemensamma värderingar och intressen ligger till grund för att den utvecklingen ska fördjupas och spridas till angränsande regioner, något som ytterligare kan stärka säkerheten i Europa. Europeisk integration främjar frihet och fred. Integrationen är en motvikt mot splittring och konflikter. EU är en motor i processen genom den breda omfattningen som involverar samtliga politikområden. EU:s utvidgnings- och integrationsinstrument är stabiliserande.

Den ekonomiska krisen har ställt Europa inför en rad utmaningar. Populism, arbetslöshet och social oro sprider sig och är tilltagande utmaningar för Europas länder. Inom det ekonomiska området växer sig samarbetet starkare. Samtidigt görs i vissa fall försök att skydda hemmamarknader mot bakgrund av nationella intressen. Vilka val Europas länder gör får påverkan på den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen.

7.1 Säkerhet i Europa

Det finns fortfarande olösta konflikter i Europa t.ex. på västra Balkan och i Sydkaukasien. Mest oroande är avsaknaden av framsteg i konflikterna i Georgien och mellan Azerbajdzjan och Armenien om området Nagorno-Karabach. Inte heller finns några tecken på en nära förestående lösning av konflikten om Transnistrien i Moldavien. I Nordkaukasien pågår något som

kan beskrivas som en lågintensiv konflikt inom Rysslands gränser. Samtidigt leder förändringarna i Mellanöstern och Nordafrika till utmaningar för Europa. Som tidigare nämnts har det visat sig svårt att få till stånd ett nytt konventionellt rustningskontrollavtal i Europa för att ersätta CFE-avtalet från 1990.

Hotbilden mot Europas länder är komplex och påverkar flera samhällsområden. Risker, hot och sårbarheter är alltmer transnationella i sin karaktär. Bland dessa kan nämnas cyberattacker, internationell brottslighet inklusive terrorism samt hot mot transport- och energiflöden. Andra hot mot befolkningens säkerhet finns i form av t.ex. naturkatastrofer, epidemier och avbrott i vital infrastruktur som vatten-, el- och livsmedelsförsörjning. Det är tydligt att globaliseringen skapar både nya möjligheter och nya utmaningar som kan innebära fördjupade samarbeten mellan regionens länder.

Den ekonomiska tyngdpunktsförskjutningen mot Asien, USA:s ombalansering mot Stilla havet och Asien samt utmaningarna i södra och östra Europa skapar en dynamisk och svårförutsägbar säkerhetspolitisk utveckling för Europa. Spänningen mellan Turkiet och Cypern får återkommande konsekvenser framför allt för samarbetet inom EU och mellan EU och Nato. Utvecklingen på västra Balkan, i östra Europa och i Nordafrika och Mellanöstern samt relationerna med Turkiet och Ryssland, liksom utvidgningsprocessen, kommer fortsatt utmana EU. Hur EU agerar kommer att påverka dess trovärdighet som säkerhetspolitisk aktör och integrationsfrämjare. Att hitta nya samarbetsformer och dialogfora eller gjuta nytt liv i redan befintliga mötesformat med Ryssland om säkerhet i Europa, kommer också att vara en viktig uppgift framöver.

7.2 Västra och centrala Europa

Integrationen i västra och centrala Europa fortsätter. Mycket talar för att den ekonomiska krisen och behoven av grundläggande reformer i vissa länders skatte- och välfärdsystem under många år framöver kan komma att begränsa ambitionerna inom det säkerhetspolitiska området. De ekonomiska åtstramningarna kommer sannolikt att leda till en fördjupad integration och samarbeten inom det ekonomiska området. Det finns emellertid betydande åsiktsskillnader mellan de tongivande länderna i Europa om hur och i vilken takt detta ska ske.

Säkerhetspolitiskt kommer Nato fortsatt att utgöra grunden för de flesta ländernas säkerhetspolitik. Det kommer dock fortsatt att finnas behov av krishanteringsinsatser i både Natos och EU:s regi. Samarbeten mellan enskilda länder eller grupper av länder har redan etablerats och kommer sannolikt att följas av flera. Det fransk-brittiska samarbetet inom en rad kritiska militära förmågeområden kan bidra till att vidmakthålla en tillräcklig europeisk förmågebredd och militärteknisk bas. Samarbetet kan i vissa delar inkludera andra länder och det kan i sig också motivera andra liknande samarbeten.

7.2.1 Tyskland

Tyskland är världens fjärde största ekonomi och näst största exportör vilket gör Tyskland till en global, inflytelserik ekonomisk aktör. Som EU:s starkaste ekonomi och drivmotorn i eurozonen ser Tyskland hanteringen av eurofrågan som en viktig säkerhetspolitisk fråga. Landet är en central aktör i den europeiska finansiella krishanteringen.

Tyskland är tongivande inom det europeiska samarbetet. Tyskland är i grunden positivt till att utveckla den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, men den politiska energin att driva på en europeisering av försvarspolitik är begränsad. Europas säkerhetsintressen kan enligt Tyskland bäst främjas

genom det transatlantiska samarbetet, något som Tyskland bidrar till att utveckla och stärka. För Tyskland är alliansens partnerskapspolitik viktig för att bygga säkerhet och förtroende i närområdet.

Efter Tysklands enande 1990 skedde en ökning av landets deltagande i internationella fredsfrämjande insatser. En stark preferens finns för att agera multilateralt inom Nato, EU eller FN och med mandat från säkerhetsrådet. Trots detta och engagemanget i Afghanistan kvarstår en återhållsam syn på militära interventioner. Att Tyskland valde att avstå från att delta i Libyeninsatsen är ett exempel på detta. Men bilden är inte entydig. Till exempel finns en större acceptans hos befolkningen för Isaf-insatsen nu än för några år sedan och Tyskland minskar sitt Isaf-bidrag långsammare än länder som Storbritannien och Frankrike. Bedömningen är dock att det kommer att förbli svårare i Tyskland än i de flesta andra europeiska länder att få stöd för deltagande i nya militära insatser.

Tyskland ser inget militärt hot i närområdet under överskådlig tid. Det finns en ökad oro för en negativ politisk och ekonomisk utveckling i Ryssland, vars effekter kan få en negativ inverkan på europeisk säkerhet i vid mening. Ryssland är en viktig handelspartner för Tyskland, särskilt som energileverantör.

7.2.2 Frankrike

Frankrike är världens femte största ekonomi och upprätthåller militär närvaro i Europa, Asien, Afrika och Latinamerika. Den franska regeringen betonar i den senaste vitboken från 2013, betydelsen av politisk, solidarisk och ekonomisk integration i Europa. Frankrike är tillsammans med Tyskland och Storbritannien Europas största ekonomier. Eurokrisen påverkar i stor utsträckning fransk politik. Frankrike är den näst största bidragsgivaren till den europeiska stabilitetsmekanismen, men samtidigt har landet en dalande ekonomisk tillväxt och en allt

större arbetslöshet. Den franska försvarsbudgeten är satt under press och man söker bi- och multilaterala samarbeten. Av vitboken framgår att den franska försvarsbudgeten kommer att frysas på dagens nivå de kommande åren (31 miljarder euro). Enligt vitboken är ambitionen att avdela motsvarande 1,76 procent av BNP årligen mellan 2014 och 2019.

I och med återinträdet i Natos militära samarbete upplever Frankrike att dess inflytande och påverkansmöjligheter har ökat. USA:s ombalansering till Stilla havet och Asien leder enligt fransmännen till slutsatsen att Europa måste kunna hantera säkerhetspolitiska utmaningar i sitt närområde på egen hand.

Frankrike värnar sin säkerhetspolitiska självständighet, vilket präglar landets deltagande i multilaterala strukturer. Under senare år har Frankrike tydligare betonat den transatlantiska länken samt vikten av att EU och Nato kompletterar varandra. Återinträdet i Natos militära samarbete är ett tydligt uttryck för detta.

Frankrike och Storbritannien är de två europeiska kärnvapenstaterna. Frankrike deltar dock inte i Natos kärnvapensamarbete. Att säkerställa exklusiv nationell beslutanderätt över de franska kärnvapnen är och förblir en strategisk prioritering. Frankrike är permanent medlem av FN:s säkerhetsråd.

Frankrike identifierar flera säkerhetspolitiska utmaningar som till exempel terrorism, spridning av massförstörelsevapen, cyberhot och tillgången till energiresurser. Industrispionage mot vital teknologi och kunskap utgör ett växande problem. I vitboken lyfts också Europas närområde och de utmaningar som finns där fram som säkerhetspolitiska problem. Sahelområdet betonas särskilt. Förskjutningen av ekonomisk, militär och diplomatisk makt till Asien och ökade försvarsbudgetar i BRIC-länderna är enligt Frankrike en oroande tendens som skulle kunna förändra den säkerhetspolitiska balansen i världen.

Det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet är en viktig komponent i den franska säkerhetspolitiken och landet ser gärna fler EU-insatser. Den franska ledningen är bekymrad

över övriga medlemsstaters varierande intresse för att utveckla och använda det gemensamma säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet som ett strategiskt instrument. Ett mer omfattande industrisamarbete och europeiskt militärt förmågesamarbete är enligt Frankrike avgörande för att fortsätta utveckla GSFP och för att bättre kunna planera och genomföra militära operationer i EU-kontexten.

7.2.3 Storbritannien

I brittisk säkerhetspolitik betonas den transatlantiska länken framför andra samarbeten. I fråga om utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga understryks vikten av att undvika onödig duplicering i förhållande till Nato. Kärnvapeninnehavet utgör fortfarande en central del av Storbritanniens säkerhetsdoktrin. Storbritannien är permanent medlem av FN:s säkerhetsråd.

Den inrikespolitiska debatten i Storbritannien domineras av den ekonomiska dagordningen och regeringen prioriterar budgetkonsolideringen. Omfattande åtstramningar och nedskärningar inom den offentliga sektorn har ökat kraven på effektiv användning av resurserna. Konsekvenserna är kännbara även på det försvars- och säkerhetspolitiska området inklusive materielförsörjning och personal. Storbritannien har dock EU:s största försvarsbudget i absoluta tal och bedöms fortsatt att ha detta trots möjliga kommande reduceringar. Som andel av BNP avdelar Storbritannien fortsatt över två procent till försvaret.

År 2014 kommer en folkomröstning att äga rum om Skottlands eventuella självständighet, vilket beroende på utfallet kan få betydande försvarspolitiska och försvarsekonomiska konsekvenser, särskilt för Storbritanniens basering av kärnvapenbestyckade ubåtar. Premiärminister Cameron har öppnat för en folkomröstning rörande Storbritanniens förhållande till EU.

Storbritannien eftersträvar starka bilaterala och multilaterala samarbeten för sin försvars- och säkerhetspolitik. USA är

Storbritanniens utan jämförelse viktigaste allierade. Nato förblir hörnstenen, men ökad vikt läggs också vid att utveckla samarbetet med andra partners. Initiativet till Norra gruppen är ett exempel på utvecklingen av nya, mindre och, i brittiska ögon, mer effektiva partnerkonstellationer. I Norra gruppen deltar de nordiska och baltiska länderna samt Storbritannien, Polen, Tyskland och Nederländerna. Efter Nato prioriteras bilaterala försvarssamarbeten och därefter EU och den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken. Storbritannien ska ge stöd till GSF-opsatser förutsatt att dessa ligger i det nationella intresset, bedöms ha ett mervärde och har en tydlig målsättning. Den brittiska uppfattningen är att EU bör fokusera på de civila och civil-militära områdena där EU anses ha en unik kompetens och kan bidra med ett tydligt mervärde.

Landet ser inget militärt hot mot brittiskt territorium under överskådlig tid. Snarare utgör internationell terrorism, cyberattacker och svåra naturolyckor exempel på mer omedelbara hot mot brittisk säkerhet. Dock finns det militära konflikter mellan stater eller ickestatliga aktörer som kan kräva brittiskt militärt deltagande och landet stöder fortsatt en stark kollektiv försvarsgaranti inom Nato. Civilt och militärt deltagande i internationell konflikthantering är en central utrikespolitisk fråga. Relationen till Ryssland har varit ansträngd under flera år främst som ett resultat av Litvinenkoaffären.

7.2.4 Polen

Polen har utvecklats till en av de viktigaste aktörerna i Europa i kraft av sin storlek och sin växande ekonomi. Polens utrikespolitiska prioriteringar är nära kopplat till landets integration med EU och Nato samt till att bygga långsiktiga och stabila förbindelser med grannländerna. Av särskild vikt är det bilaterala samarbetet med USA. Polens nationella säkerhetsstrategi vilar på tre pelare: ett stärkt nationellt försvar samt medlemskap i Nato och EU. Terrorism, cyberhot och

asymmetriska hot innebär att Polen ökat sitt internationella samarbete för att möta de utmaningar de medför.

Polen eftersträvar att bli en tongivande aktör i EU-samarbetet. För Polen har EU varit en avgörande faktor för landets ekonomiska och sociala utveckling. Som enda EU-land har Polen visat en positiv tillväxt under hela den globala ekonomiska krisen. Polen vill stärka den gemensamma säkerhets- och försvarsförmågan inom ramen för GSFP. Det är av polskt intresse att EU och Nato eftersträvar komplementaritet.

Polen är en aktiv allierad. Nato är grunden för den polska säkerhets- och försvarspolitiken och är den viktigaste garanten för polsk säkerhet. Den polska uppfattningen är att Nato ska prioritera arbetet med att försvara Natoländernas territorium och i större utsträckning fokusera på alliansens kärnuppgift – den kollektiva försvarsgarantin.

Polen är drivande inom det så kallade Weimarsamarbetet tillsammans med Tyskland och Frankrike. Samtidigt eftersträvar Polen en regional försvarssamverkan genom Visegradsamarbetet med Tjeckien, Ungern och Slovakien. Polen har även ett intresse för att öka säkerheten i Östersjön. Polen följer noga utvecklingen i Ukraina och Vitryssland samt i de baltiska staterna. Genom samarbete med dessa länder vill Polen stärka den regionala stabiliteten. Tillsammans med Sverige tog också Polen initiativ inom EU till det Östliga partnerskapet, som är en utveckling av EU:s grannskapspolitik. Den syftar till att främja ett närmande till EU för Ukraina, Moldavien, Vitryssland, Georgien, Armenien och Azerbajdzjan.

Relationerna till Ryssland är viktiga men av historiska skäl komplicerade. Polen följer noga rysk politiskt och militär utveckling. Ett militärt hot från Ryssland betraktas som osannolikt under överskådlig tid. Rysslands agerande i Georgien medförde att Polen fokuserar mer på ett starkt nationellt försvar och att samarbetet med Nato intensifierades.

7.3 Sydeuropa

Södra Europa präglas av ekonomisk kris, politiska problem och instabilitet i södra Medelhavsregionen. Detta kan sammantaget leda till svåra utmaningar för världssamfundet och framför allt för övriga Europa. Den ekonomiska och politiska krisen riskerar också att få spridningseffekter till andra delar av Europa. Värst är krisen i Grekland och dess väg ur denna kris kommer att ta många år. Men även andra ekonomier i eurosamarbetet, t.ex. Italien, Spanien och Portugal, brottas med betydande problem såsom hög arbetslöshet, vikande tillväxt och höga statsskulder.

Dessa länders regeringar kommer att prioritera att stärka den inhemska ekonomin, men står också inför betydande säkerhetspolitiska utmaningar. Länderna i Sydeuropa brottas med transnationella säkerhetsfrågor som organiserad brottslighet, terrorism och illegal invandring. Ländernas geostrategiska läge kan också komma att ställa dem inför nya utmaningar vad gäller att hantera eventuella nya konflikter i norra Afrika och östra Medelhavet. Italien och Spanien prioriterar tydligt den transatlantiska länken och Italien var under Natooperationen i Libyen det viktigaste basområdet för flygoperationerna.

Samtidigt finns fortsatt olösta problem och politiska spänningar inom och mellan länderna på Västra Balkan. EU-närmandet och den politiska utvecklingen i Bosnien och Makedonien präglas för närvarande av stagnation. Normaliseringsprocessen mellan Serbien och Kosovo, trots vissa initiala framsteg, kan väntas bli relativt utdragen. En svag ekonomisk utveckling och utbredd korruption påverkar stabiliteten i regionen negativt. Mot denna bakgrund finns det förväntningar om att världssamfundet och EU bibehåller ett engagemang på Västra Balkan under överskådlig tid.

7.4 Östra Europa

Ukrainas demokratisering har i viss mån bromsat in och landet har betydande ekonomiska problem med en negativ handelsbalans, en minskande valutareserv och en svag egen valuta. Ukraina har dessutom en stor utlandsskuld och kommer att behöva ytterligare lån framöver från t.ex. Internationella valutafonden. Ett alternativ för Ukraina är att vända sig till Ryssland för hjälp, men även de ryska villkoren kan komma att bli svåra för den ukrainska ledningen att gå med på.

Ukrainas säkerhetspolitiska vägval präglas av det geografiska läget mellan Ryssland och EU, men också av en växande insikt om det egna landets storlek och strategiska läge. Enligt den nationella säkerhetsstrategin och Ukrainas militärdoktrin, ska Ukraina stå utanför militära allianser och vara militärt självförsörjande. Mycket få åtgärder har dock vidtagits för att omsätta dessa principer i praktiken. Landet har ömsom eftersträvat en nära relation med EU och Nato, ömsom sökt öka samarbetet med Ryssland. I förlängningen strävar man efter ett EU-medlemskap. De ukrainska väpnade styrkorna har länge varit överdimensionerade och underfinansierade. Hittills har reformarbetet gått trögt men en omstrukturering planeras med målbild 2017. År 2012 ökade försvarsbudgeten med 24 procent men Ukrainas ekonomiska utveckling kan dock leda till att försvarsbudgeten återigen minskas.

Före presidentvalet 2010 fanns vissa försök till ett närmande mellan Vitryssland och EU. Sättet på vilket valet genomfördes fick dock hård internationell kritik. Sedan dess har de auktoritära tendenserna förstärks. Det finns inga tecken på en demokratisering och situationen vad gäller mänskliga rättigheter har förvärrats. Det har lett till betydligt försämrade relationer mellan Vitryssland och EU samt att EU infört nya och skärpt existerande sanktioner mot Vitryssland. Vitrysslands ekonomi försvagades dels av den ekonomiska krisen 2009, dels som en följd av en oförsiktig ekonomisk politik efter presidentvalet 2010. Det finns inga tecken på att landets ledning skulle vara

redo att införa de långtgående reformer som Internationella valutafonden kräver för att bevilja nya långfristiga lån. Det har lett till att Vitryssland ökat sitt ekonomiska beroende av Ryssland.

På ett formellt plan ingår Vitryssland i samtliga samarbetsorgan som etablerat under det paraply som Oberoende staters samväldet utgör. Det finns ett väl utvecklat försvarssamarbete med Ryssland. Samarbetet är mest utvecklat inom luftförsvarsområdet och det förstärks genom det regelbundna vitryska deltagandet i ryska strategiska övningar som också till del genomförs på vitryskt territorium.

Moldaviens regering vill närma sig EU och i förlängningen bli medlem. Relationerna har fördjupats de senaste åren, bland annat genom förhandlingar om ett associeringsavtal. Samtidigt finns krafter i och utanför Moldavien som verkar för att landet i högre grad bör närma sig de av Ryssland ledda euroasiatiska samarbetsstrukturerna. I utbrytarregionen Transnistrien i östra Moldavien, som kontrolleras av en *de facto*-regim, finns stora problem kopplade till bristen på respekt för mänskliga rättigheter och organiserad brottslighet. Ryssland har sedan sovjettiden fortfarande kvar militära förband i området, och har inte levt upp till åtaganden om tillbakadragande. Förhandlingar om en lösning av konflikten äger rum i det s.k. ”5+2-formatet” där företrädare för Moldavien och för *de facto*-regimen i Transnistrien ingår tillsammans med Ryssland, Ukraina och Osse, och med EU och USA som observatörer.

Situationen i Sydkaukasien (omfattande Armenien, Azerbajdzjan och Georgien) har sedan Georgienkriget 2008 varit jämförelsevis lugnt. Regionen lider dock av ett kroniskt säkerhetsunderskott och regionens utdragna konflikter är på intet sätt lösta.

För att minska konfliktrisen krävs lösningar på de djupliggande problem som är grunden till de etniska konflikterna och motsättningarna i området. Bland dessa problem kan nämnas organiserad brottslighet, trafficking samt underutvecklade ekonomier och styrelseskick. Mäktiga grannar som Ryssland,

Turkiet och Iran engagerar sig i regionen och driver en alltmer aktiv politik för att främja sina respektive, ofta oförenliga, nationella intressen. Samtidigt har internationella organisationer som varit engagerade i att försöka finna lösningar på konflikterna och stärka säkerheten i regionen försvagats på grund av tilltagande spänningar inom organisationerna. Detta är en region i EU:s omedelbara närhet där beredningen bedömer att en stor risk finns för en större väpnad konflikt med potential att dra in flera grannländer i händelseförloppet.

Georgien strävar efter medlemskap i EU och uttryckte 2002 sin vilja att bli Natomedlem. I praktiken har dock den olösta konflikten om Abchazien och Sydossetien skjutit Georgiens Natomedlemskap på framtiden. Alltsedan självständigheten 1991, har Georgien brottats med att flera områden inom landet sökt utträde. Av dessa har Georgien i praktiken förlorat kontrollen över Abchazien och Sydossetien som ett resultat av kriget mellan Georgien och Ryssland i augusti 2008. Kriget ledde till att såväl Abchazien och Sydossetien förklarade sig självständiga samt att Ryssland och ytterligare ett par stater erkände dem som självständiga stater. Situationen är fortsatt spänd och Ryssland har också stärkt sin militära närvaro i Abchazien och Sydossetien. Genom de så kallade Genevesamtalen samlas parterna i konflikterna samt representanter för EU, Osse, FN och USA, men mycket få tecken finns på att en lösning skulle kunna nås. Det ryska militära intrånget i Georgien var ett brott mot FN:s våldsförbud och en kränkning av Georgiens territoriella integritet och den fortsatta militära närvaron strider mot folkrätten.

Området Nagorno-Karabach var i Sovjetunionen en autonom oblast inom rådsrepubliken Azerbajdzjan, men armenierna var i majoritet bland befolkningen i oblasten. Konflikten började redan 1988 när Nagorno-Karabach förklarade sig självständigt. En väpnad konflikt bröt ut 1990 och upphörde först i och med ett avtal om eldupphör 1994 – ett avtal som övervakas av Osses Minskgrupp, som leds av Ryssland, USA och Frankrike. Då hade Armenien tagit kontroll över Nagorno-Karabach samt över sju

angränsande områden i Azerbajdzjan. Inget land, inte ens Armenien, har erkänt Nagorno-Karabachs proklamerade självständighet. Det finns ingen fredsbevarande mission i området och eldupphöravtalet, som var tänkt som en interimslösning, har i praktiken gällt alltsedan 1994 som status quo.

Varken den skottlösning som återkommande förekommer längs med den så kallade kontaktlinjen eller den hårda retoriken mellan Armenien och Azerbajdzjan utgör de största riskerna för en ny väpnad konflikt. Snarare har maktbalansen mellan Armenien och Azerbajdzjan förändrats när Azerbajdzjan successivt blivit ekonomiskt och militärt starkare. Azerbajdzjan har haft en stadig ekonomisk tillväxt sedan slutet på 1990-talet tack vare landets stora tillgångar på gas och olja och har kontinuerligt kunnat öka sin försvarsbudget. Budgetåret 2011 var den större än Armeniens hela statsbudget. Den militära förmågan har troligen inte ökat i motsvarande grad, men Azerbajdzjans ökande försvarsutgifter sänder tydliga signaler och sätter betydande press på såväl Armenien som på de länder som försöker finna en lösning på konflikten i Nagorno-Karabach.

Armenien är i hög grad beroende av utländskt finansiellt stöd och av investeringar från armenier bosatta utomlands. Landet är starkt beroende av Ryssland, som har militära baser på armeniskt territorium. I och med ett avtal 2010 har dessa basavtal förlängts till 2044. Armenien har vältränade väpnade styrkor och ingår i Organisationen för kollektiva säkerhetsavtalet (CSTO) samtidigt som Ryssland har förnyat sitt åtagande att försvara Armenien. I det åtagandet ingår dock inte att försvara Nagorno-Karabach.

Azerbajdzjans säkerhetspolitiska ställning har stärkts i och med den planerade södra gaskorridoren till EU. Dessutom har maktbalansen mellan regionens mäktiga grannar ändrats vilket också leder till att förutsättningarna för ett fortsatt status quo i konflikten försvagats.

7.5 Turkiet

Turkiets utrikes- och säkerhetspolitik definieras av landets geografiska läge. Den nuvarande regeringen bedriver en politik som utvecklat Turkiet i riktning mot en engagerad och utåtriktad ekonomisk och politisk regional stormakt med höga ambitioner bilateralt såväl som multilateralt. Ett breddat utrikespolitiskt engagemang inkluderande Mellanöstern och Nordafrika kompletterar Turkiets traditionellt västliga förankring. Natomedlemskapet intar en central roll i det utrikes- och säkerhetspolitiska tänkandet sedan 1950-talet. Landet har den näst största försvarsmakten av Nato-medlemmarna. År 2012 utgjorde försvarsutgifterna 2,3 procent av BNP.

Blockeringar inom EU har under lång tid hindrat Turkiets formella medlemskapsförhandlingar med EU. Inga kapitel har öppnats sedan 2010 men sedan 2012 finns konkreta tecken på en rörelse framåt, framför allt på områden som rör regional- och migrationspolitik.

Trots att det skett en positiv utveckling sedan 2007 och reformer genomförts återstår en hel del arbete innan Turkiet lever upp till den nivå av respekt för mänskliga rättigheter som EU kräver. Det är positivt att demokratiseringsprocessen stärkts och att de civil-militära relationerna har reformerats på demokratisk grund. Turkiet är dock ett av de länder i världen som har flest fångslade journalister. I ett flertal fall har åtal väckts mot kurder, med hänvisning till lagar för att bekämpa terrorism. Försvarsberedningen noterar också att det finns många fall av att förtroendevalda har frihetsberövats.

Det har skett närmanden mellan det kurdiska arbetarpartiet (*Partiya Karkerên Kurdistans*, PKK) ledare Abduallah Öcalan och turkiska regeringsföreträdare. PKK har utlyst vapenvila och inlett en reträtt av stridande enheter från Turkiet. Processen är dock i ett tidigt skede och det är ännu oklart hur en politisk lösning ska utformas. En långsiktig och hållbar lösning av den kurdiska frågan skulle bidra till en förbättrad politisk, ekonomisk och social utveckling i Turkiet och regionen.

Turkiet har haft en stark ekonomisk tillväxt de senaste tio åren. Efter en tillfällig inbromsning 2012 förväntas den ta ny fart kommande år. Landet har inte varit skonat från den senaste krisens realekonomiska effekter, framför allt tack vare en stabil finansiell sektor har ekonomin dock uppvisat god motståndskraft.

8 Ryssland

Ryska Federationen utgör världens till ytan största land. Det spänner över nio tidszoner och olika klimatzoner samt över två kontinenter, Europa och Asien. Landets befolkning består av cirka 140 miljoner och cirka hundra nationaliteter även om de som definierar sig som ryssar är i majoritet, runt 80 procent. Landets storlek och heterogenitet medför en rad utmaningar för Ryssland, men också att det är ett land med stora naturresurser och anspråk på en inflytelserik roll internationellt.

Ryssland är permanent medlem i FN:s säkerhetsråd och förfogar över ungefär hälften av världens kärnvapenarsenal. Ryssland strävar fortsatt efter en tydlig stormaktsstatus. Detta har ett starkt folkligt stöd. Den ryska ekonomin är en tiondel av EU:s mätt i BNP 2011 och en fjärdedel av Kinas samma år. Korruptionen utgör ett betydande samhällsproblem för Ryssland. Landets stora naturtillgångar gör det till en av världens största exportörer av olja och världens största gasexportör. År 2009 gick 80 procent av Rysslands oljeexport och 70 procent av gasexporten till EU.

8.1 Demografi och nationalitetspolitik

Efter flera år av minskande befolkning kunde Ryssland notera en viss befolkningsökning från 2009. Liksom i övriga Europa ökar befolkningen på grund av en nettoinvandring medan mortaliteten är högre än nativiteten. Medellivslängden har ökat, men det finns en betydande överdödlighet främst bland ryska

män i reproduktiv ålder, t.ex. på grund av narkotika och alkoholmissbruk, olyckor och sjukdomar som HIV/aids och tuberkulos. De demografiska prognoserna för Ryssland skiljer sig åt betydligt bl.a. beroende på hur nettoinvandringen beräknas och uppskattas. De regionala skillnaderna inom Ryssland är också betydande.

Den arbetande andelen av den ryska befolkningen kommer att minska på sikt. Det kommer att leda till brist på arbetskraft och en mindre andel av befolkningen kommer att behöva försörja fler, särskilt om pensionsåldern i det allmänna pensionssystemet blir kvar på en låg nivå och löpande utbetalningar av pensionerna fortsatt i huvudsak finansieras med skatteintäkter.

8.2 Ekonomisk utveckling

Den ekonomiska krisen drabbade Ryssland hårt och först tidigt 2012 var BNP tillbaka på den nivå den låg på 2007. Ryssland har dock tagit sig ur den ekonomiska krisen 2008–2009 och hade 2011–2012 återigen en ekonomisk BNP-tillväxt på 3–4 procent. Regeringen kan bl.a. fylla på den reservfond man var tvungen att använda under ekonomiska krisen och Ryssland har en av världens största valutareserver. Inflationen är relativt låg och landet har en låg statsskuld.

Den ryska statsbudgeten är fortfarande starkt beroende av oljepriset. Cirka två tredjedelar av ryska exportintäkter och hälften av statens intäkter kommer från energiexporten. Med växande statliga utgifter och investeringar kommer ryska statsbudgeten att vara balanserad endast om oljepriset fortsätter att stiga eller man lyckas öka sin export. Handelsöverskottet är beroende av energiexport. Att minska beroendet av energiexporten kommer att ta tid och kräver en medveten satsning på tillverkningsindustri och tjänstesektorer.

Närmare sex procent av Sveriges import kom från Ryssland och två procent av svensk export gick till Ryssland år 2012.

Knappt 400 svenska företag har verksamhet i Ryssland och Sverige är efter Nederländerna och Tyskland den tredje största utländska direktinvesteringen i Ryssland om man räknar bort offshoreländerna. Bland Rysslands viktigaste handelspartners ligger Sverige på tjugoförsta plats.

Ur ryskt perspektiv är minskad efterfrågan från landets största exportmarknad för energi, Europa, en riskfaktor som landet inte kan bortse ifrån. För Ryssland är en energipolitik som ökar graden av efterfrågesäkerhet således prioriterad. Ryssland har därför strävat efter att diversifiera en gradvis större andel av energiexporten till asiatiska marknader. Även detta innebär dock en rad svårigheter. Bland annat har Kina visat sig vara en mycket hård förhandlare om prissättning och betydande investeringar i infrastruktur krävs och då främst i nya och utbyggda olje- och gasledning.

Ekonomi är i behov av strukturella reformer. Bland annat behövs kraftfulla åtgärder mot den omfattande korrruptionen, åtgärder för att stärka rättssäkerheten, attrahera utländska direktinvesteringar och minska kapitalflykten. Korrruptionen finns inom alla samhällssektorer och de antikorrupsionsåtgärder som hittills har vidtagits har inte gett avsett resultat. Enligt *Transparency Internationals* korrupsionsperceptionsindex (CPI), låg Ryssland på plats 133 av 176 länder år 2012, där en skala från noll (mycket korrupt) till hundra (hög avsaknad av korrruption) mäter den uppfattade nivån på korrruptionen. Ryssland får värdet 28 i detta index, vilket får betecknas som mycket lågt. Även företagsplundringar är ett problem, vilket också begränsar viljan till utländska investeringar.

Under president Putin finns en ambition om att vitalisera ekonomin genom att satsa mer på forskning och utveckling, det ska ske med statliga direktiv och investeringar. Försvarsindustrin ska enligt denna politik vara en drivkraft i Rysslands modernisering.

8.3 Inrikespolitisk och social utveckling

Putins centrala position i rysk politik gör hans legitimitet till en nyckelfråga för det politiska systemets överlevnad. Samtidigt som den ryska befolkning till övervägande del stödjer Putin är dess förtroende för institutioner som partiväsendet, parlamentet, rättsväsendet och ordningsmakten mycket lågt. Den maktindelning som stipuleras i konstitutionen i en verkställande, en lagstiftande och en dömande makt stämmer inte överens med hur systemet fungerar i praktiken. Både den lagstiftande och den dömande makten är beroende av presidenten och regeringen. Putins popularitet färgar således inte av sig i högt förtroende och hög legitimitet för systemets institutioner. De val som genomfördes i december 2011 och mars 2012 kantades av anklagelser om valfusk. Osses valövervakare utfärdade också allvarlig kritik mot det sätt på vilket valen genomförts. Att det politiska systemet är personberoende snarare än baserat på etablerade institutioner gör att systemet är potentiellt instabilt och känsligt för framtida politiska eller ekonomiska kriser. Det innebär också att demokratiska institutioner har ett begränsat inflytande.

Den ryska politiska ledningen överraskades troligen av de stora gatudemonstrationerna som ägde rum i främst Moskva i samband med valen. Demonstranterna protesterade framför allt mot valfusk, men det förekom också öppna krav på Vladimir Putins avgång. Sedan presidentvalet i mars 2012 då Putin åter valdes till president till 2018 har en rad lagar ändrats och nya antagits som begränsar mötesfriheten, oberoende organisationers möjligheter att verka samt friheten på internet. Gemensamt för samtliga dessa ändringar i lagstiftningen är att definitionerna är diffusa, vilket gör att utrymmet för godtycke i tillämpningen är betydande samtidigt som det råder oenighet mellan ministerier, myndigheter, domstolar och parlament om hur lagarna ska tolkas. Sammantaget är utvecklingen djupt oroande. Oppositionen kommer att få än svårare att arbeta och civilsamhället försvagas ytterligare.

Unga som tillhör medelklassen och bor i storstäderna tenderar att vara mer benägna att kritisera makthavarna. Mellan 20 och 30 procent av befolkningen tillhör medelklassen även efter den ekonomiska krisen 2008–2009. I storstäderna och särskilt i Moskva kan medelklassen omfatta 50 procent av befolkningen. Klyftan mellan storstäder och resten av Ryssland är betydande och Moskva hamnar i något av en egen kategori. Bland annat är användningen av internet utbredd där liksom i andra ryska storstäder. En lägre andel i storstäderna röstar på Putin än i landet som helhet och bland dem inom medelklassen som röstar på Putin kan också noteras att intensiteten i stödet har minskat.

Majoriteten av den ryska befolkningen bor i mindre städer och på landsbygden. De får huvuddelen av sin information genom rikstäckande media som är närstående staten. Pensionärer och grupper som är beroende av statliga bidrag lever ofta i fattigdom. Det är främst de redan välbeställda som har dragit nytta av den ekonomiska uppgången och inkomstskillnaderna har ökat trots vissa ökningar av statliga subventioner. Försök att minska statliga subventioner har tidigare resulterat i kraftiga protester, något som oroar den ryska politiska ledningen.

Den rysk-ortodoxa kyrkan har stärkt sin ställning markant och dess patriark har också gjort öppet anspråk på att spela en politisk roll. Kyrkan företräder traditionalistiska värderingar, är en samlande symbol för många och står den politiska ledningen nära, vilket skapar ytterligare en skiljelinje i samhället.

Ryssland har bl.a. en betydande muslimsk befolkning. De riskerar att drivas mot fundamentalistiska strömningar. I regioner som Nordkaukasien där detta kombineras med separatism är följderna svårhanterliga.

8.4 Mänskliga rättigheter

Såväl mötesfriheten som organisationsfriheten har inskränkts i Ryssland i och med lagstiftning som antogs under 2012. Inom

andra områden som berör mänskliga rättigheter märks få eller inga förbättringar. Ryssland hade fortsatt högst andel ansökningar om prövning i Domstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg. De rättigheter som oftast kränks är rätten till liv, rätten till frihet och säkerhet samt att staten avstått från att göra en fullgod brottsundersökning eller att någon utsatts för inhuman eller kränkande behandling. Den ryska staten har dömts i absoluta flertalet av de fall som går till domstol i Strasbourg. Ryssland betalar ut de ersättningar som landet krävs på, men det finns få tecken på att de ansvariga ställs till svars i Ryssland. Inte minst förekommer rapporter om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter i samband med så kallade anti-terroroperationer i norra Kaukasien.

Även i andra sammanhang kan respekten för mänskliga rättigheter i Ryssland kritiseras. HBTQ-personer (homosexuella, bisexuella, transpersoner och queerpå personer) utsätts fortsatt för negativ särbehandling. En federal lag som förbjuder propaganda för homosexualitet bland minderåriga behandlades under 2013. Den har kritiserats bland annat för att den är vag i definitionerna, vilket ger utrymme för godtyckliga tolkningar. Sedan tidigare förekom liknande lagstiftning på regional nivå. Sammantaget gör detta att risken är betydande för ytterligare begränsningar i yttrandefriheten och levnadsbetingelserna för HBTQ-personer.

Det antogs 2012 en lag som ålägger alla icke-kommersiella organisationer som tar emot pengar från utlandet och bedriver politisk verksamhet att registrera sig som "utländska agenter". Även här är definitionerna vaga och lagen innebär en betydande inskränkning av föreningsfriheten.

Ryssland kan inte betecknas som en utvecklad rättsstat. Den praktiska rättsskipningen i domstol samt åklagarmyndigheter och polisväsende genomförande av brottsutredningar är bristfälliga. Sedan länge förekommer så kallad "telefonrättvisa", dvs. att domare får direktiv från politiska makthavare om hur de bör döma. Detta återspeglas följaktligen också i ett lågt förtroende för rättsväsendet bland ryska medborgare.

Rikstäckande media såsom teve, radio och större dagstidningar är statligt kontrollerade och det finns också en omfattande tendens till självcensur. Samtidigt finns en betydande frihet för mindre tidningar och även internetbaserade media och användningen av internet ökar mycket fort, särskilt i stora städer som Moskva. Ryssland hade fram till 2012, då en lagstiftning antogs som inskränkte rättigheterna, inte censurerat internet på samma sätt som t.ex. Kina. Det finns dock andra sätt att påverka innehållet på internet och Ryssland har t.ex. använt befintlig lagstiftning om extremism för att försöka kontrollera innehållet på Internet. Oppositionella hemsidor drabbades för så kallade överbelastningsattacker (DDoS-attacker) i samband med presidentvalet 2012 och populära oppositionella bloggare har dragits inför domstol om än i andra ärenden.

Ryssland driver på för att FN och Osse ska anta en internationell uppförandekod vad gäller informationssäkerhet. Inom samarbetet mot terrorism inom *Shanghai Cooperation Organisation* 2012 gav Ryssland också uttryck för uppfattningen att internet och sociala medier används av utländska underrättelse- och säkerhetstjänster för att underminera Rysslands stabilitet.

Försvarsberedningen noterar att utvecklingen i Ryssland sedan 2007 gått i en auktoritär och repressiv riktning.

8.5 Nordkaukasien

Norra Kaukasien, den del av Kaukasien som ingår i Ryssland, är en region som präglas av fattigdom, arbetslöshet och korrupktion. Såväl etniska skiljelinjer som religiösa ger anledning till oro inför framtiden vad gäller utvecklingen i Nordkaukasien. Oroligheterna och våldsanvändning är inte längre begränsade till Tjetjenien och en våldsspiral med terrordåd och ofta hårdhänta svar från Moskvans sida är oroande. Samtidigt stärker också mer radikala inriktningar av islam sitt grepp om delar av regionen.

Den ryska synen på terrorism är förknippad med säkerhetssituationen i norra Kaukasien samt med det som Ryssland betecknar som extremism och separatism, inte minst sådan med religiösa förtecken. Ryssland binder upp alltmer resurser i regionen i det som beskrivs som terrorbekämpning och har också uttryckt farhågor för en spridning av religiös extremism och terrorism i Centralasien och vidare in i Ryssland efter att världssamfundets aktiva militära insatser i Afghanistan i huvudsak upphör 2014.

8.6 Utrikespolitik

I Rysslands utrikespolitiska koncept som från 2013 analyseras bland annat hur världsordningen förändrats. Enligt den ryska analysen förändras det geopolitiska landskapet snabbt som ett resultat av västs nedgång och Asiens uppgång. Det internationella politiska läget präglas enligt Ryssland, under denna övergångsperiod av instabilitet och oförutsägbarhet. Ryssland eftersträvar en internationell ordning där Ryssland är ett av flera maktcentra med ett ansvar för att upprätthålla säkerheten internationellt.

Att vara en stormakt är av stor vikt för den ryska politiska ledningen och för dess legitimitet inom landet. Putins utrikespolitik har ett folkligt stöd och det viktigaste ledordet är suveränitet, dvs. att Ryssland inte ska falla offer för påtryckningar utifrån. Framför allt innehavet av kärnvapen upplevs spela en avgörande roll som försäkring av landets suveränitet och stormaktsstatus. Denna politik är starkt förankrad både inom den ryska politiska eliten och hos de breda befolkningslagren. I det utrikespolitiska konceptet ingår bland de mål som räknas upp bland annat att skydda ryska medborgare och landsmäns rättigheter utomlands.

Såväl i officiella dokument som i agerande, prioriterar Ryssland sina relationer med staterna inom Oberoende staters samvälde (OSS). Ryssland har bilateralt knutit flera av dessa

stater närmare till sig, bland dessa återfinns Ukraina och Vitryssland. Ryssland har också intensifierat sina ansträngningar att stärka samarbetet mellan länderna inom OSS och andra multilaterala organisationer i regionen såsom Organisationen för kollektiva säkerhetsavtalet (CSTO), där Ryssland intar en informellt ledande roll. Trots gemensamma övningar inom CSTO och retorik om gemensamma ansträngningar är organisationen i betydande utsträckning en förlängning av ryska militära resurser, säkerhetspolitiska behov och intentioner. Ryssland har ojämförligt störst inflytande och dominerar beslutsfattande och agendan inom organisationen, men bär därmed också den huvudsakliga bördan.

Sedan 2011 finns på ryskt initiativ en tullunion inom ramen för det Euroasiatiska ekonomiska samarbetet. Putin har också uttryckt förhoppningar om att tullunionen ska bilda en bas i en framtida Euroasiatisk ekonomisk union 2015. Samtidigt är det tydligt att Ryssland fruktar framtida instabilitet och t.o.m. väpnade konflikter främst i södra Kaukasien och i Centralasien, dit oroligheter kan komma att sprida sig från Afghanistan när världssamfundet avslutar Isafinsatsen 2014. Förutom instabilitet fruktar Ryssland ökad narkotikahandel.

Rysslands förhållande med Väst innehåller flera bottnar och t.o.m. motsägelser. Å ena sidan är anti-amerikanska uttalanden flitigt förekommande, å andra sidan är bilaterala möten och överenskommelser med USA, inte minst strategiska nedrustningsavtal som det nya START, ett viktigt sätt för Ryssland att framhäva den stormaktsstatus man gör anspråk på både internationellt och gentemot en inrikes publik. En generell antivästlig retorik förekommer ofta, men EU-länderna är samtidigt Rysslands största handelspartner och källa för utländska direktinvesteringar och teknologiöverföring. Med Tyskland, Frankrike och Italien har Ryssland haft goda bilaterala förbindelser även då Rysslands förhållande med Nato och EU varit sämre och dessa länder, tillsammans med Nederländerna, nämns särskilt i det utrikespolitiska konceptet från 2013 som

länder Ryssland vill bibehålla sina goda relationer med för att främja sina nationella intressen i Europa och världen.

Undertecknandet av det nya START var en viktig del av den så kallade resetpolitiken som lanserades av Obamaadministrationen för att komma ur en låsning i relationerna. Ryssland fortsätter att irriteras av det man upplever som amerikanska tillrättavisningar om hur Ryssland ska sköta inre angelägenheter. Relationen till Nato färgas av relationen till USA. Ryssland ser ofta Nato som en USA-styrd organisation och sätter ibland likhetstecken mellan Nato och USA och Ryssland motsätter sig fortsatt en fortsatt utvidgning av Nato till att omfatta fler medlemsstater.

Ryssland har en unik partnerrelation till Nato i form av det så kallade Nato-Rysslandsrådet där Moskva bilateralt med Natos 28 medlemsländer kan diskutera gemensamma säkerhetsfrågor. Samarbetet i rådet har dock under senare tid försvårats bl.a. på grund av Rysslands syn på Natos utbyggnad av ett europeiskt robotförsvar. Ryssland deltar även i Natos samarbete inom ramen för Partnerskap för fred sedan 1994 där man varit aktiva inom ramen för Natos civila krisberedskapsarbete. Samarbetet med Nato rörande bl.a. transporter till och från Afghanistan över ryskt territorium har också utvecklats och fungerar idag väl.

Med EU har Ryssland ett formellt ramverk med t.ex. två toppmöten per år och olika initiativ för att utveckla förbindelserna på det praktiska planet. Ännu saknas dock ett avtal som ersätter det Partnerskap- och samarbetsavtal som trädde i kraft 1997. Många av de initiativ som tagits för att utveckla praktiska förbindelserna mellan EU och Ryssland har varit förenade med en rad svårigheter när det gäller att förverkliga överenskommelserna. Intentionen från såväl Bryssel som Moskva är dock att stärka EU-Rysslandsrelationen och särskilt i termer av handelsförbindelser är det ömsesidiga beroendet betydande. De förhoppningar som fanns om förbättrade handelsförbindelser i och med Rysslands inträde i Världshandelsorganisationen 2012 har dock inte infriats än.

Ryssland har utvecklat sina relationer med Kina och de två länderna delar en rad intressen. Inte minst tenderar de att inta en gemensam position i FN:s säkerhetsråd, där de både försvarar principen om icke-inblandning i staters inre angelägenheter. De delar också en strävan att balansera USA:s inflytande. På samma gång finns en tydlig ömsesidig konkurrens och misstänksamhet, som t.ex. har förhindrat ytterligare ekonomisk integration inom SCO. Ryssland har goda relationer med Indien och länderna utvecklar gemensamt ett nytt femte generationens stridsflygplan. Indien har också tagit den roll som Kina tidigare hade som främsta importör av ryska vapensystem. Indien ingår också tillsammans med Ryssland, Kina och Brasilien i BRIC-samarbetet.

Omvälvingarna i Nordafrika och Mellanöstern sedan 2011 har på flera fronter försvagat Rysslands position i regionen. Ryssland var i allt väsentligt reaktivt och väntade för länge med att flytta över sitt stöd från regimerna som störtades i Libyen, Tunisien och Egypten till oppositionen. I ryska ögon finns föga positivt i de folkliga upproren i Nordafrika och Mellanöstern utan utvecklingen ses främst som ett hot mot stabiliteten i området.

Ur ryskt perspektiv är Östersjöområdet en av de lugnaste och stabilaste regionerna längs med landets gränser, samtidigt som det är en mycket vital transportled för all handel, inklusive energi, mellan EU och Ryssland. Störningar i detta transportflöde är inte önskvärt ur vare sig rysk eller EU-synvinkel. Gasledningen Nordstream är viktig för Ryssland och det finns planer på att utöka dess kapacitet med ytterligare gasledningar. Östersjöregionen är sammantaget av stor strategisk betydelse ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv för Ryssland, som inte sällan kritiserar Natoövningar i området.

Ryssland är den av de fem kuststaterna i Arktis som har den längsta landgränsen till området. I likhet med övriga kuststater har Ryssland skrivit under Ilulissat-deklarationen (2008) och förbinder sig därmed att lösa territoriella anspråk inom ramen för existerande internationell rätt. De stora investeringar som

förespeglas i den ryska strategin för att utveckla den arktiska zonen till 2020 kommer troligen inte att realiseras i sin helhet inom angiven tidsram. Arktis förblir dock en militärstrategiskt viktig region för Ryssland då Kolahalvön fortsatt är ett av de strategiskt viktigaste basområdena för den ryska kärnvapenförmågan.

8.7 Försvarspolitik och militär förmåga

Ryska officiella dokument, såsom nationella säkerhetsdoktrinen från 2009 och militärdoktrinen från 2010, anger att militära hot och faror existerar i väst, öst och söder samt att Ryssland måste vara redo för olika typer av väpnade konflikter – alltifrån storskaliga krig till lokala väpnade konflikter. Samtliga strategiska riktningar är därmed prioriterade, men USA och Nato framställs som den största geopolitiska utmaningen och som militärt dimensionerande. Att Natos militära närvaro kommit allt närmare Rysslands gränser definieras som en militär fara liksom utbyggnaden av ett europeiskt robotförsvar.

Ryssland beskriver sin militärstrategiska doktrin som i huvudsak defensiv utan globala ambitioner.

Sedan 2010 har Rysslands syn på sitt geopolitiska läge blivit än mer pessimistiskt. Utifrån det utrikespolitiska konceptet från 2013 är det tydligt att man ser världen omkring sig som mer instabil och potentiellt hotfull. Särskilt pekas på hur den strategiska balansen förändras i och med att Nato går vidare med det europeiska robotförsvaret. Bland interna hot framhålls fortsatt särskilt extremism och separatism som de allvarligaste och det är framför allt situationen i Nordkaukasien som oroar Ryssland.

De ambitiösa planerna för reformeringen och moderniseringen av de väpnade styrkorna motiveras i ryska säkerhetspolitiska dokument med de militära hot och faror som landet står inför. Uppgiften är att skapa mobila och moderna väpnade styrkor. Den övervägande delen av rysk

materielanskaffning fram till 2020 sker för att svara upp mot teknikutvecklingen och då främst för att inom vissa prioriterade områden komma ikapp Nato och USA. Att behålla en strategisk andraslagsförmåga är prioriterat, men betydande satsningar sker också på att utveckla högteknologisk konventionell förmåga. Ryssland har tagit intryck av utvecklingen av cyberkrigföring och anger att en massiv cyberattacker mot landet kan besvaras med konventionella medel. Därutöver sker en utveckling av egen cyberförmåga.

Det återstår att se om de ryska målsättningar fullt ut kan realiseras med tanke på de problem som Rysslands försvarsindustri brottas med och den korruption som frodas inom materielanskaffningssystemet.

Georgienkriget visade på brister vilket inskräppte behovet av en accelererad modernisering vilken inleddes hösten 2008. Antalet förband, inte minst markförband, minskades drastiskt. Målsättningen var enligt planerna att de förband som fanns kvar skulle ha full bemanning, vara väl övade och fullt utrustade.

Rysslands konventionella militära förmåga ökar sedan länge från en låg nivå. Ryssland har dragit slutsatser av krigföringen i Irak, Kosovo, Afghanistan och Libyen. Moderniseringen fokuserar på strategiska och taktiska kärnvapen, fjärrbekämpningsförmåga, med bl.a. kryssningsrobotar, avancerade luftförsvarssystem, strategisk rörlighet inom Ryssland och markstridskrafter med hög tillgänglighet och beredskap. Landet har idag en ökad militär förmåga jämfört med den mycket låga nivån på det sena 1990-talet.

8.7.1 Kärnvapen

De strategiska och taktiska kärnvapnen är fortsatt högt prioriterade. Det framgår med all tydlighet från officiella planer och budgetprioriteringar. Det faktum att den militära reformeringen som inleddes 2008 inriktades framför allt på de konventionella stridskrafterna förklaras av att de var i störst

behov av reformering. Samtidigt ser Ryssland under en period av reformer än tydligare behovet av en försäkring i form av en bibehållen kärnvapenförmåga, något som prioriteras även inom försvarsbudgeten.

Även med en minskad arsenal som ett resultat av nedrustningsåtaganden och utfasning av äldre system kommer Ryssland att upprätthålla sin kärnvapenförmåga. De landbaserade systemen utgör den viktigaste komponenten. I takt med att en ny ubåtklass förbandssätts och bestyckas med nya robotar kommer eventuellt denna komponent att spela en allt större roll särskilt vad gäller Rysslands andraslagsförmåga.

En fråga av strategisk vikt för Ryssland i detta sammanhang är utvecklingen av ett europeiskt robotförsvar. Utbyggnaden av ett sådant i Europa och dess förmåga att eventuellt kunna bekämpa interkontinentala robotar kan, som Ryssland ser det, sätta rysk andraslagsförmåga ur spel. USA och Nato har tydligt påpekat att det europeiska försvaret mot ballistiska robotar inte är riktat mot Ryssland. Ryssland vill dock ha juridiskt bindande och verifierbara garantier för att utbyggnaden inte ska hota dess andraslagsförmåga, men det är något Nato inte anser sig kunna erbjuda, framför allt då det inte ligger i den mellanstatliga organisationens mandat att teckna denna typ av bindande juridiska förpliktelser. Likaså har det ryska förslaget om ett gemensamt europeiskt robotförsvar avvisats av Nato, som förespråkar två åtskilda system, som dock skulle kunna samverka. Frågan är så pass viktig för Ryssland att den riskerar att få långvariga konsekvenser för relationerna mellan Ryssland och USA.

Frågan får konsekvenser även för Östersjöregionen. Ryssland har angivit att man avser att placera ut den ballistiska roboten Iskander-M med cirka 400 km räckvidd i Kaliningradregionen som ett svar på utvidningen av robotförsvaret till Östersjöområdet. Produktionen av dessa fanns dock med i beväpningsplanen för 2010–2020 och skulle troligen ha utplacerats tidigare även utan ett utbyggt robotförsvar i

regionen. Sedan tidigare finns ett avancerat luftvärnsrobotsystem i Kaliningradregionen.

Skyddet av basområdet på Kolahalvön är prioriterat. Bland annat moderniseras luftförsvaret och det utvecklas markstridsförband med arktisk förmåga. Även den militära infrastrukturen moderniseras.

8.7.2 Rysk militärreform

Hösten 2008 inledde Ryssland en omfattande reformering av sina väpnade styrkor. Parallellt ökar försvarsbudgeten som andel av BNP. Inte minst ska den ökade försvarsbudgeten användas till att förnya och uppgradera materiel. Utgående från de ambitiösa planerna ska 70 procent av materielen på förbanden vara ”modern” år 2020. En tydlig definition av vad som avses med modern materiel har inte gjorts och det torde röra sig om alltifrån helt ny materiel till uppgraderad och moderniserad äldre materiel.

Målet med reformerna är att skapa förband som är bättre anpassade till de militära uppgifter som Rysslands väpnade styrkor kan komma att stå inför och skapa balans mellan de två huvuduppgifterna: att avskräcka och hantera en kvalificerad motståndare och att hantera lokala konflikter. Gradvis överges därför massmobiliseringsförsvaret för att istället bygga ett insatsförsvaret med färre, bättre beväpnade och fullt bemannade förband i hög beredskap. Dessutom finns en ambition att införa nya krigföringskoncept som bättre svarar mot moderna krav i termer av t.ex. strategisk rörlighet, snabbhet, interoperabilitet samt digitaliserad lägesbild och ledning.

Även om Ryssland inte når målen med reformen, kommer rysk militär förmåga fortsatt att öka som ett resultat av reformeringen och ökad medelstillelse. Fram till 2015 kommer de konventionella väpnade styrkorna främst att kunna användas för försvar av ryskt territorium. Därtill kan begränsade, mer komplexa insatser genomföras i Rysslands omedelbara

närområde. Rysslands förmåga till militär styrkeprojektion utanför eget territorium består idag främst av medel för fjärrbekämpning genom luften (flyg, robotar, taktiska luftlandsättningar) och genom marin närvaro. Om de uppsatta målen nås kommer förmågan till större operationer på större geografiskt avstånd att öka gradvis efter 2015 liksom uthålligheten över tid.

Försvarsbudgeten har ökat allt sedan 1999, om än från en mycket låg nivå på 1990-talet då löner tidvis inte betalades ut och endast stabsövningar ägde rum på högre nivå än bataljon under vissa år. Reformen och satsningarna på de väpnade styrkorna, inklusive kärnvapen, ska också ses i ljuset av ambitionen att vara en stormakt där militär förmåga enligt rysk syn utgör en viktig komponent.

År 2012 bestod de ryska väpnade styrkorna av cirka 700 000 man, men det officiella målet är att de ryska väpnade styrkorna ska omfatta en miljon man senast 2020. Detta är en ambitiös plan med många utmaningar och svårigheter. Att göra värnplikten eller att ta tjänst som kontraktsanställd soldat eller underbefäl har inte varit populärt bland Rysslands unga män. Pennalism och undermåliga förhållanden för den militära personalen har präglat de väpnade styrkorna under många år. Försvarsministeriet står inför uppgiften att inte bara rekrytera och inkalla tillräckligt många soldater och underbefäl utan också att attrahera unga män med rätt kompetens och kunskapsbakgrund som kan anamma och utveckla kunskaper och färdigheter som krävs för att utveckla förmågan till krigföring med tekniskt avancerade system. Samtidigt sjunker värnpliktskullarna fram till 2020. En viktig del i försvarsreformen är att förbättra villkoren för den militära personalen – det gäller allt från löner till boenden och andra sociala förmåner. Villkoren håller på att förbättras även om mycket återstår.

Den reformering av de väpnade styrkorna som inleddes 2008 innebar att antalet förband, främst markförband, minskades drastiskt. Samtidigt skulle materielstrukturen rationaliseras; färre varianter av likvärdig materiel skulle innebära att färre förräds-

och verkstadsförband behövdes. Med färre förband men med högre tillgänglighet prioriteras också förmågan till strategisk rörlighet – främst med tåg och tungt transportflyg.

I den nya organisationen genomförs ledning i tre nivåer: gemensam strategisk ledning – operativa kommandon – brigad. Antalet militärområden minskades från sex till fyra och i dessa upprättades gemensamma strategiska ledningar i fyra strategiska riktningar: väst, syd, centralt och öst. Ambitionen är att kunna leda försvarsgrensgemensamma operationer i respektive riktning, med mark-, marin- och flygförband såväl som förband som lyder under andra ministerier och myndigheter såsom gränstrupperna och inrikestrupperna.

Som ett led i reformeringen av de väpnade styrkorna moderniseras förbanden i samtliga riktningar. Det leder till att den militära förmågan ökar i samtliga militärområden, inklusive i det västra.

8.7.3 Övningsverksamhet

Efter en mycket låg övningsaktivitet inom de väpnade styrkorna i spåren av Sovjetunionens fall har denna sedan 1999 gradvis ökat såväl vad gäller storlek som komplexitet på övningarna. En omfattande operativ-strategisk övning genomförs cykliskt sedan övningen Zapad (Väst) 2009 varje år i en av de fyra strategiska riktningarna (väst, öst, center och söder) enligt ett roterande schema. Nästa Zapad genomförs hösten 2013. Dessa övningar kan omfatta uppemot 25 000 man och är ett tillfälle för den ryska militärledningen att öva nya koncept för krigföring och ny materiel. Samtidigt är det tydligt att även konventionell krigföring med högnivåkonfliktscenario mot en kvalificerad motståndare övas och att denna förmåga upprätthålls parallellt med att nya förmågor utprovas. Ledning av sammansatta operationer övas också regelbundet samtidigt som ny ledningsteknologi införs och utprovas.

Förutom de operativ-strategiska övningarna har även övningsverksamhet på lägre nivå ökat i omfattning. Detta gäller samtliga försvarsgrenars övningsverksamhet, inklusive flygstridskrafterna. Sedan 2007 har den militära övnings- och underrättelseverksamheten i Östersjöområdet ökat.

Ryssland genomför således varje år större kvalificerade övningar. Operationen i Georgien 2008 var för övrigt av motsvarande omfattning. Även om det är långt till den omfattning som övningsverksamheten hade i Sovjetunionen, är det värt att notera att inget enskilt västeuropeiskt land genomför så stora övningar. Ryssland behåller och utvecklar därmed sin förmåga att bedriva strid i stora förband försvarsgrensgemensamt, parallellt med att nya koncept prövas. Strategisk rörlighet är centralt för Ryssland i och med den mindre förbandsmassan. Förflyttning av förband långa sträckor övas också regelbundet. Förutom att övningsverksamheten visar vilken förmåga Ryssland eftersträvar och utvecklar kan noteras att övningarna även genomförs med länder som Vitryssland och inom ramen för SCO och CSTO för att stärka det militära samarbetet. Övningarna används också för att sända politiska signaler gentemot omvärlden och till egna befolkningen.

8.7.4 Försvarsbudgeten och försvarsindustrin

Försvarsbudgeten har ökat i takt med den ekonomiska tillväxten. Den har dock legat stabilt på cirka 2,5 procent av BNP. I budgeten för 2014 planeras den vara 3,9 procent av BNP och huvuddelen av ökningen är tänkt att användas till moderniseringen av materiel inom de väpnade styrkorna.

Inom den ryska militärledningen har man länge varit medveten om underlägsenheten gentemot väst rörande framför allt precisionsbekämpnings- och underrättelseförmåga. Detta upplevda underläge har också förklarat fokuseringen vid taktiska kärnvapen – som kompensation för de egna bristerna. En central del av moderniseringen av de konventionella stridskrafterna är

därför tillförsel av långräckviddig precisionsbekämpningsförmåga samt avancerade luftförsvars-system och femte generationens stridsflyg. Ansenliga medel har planerats för materielinköp, i statliga vapenprogrammet för 2011–2020 angavs 20 000 miljarder rubel (cirka 500 miljarder euro) för detta ändamål över en tioårsperiod. En betydande andel försvinner dock i korruption. Enligt den militära chefsåklagaren försvann cirka en femtedel av materielbudgeten i korruption 2011. Genomförandet beror ytterst på den ryska politiska viljan att faktiskt tillföra dessa medel, vilket i sin tur kan påverkas av minskat budgetutrymme till följd av t.ex. ett prisfall på energi.

Att modernisera rysk materiel är således ett av huvudmålen med reformeringen av de väpnade styrkorna. Däremot tycks inte en genomgripande reformering av försvarsindustrin stå på agendan. Den ryska försvarsindustrin har strängt taget inte genomgått någon större reformering sedan Sovjetunionen upphörde att existera. Antalet företag är fortfarande stort (cirka 1 400 stycken) och istället för att rationalisera och effektivisera industrin har Ryssland valt att inordna företagen i stora holdingbolag. Maskinparken är föråldrad och medelåldern bland personalen hög. Korruptionen är omfattande inom försvarsindustrin.

Emellertid finns inom försvarsindustrin även sektorer och stora företag som går mycket väl och som är världsledande inom sitt område. Bland sektorer som är framgångsrika kan nämnas tillverkare av luftförsvarsystem, flygindustri och delar av varvsindustrin. Ett stort antal företag är dock mycket ineffektiva och förmår inte producera modern materiel eller utveckla ny sådan. Försvarsindustrin behöver genomgå genomgripande rationaliseringar och effektiviseringar för att Ryssland ska nå sina högt ställda materielmål.

9 USA

USA:s militära och ekonomiska dominans består och landet är fortsatt den enda supermakten. USA kommer under överskådlig tid att vara militärt överlägset andra stater. Landets ekonomi fortsätter att vara den största i världen. USA står dock inför omfattande finanspolitiska utmaningar som måste hanteras genom politiska överenskommelser. Den amerikanska handlingsfriheten att agera unilateralt har minskat bl.a. beroende på EU:s ekonomiska och politiska integration, Kinas ekonomiska och militära framväxt och ökade globala inflytande samt Rysslands, i förhållande till 1990-talet, mindre samarbetsinriktade politik. USA:s roll globalt bestäms därmed i ökad utsträckning av hur landet väljer att prioritera sitt engagemang, politiskt, ekonomiskt och militärt. Samarbetet med Europa och den transatlantiska länken är fortsatt av stor vikt för USA både ekonomiskt och säkerhetspolitiskt.

9.1 Inrikespolitisk utveckling

Fokus för president Obama ligger på inrikespolitiska frågor. Den inrikespolitiska polariseringen och låsningarna i kongressen har fortsatt. Sedan kongressvalet 2010 har demokraterna majoritet i senaten och republikanerna har majoritet i representanthuset, en situation som bibehölls efter valet 2012. Situationen har hämmat kongressens förmåga att fatta beslut, särskilt i viktiga ekonomiska frågor.

9.1.1 Ekonomi

Den ekonomisk-politiska debatten har de senaste åren präglats av finanskrisen. Olika stödåtgärder har lagts fram för att mildra effekterna av krisen och stötta en snabb återhämtning. På grund av den polariserade politiken har dock inte alla delar genomförts. Samtidigt har centralbanken *Federal Reserve* vidtagit extraordinära åtgärder för att stimulera ekonomin, bl.a. omfattande köp av obligationer.

Efter krisen har återhämtningen i ekonomin varit relativt långsam och USA står fortsatt inför betydande långsiktiga finanspolitiska utmaningar. Mellan 2009 och 2012 har tillväxten varit i genomsnitt 2,3 procent och arbetslösheten har långsamt fallit till nuvarande 7,6 procent. Prognoserna för 2013 tyder på en fortsatt tämligen svag tillväxt och något lägre arbetslöshet. Därefter förväntas ekonomin stärkas igen.

Statsfinanserna är långsiktigt ohållbara om nödvändiga åtgärder inte vidtas. Det sker en snabb ökning av kostnaderna för hälso- och sjukvård och pensioner, delvis till följd av en åldrande befolkning. Utvecklingen riskerar att tränga undan tillväxtfrämjande investeringar i t.ex. utbildning och infrastruktur. En positiv utveckling är att budgetunderskottet som ökade under den ekonomiska krisen har minskat de senaste åren och beräknas falla ytterligare de kommande åren. För att skapa långsiktigt hållbara offentliga finanser blir det sannolikt nödvändigt med en kombination av inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar samt förändringar av systemen för hälso- och sjukvård och pensioner. Det uppfattas som nödvändigt att budgetåtstramningen fasas in i lämplig takt för att inte undergräva den alltjämt ganska svaga tillväxten i ekonomin.

En serie lagstiftade skattehöjningar och utgiftsminskningar var schemalagda att träda ikraft vid årsskiftet 2012/2013 (*the fiscal cliff*). Genom en politisk uppgörelse i sista stund begränsades skattehöjningarna kraftigt, framför allt för låg- och medelinkomsttagare, i syfte att undvika ett hårt slag mot ekonomin i rådande läge. De långsiktigt centrala frågorna om

reformer av skatte- och välfärdssystemen sköts dock framåt i tiden. De politiska låsningarna innebar samtidigt att det inte gick att undvika att de automatiska besparingarna, den så kallade *sequestern*, trädde i kraft. Om inga andra beslut fattas ska dessa besparingar uppgå till totalt drygt 1 000 miljarder dollar över en tioårsperiod, jämnt fördelade mellan säkerhets- och försvarssektorn samt sociala och andra inhemska program.

Initiativ har tagits för att fördjupa USA:s handelsrelationer med strategiskt viktiga partner. USA förhandlar med en rad länder för att skapa ett frihandelsområde i Stillahavsregionen (*Trans-Pacific Partnership*, TPP). USA och EU har beslutat att inleda förhandlingar om ett transatlantiskt partnerskap för handel och investeringar (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). President Obama har satt ett ambitiöst mål, att ha detta klart 2014.

Även om viss diversifiering har skett har dollarn behållit sin dominerande ställning och är den mest använda valutan i internationella transaktioner liksom i enskilda länders valutareserver.

9.1.2 Energipolitik

USA står för närmare en femtedel av världens oljekonsumtion. Efter en nedgång av den inhemska produktionen under fyra decennier har den snabbt börjat vända uppåt de senaste åren samtidigt som importen av olja minskat till de lägsta nivåerna på knappt 20 år. Produktionen av naturgas är större någonsin. Trendskiftet beror på nya och icke-konventionella utvinningsmetoder som gör det lönsamt att ta upp olja och gas från tidigare oåtkomliga formationer, så kallad skifferolja och -gas. Drivkraften är att öka USA:s grad av självförsörjning genom ökad inhemsk olje- och gasproduktion och utveckling av mer energisnåla motorfordon. Oljeimporten ska halveras före 2020 jämfört med 2008 års nivåer.

Målsättningen är att minska oljeberoendet och miljöpåverkan. Användningen av fossila bränslen ska minska. Satsningarna på förnybar energi och energieffektivitet fortsätter nationellt och på delstatsnivå. Produktionen av förnybar energi ska fördubblas fram till 2020 jämfört med 2012 års nivåer. Genom att stödja mer effektiv energianvändning ska USA minska elförbrukningen och energiberoende. USA:s utsläpp av koldioxid är fortfarande bland de högsta i världen men har sjunkit till landets lägsta nivåer på nästan två decennier.

9.1.3 Satsningar på samhällets säkerhet

Inrikes- och säkerhetsdepartementet (*Department of Homeland Security*, DHS) skapades efter terrorattentaten 2001. Då låg fokus på att verka för en mer effektiv kamp mot terrorism, men arbetet präglas nu av en bredare ansats som omfattar alla hot och risker som USA står inför.

Arbetet med terrorismbekämpning riktas främst mot att förebygga och motverka våldsamt extremism. Särskild uppmärksamhet ägnas i dessa sammanhang åt ensamagerande terrorister. Ambitionen är att samordningen och informationsutbytet mellan olika myndigheter på lokal, delstatlig och federal nivå ska förbättras. Redan innan Bostonattentatet 2013 fanns kritik i kongressen mot ett alltför snävt fokus på terrorism i samband med flygtrafik. Kritikerna menade att ytterligare åtgärder krävdes för att skydda andra offentliga transportmedel och större evenemang samt att resurser borde omfördelas till sådana ansträngningar.

Den bredare ansatsen kring samhällssäkerhet omfattar inte bara yttre hot mot till exempel kritisk infrastruktur eller anläggningar, utan i hög grad även naturkatastrofer och olyckor såsom återkommande orkaner. Efter erfarenheterna från bl.a. orkanen Katrina 2005 har Inrikes- och säkerhetsdepartementets primära ansvar för samhällets beredskap vidgats och förmågan till förebyggande och förberedande insatser har ökat. Att

ytterligare involvera allmänheten är centralt inom det nationella samhällsskydds- och beredskapsarbetet framöver, inklusive i arbetet med att förebygga, förbereda och hantera olika kriser och katastrofer.

Frågor som rör informationssäkerhet får allt större uppmärksamhet, särskilt vad gäller beroenden och sårbarheter i infrastrukturen. Förutom att USA vill skydda sina nationella intressen och landets säkerhet betonas att det måste finnas ett nationellt och internationellt samarbete för att säkerställa ett säkert och fritt internet vars innehåll inte styrs av vare sig enskilda stater eller internationella organisationer. Vidare understryker den amerikanska administrationen kontinuerligt vikten av att de medborgerliga fri- och rättigheterna inte kränks av de åtgärder som vidtas. Nationellt har ett utvidgat informationsutbyte mellan privata och offentliga sektorn efterlysts. Det finns en medveten strategi från myndigheternas sida att uppmärksamma allmänheten samt politiker och företagsledare på hot och sårbarheter kopplade till informationssäkerhet.

USA anser att gränssäkerheten har stärkts genom avtal med bl.a. EU och bilateralt med andra länder. Bedömningen är att arbetet med att förbättra och effektivisera rörligheten över gränserna för personer och varor kommer att fortsätta genom internationella avtal och överenskommelser. Från tidigare inriktning mot gränskontroller av varor och passagerare, avser Inrikes- och säkerhetsdepartementet framöver fokusera där riskerna bedöms vara som störst.

9.2 Utrikes- och säkerhetspolitik

USA:s globala dominans väntas fortsätta under de kommande åren. Samtidigt framhåller presidentadministrationen samarbete och allianser som avgörande i bemötandet av vår tids utmaningar såsom terrorism och massförstörelsevapen. Efter ett drygt decennium av omfattande engagemang utomlands betonas

främjande av demokrati och diplomatiska lösningar. Istället för direkta ingripanden vill USA stödja lokala aktörer genom förmågehöjande och stödjande åtgärder.

USA:s agerande efter terrorattackerna den 11 september 2001 har kritiserats för att bryta mot mänskliga rättigheter och internationell rätt. Det är angeläget att Guantánamolägre stängs snarast möjligt och att de frihetsberövade där behandlas i enlighet med Genèvekonventionerna och internationella normer för mänskliga rättigheter.

Efter terrordåden den 11 september 2001 riktades USA:s säkerhetspolitiska fokus framför allt mot Mellanöstern, Afrikas horn, Afghanistan och Pakistan. I och med att den militära insatsen i Irak har avslutats och nedtrappningen av engagemanget i Afghanistan påbörjats frigörs resurser. Därmed kan USA fortsätta den ombalansering mot Asien och Stilla-havsområdet som påbörjades efter det kalla krigets slut, men som avbröts av Gulfkriget, konflikten i det forna Jugoslavien samt Irakkriget och Afghanistaninsatsen.

Den globala ekonomiska och säkerhetspolitiska maktförskjutningen bidrar till behovet av ombalanseringen mot Asien och Stilla-havsområdet. Kina är den största långsiktiga säkerhetspolitiska utmaningen för USA. Ombalanseringen innebär en tydlig inriktning av landets strategiska utrikes-, säkerhets- och handelspolitiska intresse mot Asien och Stilla-havsregionen. USA framhåller Asien som nödvändigt för återuppbyggnaden av den amerikanska ekonomin, och för upprätthållandet av säkerhet och stabilitet globalt. Uppfattningen är att landets eftersträlvade globala ledarskap och tillträde till resurser som ingen äger men alla är beroende av (*Global Commons*) – hav, luftrum, yttre rymden och den digitala världen – kan hotas, av framför allt Kina. Det ekonomiska beroendeförhållandet mellan USA och Stilla-havsområdet växer i takt med att både konsumtion och produktion i Asien blir mer varierad. Förhandlingarna om ett frihandelsområde i Stilla-havsregionen är en prioriterad fråga för USA.

I Centralasien har USA en strategisk, viktig roll. USA:s engagemang kommer också att bli centralt för att vidmakthålla säkerheten i regionen när Isafstyrkorna drar sig ur Afghanistan.

Europa förblir en värdebaserad och ekonomisk allierad, men USA:s uppfattning är att Europa bör ta ett större ansvar för sitt försvar, sitt närområde och internationella insatser utanför Europa. Samtidigt har den ekonomiska krisen i eurozonen medfört ett ökat amerikanskt intresse för Europa under de senaste två åren på grund av den påverkan utvecklingen har på amerikansk ekonomi. Ekonomi och handel är ett nyckelområde i de transatlantiska relationerna. EU och USA är varandras enskilt största exportmarknader. Parterna står tillsammans för en tredjedel av världens handelsflöden. Om enighet kan nås om ett transatlantiskt partnerskap för handel och investeringar är bedömningen att det skulle driva på den globala tillväxten. Det bedöms också kunna bidra till en fördjupning av de politiska relationerna, inte bara inom handelsområdet.

I takt med att samarbetet mellan de nordiska och baltiska länderna fördjupas inom ramen för utrikes- försvars- och säkerhetspolitiken är förhoppningen att dessa länder ska ta ett större ansvar regionalt och för transatlantisk och global säkerhet.

Efter kriserna i Libyen och Syrien präglas relationen till Ryssland av oenighet. USA:s och Natos utveckling av robotförsvaret har medfört starka ryska reaktioner trots att USA försäkrat att detta inte ska påverka den avancerade ryska andraslagsförmågan och därmed den balans som överenskommits i nya START. Det amerikanska beslutet att inte fullfölja den sista fasen av det europeiska robotförsvaret eliminerar den eventuella teoretiska förmåga det kunde få att påverka den ryska andraslagsförmågan. Trots detta fortsätter Ryssland att kräva juridiskt bindande och verifierbara garantier från Nato. Samtidigt finns det fortsatt gemensamma säkerhetsintressen där ett redan etablerat samarbete länderna emellan fortsätter, t.ex. kring Afghanistan och terrorismbekämpning.

Mellanöstern är viktigt för USA. Relationen till Israel och den utmaning som Iran utgör kommer fortsatt att vara viktiga delar i USA:s Mellanösternspolitik. Däremot kan relationen till de oljeproducerande länderna komma att förändras, särskilt mot bakgrund av USA:s ambition om att bli mindre beroende av oljeimport. Al-Qaida är försvagad, men relaterade grupper i Afrika och på Arabiska halvön utgör ett fortsatt hot mot USA och dess allierade. Detta hot ska dock inte i första hand hanteras genom direkt amerikansk närvaro med trupp utan genom stöd till berörda länder genom rådgivning och utbildning.

USA:s engagemang i Afrika söder om Sahara fortsätter, såväl politiskt och ekonomiskt som militärt. Ekonomiskt ser USA regionen både som en framtida ekonomisk marknad och som en källa till råvaror.

9.3 Försvarspolitik

Målsättningen är att USA också i framtiden ska vara militärstrategiskt och tekniskt överlägset. Insikten finns dock om ett ökande beroende av allierade och partner när den egna relativa kapaciteten nedgår.

Natomedlemskapet kommer även fortsatt ha en central roll i amerikansk säkerhets- och försvarspolitik. Nato är USA:s primära organ för säkerhetspolitiskt samarbete med Europa. Det skapar legitimitet och tillgodoser behov av allierade och partner i Europa med gemensamma säkerhetspolitiska mål och värdegrund. Nato utgör grunden för utvecklingen av allierades och många partnerländers militära förmåga samt för gemensam hantering av kriser och konflikter. USA är en stark tillskyndare av initiativet *Smart Defence*. En ökad samordning och integrering mellan allierade ses som ett sätt att öka effekten av de försvarssatsningar som görs i de europeiska länderna. Förhoppningen är att samarbetet även ska vara ett verktyg för att vidmakthålla och öka egna väsentliga förmågor.

Den reducerade försvarsekonomi tillsammans med ombalanseringen till Asien och Stilla havsområdet innebär en relativ prioritering av regionen på bekostnad av amerikansk närvaro i övriga delar av världen. För närvarande är det dock svårt att bedöma om USA:s närvaro de facto kommer att öka i området.

USA avser att utveckla fler och mer flexibla allianser och partnerskap, särskilt i Asien och Stilla havet. Relationen med allierade och partners ska bland annat utvecklas genom övningsutbyte och roterande närvaro. Militärt har omställningen redan påbörjats, från den tidigare närvaron med stor amerikansk förmåga till stödjande verksamhet. Syftet är att öka länders kapacitet att själva hantera sin egen och den regionala säkerheten och samtidigt gynna amerikanska intressen.

Från år 2000 fram till 2012 har USA:s totala försvarsutgifter ökat dramatiskt främst till följd av terrorangreppen mot USA den 11 september 2001 samt krigen i Irak och Afghanistan. I fast penningvärde är försvarsutgifterna högre idag än under kalla kriget på 80-talet. År 2012 uppgick försvarsutgifterna till drygt 680 miljarder dollar vilket motsvarar 4,4 procent av BNP.

De ekonomiska utmaningar som USA står inför har genererat krav på sänkningar av försvarsbudgeten under de närmaste åren. De automatiska besparingarna som trädde i kraft under våren 2013 innebär att ytterligare neddragningar kommer att drabba försvarsbudgeten. Det är dock oklart hur det senaste beslutet ska implementeras, vilket innebär att det är svårt att avgöra försvarsutgifternas omfattning de kommande fem till tio åren.

Företrädare för den amerikanska administrationen understryker att den nationella säkerheten är fortsatt prioriterad. USA:s roll som överlägsen militär supermakt kvarstår. Försvarsbudgeten fortsätter att vara den största i världen under överskådlig framtid.

9.3.1 Militär förmåga

Under det senaste decenniet har USA:s försvarsmakt undergått en genomgripande transformationsprocess i ljuset av kriget i Irak och Afghanistan. Stora resurser har satsats på global ledningsförmåga, förmågan att genomföra informationsoperationer, robotförsvar och militära rymdresurser. USA kan projicera makt globalt på ett sätt som inte kan jämföras med andra länder. De expeditionära förbanden kan användas både för fredsfrämjande insatser långt borta och för försvar av t.ex. de europeiska Natomedlemmarna.

Beslutet om att avveckla den militära insatsen i Irak och ominrikta den militära verksamheten i Afghanistan medför att transformeringen av den amerikanska försvarsmakten fortsätter i syfte att åstadkomma teknisk överlägsenhet och en minskad numerär. Utvecklingen går mot rörliga, flexibla och anpassningsbara förband. USA har inte längre för avsikt att kunna hantera två storskaliga väpnade konflikter samtidigt. Istället anges målet vara att USA ska kunna vinna ett krig och samtidigt förhindra att en aktör når sina mål i ett annat geografiskt område. Förmågan till gerillabekämpning (*counterinsurgency*, Coin) bibehålls men begränsas. Utvecklingen går istället mot mer konventionell krigföring. Fokus på avancerade förmågor förstärks. Det gäller t.ex. fjärrbekämpningssystem, rymdbaserad teknologi, specialförband, ny teknologi för underrättelser, övervakning och spaning samt obemannade system, robotförsvar och cyberförmågor. Samtidigt är avsikten att utveckla militära system som syftar till att upprätthålla övertygande militär förmåga gentemot framväxande stormaktsrivaler, särskilt Kina men till viss del också Ryssland.

Pentagon har definierat cyber som ett nytt och eget militärt fokusområde, vid sidan om land, hav, luftrum och rymd. Detta är en del i omställningen från främst defensiva skyddsåtgärder till mer offensiva operationer. Satsningen har hög prioritet men det är osäkert i vilken utsträckning planerna påverkas av de automatiska besparingarna.

9.3.2 Förändrad amerikansk militär närvaro i Europa

Det finns ett antal geopolitiska skäl till att USA ser sina baser i Europa som en central del av den globala amerikanska säkerhetspolitiken. Ett stabilt Europa med en betydande amerikansk närvaro på den europeiska kontinenten är ett uttryck för USA:s syn på sina alliansförpliktelser.

Europa är viktigt för amerikansk basering samt för underrättelseinhämtning, insatser och logistik på strategisk och operativ nivå. Utan de stora resurserna i Europa skulle insatserna i Libyen, Irak och Afghanistan ha försvårats. Detsamma gäller möjligheten till insatser i Mellanöstern. Det är ett långsiktigt nationellt säkerhetsintresse för USA att ha förutsättningar att placera radarstationer och bekämpningssystem som en del av robotförsvaret i Europa.

Formen för USA:s närvaro i Europa anpassas nu till nya strategiska prioriteringar och kommer att präglas av avvägningar mellan gamla och nya behov. USA betonar att förändringarna inte ska få urholka trovärdigheten i Natos artikel fem om kollektivt försvar. Även efter de redan beslutade neddragningarna kommer USA att ha sin största enskilda militära närvaro utanför kontinentala USA i Europa. Det är däremot oklart vilka konsekvenser de automatiska besparingarna kommer att få för närvaron i Europa. Tillgängliga uppgifter är behäftade med flera osäkerheter.

USA stödjer allierade och partners i Östersjöområdet. Detta sker bl.a. genom en regelbunden militär övningsverksamhet, både bilateralt och inom ramen för Nato, bl.a. Steadfast Jazz. Särskilt övningarna med de baltiska länderna har fått en ökad vikt och synlighet. Det gäller framför allt förmågan att ta emot amerikansk militär hjälp i händelse av kris eller konflikt.

USA förutser inget militärt hot från Ryssland under överskådlig tid.

9.3.3 Kärnvapenpolitiken

Inriktningen från administrationens sida är att på sikt minska kärnvapnens antal och roll. President Obama deklarerade i Prag 2009 att USA skulle ta initiativ till en kärnvapenfri värld, även om det skulle ta många år innan denna vision kunde realiseras. I konkreta termer nämndes bland annat förhandlingen av ett nytt START med Ryssland, stärkande av icke-spridningsavtalet, samt minskad tonvikt på kärnvapnens roll i USA:s strategi. Andra länder uppmanades att göra detsamma. Efter amerikansk och rysk ratificering trädde nya START i kraft 2011. Eftersom rustningskontroll tenderar att förutsätta ömsesidighet och det ryska strategiska tänkandet lägger stor vikt vid kärnvapen bedöms det inte som sannolikt att några nya kärnvapenedrustningsförhandlingar kan genomföras inom den närmaste framtiden.

I den senaste försvars- och säkerhetsstrategin anges att så länge som andra länder innehar kärnvapen kommer USA fortsätta att ha en tillräckligt stark arsenal för att avskräcka fiender, säkra amerikanska intressen och värna sina allianser och säkerhetsåtaganden. I strategin anges att det är möjligt att strategisk avskräckning kan uppnås med en mindre kärnvapenarsenal. Avsikten är dock att upprätthålla den relativa styrkan gentemot andra kärnvapenstater. Detta gäller särskilt i förhållande till Ryssland vars kärnvapenarsenal motsvarar och i vissa avseenden överstiger USA:s. USA har också avsatt omfattande medel till underhåll av den befintliga kärnvapenarsenalen. I motsats till flera andra länder med kärnvapenkapacitet, inklusive Ryssland, finns dock ingen avsikt att nyutveckla kärnvapen eller skapa nya förmågor med den gamla arsenalen som grund.

USA utvecklar ett robotförsvar för att skydda kontinentala USA och allierade mot ballistiska robotar och mot potentiella hot från länder som Iran och Nordkorea.

10 Kina

Kina är en enpartistat som saknar fria val. Politisk opposition är inte tillåten. Den kinesiska författningen garanterar allmän åsikts-, yttrande-, tryck-, förenings-, mötes-, demonstrations- och religionsfrihet, men i praktiken är alla dessa friheter inskränkta i en vardag präglad av repression.

Kinas tilltagande ekonomiska och militära styrka samt dess växande utrikespolitiska inflytande är en av de faktorer som påverkar balansen i det internationella säkerhetspolitiska systemet. Med växande internationellt inflytande ökar också Kinas anspråk på vilken roll landet ska spela. Att finna en fredlig lösning på de många gränsfrågor och konkurrerande anspråk som finns i Syd- och Östkinesiska haven kommer att vara en av de viktigaste säkerhetspolitiska utmaningarna. Kina anser sig ha vitala intressen i Sydkinesiska havet och spelar därför en nyckelroll i detta sammanhang.

Samtidigt som Kinas styrka och inflytande ökar är landet också beroende av omvärlden. Utrikeshandel, utländska direktinvesteringar, tillgång till energi i olika former, naturresurser och utländsk teknologi är förutsättningar för Kinas ekonomiska tillväxt och samhällsutveckling. Det uttalade målet för Kina är att på fredlig väg stärka landets utveckling och internationella ställning. Kina är en militär stormakt och har ett betydande militärt moderniseringsprogram. Kina är en av de fem största vapenexportörerna i världen.

10.1 Inrikespolitik

Kinas kommunistparti bedöms behålla sin dominerande roll i närtid. Kina kommer därmed fortsatt att vara en enpartistat utan allmänna val och ytterst styras av politbyråns ständiga utskott. Kommunistpartiet finns representerat på samtliga nivåer i samhället. Kina är dock inte ett monolitiskt system. Tvärtom är makten ofta fragmenterad till följd av konkurrerande eliter, personliga relationer samt starka ekonomiska och politiska särintressen. Diskussionen om Kinas framtida vägval förs inom den högsta politiska ledningen. Bevarande krafter står mot reformer, där de senare förespråkar reformer av det politiska systemet inom givna kinesiska ramar. Partiets viktigaste mål är fortsatt maktinnehav. Det ledarskifte som genomfördes på högsta nivå (generalsekreteraren i kommunistpartiet, presidentposten och premiärministerposten) mellan 2012 och 2013 har inte lett till några omedelbara politiska kursändringar.

10.1.1 Inrikespolitiska utmaningar

Kina står inför betydande utmaningar. Kommunistpartiet har länge förlitat sig på att ekonomisk tillväxt i sig ska bidra till nödvändig samhällelig utveckling och skapa den legitimitet ledarskapet behöver. Miljöproblem, social ojämlikhet, korruption, brister i rättsväsendet, förändrad demografi med åldrande befolkning och minskad tillgång till arbetskraft, omfattande urbanisering, behov av ökat teknologiskt kunnande samt krav på demokrati och respekt för mänskliga rättigheter är utmaningar som det kinesiska ledarskapet måste hantera framöver. En vikande tillväxt kan göra att den allt större medelklassen i högre utsträckning ifrågasätter kommunistpartiets fortsatta maktmonopol. Dessutom riskerar den snabba urbaniseringen av Kina att leda till växande motsättningar mellan stad och landsbygd. För att bevara stabiliteten utan att genomföra genomgripande politiska

reformer kommer kommunistpartiet troligen att fortsatt använda sig av inrikes säkerhetstjänster i kombination med olika former av sociala reformer och andra riktade åtgärder för att hantera motsättningar inom samhället. Social oro, miljöförstörelse, korruption och maktmissbruk har lett till massprotester som fruktas av den politiska ledningen.

10.2 Mänskliga rättigheter

Respekten för mänskliga rättigheter har under senare år försämrats genom en hårdnande politisk kontroll av aktivister och människorättsförespråkare. Försök att utmana kommunistpartiets maktmonopol eller kritisera den högsta politiska ledningen bestraffas hårt. Myndigheterna slår också ned på dem som för fram krav på mänskliga rättigheter och demokrati. Mänskliga rättigheter åsidosätts också i hög grad i de autonoma regionerna Tibet och Xinjiang. Kina satsar stora resurser på den inre säkerheten. Det görs större satsningar på den Beväpnade polisen (*People's Armed Police*, PAP), dvs. den paramilitära organisationen för inre säkerhet och kontroll över medborgarna, än det görs på militären.

Rättssystemet är fortsatt helt beroende av den politiska makten. Endast mycket begränsade steg i riktning mot en rättsstat har tagits. Särskilt stor är den politiska styrningen av rättsprocesser i politiskt känsliga fall. På lokal nivå är det framför allt korruptionen som undergräver rättssäkerheten. Tortyr förekommer liksom även olika former av administrativa frihetsberövanden utan stöd i lag. Kina tillämpar dödstraff. Antalet verkställda avrättningar är hemligt, men Amnesty International uppskattar antalet till tusentals per år – fler än andra länder tillsammans.

Många kinesiska journalister, inklusive bloggare, sitter fängslade. Staten försöker trots den teknologiska utvecklingen kontrollera fler än 500 miljoner internetanvändare, vilket motsvarar ca 40 procent av befolkningen. År 2015 väntas antalet

användare ha passerat 800 miljoner. Det finns flera exempel på hur mikroblogger, t.ex. Sina Weibo har uppmärksammat korruption och maktmissbruk och därmed tvingat kinesiska myndigheter att agera. Den ökande internetanvändningen ger dock även myndigheterna möjlighet att skärpa bevakningen av befolkningen. Flera åtgärder har vidtagits för att skärpa den centrala övervakningen över t.ex. mikrobloggare. Censuren sker främst genom internetföretagen samtidigt som det finns en omfattande självcensur.

10.3 Ekonomisk utveckling

Kina har haft en lång period med mycket hög tillväxt som nu saktar in. Prognoserna pekar mot tillväxttal på sju till åtta procent de kommande åren. Landet har efter cirka 30 år av reformer intagit platsen som världens näst största ekonomi. Kina står inför uppgiften att växla över från en investeringsdriven till en konsumtionsdriven tillväxt. Om efterfrågan på varor sjunker globalt riskerar den höga investeringsgraden att på sikt göra Kina sårbart. För att öka konsumtionen tillåter man bland annat lönerna till de som tjänar minst att öka. Det riskerar att öka inflationen framöver. Samtidigt behövs ytterligare satsningar på högteknologi och på att utveckla en internationellt konkurrenskraftig tjänstesektor.

Kina fortsätter också att liberalisera finansmarknaden, vilket måste ske med försiktighet – det finns risk för obalans på fastighetsmarknaden och det är osäkert hur pass högt belånade lokala myndigheter är. Korruption utgör ett annat långsiktigt orosmoment för landets ekonomiska utveckling. Generellt är dock Kinas ekonomi stark och kan fortsatt vara en motor i den globala ekonomiska utvecklingen när andra ekonomier saktar ned. Det finns dock farhågor för den omfattande miljöförstöring som den extensiva tillväxten genererat och en växande insikt om att miljöfrågorna måste få ett större utrymme. Miljöförstöringen genererar protester och hotar därmed den politiska stabiliteten,

något som den politiska ledningen vill undvika. Samtidigt kan som ett resultat av miljöförstöring noteras negativa konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen och befolkningens hälsa.

Ett par hundra miljoner invånare har lyfts ur fattigdom under relativt kort tid. Samtidigt har klyftorna mellan fattiga och rika ökat liksom skillnaderna mellan stad och landsbygd. De som bor i städerna har som regel bättre tillgång till t.ex. utbildning och hälsovård.

10.4 Utrikespolitik

Kinas utrikespolitik tjänar i stor utsträckning syftet att främja en stabil inrikespolitisk utveckling och fortsatt ekonomisk tillväxt. De första tjugo åren på 2000-talet utgör enligt kinesisk syn ett ”strategiskt tillfälle” för detta då risken för krig är relativt låg samtidigt som globaliseringen ger stora möjligheter. En grundsats i den officiella politiken är principen om icke-inblandning i andra länders inre angelägenheter. En annan grundsats är strävan efter en multilateral världsordning inom vilken inget land ska tillåtas dominera. Kina är också känsligt för åtgärder som uppfattas vara inriktade på att begränsa landets möjligheter att växa i styrka ekonomiskt, utrikespolitiskt och militärt.

Kina har under senare år hävdat ett antal s.k. kärnintressen som inte är förhandlingsbara och ses som kopplade till Kinas territoriella integritet och suveränitet. Dessa nationella intressen omfattar Taiwan, Tibet och Xinjiang. Mot bakgrund av Kinas regionala ambitioner och förmåga att hävda sina intressen, ekonomiskt, politiskt och militärt, har Syd- och Östkinesiska havet också blivit centrala kinesiska nationella intressen.

Relationerna till USA och Ryssland samt länderna i den egna regionen är centrala för Kina. USA och Kina har utvecklat ett ekonomiskt och politiskt beroendeförhållande. Länderna har ett större utbyte än någonsin tidigare, samtidigt som spänningen

mellan dem tilltar i takt med att Kina utvecklas till stormakt med ökade säkerhetspolitiska anspråk samtidigt som USA lägger allt tydligare militärt, strategiskt och ekonomiskt fokus på Asien och Stilla havet. Som den främsta producenten och exportören av sällsynta jordartsmetaller har Kina även utnyttjat handelspolitiska instrument för att påverka utrikespolitiska skeenden och skapa handelspolitiska beroenden. Kina och Ryssland har goda relationer. De delar målet att begränsa USA:s inflytande, respekterar varandra som stormakter och motsätter sig inblandning i länders inre angelägenheter vilket de anser skett i t.ex. Libyen. Samtidigt finns en betydande ambivalens i förhållandet, som bl.a. visar sig i svårigheterna att fördjupa samarbetet inom *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO).

Liksom USA är EU en viktig exportmarknad för kinesiska varor. Kina vill få tillgång till europeiskt kunnande och undersöker möjligheter för fördjupat bilateralt samarbete med europeiska länder. I detta avseende spelar innovation och teknologi på försvarsområdet en central roll. Samarbetsmöjligheterna med EU-länderna begränsas dock av EU:s vapenembargo mot Kina sedan 1989 till följd av händelserna vid Himmelska fridens torg. Kina har som uttalad policy att EU bör häva embargot, och beskriver detta som ett hinder för fördjupade relationer.

Överlappande territoriella anspråk mellan Kina och en rad grannländer har under senare år medfört betydande spänningar i Öst- och Sydostasien. Anspråken är av betydelse eftersom omtvistade öar och områden är belägna vid strategiskt viktiga farleder, utgör viktiga fiskevatten samt sannolikt innehåller betydande olje- och gasfyndigheter. Därutöver innebär ofta berörda länders gemensamma historia, nationalistiska krafter och inrikespolitiska hänsynstaganden att det är politiskt svårt att göra eftergifter. Detta gäller t.ex. konflikten med Japan om den obebodda ögruppen mellan Taiwan och Okinawa (på japanska benämnda Senkaku, på kinesiska Diaoyu). Existerande bilaterala mekanismer och regionala säkerhetsstrukturer, som t.ex. ASEAN, har inte kunnat användas för att lösa tvisterna.

Det omfattande inhemska behovet av råvaror och energi har bidragit till ökad diplomatisk aktivitet och växande kinesisk närvaro även i Latinamerika och Afrika. I detta sammanhang kan konstateras att Kinas förhållningssätt till icke-inblandning har stärkt banden till icke-demokratiska regimer som i övrigt haft svårt att hitta ekonomiska samarbetspartners. Kina har också uttalat sitt stöd för att dessa länders inflytande globalt bör stärkas, särskilt Afrikanska länders inflytande i ett framtida reformerat FN:s säkerhetsråd.

Kinas växande inflytande på den politiska världsscenen har ökat omvärldens krav på Kina som ansvarsfull säkerhetspolitisk aktör, bland annat rörande Iran, Sudan, Libyen och Syrien. Detta förstärks givetvis av Kinas ställning som permanent medlem i FN:s säkerhetsråd. Omvärldens förväntningar leder till att Kina allt oftare kritiserar för vad som betraktas som bristande internationellt ansvarstagande och engagemang. Kina anstränger sig å sin sida alltmer för att balansera omvärldens bild av Kina som internationell aktör. Kina framhåller att FN är grunden för en kollektiv säkerhetsmekanism och för att garantera global säkerhet. Kina motsätter sig däremot agerande som kränker staters suveränitet och understryker varje stats rätt att välja socialt system och utvecklingsväg. Kina har med hänvisning till detta inom ramen för FN:s säkerhetsråd motsatt sig agerande i t.ex. Syrien som baseras på skyldigheten att skydda (R2P). Kina har förhållandevis nära relationer med den nordkoreanska ledningen. Nordkorea har också blivit alltmer beroende av Kina. Även om Kinas relation till Nordkorea är komplicerad är bedömningen att Kina fortsatt kommer att stödja landet för att undvika en statskollaps.

10.5 Försvarspolitik

Kina har de senaste 30 åren genomfört genomgripande moderniseringsprogram av sina väpnade styrkor, Folkets befrielsearmé (PLA). En omfattande militär modernisering och

transformering pågår samtidigt som Folkets befrielsearmés uppgift har omformulerats från att ”skydda Kinas gränser” till att ”skydda Kinas intressen”. I den vitbok för Folkets befrielsearmé som publicerades 2013, beskrivs hur den internationella säkerhetssituationen blivit alltmer komplex och att Kinas nationella styrka har ökat dramatiskt. Landet behöver därmed väpnade styrkor som motsvarar dess internationella roll. Säkerhetssituationen i Asien och Stilla havsområdet beskrivs som övervägande stabil men mer skiftande än tidigare. Bland orosmolnen nämns i vitboken, förutom Taiwan, konflikten med Japan över ö-gruppen Senkaku/Diaoyu och att grannstater agerar för att komplicera situationen kring Kinas maritima rättigheter och intressen. USA:s ökade regionala närvaro noteras särskilt.

Den framtida utvecklingen av PLA styrs fortsatt av behovet att kunna hantera en konflikt om Taiwan, enligt vitboken, och den officiella militära strategin benämns som ”aktivt försvar”; Kina anfaller inte om inte Kina blir anfallet. Om Kina blir anfallet kommer man dock att besvara med motanfall. Kärnvapenstyrkorna ska kunna avskräcka andra länder från att använda kärnvapen mot Kina samt kunna besvara en kärnvapenattack och genomföra precisionsbekämpning med konventionella robotar.

Landet har en långsiktig plan för sin militära uppbyggnad. År 2050 ska Kina kunna vinna informationsbaserad krigföring mot aktörer i regionen. Markstridskrafterna ska kunna genomföra gemensamma operationer med flygstridskrafterna och målet är snabbinsatta, strategiska rörliga styrkor samt ökad förmåga till operationer med specialförband. För marinstridskrafterna är målet att skapa en oceangående flotta. Man investerar i nya ballistiska robotsystem med precisionsbekämpningsförmåga som kan bekämpa flottstyrkor långt ute till havs, något som begränsar USA:s handlingsfrihet.

Fokus för den kinesiska militära moderniseringen ligger dels på rymdutvecklingen, dels på vapensystem som begränsar USA:s militära handlingsfrihet i västra Stilla havet, men också på

förmågor som möjliggör för Kina att agera i Indiska oceanen. Moderniseringen rymmer därmed särskilda satsningar på att förbättra vapen- och ledningssystem, hantering av information, underrättelsesdata inom militären, cyberförmågor, samt ett rymdprogram.

Målet att skydda den egna ekonomiska zonen, handelsintressen och relevanta transportleder till sjöss innebär att Kina prioriterar utvecklingen av marin- och flygstridskrafter (Folkets befrielsearmés flotta respektive flygvapen) framför markstridskrafter. Marinstridskrafterna fyller även en viktig funktion för att begränsa USA:s inflytande i Östasien och Stilla havet och dess förmåga att försvara Taiwan. Detta har bl.a. motiverat anskaffning av nya ubåtar, utveckling av en djupshavsflotta inkluderande hangarfartyg samt avskräckning med kärnvapen till havs. Inom flygstridskrafterna görs satsningar på bl.a. luftförsvaret och försvar mot ballistiska robotar, strategisk rörlighet (inklusive förmåga till lufttankning och flygtransport), spaning, precisionsbekämpning samt utveckling av s.k. smygteknologi (*stealth*). Bland annat utvecklas nya konventionella ballistiska robotsystem för precisionsbekämpning på långt avstånd av större örlogsfartyg, t.ex. hangarfartyg.

I takt med ett ökande engagemang internationellt har också Kinas medverkan i fredsbevarande insatser ökat. Kina har bl.a. bidragit till Afrikanska unionens insats i södra Sudan och till insatser till havs för att förbättra säkerheten utanför Somalias kust. Av länderna i FN:s säkerhetsråd bidrar Kina med mest personal till FN:s fredsbevarande operationer och då främst i Afrika söder om Sahara och i Mellanöstern.

Det finns ingen öppenhet kring folkets befrielsearmés struktur, innehåll och specifikationer. En bedömning utifrån kända uppgifter ger vid handen att de väpnade styrkorna har 2,2 miljoner soldater i stående förband. Huvuddelen tillhör markstridskrafterna (70 procent) och resten fördelas på marinen (10 procent), flygvapnet (15 procent) och strategiska robotstyrkorna (5 procent). Utöver detta kan räknas en milis för

lokalförsvarsuppgifter om ca åtta miljoner och den Beväpnade polisen, som består av 660 000 personer. Den står under delat ledarskap mellan regeringen och militären.

Kina moderniserar sina ballistiska kärnvapenrobotar. Vidare anskaffar Kina ett ökande antal medeldistansrobotar för att förbättra förmågan till precisionsanfall mot mål långt bortom den s.k. första ökedjan. Kina är fortsatt den av de fem största kärnvapenmakterna som inte tillhandahåller information om sina kärnvapenstyrkor. Bedömningen är dock att Kina inte har en andraslagsförmåga idag.

Insynen i Kinas sammanlagda försvarsutgifter är begränsad. Sedan 2008 redovisar Kina kontinuerligt sin försvarsbudget till FN, men rapporteringen är övergripande. Poster för de strategiska kärnvapenstyrkorna, rymdprogram, vapenköp utomlands, forskning och utveckling ligger utanför försvarsbudgeten och ingen information om dessa kostnader är känd. Folkets befrielsearmé bedriver också olika former av näringsverksamhet som drar in pengar till försvarsbudgeten. De senaste två decennierna har försvarsbudgeten ökat varje år. Under perioden 2000–2011 ökade den kinesiska försvarsbudgeten enligt amerikanska bedömningar med i genomsnitt cirka 10 procent per år justerat för inflationen. Den totala försvarsbudgeten uppskattas av Sipri till ca två procent av BNP och är den näst största i världen efter USA:s i absoluta tal.

11 Asien och Oceanien

Den säkerhetspolitiska tyngdpunkten globalt förflyttats mot Asien. I Asien finns världens snabbast växande ekonomier och cirka 60 procent av världens befolkning. Kontinentens andel av världens försvarsutgifter ökar och världens fem största importörer av vapen 2008–2012 var asiatiska länder. Asiens växande ekonomiska, militära och politiska makt kommer att vara av avgörande betydelse för den globala geo- och säkerhetspolitiska utvecklingen.

De regionala mekanismer som vuxit fram för att hantera de utmaningar som regionen fortfarande står inför, i form av bl.a. tvister om territorium och naturresurser, är otillräckliga. I Asien finns samtidigt en rad olösta konflikter, såväl mellan länder som inom länderna om territoriella frågor och naturresurser. Omtvistade områden finns bl.a. på Koreahalvön, i Sydkinesiska havet, Östkinesiska havet, Taiwansundet samt mellan Indien och Pakistan.

Allt fler länder i regionen utvecklar sina demokratiska institutioner och stärker de medborgerliga och politiska rättigheterna. Påfrestningarna är emellertid stora och betingade av etniska, religiösa och/eller ideologiska motsättningar med, i några fall, krav på ökad autonomi eller självständighet. Ekonomiska problem och ökande inkomstskillnader genererar redan eller hotar att skapar grogrund för social oro. Ur dessa hämtar militanta rörelser och terrornätverk näring. Deras destabiliserande inverkan är i vissa länder så stor att demokratiska principer och mänskliga rättigheter undergrävs.

11.1 Politisk utveckling

Asien består av länder med vitt skilda politiska system som i varierande grad respekterar demokratiska principer och mänskliga rättigheter. Korruptionen är utbredd i många länder och undergräver de ledande institutionernas legitimitet, vilket kan vara destabiliserande på sikt.

Burma/Myanmar har inlett en demokratiseringsprocess som i takt med omvärldens lättade sanktioner minskar beroendet av Kina och öppnar upp nya möjligheter för handel. Landets förbättrade internationella anseende stärker också ASEAN som regional aktör. Samtidigt har fortsatt väpnad konflikt i delstaten Kachin samt sektaristiska motsättningar och våldsutbrott i bl.a. delstaten Rakhine bidragit till stora flyktingströmmar och utgör ett fortsatt hot mot stabiliteten i landet och regionen.

Indonesien har under 2000-talet kännetecknats av reformer i demokratisk riktning. Kvardröjande religiösa och etniskt präglade konflikter utgör dock fortsatt risk för sociala störningar och terrorism, såväl inrikes som i regionen.

Indiens växande ekonomiska, militära och politiska makt har såväl regionala som globala konsekvenser. Indiens inflytande i regionen ökar kontinuerligt. Kina utgör den enskilt största säkerhetspolitiska utmaningen för Indien. Den segslitna gränstvisten med kinesiska anspråk på landområden i bl.a. delstaten Arunachal Pradesh och Kashmir samt Kinas nära samarbete med flera grannländer, särskilt Pakistan, inger oro i Indien. Samtidigt ökar Indiska oceanen i betydelse i takt med att ekonomierna i Asien växer och cirka 80 procent av Kinas oljeimport går över detta hav. Såväl Indien som Kina har behov av att upprätthålla säkerheten kring sjöfartslederna. En ökad närvaro av den kinesiska marinen kan dock komma att öka risken för spänningar. Även om det har förekommit smärre skärmytslingar finns det lite som tyder på att det skulle kunna eskalera till en större konflikt.

Indiens växande ekonomi har skapat utrymme för en omfattande modernisering och uppbyggnad av försvaret.

Moderniseringen dimensioneras i allt väsentligt av förhållandet med Kina. Under 2012 genomförde Indien en provskjutning av en långdistansrobot som skulle kunna nå Peking. Inom några år förväntas Indiens första egenproducerade kärnvapenbestyckade u-båt tas i bruk. Därmed skulle Indien kunna etablera en s.k. triad där kärnvapenbärande missiler kan avfyras från land, till sjöss och från luften.

I Oceanien dominerar Australien både vad gäller ekonomisk och militär styrka. Australien är en global partner till USA och har deltagit i flera internationella krishanteringsoperationer. Australien kommer, tillsammans med Nya Zeeland, fortsatt att utgöra en viktig aktör denna region. De flesta ö-staterna i Oceanien är instabila och till stor del uppbyggda av klansamhällen, med små möjligheter att på egen hand hantera de påfrestningar deras politiska system kommer att stå inför som ett resultat av klimatförändringarna.

Avsaknaden av starka, regionala, multilaterala institutioner är fortsatt utmärkande i Asien. De organisationer som finns, främst *Association of South East Asian Nations* (ASEAN), *Asean Regional Forum*, *East Asia Summit* och *South Asian Association for Regional Co-operation*, är relativt svaga och begränsade till både omfattning och verksamhet. Kinas medlemskap i *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO) har ännu inte nämnvärt påverkat regionens bilaterala dynamik.

Flera av de olösta konflikter och spänningar som existerar i regionen riskerar att få globala konsekvenser t.ex. om handelsvägar blir mer riskfyllda att använda eller till och med skärs av. Även om det inte är sannolikt att fullskaligt krig bryter ut, är det värt att notera att osäkerheterna är betydande. Mindre incidenter riskerar att eskalera särskilt då säkerheten i regionen inte är föremål för multilaterala avtal utan fortsatt hanteras främst inom ramen för bilaterala mekanismer. Situationen kännetecknas av misstro mellan de stora aktörerna. Trots den primärt bilaterala ansatsen inom säkerhetspolitiken, kan vissa steg mot samordning och dialog på det försvarspolitiska området skönjas. Exempelvis anordnades år 2010 det första mötet mellan

ASEAN:s försvarsministrar samt åtta inbjudna försvarsministrar från Asien och Stillahavsområdet, inklusive USA och Kina. En uppföljning har beslutats äga rum hösten 2013. Försvarsministrar från större delen av Asien och ytterligare ett tiotal länder, inklusive USA, möts informellt varje år i Singapore under den så kallade Shangri-La-dialogen.

11.1.1 Koreahalvön

De långvariga spänningarna på den delade Koreahalvön fortsätter, samtidigt som nya utmaningar tillkommer som en följd av den regionala utvecklingen i Nordostasien. Nordkorea har flyttat sina militära positioner längre söderut och skulle, om en attack inleddes, kunna orsaka stor skada på tiomiljonersstaden Seoul som ligger inom räckhåll för konventionellt artilleri.

Det militära hotet från Nordkorea är en ständig utmaning för Sydkorea och utgör det främsta skälet till att landets försvarsutgifter ökar. Den försvarspolitiska alliansen med USA är fortsatt en hörnsten i sydkoreansk säkerhetspolitik. Nordkorea har pga. av sina relativt omoderna konventionella stridskrafter och svaga ekonomi anledning att undvika mer omfattande öppna krigshandlingar.

Nordkoreas nukleära program är alltjämt en källa till oro. Landets svaga konventionella militära styrka är en anledning till att Nordkorea i framtiden i ökad utsträckning kan förväntas förlita sig på kärnvapenavskräckning.

Nordkorea har en nära relation med Kina och landets ekonomiska kris och internationella isolering har ökat beroendet av Kina. Det finns dock en växande irritation i Kina över Nordkoreas agerande. Samtidigt är det ur kinesiskt perspektiv önskvärt att förhindra en nordkoreansk kollaps och Kina fortsätter därför att ge olika former av stöd till landet. Bedömningen är att samtliga inblandade har ett starkt intresse av

att förhindra att situationen eskalerar till en väpnad konflikt, men det kan inte uteslutas.

11.1.2 Östkinesiska havet

De territoriella konflikterna i Östkinesiska havet kommer fortsatt att leda till spänningar. Flera faktorer, i synnerhet ekonomiska, talar emot en väpnad konflikt. Det finns dock en risk för att missförstånd uppstår i ett spänt läge. På senare år har flera allvarliga incidenter ägt rum i Östkinesiska havet. Efter att den japanska regeringen 2012 köpt tre av öarna i ögruppen Senkaku/Diaoyu från dess privata japanska ägare har spänningarna ökat. Konflikten mellan Japan och Sydkorea om Takeshima/Dokto har också förvärrats.

Kinas växande militära styrka, särskilt på det marina området, utgör den främsta säkerhetspolitiska utmaningen för Japan. Den japanska regeringen har reagerat på den kinesiska militära upprustningen genom att i slutet av 2010 uppdatera de försvarspolitiska riktlinjerna. Japan gick därmed från ett invasionsförsvar som skapades för att möta hotet från dåvarande Sovjetunionen till ett mer rörligt, dynamiskt försvar, inriktat på Japans södra delar och yttre öar. Den nya japanska regeringens långsiktiga målsättning är att förändra landets konstitution så att det fastslås att Japan har rätt att ha en reguljär försvarsmakt. Japans allians med USA har blivit viktigare och USA kommer att fortsätta att spela en avgörande roll för Japans säkerhet.

11.1.3 Taiwan

Relationerna över Taiwansundet har förbättrats och ett tätare utbyte mellan Kina och Taiwan har etablerats inom ekonomi, handel, turism och det akademiska området. Det tätare utbytet talar för ökad stabilitet. Kinas mål förblir dock återförening och att avskräcka från steg mot självständighet. Sannolikheten för

politiskt närmande mellan Kina och Taiwan bedöms som liten inom de närmsta åren. Huvuddelen av Kinas robotarsenal finns baserad längs den kinesiska kusten riktad mot Taiwan. Kina förbehåller sig rätten att vidta militära åtgärder för att återta vad Kina menar är en utbrytarprovins. I linje med USA:s ökade fokus på Asien och i takt med förbättringarna i relationen mellan Kina och Taiwan har USA också uppgraderat kontakterna med Taiwan.

11.1.4 Sydkinesiska havet

Konkurrensen om energitillgångarna och kontroll över transportflöden har skärpts i takt med att flera av ekonomierna i Asien växer snabbt. Sex länder gör anspråk på fyra olika ögrupper i Sydkinesiska havet och därmed på hur uppdelningen i havsgränser och ekonomiska zoner ska ske utifrån internationell lag och historiska argument. Bland annat inverkar nationalistiska strömningar på hur situationen utvecklas.

På spel står, förutom tillgången till naturresurser och fiskerätter, kontroll över handelsflöden och militära operationsområden. Över hälften av världens varutransporter passerar genom Sydkinesiska havet samtidigt som området är en viktig farled för militära fartyg. En viktig del av varutransporterna är energitransporter till länderna i regionen. Dessutom finns några av världens största containerhamnar här, t.ex. i Singapore och Hongkong. Detta gör Sydkinesiska havet till ett område som har geopolitisk betydelse inte bara för länderna i regionen utan även för alla aktörer som är beroende av detta handelsflöde.

Konflikten kring Sydkinesiska havet har således blottlagt skiljelinjerna mellan regionens länder. För Vietnam och Filippinerna är konflikten om Sydkinesiska havet av högsta prioritet, medan t.ex. Kambodja prioriterar sina relationer till Kina. Konflikten har hittills tytt på att ASEAN som organisation varken har tillräcklig kraft eller utvecklade mekanismer för att

hantera regionala säkerhetsutmaningar. Kina och Taiwan har samma anspråk i Sydkinesiska havet. De kinesiska anspråken följer den s.k. U-linjen (*nine-dashed line*) och överlappar de anspråk Malaysia, Brunei, Vietnam och Filippinerna har. Vietnam har ökat sitt utrikespolitiska engagemang betydligt i takt med en stark ekonomisk tillväxt som gjort landet till ett av de mest handelsberoende i världen.

Spänningarna i Sydkinesiska havet bedöms inte avta på kort sikt. Avsaknaden av en regional överenskommelse om en uppförandekod som reglerar incidenter till havs bidrar till områdets instabilitet. En militär upprustning sker i regionen med ökat inslag av offensiva förmågor och USA:s nära relationer till några av dessa länder har bidragit till att spänningen mellan Kina och USA tilltagit. Risken för fullskaligt krig i regionen bedöms dock som förhållandevis liten. Kina är obenäget att konfrontera de berörda länderna militärt, särskilt mot bakgrund av USA:s närvaro och roll i regionen och landets eget intresse av stabilitet i regionen.

11.1.5 Afghanistan

Det internationella samfundet har varit närvarande i Afghanistan under en längre tid, dels med syfte att förbättra säkerheten för befolkningen, dels för att bistå i uppbyggandet av landet, som är ett av världens fattigaste. Närvaron har också syftat till att bekämpa internationella terrornätverk som tidigare har kunnat utnyttja Afghanistan som en fristad. Den internationella militära insatsen (Isaf) kommer i enlighet med en överenskommelse med den afghanska regeringen att avvecklas. Vid utgången av 2014 ska de afghanska säkerhetsstyrkorna ha övertagit ansvaret för säkerheten i samtliga delar av landet. En fortsatt internationell militär närvaro diskuteras inom Nato-kretsen tillsammans med partnerländer. Denna kommande insats väntas vara inriktad mot utbildning av och stöd till de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Afghanistan står alltjämt inför stora utmaningar. Landet behöver bygga en hållbar självbärande ekonomi. Den omfattande korruptionen utgör dock ett mycket stort hinder för utveckling. Cirka 90 procent av världsproduktionen av opium har sitt ursprung i Afghanistan. Inte minst ger säkerhetssituationen i Afghanistan alltjämt anledning till oro. Det väpnade motståndet i landet uppvisar en betydande förmåga att utföra attacker mot den afghanska staten och mot de internationella trupperna.

Konflikten i Afghanistan är samtidigt en regional angelägenhet. Det väpnade motståndets rörelser över den långa gränsen mellan Afghanistan och Pakistan är en särskild källa till oro och bidrar till att konflikten fortsätter. Politiskt samförstånd och praktiskt samarbete för att begränsa det väpnade motståndets rörelsefrihet och basering i gränsområdena är av stor betydelse för att förbättra säkerheten i båda länderna. De centralasiatiska staterna norr om Afghanistan påverkas också i varierande grad av utvecklingen i Afghanistan. Turkmenistan, Uzbekistan och Tadjikistan, som alla gränsar till Afghanistan, fruktar ökad narkotikasmuggling och religiös, etnisk och social oro. Kirgizistan är sedan tidigare inrikespolitiskt instabilt och en radikalisering av olika politiska och religiösa grupperingar kan få stora konsekvenser.

Presidentvalet år 2014 och valen till parlamentet och provinsråden år 2015 väntas få stor betydelse för Afghanistans fortsatta stabilitet, säkerhet och demokratiseringsprocess. Fredliga och demokratiskt genomförda val skulle bana väg för en konsolidering av den sköra afghanska demokratin. Misslyckade val kan å andra sidan leda till ökad splittring och inre konflikt i landet.

11.1.6 Pakistan

Under en lång period har olika terrornätverk och islamiska fundamentalistiska grupper växt sig starka i Pakistan, som därmed fått känna av dess verkningar. Pakistan och Afghanistan

utgör tillsammans det starkaste fästet för militanta islamister i världen. En ytterligare destabilisering av Pakistan skulle få ökade negativa konsekvenser inte bara för Pakistan utan även för regionen i sin helhet med potentiella globala återverkningar. Flera tusen människor har dödats i inhemska terrordåd och ett antal komplexa attacker har också riktats mot militära förband. De nordvästra delarna av landet utgör fortfarande en bas för terrornätverk som planerar och genomför operationer i Afghanistan och utanför. De nationella valet 2013, där en demokratisk vald regering för första gången lämnade över till en annan, är en positiv utveckling och ett tydligt trendbrott.

Förhållandet mellan Pakistan och Indien är trots vissa framsteg inom handel och mellanfolkliga konflikter spänt och den olösta Kashmirkonflikten utgör ett fortsatt problem. En fortsatt utmaning är att Pakistan inte har råd att matcha Indiens satsning på konventionella vapen, vilket har lett till en kraftig utbyggnad av dess kärnvapenprogram. Pakistan förbehåller sig rätten att använda kärnvapen i händelse av ett konventionellt indiskt angrepp.

11.2 Mänskliga rättigheter

Länderna i Asien och Oceanien har skilda förhållningssätt till mänskliga rättigheter. Medan länder som t.ex. Australien, Japan och Sydkorea, respekterar mänskliga rättigheter utsätts befolkningen i bl.a. Nordkorea för grova och systematiska kränkningar. I andra länder finns brister i respekten för de mänskliga rättigheterna, i varierande grad och omfattning, inklusive i Vietnam, Kambodja, Laos och Myanmar. Kvinnors fri- och rättigheter är fortsatt starkt begränsade i Afghanistan. Åsikts-, yttrande- och pressfriheten är också begränsad i flera av dessa länder. Dödsstraff tillämpas fortsatt i en rad asiatiska länder. Ett antal länder brottas fortfarande med bristande rättssäkerhet, korrupta rättssystem och förekomst av straffrihet.

I samtliga centralasiatiska stater är rättssystemet mer eller mindre underställt den verkställande makten.

11.3 Ekonomisk utveckling

Flera asiatiska länder har uppvisat exceptionell ekonomisk tillväxt de senaste decennierna. Kinas ekonomi har på tio år tredubblats samtidigt som stora delar av övriga Asien har haft en liknande utvecklingskurva. Tack vare den mycket starka ekonomiska tillväxten har hundratals miljoner människor lyfts ur fattigdom. Från att år 1980 utgjort 18 procent står nu Asien för 29 procent av världens BNP. Inom några år väntas Asiens andel av världens samlade BNP vara större än USA:s och EU:s tillsammans. Utvecklingen är emellertid långt ifrån entydig. Många länder har förblivit fattiga.

Den ekonomiska utvecklingen och den ökande regionala handeln har tydliggjort fördelarna med fördjupat samarbete. På det ekonomiska området sker en ökad regional integration som framför allt drivs av ömsesidigt ekonomiskt beroende. Kina är den primära handelspartnern för flera av dess grannländer, inklusive sådana som står USA nära: Sydkorea, Australien, Japan och Taiwan.

Tillväxttakten i de asiatiska länderna ligger cirka två procent över världsgenomsnittet. Den ekonomiska krisen i USA och euroområdet får dock stort genomslag på regionens ekonomier, t.ex. i Kina och Indien. Vid sidan av konjunkturpåverkan finns även utmaningar kopplade till den inhemska ekonomiska politiken samt strukturella och demografiska utmaningar. Problem med höga statsskuld nivåer, låg inhemsk konsumtion, uteblivna externa investeringar och exportdämpande faktorer tydliggör behovet av reformer av den ekonomiska politiken. Japan har upplevt många år med låg ekonomisk tillväxt samt växande statsskuld, som idag uppgår till ungefär 230 procent av BNP. Jordbävningen, tsunamin, och kärnkraftsolyckan – den s.k. trippelkatastrofen – som drabbade Japan i mars 2011 innebar

mycket stora påfrestningar för en ekonomi som redan hade problem, men Japan är ännu världens tredje största ekonomi, efter USA och Kina.

Trots avmattningen i tillväxttakt är Sydostasien fortsatt en av de ekonomiskt mest dynamiska regionerna i Asien. Med en samlad folkmängd på ca 630 miljoner, ung befolkning, stark ekonomisk tillväxt och växande medelklass har Sydostasien betydande ekonomisk potential. Inkomstfördelningen förblir dock ojämn, såväl inom som mellan länderna, något som i sig riskerar att leda till spänningar. Regionen rymmer dels utvecklade ekonomier som Singapore och Brunei, dels fattiga och alltjämt jordbruksbaserade länder som Kambodja, Burma/Myanmar och Laos. Indonesien, Malaysia, Thailand och Filippinerna har de senaste decennierna genomgått en intensiv industrialisering och deras tillväxt tycks enligt IMF inte ha saktat in märkbart trots ekonomiska krisen. I Vietnam har steg mot industriell utveckling tagits inom vissa sektorer.

I Sydasiens står Indien inför en rad interna utmaningar som kan påverka den mångåriga och starka ekonomiska tillväxten. Byråkrati och utbredd korruption, infrastrukturproblem och stora brister i energiförsörjning samt omfattande sociala behov fordrar att inledda ekonomiska reformer kan fortsätta och fördjupas. Indien är fortfarande i inledningen av en industriell utveckling och om landet förmår att skapa sysselsättning för sin unga och dynamiska befolkning finns förutsättningar för fortsatt stark ekonomisk utveckling. Även Pakistan står inför betydande ekonomiska och sociala utmaningar.

11.4 Befolkningsutveckling

Drygt 4,2 miljarder av världens befolkning på knappt 7 miljarder, bor i Asien. Cirka 37 procent bor i Kina (1,4 miljarder) och Indien (1,2 miljarder). Asien är dessutom en kontinent vars befolkningsstruktur har förändrats och genomgår fortsatta förändringar. Framför allt i Östasien har länder som Japan och

Sydkorea gått från en situation med hög fertilitet och dödlighet till en där fertiliteten är lägre än 1,8 barn per kvinna och medellivslängden är högre än 74 år. Dessa länder står nu inför en situation där andelen äldre ökar samtidigt som andelen i arbetsför ålder minskar.

Asiens demografi skiftar starkt mellan olika länder. Samtidigt som cirka två tredjedelar av alla världens 15–24-åringar bor i Asien kommer flera länder, bland dessa Kina och Indien, att stå inför en situation där andelen äldre ökar snabbt. I länder som Singapore, Japan och Korea ökar andelen äldre snabbast. Bland de länder som fortfarande har en ung befolkning, som Malaysia, Thailand, Indonesien och Kina, består utmaningen i att dra nytta av denna demografiska fördel och skapa stark ekonomisk tillväxt, att nå en viss nivå av välstånd innan den demografiska fördelen försvinner i takt med att andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar. I vissa av dessa länder kommer befolkningen att fördubblas fram till 2050 och Indien bedöms passera Kina som världens folkrikaste land 2025. Detta kommer att ställa stora krav på dessa länder att finna arbete till en växande arbetsför befolkning, men också skapa möjligheter för tillväxt.

11.5 Klimatförändringar

Klimatförändringar och miljöhot utgör allvarliga utmaningar. Såväl svårkontrollerade översvämningar som extrem torka bedöms inträffa oftare i framtiden samtidigt som grundvattennivån sjunker på många håll. Bangladesh, som har en befolkning om 160 miljoner människor på en tredjedel av Sveriges yta, är ett av de mest utsatta länderna för konsekvenserna av klimatförändringarna. För flera av ö-staterna i Oceanien blir situationen allt allvarligare. De har en betydande ekonomisk zon, men brist på arbetskraft, infrastruktur och svaga institutioner har gjort att de inte kunnat utnyttja detta faktum och den ekonomiska utvecklingen har varit begränsad. Flera mikrostater kommer att behöva flytta sin befolkning som ett

resultat av den stigande havsnivån. Vissa stater har associeringsavtal med t.ex. USA och Nya Zealand och kommer därmed att få någon form av stöd, men mikrostater som Kiribati, Nauru, Samoa, Tonga och Tuvalu kommer att stå inför stora samhällsproblem.

11.6 Externa aktörers intressen

Omvärldens intresse för utvecklingen i Öst- och Sydostasien har ökat. För USA:s del har detta manifesterats i en ny Asienpolitik vilken innebär en utökad allokering av civila och militära resurser till området. USA kommer fortsatt att spela en viktig roll. Kina uppfattar den amerikanska militära dominansen som ett hot mot dess intressen och stärker sin militära förmåga, samt har skärpt sin attityd gentemot de länder med vilka Kina delar territoriella anspråk. Detta i sin tur genererar ökad misstro och regional upprustning med tilltagande risk för militära konflikter. Indien och flera länder i Sydostasien söker balansera Kinas ökade inflytande genom att närma sig USA, samtidigt som de bevarar och utvecklar sina ekonomiska förbindelser med Kina.

De återkommande spänningarna i Sydkinesiska havet och Kinas dominanta hållning har för många länder i regionen aktualiserat alliansen med USA. Det bekräftas genom amerikanska säkerhetsgarantier och ombalanseringen till området. USA har stärkt sina relationer med så gott som varje land i regionen. Avsaknad av förhandlingsvilja och etablerade konfliktlösningsmekanismer, fungerande regional säkerhetsarkitektur och kopplingen till inrikespolitisk dynamik samt till regional och global maktbalans, gör att de territoriella tvisterna kommer att utgöra destabiliserande faktorer även framöver. USA har också sökt närmare samarbete med ASEAN samt initierat ett ekonomiskt partnerskap (TPP) för att stärka sina relationer med länderna i regionen.

Även Rysslands fokus på Asien ökar. Landet söker utveckla nya energiexportmarknader och har bl.a. omfattande

samarbetsprojekt med Nordkorea på infrastrukturuområdet. Ryssland vill även stärka samarbetet med ASEAN. För närvarande är samarbetet primärt inriktat på politisk dialog även om Ryssland i ökad utsträckning väntas fokusera på det ekonomiska samarbetsområdet.

Ryssland vill behålla sitt inflytande i Centralasien som en del av en övergripande utrikespolitik som prioriterar OSS och därmed förhindrar att andra externa aktörer ökar sitt inflytande i regionen. Ur ryskt perspektiv är politiska omvälvningar som leder till maktskiften i de centralasiatiska länderna inte önskvärda. Ryssland har också stora energiintressen i regionen och strävar efter att behålla så mycket transit av olja och gas från Centralasien till Europa genom Ryssland som möjligt. Narkotikasmugglingen är också ett växande problem för Ryssland och i den ryska debatten förekommer också farhågor för radikal islamism.

EU har ingen framträdande säkerhetspolitisk roll i Asien. I Asien betraktas EU framför allt som en ekonomisk aktör i egenskap av största handels- och investeringspartner samt biståndsaktör. EU:s ambition är att strategiskt bygga på unionens relativa styrka inom den ekonomiska och utvecklingspolitiska sfären för att stärka EU:s säkerhetspolitiska profil i regionen. Samtidigt är dock EU utsatt för kraftig konkurrens på världens snabbast växande marknader och försvagat p.g.a. ekonomiska svårigheter, vilket kommer att begränsa unionens möjligheter att snabbt bli en säkerhetspolitisk aktör av vikt i Asien.

12 Mellanöstern och Nordafrika

Länderna i Mellanöstern och Nordafrika präglas alla i varierande utsträckning av friktioner mellan nya och gamla eliter samt konfrontation mellan icke-demokratiska regimer och grupper som efterfrågar större frihet och mer inflytande. Eftersom nya gruppers inflytande sker på bekostnad av existerande maktstrukturer hotas tidigare privilegierade eliter. Även olika ekonomiska förutsättningar kan skapa spänningar, både mellan och inom stater. Inom flera av länderna finns betydande etniska, religiösa och ideologiska konflikter. Pågående politiska reformer blottar befintliga sekteristiska spänningar som på kort sikt kan bidra till en polarisering snarare än ett enhetlig nationsbyggande. De ideologiska motsättningarna mellan islamister och sekulära grupperingar är djupa både inom och mellan stater. Därtill finns en ökad intern motsättning och debatt mellan olika islamistiska strömningar. Nya allianser mellan stater och olika grupperingar får säkerhetspolitiska konsekvenser för hela regionen. Det finns en risk för att frånvaron av fungerande statliga strukturer underlättar för al-Qaida och andra militanta islamistiska grupper att etablera sig och få ökad legitimitet hos befolkningen.

De folkliga upproren i flera länder i arabvärlden under våren 2011 innebar en ny politisk situation. Regionen har tidigare kännetecknats av autokratiska regimer vilka nu utmanades av folkliga och mer demokratiska revolter. Omvälvningarna har skapat en dynamik med både framsteg och bakslag i demokratiprocesserna. Detta kommer enligt Försvarsberedningens bedömning fortsatt prägla utvecklingen i regionen.

12.1 Politisk utveckling

De folkliga upproren har främst fått interna och utrikespolitiska implikationer för respektive stat. I förlängningen kan detta påverka de säkerhetspolitiska relationerna mellan staterna i regionen. Händelseutvecklingen i Syrien gör att regionen står inför ännu en brytpunkt och den geostrategiska situationen kan förändras snabbt beroende på konfliktens utveckling. Samtidigt påverkas utsikterna till fred i regionen av den olösta israelisk-palestinska konflikten, där fredsprocessen avstannat och en tvåstatslösning bedöms som alltmer avlägsen. Även Irans kärntekniska program bedöms under de närmaste åren vara en central faktor avseende en fredlig utveckling. Den innebär en risk för en väpnad konflikt med oförutsebara konsekvenser även utanför Mellanöstern. Efter en tid av nedgång ökar antalet våldsoffer i Irak. Komplexiteten i regionens konflikter tenderar att öka genom utomstående staters och aktörers agerande och deras inflytande i en framtida utveckling. Den amerikanska hegemonin i stora delar av regionen består och påverkar den politiska, ekonomiska och militära dynamiken i området.

Den kurdiska frågan har regionala implikationer som inkluderar Turkiet, Irak, Iran och Syrien. I och med utvecklingen i Irak, de folkliga upproren i arabvärlden och Syrienkonflikten har frågan åter aktualiserats. Kurderna ställer krav på kulturella och språkliga rättigheter och självstyre i olika former. Lokalstyret över den kurdiskdominerade regionen i norra Irak, *Kurdish Regional Government*, och Turkiet har närmat sig varandra. Samtidigt har relationerna mellan Turkiet och Iraks centralregering försämrats de senaste åren bl.a. på grund av Turkiets klara ställningstagande mot Assadregimen i Syrien.

12.1.1 Omvälvningarna i Mellanöstern och Nordafrika och demokratiska övergångsprocesser

Sociala och ekonomiska protestaktioner från det civila samhället och fackföreningar hade förekommit i både Tunisien och Egypten flera år innan våren 2011. De folkliga upproren var internt drivna och hade som främsta grundorsaker korrruption, förtryck, en stor arbetslös ungdomsgeneration, fattigdom och ofrihet. Sociala medier underlättade informationsspridningen våren 2011 och användes för att mobilisera demonstranter och för att sprida information. Samtidigt användes sociala medier även av regimerna för att kontrollera demonstranter.

Upprorens utformning och omfattning, liksom bemötandet av dessa, skiljer sig åt mellan länderna i regionen. Regimerna svarar med repression eller en blandning av repressiva medel, ekonomiska eftergifter och politiska reformer. I Tunisien, Egypten, Libyen och Jemen ledde de folkliga upproren fram till att de sittande regimerna störtades, även om formerna för hur förändringen kom till stånd skilde sig åt.

Omvälvningarna har inneburit både demokratiska framgångar och bakslag och demokratiseringsprocessen måste ses i ett längre tidsperspektiv. Det kräver uthållighet av omvärlden och givarsamfundet samt lyhördhet för lokalt ägarskap och prioriteringar. Det är dock viktigt att externa aktörer, i relation till såväl de valda ledningarna som oppositionspartier och det civila samhället, står upp för grundläggande demokratiska värderingar och betonar respekt för mänskliga rättigheter.

Det är ett framsteg att demokratiska val har hållits i Tunisien, Egypten och Libyen. Det finns dock utmaningar som också måste hanteras. Brister i de konstitutionella processerna leder till misstro och politisk spänning. Kränkningar av mänskliga rättigheter fortsätter i Egypten och Libyen och friheter begränsas i Tunisien. Fördröjda reformer av säkerhetsorganen i Egypten och av poliskåren i Tunisien bidrar till spänningar. Kvinnor, som spelade en viktig roll under protestaktionerna, har ett begränsat politiskt inflytande efter valen. I framför allt

Egypten har kvinnors rättigheter försämrats sedan revolutionen. Försvarsberedningens bedömning är att respekten för kvinnors rättigheter är en indikator på hur långt ett land kommit i sin demokratiseringsprocess.

Det är angeläget att ledarskapet i de länder som på något sätt påverkats av de folkliga upproren kan beskriva och stadfästa en väg framåt som kan ingjuta förtroende hos befolkningen, inklusive etniska och religiösa minoriteter. Samtidigt måste allmänheten, oppositionspartier och det civila samhället ta sitt ansvar för demokratiseringsprocessen. En utmaning i länder som Egypten är att de gamla strukturerna finns kvar i bakgrunden till de demokratiska valda institutionerna samtidigt som de nyligen demokratiserade länderna saknar tradition av att kanalisera folkviljan. Ett tecken på detta är att demonstrationerna fortsätter på en del platser som ett sätt för folket att förmedla sina synpunkter till representanter för statsstyret.

EU har ökat sitt stöd till länder i Mellanöstern och Nordafrika som genomför politiska och ekonomiska reformer och som utvecklas mot mer demokrati, enligt principen ”mer för mer”. Stödet från EU kan innebära ökat ekonomiskt stöd och marknadstillträde samt större möjligheter till rörlighet för landets medborgare till EU. Ekonomiskt stöd tenderar att vara vad som mest uppskattas av mottagarländerna. Handel och mobilitet är processer som löper över längre tid och uppfattas därför inte som det direktstöd som efterfrågas av mottagarländerna givet de omedelbara ekonomiska utmaningarna länderna står inför. EU är en eftertraktad partner, men kraven på mänskliga rättigheter, demokratisering och reformering av rättsstaten kan på sikt ställas mot Gulfstaternas möjligheter att ge ekonomiskt stöd utan liknande motkrav.

Omvälvningarna i regionen har ökat intresset för en relation med Nato genom befintliga mekanismer, men också i form av tätare bilateral politisk dialog. Förenade Arabemiraten har öppnat en delegation vid Natohögkvarteret i Bryssel och ett antal länder undersöker möjligheterna att göra detsamma. Fyra av de partnerländer som ingår i de två existerande

dialogformaten, Medelhavsdialogen och Istanbulinitiativet, deltog som operationella partners till Nato under Natos insats i Libyen.

12.1.2 Israelisk-palestinska konflikten

Det internationella samfundets målsättning för en lösning av den israelisk-palestinska konflikten är en förhandlad tvåstatslösning där staten Israel och en självständig, demokratisk, sammanhängande och livskraftig palestinsk stat lever sida vid sida i fred och säkerhet.

Den palestinska ledningen har de senaste åren kopplat återupptagna förhandlingar med Israel till ett israeliskt beslut att avbryta expansionen av bosättningar på ockuperat område och israelisk acceptans av 1967 års gränser som utgångspunkt. Detta ligger i linje med EU:s policy på området. Israel har å sin sida krävt förutsättningslösa förhandlingar.

Bosättningarna och de delar av separationsbarriären som är byggd på ockuperat land är olagliga enligt folkrätten. Dessa tillsammans med den försämrade situationen på marken utgör hinder för fred och riskerar att omöjliggöra en tvåstatslösning. Utbyggnaden av bosättningarna accelererar och våld från extrema bosättare ökar. Väpnade attacker fortsätter, inklusive raketattacker från Gaza, och är ett allvarligt säkerhetsproblem för bägge sidor. En övergripande politisk lösning krävs för att den vapenvila som Israel och Hamas ingick i november 2012 ska bestå.

Den politiska delningen mellan Västbanken och Gaza befästs. Framstegen i det palestinska statsbygget på Västbanken hotas av en akut ekonomisk kris. Samtidigt fortsätter Hamas sitt försök till islamistiskt statsbygge i Gaza. Resolutionen om Palestinas ställning som observatörsstat i FN har stärkt president Mahmoud Abbas i viss utsträckning.

12.1.3 Syrien

Den folkliga resningen mot Assadregimen i Syrien inspirerades av de folkliga upproren i Nordafrika. Inledningsvis var den en fredlig och obebäpnad rörelse som krävde reformer och protesterade mot begränsad frihet, förtryck av olikänkande och orättvisor. Efter regimen alltmer våldsamma reaktioner inleddes en väpnad fas då även oppositionen beväpnade sig och nationella islamistiska grupper anslöt sig. Konflikten har därtill påverkats av externa grupper av väpnade militanta islamister och andra islamister finansierade av bl.a. Golfstater. Konflikten har skördat tiotusentals liv och drivit miljoner på flykt.

Oppositionen har haft svårigheter att organisera sig politiskt, framför allt inne i Syrien men även utanför. Den har försvagats av intern splittring och i avsaknad av politiska framsteg har den väpnade delen av oppositionen fått en ökad tyngd. Den rådande situationen förstärker framför allt alawiters och kristnas, men även i vis utsträckning andra minoriteters, oro för ett framtida Syrien. Det är därför viktigt att oppositionen kan enas om en plan och vision för ett Syrien efter Assad som kan generera förtroende och stöd hos hela det syriska samhället, inklusive etniska och religiösa minoriteter. En bred koalition av oppositionsgrupper, Syriska Nationella Koalitionen (*Syrian Opposition Council*, SOC) accepterades i december 2012 av EU såsom legitima företrädare för det syriska folket. Frankrike, Storbritannien, Turkiet, Arabförbundet, Golfstaternas samarbetsråd (*Gulf Cooperation Council*, GCC) och ett ökande antal europeiska stater har erkänt koalitionen som ”den legitima företrädaren” för det syriska folket.

Ingen sida är i nuläget tillräckligt stark för att konflikten ska lösas genom ett militärt avgörande. Det ekonomiska och humanitära läget blir alltmer akut för civilbefolkningen. Ju längre konflikten pågår desto svårare är det att nå nationell enighet på sikt, vilket riskerar ett land i sönderfall och eventuellt fortsatt konflikt även efter Assad-regimens fall.

Konflikten påverkas av såväl regionala som globala staters och aktörers agerande och vilja att vara med och påverka utformningen av ett framtida Syrien. En hållbar förhandlingslösning bedöms därför kräva att även utomstående stater ger sitt stöd. Egypten är ett av de länder som aktivt agerar för en politisk lösning och även önskar involvera Iran i processen.

Syrienkonflikten har även negativa regionala återverkningarna som blivit alltmer kännbara, framför allt genom det stora antalet flyktingar både inom och utom landets gränser. Libanon, som redan före den syriska konflikten befann sig i ett känsligt läge, upplever nu en flyktingkris som påverkar hela det libanesiska samhället och riskerar dess stabilitet. Flyktingströmmen har allvarliga ekonomiska och inrikespolitiska effekter i Jordanien. Gränsöverskridande våldsincidenter från Syrien har drabbat främst Turkiet och Libanon men även Jordanien och i viss mån Irak. Handeln från Turkiet genom Syrien till Gulfstaterna har hämmats liksom Jordaniens handel till och från Turkiet. I Irak finns en oro för att sunnitiska extremistgrupper från Irak som strider mot Assadregimen kan återvända till Irak och agera mot den irakiska centralregeringen.

12.1.4 Iran

Irans kärntekniska program har under många år uppmärksammats av det internationella samfundet. FN:s säkerhetsråd har antagit ett antal resolutioner som slagit fast att Iran brutit mot sina internationella förpliktelser på icke-spridningsområdet. Vid sidan om en FN-beslutad global sanktionsregim har framför allt USA och EU vidtagit egna, mycket omfattande sanktioner mot Iran. Dessa har successivt utökats under senare år. Internationella atomenergiorganet (IAEA) har vid flera tillfällen uppmärksammat att Iran brister i efterlevnaden av sina internationella förpliktelser. Irans

omfattande robotutvecklingsprogram förstärker hotet ytterligare.

Huvudlinjen i det internationella samfundets agerande gentemot Iran är alltjämt att frågan måste lösas på diplomatisk väg, inom ramen för den återupptagna förhandlingsprocessen. Iran måste på ett transparent och verifierbart sätt leva upp till sina förpliktelser enligt Ickespridningsavtalet och andra internationella överenskommelser. Sannolikt avbröts ett begynnande iranskt kärnvapenprogram 2003, vilket, såvitt känt, sedermera inte återupptagits. Den iranska regimen anser sig ha rätt till nukleär anrikning som en del i det civila programmet.

Risken för en väpnad militär attack mot Irans kärntechniska program kan inte uteslutas. I synnerhet Israel misstror Irans avsikter. Konsekvenserna av ett militärt ingripande mot Iran skulle vara förödande för regionen och skulle kunna riskera att Iran bl.a. fattar det slutgiltiga beslutet att producera kärnvapen.

År 2010 upptäcktes att Iran utsatts för ett avancerat it-angrepp mot sitt nukleära program då skadlig kod benämnd Stuxnet infekterade datorer förknippade med programmet. Hur stor skada Stuxnet åstadkom är oklart. Misstroendet mellan Iran och Väst vidgades ytterligare.

12.2 Mänskliga rättigheter

De folkliga upproren under 2011 överskuggade andra djupt rotade problem i Mellanöstern och Nordafrika med allvarliga konsekvenser för de mänskliga rättigheterna. Upproren i sig ledde till omfattande brott mot de mänskliga rättigheterna, framför allt från regimernas sida, men även demonstranter gjorde sig skyldiga till bl.a. våldtäkter och hot mot journalister.

Den på flera håll problematiska säkerhetssituationen till följd av konflikter och/eller repressiva regimer skapar en allvarlig situation för befolkningen i regionen. Godtyckliga arresteringar, ofrivilliga försvinnanden, tortyr, osäkra rättegångar och utomrättsliga avrättningar är vanligt förekommande i flera länder

i regionen. Efter en initialt positiv utveckling efter de folkliga upproren finns det nu tecken på inskränkningar med legala medel i det civila samhällets möjligheter att agera fritt.

Dödsstraffet är utbrett i regionen, framför allt i Mellanöstern. År 2011 var fyra länder i regionen, Iran, Saudiarabien, Irak och Jemen, bland de åtta länder i världen som genomförde flest avrättningar. Dessa fyra länder stod för 99 procent av avrättningarna i regionen. Jämfört med 2010 har antalet länder i Mellanöstern och Nordafrika som utfärdar dödsstraff och genomför avrättningar minskat något.

Diskriminering och förföljelse på grund av t.ex. kön, etnicitet, religion, nationell härkomst och sexuell läggning förekommer fortfarande i Mellanöstern och Nordafrika. Utsattheten hos den relativt stora gruppen gästarbetare utan medborgarskap i gästlandet består, trots att de är avgörande för t.ex. Gulfstaternas ekonomier.

12.3 Ekonomisk utveckling

Energitillgångar i Mellanöstern och Nordafrika utgör en central ekonomisk faktor som har implikationer för såväl inrikespolitiska förhållanden som regionala och globala relationer. Olje- och gasreserverna är de största kända i världen vilket givit regionen en central roll i internationell politik, inklusive intresse från stormakterna. Ett intresse som bedöms bestå under överskådlig tid, även om de oljeproducerande staternas positioner kan förändras på sikt beroende på utvecklingen av nya utvinningsmetoder. Framför allt gäller detta utvinningen av skifferolja och -gas i Nordamerika.

Befolkningsökningen och den generella utvecklingen i Mellanöstern och Nordafrika innebär att vissa länder i regionen framöver bedöms förbruka en stor del, eller hela den egna oljeproduktionen. Detta har potential att påverka internationella relationer och inrikespolitiska förhållanden då flera av de oljeexporterande ländernas ekonomi idag är mer eller mindre

helt beroende av sin oljeexport. Ett undantag skulle kunna bli Irak som kan öka sin produktion väsentligt jämfört med idag samtidigt som landets oljereserver enskilt är bland de största i världen.

I ett regionalt perspektiv är energireserverna i Mellanöstern och Nordafrika ojämnt fördelade. Gulfstaterna besitter huvuddelen av reserverna samtidigt som andra delar av regionen har små reserver eller till och med bristande resurser. Under 2012 hade de oljeexporterande länderna en genomsnittlig tillväxt på 6,5 procent medan motsvarande siffra för de oljeimporterande länderna var två procent. Flera av länderna i den senare gruppen har att hantera osäkerheter i kölvattnet av de folkliga upproren och är mer sårbara för den ekonomiska krisen i Europa. Den regionalt ojämna fördelningen länderna emellan leder till en ekonomisk obalans som även påverkar det politiska inflytandet regionalt och globalt.

De länder i regionen som genomgår ekonomiska omvandlingsprocesser lider generellt sett av större arbetslöshet och har en mindre ökning av BNP per capita än andra tillväxtmarknader och utvecklingsländer i världen. Mellanöstern och Nordafrika räknas som en medelinkomstregion, men bristen på fungerande demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter hämmar utvecklingen. Andra utmaningar är otillräckligt diversifierade ekonomier som i stor utsträckning är råvaruberoende, låg grad av privata investeringar samt bristande ekonomisk integration regionalt och globalt, bl.a. på grund av handelshinder. Samtidigt är utbildningssystemen och arbetsmarknaderna dysfunktionella. Sammantaget finns ett behov av en ny ekonomisk modell i regionens länder som kan hantera dessa utmaningar och bidrar till att skapa arbetstillfällen. Länder som Saudiarabien är beroende av ett högt oljepris. Tillsammans med övriga oljeexporterande länder måste landet förbereda sig för tider med sjunkande oljeinkomster, t.ex. genom att utveckla tillverkningsindustrin och tjänstesektorn och se över nuvarande system med statliga subventioner och skattelättnader.

Det finns exempel på framsteg. I framför allt Förenade Arabemiraten och Qatar görs omfattande ansträngningar och investeringar för att bredda den ekonomiska basen och förbereda länderna för framtida utmaningar. Resultatet är avsevärt förbättrad konkurrenskraft de senaste åren.

En stor utmaning för beslutsfattarna i Mellanöstern och Nordafrika är de socioekonomiska förhållandena. Regionen präglas av stora skillnader mellan människor i fråga om levnadsförhållanden. Befolkningstillväxten varierar kraftigt mellan regionens länder, men ligger i genomsnitt på omkring två procent. Mellanöstern och Nordafrika har en av de yngsta befolkningarna i världen. Samtidigt är arbetslösheten och inflationen hög och den statliga korruptionen omfattande. Det råder en diskrepans mellan folkliga förväntningar och ledarskapets förmåga att leverera. Parallellt med de politiska reformerna måste det ske en ekonomisk utveckling. Möjligen kan de politiska förändringarna i regionen skapa bättre förutsättningar även för ekonomiska reformer om hinder försvinner, såsom makthavare som kan förlora personligen på en nyordning.

De begränsade vattenresurserna i delar av Mellanöstern och Nordafrika är en annan faktor som får allvarliga konsekvenser för utvecklingen regionen. Vattenbristen leder till minskad livsmedelsproduktion och färre arbetstillfällen på grund av till exempel markutarmning och ökenspridning. Även här skiljer sig förutsättningen åt mellan regionens länder. T.ex. Irak och Iran har god tillgång till vatten och jordbruksmark. Gulfstaterna kan med ekonomiska medel överkomma problemen, medan länder som Egypten lider brist på resurser och måste försäkra sig om goda relationer med bl.a. Etiopien för överenskommelser om vem som har rätt till Nilens vatten.

13 Afrika söder om Sahara

Under de senaste åren har en mer positiv bild av utvecklingen i Afrika söder om Sahara vuxit fram även om skillnaderna är stora mellan olika länder. Trots den ekonomiska krisen i USA och Europa har tillväxten i flertalet afrikanska länder varit positiv och handeln har ökat. Fattigdomen har minskat och säkerhetssituationen har förbättrats på flera håll. Utmaningarna är dock alltför stora. Flera länder i regionen har fortfarande en svag statsbildning vilket bidrar till flera säkerhetspolitiska utmaningar. På en kontinent som befinner sig i ett skört utvecklingsskede riskerar t.ex. klimatförändringarna att få omfattande konsekvenser.

Det görs framsteg på flera områden i Afrika söder om Sahara även om utmaningarna kvarstår. Försvarsberedningens bedömning är att det under överskådlig tid finns ett fortsatt behov av stöd utifrån i form av bistånd och bidrag till fredsfrämjande insatser. Externa aktörer kommer att ha en stor betydelse för den fortsatta utvecklingen.

13.1 Politisk utveckling

Många länder i Afrika söder om Sahara är formella demokratier och flerpartival genomförs i allt fler stater. Utmaningarna är dock många, demokratisering och decentralisering har inte bara skapat lokala demokratiska arenor utan också en grogrund för identifikation utifrån regional och etnisk härkomst i kampen om politiskt inflytande. Traditionella strukturer baserade på

etnicitet, klan och familj verkar parallellt med nationella politiska processer. Avsaknaden av, eller svaga, relevanta institutioner hämmar demokratiutvecklingen.

Trots den positiva utvecklingen i regionen förblir flera stater fragmenterade med svaga demokratiska och rättsliga institutioner, korruption och nepotism. Terrorism, flyktingströmmar och organiserad brottslighet är några av de säkerhetspolitiska konsekvenserna som underminerar statsbyggen och i vissa fall sprids utanför kontinenten. Antalet mellanstatliga konflikter har minskat men regionen fortsätter att vara hårt drabbat av våld. Det finns flera inomstatliga konflikter som alltjämt är olösta. Marktvister utgör en fortsatt källa till konflikt på såväl nationell som lokal nivå. Läget är instabilt framför allt på Afrikas horn, i Storasjöregionen och Sahel⁴. Den säkerhetspolitiska situationen i delar av Sahel påverkar stabiliteten i hela området och har även globala implikationer. Sydafrika och Nigeria är regionens stormakter och de två största ekonomierna. I båda länderna har de sociala spänningarna ökat.

Tillgången på vatten varierar i regionen. De ekonomiska och strukturella möjligheterna att förvalta befintliga resurser är generellt låg. Hur Nilens vattenresurser ska fördelas är omtvistat. Trots ett organiserat samarbete mellan Nilens strandstater är de närmare villkoren fortsatt odefinierade för samarbetet och nyttjanderätten mellan uppströms- och nedströmsländerna. Ett ökat regionalt ekonomiskt samarbete bör uppmuntras.

13.2 Männsliga rättigheter

Respekten för de mänskliga rättigheterna varierar bland länderna söder om Sahara. Länderna i regionen är i ökande utsträckning föremål för terrorism bl.a. från olika militanta grupper som utger

⁴ Det geografiska området Sahel omfattar regionen söder om Sahara och norr om den mer bördiga savannen och inbegriper delar av Senegal, Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger, Nigeria, Tchad, Sudan och Eritrea.

sig för att vara islamistister. Faktorer som ekonomisk tillväxt, krav på demokrati, en växande medelklass, starkare civilsamhälle samt bättre tillgång till information och informationsteknologi kommer gradvis att bidra till en växande respekt för mänskliga rättigheter. Det kan konstateras att de afrikanska samarbetsorganisationerna ökat sina normativa ställningstaganden i positiv riktning.

Yttrandefriheten är föremål för inskränkning i flertalet länder. Aktivister som försvarar mänskliga rättigheter, journalister och oppositionspolitiker fortsätter att utsättas för godtyckliga arresteringar och fängslanden, våld och hot.

I flera länder saknas förtroende för rättssystemet, framför allt eftersom de brott mot de mänskliga rättigheterna som utförs av dessa institutioner sällan utreds. Få länder kan säkerställa rättvisa juridiska processer samtidigt som det råder svåra förhållanden i många fängelser, inklusive inhuman behandling av fångar. Den tidigare positiva utvecklingen vad gäller avskaffande av dödsstraff har fortsatt. Det är 14 av de 49 länderna i regionen som har kvar dödsstraffet.

Marginaliserade grupper, såsom flyktingar och migranter är särskilt utsatta. Diskrimineringen på grund av sexuell läggning har förvärrats, i flera fall med direkt eller indirekt stöd från politiska företrädare. Även våld mot och diskriminering av kvinnor är utbrett i flera länder. Vissa länder institutionaliserar diskrimineringen av kvinnor genom lagstiftning. Våldtäkter och våld mot kvinnor och flickor fortsätter att vara vanligt i konfliktdrabbade länder och i länder med ett stort antal flyktingar. Sexuella övergrepp ökar i krig och väpnade konflikter och systematiska våldtäkter används bland annat som en strategi för att demoralisera fienden och destabilisera etniska grupper och samhällen. I enlighet med vad som sagts i föregående kapitel är Försvarsberedningens bedömning att respekten för kvinnors rättigheter är en indikator på hur långt ett land kommit i sin demokratiseringsprocess.

13.3 Ekonomi

En fortsatt hög ekonomisk tillväxt i de afrikanska länderna söder om Sahara är sannolik även om det finns skillnader mellan länderna. På sikt krävs dock en diversifiering, framför allt i de ekonomier som är beroende av inkomster från olje- och mineraltillgångar. Därtill behövs stora satsningar på utbildning och välfärd. En fortsatt ekonomisk tillväxt är även beroende av den politiska utvecklingen. Samtidigt innebär de afrikanska ländernas ökande betydelse för utländska affärsintressen en möjlighet för de aktuella länderna att i större utsträckning än tidigare ange villkoren i relation till externa aktörer. Detta kan bidra till den ekonomiska utvecklingen i regionen och till bättre förutsättningar för hela befolkningen att ta del av de positiva effekterna.

Enligt Internationella valutafonden är sex av de tio länderna i världen som haft högst tillväxt det senaste decenniet afrikanska⁵; Angola toppar listan som även inkluderar Nigeria, Etiopien, Tchad, Mocambique och Rwanda. Afrika söder om Sahara noterade sammantaget en BNP-tillväxt om 5,7 procent, en siffra som legat omkring 2,4 procent under de tidigare två decennierna. Internationella valutafonden gör bedömningen att tillväxten i regionen blir den högsta i världen under perioden fram till 2015.

De utländska investeringarna i regionen har ökat, särskilt från Kina och Indien. Biståndsberoendet minskar och ett större antal länder har blivit eller är på väg att klassas som medelinkomstländer. En växande medelklass och en stigande inhemsk konsumtion är andra utvecklingstendenser. Den ekonomiska utvecklingen skiljer sig emellertid åt mellan länderna på kontinenten. Internationella valutafonden delar in regionen i fyra grupper: oljeexporterande stater, medelinkomststater, svaga stater (inklusive konfliktdrabbade stater) och låginkomststater.

Regionens handel med omvärlden har vuxit avsevärt och har generellt sett blivit mer diversifierad under de senaste tio åren.

⁵ Jämförelsen inkluderar endast länder med en befolkning som överstiger 10 miljoner.

Handeln med Brasilien, Ryssland, Indien och Kina har ökat markant och ett nytt ömsesidigt beroende håller på att växa fram mellan dessa tillväxtländer och Afrika söder om Sahara. Kina är idag den enskilt största handelspartnern för länderna i regionen. När andra aktörer ökar sitt engagemang sjunker EU:s andel av handeln med Afrika söder om Sahara. Ländernas export till Brasilien, Kina och Indien domineras av råvaror och olja. Handeln med EU är däremot mer varierad.

Handelsflödena mellan de afrikanska länderna utgör ungefär tio procent av den totala handeln. En ökad intra-afrikansk handel skulle främja tillväxten och skapa nya arbetstillfällen. För detta krävs dock stora satsningar på infrastruktur och en ökad regional integration t.ex. begränsning av handelshinder.

De senaste årens tillväxt sker från en låg nivå och utmaningarna för en fortsatt tillväxt är många, bl.a. politisk instabilitet, korruption, dåligt hälsoläge och utbildningsnivå. Även om utvecklingen går i rätt riktning diversifieras inte de afrikanska ekonomierna söder om Sahara i tillräckligt stor omfattning. Produktiviteten samt den teknologiska och organisatoriska kapaciteten ökar mycket långsamt. Tillväxten i regionen är i stor utsträckning kopplad till höga råvarupriser, särskilt olja och mineraler. Stora delar av ekonomin består fortsatt av lågproduktiva arbeten inom jordbrukssektorn, vilket indikerar att tillväxten så här långt endast haft en begränsad strukturell effekt på ländernas ekonomier. För att bredda de afrikanska ekonomierna krävs stora satsningar på utbildning för att öka arbetskraftens kompetens och konkurrenskraft.

Korruptionen fortsätter vara en av de stora utmaningarna för Afrika söder om Sahara och kan på sikt dämpa den positiva ekonomiska utvecklingen. I *Transparency Internationals* mätning 2012 hade 90 procent av regionens länder ett index på 50 eller lägre. Omfattande korruption korrelerar med brist på demokratisk utveckling.

Fattigdomen har minskat men alltjämt lever nära hälften av befolkningen i Afrika söder om Sahara i absolut fattigdom, d.v.s.

på mindre än 1,25 USD per dag. En dryg tredjedel av befolkning i regionen beräknas vara undernärdd.

Enligt *Human Development Report 2013*⁶ med index för mänsklig utveckling ligger Afrika söder om Sahara kvar på den lägsta nivån. I rapporten konstateras att den positiva utvecklingen har varit snabbast i de länder som rankas på de lägsta eller medium-nivåerna i indexet. För att dessa länder ska fortsätta i en positiv riktning krävs dock framsteg inom områden som jämställdhet, social och hållbar utveckling. Utan åtgärder för att t.ex. förbättra utbildningsnivåerna är det de länder med lägst nivå för mänsklig utveckling som är mest sårbara och i störst utsträckning drabbas av konsekvenserna av bristande framsteg.

13.4 Befolkningsutveckling

Framtiden för Afrika söder om Sahara är kopplad till dess unga och växande befolkning. Enligt FN:s beräkningar är det troligt att befolkningen i regionen har fördubblas 2050 till knappt två miljarder då nästan var femte människa i världen kommer att leva på den afrikanska kontinenten. Vid denna tidpunkt bedöms 43 procent vara under 15 år. Till skillnad från Europas åldrande befolkning kommer befolkningen i Afrika söder om Sahara att vara ung och i arbetsför ålder, vilket skapar en potential för ytterligare tillväxt. Samtidigt blir det en utmaning att säkerställa utbildnings- och arbetstillfällen. Om dessa behov inte kan tillfredsställas riskerar den demografiska puckeln att skapa politisk och social oro. Urbaniseringen tillsammans med den starka befolkningstillväxten leder till en ökning av människor i arbetsför ålder i storstäderna, samtidigt som möjligheterna till arbete i många fall kommer att förbli otillräckliga. Mer än en tredjedel av befolkningen i Afrika söder om Sahara bor i dag i

⁶ *Human Development Index* presenteras varje år av FN:s utvecklingsprogram (UNDP). Indexeringen görs utifrån tre nyckelfaktorer, tillgång på utbildning, hälsosamt liv och levnadsstandard.

städer. En okontrollerad urbanisering är en av regionens stora utmaningar.

Generellt sett har hälsosituationen i Afrika söder om Sahara förbättrats de senaste åren, en trend som förväntas fortsätta. Tillgången på sjukvård och vaccin ökar men utvecklingen sker från en låg nivå och utmaningarna är fortfarande flera. Även om framsteg görs för att uppfylla milleniemålen förutses t.ex. inget land i regionen komma att nå målen om att minska barn dödligheten respektive förbättra mödrahälsan. HIV/aids, malaria, diarré och tuberkulos fortsätter att vara bland de sjukdomar som dödar flest afrikanska barn under 15 år.

Omkring 70 procent av de människor som drabbats av HIV lever i Afrika söder om Sahara. De många HIV-smittade och aids-sjuka, i framför allt södra Afrika, ställer stora krav på hälsosystemen. Sjukdomens effekter slår hårt mot både enskilda individer och länder, men också mot regionen som helhet, dess ekonomi och framtidsutsikter.

13.5 Klimatförändringar

Klimatförändringarna drabbar Afrika söder om Sahara hårt. Nederbörden är mindre förutsägbar och mer ojämnt fördelad, med både översvämningar och svår torka som följd. Medeltemperaturen stiger och får konsekvenser för smittspridning. Det är framför allt spridningen av vektorburna sjukdomar som förväntas öka, t.ex. malaria. När den naturliga levnadsmiljön förändras eller försvinner påverkar det djurliv. I förlängningen kan hela arter utrotas. Den ökade förekomsten av extrema väderhändelser innebär även en ökad frekvens av skördeförluster och skador på infrastruktur. Eftersom det stora flertalet försörjer sig på jordbruk får dessa väderförhållanden omedelbara effekter på människors inkomster och hälsa, men påverkar även staters ekonomi och handlingsutrymme. I kombination med dåligt fungerande institutioner, främst vad gäller äganderätt och inkomstfördelning kan knappa resurser

leda till rivalitet och förstärka många av de konflikt drivande faktorer som redan finns. Klimatförändringar kan även vara en bidragande orsak till ofrivillig migration. Ambitioner att åstadkomma en grön tillväxt för hållbar utveckling finns, med Etiopien och Sydafrika som föregångare.

13.6 Externa aktörers intressen

Omvärlden önskar förhindra t.ex. narkotikasmuggling samt spridning av terrorism och vapen. Samtidigt ändrar externa aktörers engagemang delvis fokus i och med regionens ökande ekonomiska betydelse. Det återstår att se hur dessa intressen kommer att viktas mot varandra och vilka säkerhetspolitiska konsekvenser detta får.

Den tidigare beroendeställningen gentemot biståndsgivare har i vissa länder söder om Sahara ersatts av partnerrelationer och ett ökat fokus på stöd i institutionsbyggande. Flera länder i regionen har börjat ställa krav på de externa aktörerna och utländska investerare. Kina har bl.a. erfarenhet av öppet missnöje från afrikansk sida för brister i kunskapsöverföring. I och med att fler aktörer etablerar sig på kontinenten uppstår en konkurrenssituation som lokala företrädare kan utnyttja till de afrikanska ländernas fördel. Det finns även en växande trend att unga motsätter sig de externa aktörernas närvaro och agerande i regionen, t.ex. de krav som biståndsgivare ställer på att mänskliga rättigheter efterlevs och på demokratisering. I och med den ökande handelskonkurrensen bedöms EU:s möjligheter att kunna påverka för god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter att minska.

Externa aktörers intresse för länderna söder om Sahara drivs i allt större utsträckning av ekonomiska intressen kopplat till råvaror, nya handels- och investeringsmöjligheter samt exportmarknader. Det är inte självklart att det är de traditionella aktörerna, såsom forna kolonialmakter eller stora biståndsgivare, som kommer att vinna störst marknadsandelar i

tillväxtekonomierna. Trenden är att länder som Kina och Indien ökar sin närvaro. Även Ryssland konkurrerar om energiråvaror och t.ex. Turkiet och Brasilien bidrar till infrastrukturutveckling i länder söder om Sahara. Regionens strategiska betydelse för USA bedöms öka, bl.a. drivet av ekonomiska faktorer. På lång sikt är det troligt att företag får en mer framträdande roll som partners med afrikanska stater på bekostnad av andra stater. Skiftet kan gå snabbare på de mer utvecklade och snabbväxande marknaderna.

De pågående konflikterna i regionen kan drabba utländska medborgare verksamma i instabila stater eller påverka den säkerhetspolitiska dynamiken även utanför Afrika söder om Sahara, t.ex. terrorism i Sahelregionen. Vapenflöden och organiserad brottslighet kan verka destabiliserande även bortom Sahelregionens gränser. Det internationella samfundet har genom etablerandet av ett antal marina insatser agerat mot det sjöröveri utanför Somalias kust och i delar av Indiska oceanen som bl.a. påverkar internationella handelsflöden.

EU har ett fortsatt intresse av att stabilisera geografiskt närliggande områden som kan bidra till illegala flyktingar, narkotikahandel m.m. Samarbetet bedrivs dels inom ramen för den gemensamma EU-Afrikastrategin (*Joint Africa-EU Strategy*, JAES), dels med utgångspunkt i överenskomna strategiska ramverk för Sahel och Afrikas horn.

FN och EU är aktiva genom fredsfrämjande insatser i eller i anslutning till länder i Afrika söder om Sahara. Trenden den senaste tiden har varit att etablera fler kapacitetshöjande insatser inom säkerhetssektorn. EU:s bedömning är att dessa insatser är mer kostnadseffektiva än regelrätta fredsfrämjande militära interventioner. Intresset för att stödja utvecklingen av de afrikanska ländernas egen förmåga finns även på ett strategiskt plan. EU är den främsta externa partnern i AU:s framväxande freds- och säkerhetspolitiska strukturer och arbete på kontinenten. Försvarsberedningen anser att den förhållandevis positiva utvecklingen i Afrika söder om Sahara innebär en möjlighet till ett breddat svenskt engagemang i regionen.

14 Konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik

Förutsättningarna för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik har förändrats i grunden sedan kalla krigets slut. Globaliseringen har skapat och kommer fortsatt att skapa nya möjligheter och utmaningar. Den globala ekonomiska tyngdpunkten har förskjutits alltmer mot Asien. Den säkerhetspolitiska miljön förändras av den teknologiska och demografiska utvecklingen, ökad efterfrågan på strategiska resurser, beroendet och utvecklingen av flöden, konsekvenserna av migration samt urbanisering och klimatförändringar.

Osäkerheten kring utvecklingen i områden som Mellanöstern, delar av Afrika och Asien påverkar den globala säkerhetspolitiska miljön. Utvecklingen i vårt närområde är viktig för Sveriges säkerhetspolitik.

Sammantaget leder den fortsatta globaliseringen, tillsammans med geopolitiska överväganden, till en förändrad säkerhetspolitisk dynamik. Förändringar kan uppstå plötsligt och skeenden utvecklas allt snabbare. Jämfört med Försvarsberedningens tidigare omvärldsanalys, *Säkerhet i samverkan* (Ds 2007:46) konstaterar Försvarsberedningen att utvecklingen idag sker med högre hastighet och är än mer komplex och svårförutsägbar.

14.1 Den breda synen på säkerhet

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter utvecklat och etablerat ett brett perspektiv på utmaningar och hot. Beredningen har betonat vikten av en samlad syn på säkerhet som inkluderar flera sektorer. Säkerhetsarbetet omfattar en lång rad aspekter inom flera politikområden och aktörerna finns inom såväl offentlig som privat sektor.

Utmaningarna och hoten mot vår säkerhet är mer föränderliga och gränslösa än 2007. De kan vara såväl antagonistiska som icke-antagonistiska. Den globaliserade världen, med den i grunden positiva utvecklingen den medför, ställer oss inför förändrade och nya utmaningar.

De av Försvarsberedningen föreslagna och av riksdagen beslutade målen för vår säkerhet är:

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

Gränsöverskridande samarbete, handel och integration främjar en positiv utveckling i stora delar av världen. Globaliseringen innebär dock också att enskilda händelser snabbt kan få regionala eller globala återverkningar. I en globaliserad värld ökar risken för att en ekonomisk kris kan få säkerhetspolitiska konsekvenser.

De förväntade miljö- och klimatförändringarna är en avgörande utmaning för vår jord och de utgör ett allvarligt hot mot människors grundläggande levnadsvillkor, stabilitet och säkerhet.

Flödessaferhet är en viktig del i globaliseringen och blir därmed också central i det vidgade säkerhetsbegreppet. Flödena är gränslösa. Det är av stor vikt att balansera globaliseringens positiva och negativa konsekvenser. Globaliseringen gör vårt

samhälle alltmer komplext. Teknikutvecklingen medger omfattande och snabba informationsflöden. Det ger oss nya möjligheter, men ställer också ökade krav på samhällets förmåga att hantera en ökad sårbarhet.

Hoten mot vår säkerhet är gräns- och sektorsöverskridande. De kan vara terrorism, organiserad brottslighet, avbrott i vitala system och flöden, sönderfallande stater, ekonomisk kris, politisk och religiös extremism, hot mot demokrati och rättsystem, socialt utanförskap, migrationsströmmar, hot mot värderingar, klimatförändringar, naturkatastrofer och pandemier samt väpnat angrepp. Dessa hot är av olika dignitet och i vissa fall av mycket olika karaktär. Flera hot och risker kan resultera i katastrofer och kriser utan att för den skulle hota ett lands suveränitet eller territoriella integritet.

Utmaningarna och hoten mot vår säkerhet berör stora delar av samhället, mer än den del av som styrs av stat och kommun, t.ex. näringslivet och civilsamhället. Detta gäller även individens ansvar och ställningstaganden, beredskap samt vilja att hantera kriser. Det vidgade säkerhetsbegreppet har konsekvenser för Sveriges samlade försvar som inkluderar såväl civil som militär förmåga.

Vissa av hoten mot vår säkerhet är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt, medan andra är mer långsiktiga och växer fram successivt. Konsekvenserna kan i många fall vara allvarliga. Det är viktigt att behålla en öppenhet för vad som kan komma att bli hot, och försöka förbereda sig på det oväntade genom samarbete och åtgärder nationellt och internationellt. Bi- och multilateralt samarbete är avgörande för hanteringen av de globala utmaningarna. Helhetssyn och samverkan stärker säkerheten. Säkerheten ska försvaras med icke-militära och militära medel. Det som ska skyddas, det som utmanar och hotar säkerheten, samt medlen för att stärka säkerhet måste ses i ett sammanhang och arbetet måste vara tvärspektoriellt.

Sveriges säkerhet är nära kopplad till utvecklingen i vår omvärld. Målen för vår säkerhet har både ett nationellt och ett internationellt perspektiv. När grundläggande värden som

demokrati och mänskliga rättigheter kränks i andra delar av världen eller när samhällens funktionalitet bryter samman till följd av exempelvis väpnade konflikter är detta en angelägenhet för hela det internationella samfundet, eftersom det kan äventyra såväl nationell som internationell fred och stabilitet. Behovet av svenska civila och militära krishanteringsinsatser internationellt ska ses i det sammanhanget.

14.2 Svenska värden och intressen

Sverige värnar sina grundläggande värden och intressen både hemma och utomlands. Med grundläggande värden avses demokrati, rättsstat och mänskliga fri- och rättigheter. Grundläggande intressen är att upprätthålla och säkra Sveriges välstånd, trygghet och säkerhet. En världsordning med sin grund i folkrätten, för att uppnå fred, frihet och försoning, samt ett stabilt och förutsägbart närområde, är svenska intressen. Vi vill upprätthålla och säkra vår försörjning, handel samt bi- och multilaterala relationer och institutioner. Demokrati och mänskliga rättigheter är fundamentala drivkrafter för frihet och fred. Dialog, samarbete och integration främjar säkerhet och utveckling.

Sverige är ett av världens mest globaliserade länder. Globaliseringen skapar nya förutsättningar för en positiv utveckling i stora delar av världen. Den skapar också nya säkerhetsutmaningar. Globaliseringen och teknologikutvecklingen uppfattas krympa världen. Vårt välstånd och vår säkerhet är nära förknippad med våra grannars men också med andra regioners längre bort. Sverige kan inte och vill inte isolera sig från omvärlden. Sverige är inte ensamt. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.

14.3 Multilaterala relationer

Vårt engagemang i FN och dess arbete för fred, säkerhet och utveckling genomsyrar vår säkerhetspolitik. 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 bi- och multilaterala relationer och strukturer. För att hantera de globala utmaningarna krävs ett fungerande multilateralt samarbete. Ett starkt FN-system i nära samarbete med regionala och andra organisationer är avgörande för detta arbete. FN är beroende av medlemsstaternas engagemang. Sverige och Norden är pådrivande i FN:s reformprocesser.

Försvarsberedningen anser att Sverige ska fördjupa och förstärka FN:s förmåga genom ökat svenskt deltagande i de FN-ledda fredsfrämjande insatserna.

Samarbetet i EU intar en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Vår säkerhet stärks genom europeisk integration och utvidgningen av EU. Sambandet mellan vår säkerhetspolitik den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) är uppenbar. Europa präglas i hög grad av ömsesidiga beroenden. De säkerhetspolitiska utmaningarna har Sverige i stor utsträckning gemensamma med övriga Europa. Det ligger i Sveriges intresse att genom nära samarbete stärka medlemsstaternas gemensamma säkerhet samtidigt som EU, genom att vara en effektiv utrikes- och säkerhetspolitisk aktör, kan verka för fredlig och demokratisk utveckling i vår omvärld.

Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra. Medlemskapet i EU innebär att Sverige ingår i en politisk allians, där medlemsländer inte har försvarsförpliktelser i förhållande till varandra, men tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Av artikel 42:7 i Fördraget om Europeiska unionen framgår: om en medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium är de övriga medlemsstaterna skyldiga

att ge stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i FN stadgan. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och säkerhets- och försvarspolitik har främjat stabilitet och fred på många håll i världen såsom Balkan, Georgien, Tchad, Aceh, Afrikas horn och Mali. Den mellanstatliga karaktären på EU-samarbetet består inom ramen för utrikes- säkerhets- och försvarspolitiken. EU:s förmåga att agera som en säkerhetspolitisk aktör är en funktion av medlemsstaternas resurser, sammanhållning och politiska vilja. Det är därför av största vikt att motverka inre splittringar inom EU. EU vinner i globalt inflytande och trovärdighet genom att stå enat och agera gemensamt. De utmaningar många medlemsländer står inför förstärker behovet av att finna gemensamma lösningar som är långsiktigt hållbara.

Försvarsberedningen anser att EU ska stärkas som säkerhetspolitisk aktör genom att utveckla förmågan att genomföra civila och militära krishanteringsinsatser.

Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva säkerhetsgarantierna är av stor vikt. Utvidgningen av Nato har gynnat säkerheten i Europa, inklusive Sverige och vårt närområde. Nato är ett viktigt politiskt forum för dialog mellan medlemsländer samt mellan medlemsländer och partnerländer. Huvuddelen av EU-medlemmarna och våra grannländer, utom Finland, är medlemmar i Nato.

Nato är den enda organisation som har en utvecklad förmåga för ledning och genomförande av krävande militära insatser i Europa och globalt. Organisationen tillhandahåller den standard enligt vilken militär förmåga och interoperabilitet utvecklas.

Sverige är inte medlem i Nato, men samarbetar med Nato genom politisk dialog, insatser, och övningar samt standardisering. Samarbete är därför fortsatt avgörande för att

utveckla en relevant, modern, flexibel och användbar svensk försvarsmakt både för det nationella försvaret och för förmågan att genomföra insatser i och utanför närområdet. Vårt samarbete med Nato är också ett uttryck för vår vilja att stärka den transatlantiska säkerhetspolitiska gemenskapen.

Försvarsberedningen anser att samarbetet med Nato bör fortsätta att utvecklas inom ramen för det svenska partnerskapet. Sveriges samarbete med Nato begränsas ytterst av att vi inte åtar oss försvarsförpliktelser.

14.4 Närområdet

Det nordiska samarbetet är av stor vikt för Sverige. Den starka värdegemenskap Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige delar i frågor om demokratiframjande, upprätthållande av internationell rätt, inklusive mänskliga rättigheter, jämställdhetsfrågor, internationellt utvecklingssamarbete inklusive humanitärt bistånd och långsiktig utveckling avspeglas även i de nordiska ländernas utrikespolitik. På grundval av gemensamma intressen och geografisk närhet är det naturligt för de nordiska länderna att sträva efter att gemensamt möta internationella utmaningar såväl i vårt närområde, som i Europa och globalt i en anda av solidaritet.

Försvarsberedningen ser stora möjligheter till ett än mer fördjupat nordiskt samarbete – både civilt och militärt. Inom försvarsområdet finns, utifrån ett svenskt perspektiv, egentligen inga andra begränsningar än att samarbetet inte innebär ömsesidiga försvarsförpliktelser. Ett fördjupat nordiskt samarbete stärker det nationella försvaret såväl som förmågan att genomföra insatser i närområdet och utanför närområdet. Det ligger i Sveriges intresse att samarbetet med de baltiska staterna utvecklas även inom det försvarspolitiska området.

Norden och Östersjöregionen präglas sammantaget av stabilitet, dialog och samarbete. Arktis och Barentsregionens strategiska betydelse ökar i takt med en stegrad ekonomisk

aktivitet. Sverige och vårt närområde står inför en rad utmaningar inom flera områden, vilka måste mötas genom bi- och multilaterala samarbeten. Sverige har möjlighet och ett ansvar att påverka utvecklingen i Östersjöområdet. Sverige bör fortsatt arbeta för ett starkt samarbete i Arktis bl.a. genom Arktiska rådet.

De övriga länderna i vår region står inför likartade utmaningar och Sverige delar flera säkerhetspolitiska utgångspunkter och intressen med dem.

Det är ett svenskt intresse att fördjupa samarbetet med länderna i vår region, däribland med de baltiska staterna och Ryssland.

Ett fördjupat samarbete, bi- och multilateralt, inom försvars- och säkerhetspolitiken med andra länder och organisationer stärker Sveriges säkerhet. Ett närmare samarbete i Norden och med de baltiska staterna samt med andra viktiga aktörer i vårt närområde bidrar till att stärka säkerheten i regionen. Det ökar förmågan att hantera civila kriser i regionen. Det skapar också en förutsägbarhet, främjar fredlig utveckling och höjer långsiktigt tröskeln för militära incidenter och konflikter.

Försvarsberedningen konstaterade 2007: ”I utrikespolitiskt hänseende kommer det ryska agerandet mot länder som ingick i Sovjetunionen att vara ett lackmest på vilken väg Ryssland väljer. Rysslands förhållande till och agerande gentemot dessa länder de närmaste åren kommer definiera vår syn på Ryssland”.

Georgienkonflikten 2008 har visat att den ryska tröskeln för att använda militärt våld har sänkts i Rysslands omedelbara närområde, men att den varierar med den politiska och strategiska situationen i varje enskilt fall. Rysk politik gentemot länder som tidigare ingick i Sovjetunionen och inte är medlemmar i Nato eller EU kan inte likställas med hur Ryssland kan väntas agera i förhållande till andra länder i Öst- och Centraleuropa inklusive Estland, Lettland och Litauen.

Den ryska politiska viljan är att genomföra de ambitiösa moderniseringsplanerna för de väpnade styrkorna. Genomförandet av moderniseringsplanerna beror ytterst på att

de ekonomiska medlen faktiskt tillförs. Detta kan påverkas av minskat budgetutrymme till följd av t.ex. ett prisfall på energi och ökad konkurrens. Det är därför sammantaget osäkert i hur hög grad det ambitiösa ryska militära moderniseringsprogrammet kan finansieras. Moderniseringen av de väpnade styrkorna ökar den militära förmågan. Den politiska utvecklingen i Ryssland har fått allt tydligare auktoritära drag med inskränkning av det oberoende civila samhället och mänskliga rättigheter samt en ökande nationalism. Detta sammantaget ökar osäkerheten jämfört med 2007.

Ryssland brottas samtidigt med en rad allvarliga problem. Samhällsekonomin lider av en omfattande korrruption. Infrastrukturen är eftersatt och investeringarna i densamma är begränsade, den demografiska utvecklingen är problematisk och de sociala och ekonomiska klyftorna i samhället ökar. Det stora beroendet av energiexport, inte minst för statsbudgeten, gör den ryska ekonomin sårbar.

Utvinningen av skiffergas och -olja, framför allt i Nordamerika, tillsammans med utbyggnaden av infrastruktur för flytande naturgas kommer att förändra den globala energimarknaden, vilket även får konsekvenser för Ryssland.

Ryssland markerar sin stormaktsposition med alla tillgängliga medel inklusive militära. Den ryska ledningen ser kärnvapnen som en garant för denna stormaktsposition. Ett land med fortsatta stormaktsambitioner i Sveriges närområde är ett faktum som vi har att i än högre grad förhålla oss till. Detta påverkar vår säkerhetsmiljö.

Det går inte att föreställa sig att en militär konflikt i vårt närområde enbart skulle påverka ett land. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kan dock också uppstå i vår region, och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas.

14.5 Svensk säkerhetspolitik

Det breda perspektivet på säkerhet inbegriper snart sagt alla samhällssektorer. Säkerhet är ett vidare begrepp än endast skydd av det egna fysiska territoriet. Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot- och utmaningar mot vår säkerhet. Säkerhetspolitiken inbegriper en stor del av det breda perspektivet på säkerhet men inte allt. Den mer oförutsägbara och komplexa utvecklingen i världen förstärker behovet av en väl fungerande och allsidig analys- och underrättelseförmåga.

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Den svenska säkerhetspolitiken ska, inom ramen för målen för vår säkerhet, förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet. Säkerhetspolitiken ska genom vårt stöd till FN bidra till global fred, säkerhet och utveckling. Sverige tar genom medlemskapet i EU solidariskt ansvar för Europas säkerhet.

Sedan kalla krigets slut har den svenska säkerhetspolitiken ändrats i grunden. Medlemskapet i EU förändrade förutsättningarna för den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken. I 2004 års försvarspolitiska beslut konstaterades att ”det är svårt att föreställa sig att Sverige även vid ett försämrat omvärldsläge skulle ställa sig neutralt i händelse av ett väpnat angrepp mot ett annat EU-land. Det är lika svårt att föreställa sig att övriga EU-länder inte skulle agera på samma sätt”. I Försvarsberedningens rapport *Säkerhet i samverkan* (Ds 2007:46) redovisades en omvärldsanalys som underströk bredden av globala utmaningar och hot och vikten av att så långt möjligt möta utmaningar och hot i samverkan med andra länder och organisationer. Tillsammans med Försvarsberedningens efterföljande rapport *Försvar i användning* (Ds 2008:48) lades

därmed grunden för vår säkerhetspolitiska linje vilken 2009 fastställdes av riksdagen.

Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Hot mot freden och vår säkerhet avvärs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige är inte med i någon militär allians. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. 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. Sverige bör därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

I december 2009 trädde EU:s Lissabonfördrag i kraft. Försvarsberedningen menar att den svenska solidaritetsförklaringen är ett komplement till solidaritetsklausulen (artikel 222) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 42:7 i Fördraget om Europeiska unionen.

Ur ett europeiskt perspektiv är det viktigt att USA är fortsatt engagerat i Europa. Många globala och regionala utmaningar kan endast bemötas om Europa och USA agerar tillsammans. En väl fungerande transatlantisk relation är också viktig för säkerheten i vårt närområde.

Den svenska solidaritetsförklaringen, den nordiska solidaritetsdeklarationen och det nordiska försvarssamarbetet omfattar inga ömsesidiga militära förpliktelser och är därför ingen ersättning för de kollektiva åtaganden som finns för medlemmarna i Nato. Det nordiska samarbetet är ett komplement till, och inte en ersättning för, de existerande samarbetena inom EU och Nato. Inom Europa finns ett ömsesidigt beroende som stärker solidariteten mellan länderna. Sverige är solidariskt med andra och står inte heller ensamt inför hoten och utmaningarna. Försvarsberedningen anser därför att den solidariska säkerhetspolitiken ska vara grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken.

14.6 Svensk försvarspolitik

Försvarsberedningen anser att Sverige främst måste kunna värna landets suveränitet, svenska rättigheter och intressen, våra grundläggande värderingar samt skydda svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning. Om det krävs ska vi kunna försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp och bidra till att säkerställa samhällets skydd mot kriser, incidenter och angrepp.

Genom deltagande i fredsfrämjande insatser bidrar Sverige till fred, stabilitet, hävdande av internationell rätt och respekt för mänskliga rättigheter samt motarbetar hot från stater och icke-statliga aktörer mot svensk och internationell säkerhet. Samhället måste utveckla en god förmåga att hantera ansvar och uppgifter såväl vid fredstida kriser som vid höjd beredskap. Försvarspolitikerna och utformningen av de förmågor som behövs måste ha ett långsiktigt perspektiv.

14.6.1 Konsekvenser för krisberedskapen

Krisberedskapen syftar till att minska sårbarheten i samhället, säkra samhällets funktionalitet och att återhämta funktionalitet och förmåga efter en kris. Ansvarsprincipen ska fortsatt utgöra grunden för Sveriges krisberedskap. Försvarsberedningen bedömer att de strukturer som finns avsedda för planering och inriktning av samhällets krisberedskap bättre kan integreras med strukturer för operativ hantering och därmed eftersträva att ansvariga aktörers förmåga att leda i kris och samverka i kris förbättras. En sådan krisledande förmåga är nödvändig för en snabb och effektiv krishantering. Detta ställer krav på styrning, samverkan och uppföljning som är samordnade med regelverk, vilka också efterlevs.

Försvarsberedningen anser att ansvaret för att minska sårbarheter i samhället och utveckla en god förmåga att hantera krissituationer och höjd beredskap vilar på alla – den enskilda

människan, frivilligorganisationer, näringslivet, kommuner, landsting och statliga myndigheter. Den samlade förmågan att motstå och hantera allvarliga olyckor, kriser och hot som föranleder höjd beredskap bör öka. Samarbetet inom EU har fortsatt en stor betydelse för utvecklingen av Sveriges krisberedskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades 2009 och har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Detta har skapat en bättre möjlighet att förebygga, förhindra och hantera olyckor och kriser. Myndigheten stödjer samordningen av nationella insatser och stödjer lokala aktörer samt samverkar med internationella aktörer. Före, under och efter kriser har MSB sammanhållande och stödjande uppgifter.

Till stöd för regeringen finns sedan 2008 ett kansli för krishantering i Statsrådsberedningen som har förbättrat samordningen av krisberedskapen i Regeringskansliet t.ex. vid extraordinära händelser.

Försvarsberedningen ser inrättandet av MSB och kansliet för krishantering som viktiga steg mot en robustare och effektivare organisation för att hantera utmaningar och hot mot vår säkerhet. Försvarsberedningen konstaterar dock att samhällets krisberedskapsaktörer måste eftersträva bättre förmåga att leda i kris, framför allt vid extraordinära händelser. Förmågan att samutnyttja militära och civila resurser, inklusive polisiära, bör öka. Genom ökat samarbete säkerställs en högre effektivitet att hantera olika typer av händelser som utgör hot mot vårt samhälle. Detta samarbete ska inte bara omfatta materiellt stöd.

Försvarsberedningen konstaterar att interaktionen mellan civila och militära krishanteringsaktörer kan fördjupas ytterligare. Detta gäller både Försvarsmaktens stöd till övriga samhället och andra myndigheter samt dessa myndigheters stöd till Försvarsmakten i lösandet av de uppgifter som åvilar Försvarsmakten. Genom en mer samordnad planering, gemensam övning och utbildning, tydligare ansvarsfördelning och gemensamt resursutnyttjande stärks förmågan både hos

civila aktörer och hos Försvarsmakten, att ömsesidigt ge och ta emot stöd. Det är också en förutsättning för att skapa ett mervärde och ett mer rationellt utnyttjande av de resurser som samhället investerar i det samlade säkerhetsarbetet.

Civilt försvar syftar till att införa och under höjd beredskap samt under krig värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp och i övrigt säkerställa och stödja samhällets beredskapsförmåga. Denna förmåga bör fortsatt utvecklas och gemensamt planeras mellan civila och militära myndigheter. Det civila försvaret tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap.

En viktig del i samhällets samlade beredskap är möjligheten att i händelse av allvarlig kris kunna säkra samhällsviktig infrastruktur och säkerställa tillräcklig försörjning med strategiska förnödenheter.

Utvecklingen inom informationsteknologin har öppnat för helt nya möjligheter men också för nya risker och hot. Arbetet med informationssäkerhet är omfattande, komplext och fördelat på många aktörer. För att skapa en bättre förmåga att motstå intrång och attacker mot nyckelfunktioner i samhället anser därför Försvarsberedningen att hanteringen av hoten och riskerna inom informations- och cybersäkerhetsområdet bör ses över.

Försvarsberedningen föreslår att tydliggöra förmågan att leda i kris vid extraordinära händelser; att öka förmågan att samutnyttja militära och civila resurser; att utveckla samhällets krisberedskap och det civila försvaret såväl inom den planeringsstruktur som finns för krisberedskapen som inom ramen för den nationella försvarsplaneringen; att öka förmågan att ta emot civilt krisstöd från andra länder liksom möjligheterna att stödja främst våra grannländer, att utreda en rimlig ambition avseende säkerhet för samhällsviktig infrastruktur och försörjningssäkerhet vid extraordinära händelser och höjd beredskap; att utreda hoten och riskerna inom informations- och cybersäkerhetsområdet. Utredningen bör se på möjligheten att

fortsatt stärka it-robustheten i samhället och analysera behovet av cyberförmågor.

14.6.2 Konsekvenser för det militära försvaret

De globala utmaningarna och hoten, inklusive situationen i vårt närområde, teknikutvecklingen och den allmänna säkerhetspolitiska utvecklingen, understryker behovet av att fullfölja den inriktning för försvaret som lades fast av Riksdagen 2009. Försvarsberedningen anser att en insatsorganisation med omedelbart gripbara förband, tillgängliga utan föregående återtågning, utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter, bäst tillgodoser behovet av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för vår säkerhet. Hoten mot vår säkerhet, inklusive risk för militära kriser och incidenter i vårt närområde, understryker behovet av en insatsorganisation med hög tillgänglighet, flexibilitet och professionalism.

Utvecklingen i vår omvärld understryker behovet av samarbete med andra länder och organisationer. Sverige bör därför fördjupa de bilaterala och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena. Dessa samarbeten, inte minst det nordiska samarbetet, stärker också säkerheten i vår del av världen. Försvarsberedningen anser att Sverige ska utveckla förutsättningarna för att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt. Försvarsmaktens samverkansförmåga med andra länder och organisationer bör därför utvecklas i detta avseende.

Försvarsberedningen har i andra delar i denna rapport framhållit betydelsen av ett utvecklat och fördjupat nordiskt samarbete. Detta samarbete måste ha ett tydligt nationellt politiskt ledarskap. Det nordiska samarbetet kan dock inte ses isolerat från andra samarbeten inom t.ex. EU och Nato. Som ett led i att klargöra vilka prioriteringar Sverige bör göra gällande i det nordiska samarbetet är det viktigt att utvärdera hur Sveriges försvarspolitiska samarbete i Norden, inom EU, med Nato och andra berörda fora kan utvecklas. Hur dessa samarbeten ska

kunna förbättras ytterligare, bör analyseras och utvecklas i särskild ordning.

Försvarsberedningen föreslår: att det svenska deltagandet i FN-ledda fredsfrämjande insatser ska öka; att det nordiska försvarssamarbetet fördjupas genom bl.a. fortsatt koordinering av utbildnings- och övningsverksamheten; att det befintliga nordiska flygövningssamarbetet utvecklas vilket också kan omfatta gemensam incidentberedskap; att information mellan de nordiska länderna utbyts rörande nationell försvarsplanering i syfte att skapa en bättre grund för det fortsatta samarbetet; att utifrån från det nordiska samarbetet se över regelverket för övningsdeltagande till att också omfatta verksamhet som inte enbart bygger på fredsfrämjande scenarier; att fortsätta samarbetet med de nordiska och baltiska länderna kring snabbinsatsförband med från *Nordic Battle Group* vunna erfarenheter; att möjligheterna undersöks till ett fördjupat och breddat försvarssamarbete med Estland, Lettland och Litauen; att verka för att stärka EU som säkerhetspolitisk aktör genom att utveckla EU:s förmåga att planera, leda och genomföra civila och militära krishanteringsinsatser samt; att samarbetet med Nato ska fortsätta att utvecklas inom ramen för det svenska partnerskapet.

14.7 Fortsatt arbete

Försvarsberedningen kommer att få anvisningar för det fortsatta arbetet. I detta arbete kommer det svenska försvaret behandlas med beaktande av denna rapport. Detta inbegriper den nationella civila och militära försvarsförmågan samt den breda överenskommelsen om en översyn av utvecklingen av den nya personalförsörjningen.

Bilaga 1 Avvikande uppfattning av Allan Widman (FP)

Beredningen har mera utförligt än 2007 beskrivit en ökande osäkerhet, både ifråga om utvecklingen globalt och i det svenska närområdet. Det handlar om skärpt konkurrens om råvaror, risker för protektionism samt ökad religiös och politisk extremism. När tyngdpunkten i den ekonomiska utvecklingen förskjuts från USA och Europa till södra och bortre Asien ändras även den globala synen på demokrati och mänskliga rättigheter.

Beredningen finner även situationen i Ryssland mer oroande. Betänkandet ger en bild av den omfattande ryska upprustningen. Till den borde även lagts den alltmer avancerade ryska övningsverksamheten i Sveriges närhet.

Genomgången av den sociala och politiska utvecklingen sedan 2007 bjuder inte på några ljuspunkter. Det ryska ledarskapet utser i praktiken sig självt. Etniska och sexuella minoriteter förtrycks. Korruptionen grasserar. Medborgerliga fri- och rättigheter visas liten respekt.

Den förra beredningen skrev att Rysslands relation till sina grannar skulle bli ett lackmustest på landets utveckling. Ett drygt år senare gick Ryssland militärt in i Georgien. Trots omfattande protester fortgår ännu den folkrättsstridiga militära närvaron i landet.

I ett särskilt kapitel om militär förmågeutveckling slår beredningen fast att även stormakter idag behöver samarbeta för att upprätthålla hela bredden av militära förmågor. Inom

områden som ledning, underrättelser och sensorintegration är små länder - inom och utom Nato - helt beroende av USA. Under överskådlig tid förblir detta land världens enda militära supermakt.

Beredningen konstaterar att Sverige inte är del i något kollektivt försvar. Varken EU eller det nordiska samarbetet erbjuder några ömsesidiga försvarsförpliktelser. Innebörden av beredningens slutsatser är att vi i händelse av hot eller konflikt måste utgå från att vi står ensamma.

Trots den ökade osäkerheten om den framtida utvecklingen globalt och i vårt närområde saknar Sverige den politiska viljan att ta det sista steget in i den transatlantiska försvarsalliansen.

Ett svenskt medlemskap i Nato skulle avgörande stärka säkerheten för Sverige och Östersjöregionen. En grundläggande säkerhetsordning, gemensam med i stort sett samtliga grannländer, ger nödvändiga förutsättningar för ett djupt och förtroendefullt samarbete mellan de nordiska och baltiska länderna.

De ensidiga, svenska beroenden som idag gäller i förhållande till Nato och USA skulle vid ett medlemskap bytas mot ömsesidighet, insyn och inflytande. Vår närmast hopplösa kamp för att upprätthålla hela förmågebredden i det svenska försvaret kunde då istället mötas med samordning och helhetsyn.

Sverige är sedan 1994 partnerskapsland till Nato. I bred politisk enighet har det underförståtts att denna relation förr eller senare skulle förvandlas till fullvärdigt medlemskap. I ljuset av de snabba förändringar som sker i vår omvärld behöver vi också förstå att en sådan option om medlemskap inte alltid är självklar och oproblematiske.

Jag anser att Sverige nu behöver ansluta sig till Nato och med en utvecklad, egen förmåga bidra till den gemensamma säkerheten.

Stockholm den 30 maj 2013

Allan Widman

Folkpartiet Liberalerna

Bilaga 2 Avvikande uppfattning av Mikael Jansson (SD)

Under försvarsberednings sammanträden och resor har jag upplevt samsynen som ovanligt stor. Jag har också upplevt sekretariatet som mycket kompetent på att gjuta samman våra åsikter, bedömningar och iakttagelser till ett enda löpande textförslag. Jag ställer mig därför bakom kapitel 1-13, där det är få saker som jag inte anser vara rätt. Tyvärr har partiskiljaktigheterna återuppstått under arbetet med texten till sammanfattningen i kapitel 14. Jag har därför skrivit en avvikande mening till detta kapitel istället för att ställa mig bakom försvarsberedningens text, vilket för mig är omöjligt.

Efter kalla kriget har de europeiska nationerna kraftigt nedrustat. I Sverige gick det så långt att en strategisk paus vidtog, då vi ställde oss utan mätbar militär försvarsförmåga. Perioden föregicks av en omfattande förbandsläggelse. Nu knappa tio år efter kommer även USA, efter problem med statsbudgeten att nedrusta rejält. Dessutom flyttas USA:s säkerhetspolitiska fokus till Asien på grund av världsdelens ökade strategiska betydelse. På den globala säkerhetshimlen syns för närvarande mest Ryssland och Kina, som båda dels rustar kraftigt, dels vill stärka sina roller som stormakter. Alla länder bör förhålla sig till detta faktum. Ett scenario som måste finnas med i varje global säkerhetspolitisk analys är risken för en militär allians mellan Kina och Ryssland, inte för att den är sannolik, utan för att den skulle kraftigt förändra det geopolitiska läget. Sverige är militärt alliansfritt, men utan de forna militära

förmågor vi en gång hade. Det är tid för en tydlig ny svensk försvars- och säkerhetspolitisk linje. Vi förespråkar det nordiska spåret.

Globala förändringar

USA väljer ibland att agera utan FN-mandat vid intervention i andra länder. Detta riskerar att skapa ett prejudikat för nya stormakter. Under överskådlig tid förblir USA den enda supermakten. Kina och Indien bygger upp nya förmågor som exempelvis hangarfartygsgrupper vilket visar en vilja att kunna verka mot en kvalificerad motståndare utanför sina närområden. Det är dock oklart om detta är realistiskt inom överskådlig tid.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i världen har på många områden varit negativ sedan år 2000. Den positiva utvecklingen under 90-talet mot demokratisering och nedrustning som följde på Sovjetunionens kollaps verkar nu tyvärr ha upphört. Det finns anledning till oro för den demokratiska utvecklingen i Ryssland. Det är också värt att notera att den ryska oppositionen endast till begränsad del består av grupper med liberala värden i västlig mening. Stora delar av oppositionen utgörs istället av kommunister och nationalister med en auktoritär inriktning. Samtidigt har Ryssland påbörjat en långtgående upprustning. De ryska försvarsanslagen är redan idag de högsta sedan sovjetunionens fall, och den senaste tiden har regimen aviserat att man avser att öka upprustningstakten ytterligare. Det är viktigt att komma ihåg att även om Ryssland inte klarar av att hålla sin tidtabell för upprustningen så kommer den ryska förmågehöjningen bara att försenas av detta, inte omintetgöras.

Ryska makthavare såväl som fristående debattörer uttrycker ofta oro för det muslimska hotet i söder. Ryssland har varit väldigt tydliga med att de ser OSS som sin intressesfär och att de inte tolererar yttre inblandning. Särskilt tydligt blev detta i fallet Georgien. Redan i samband med Georgiens självständighet stödde Ryssland utbrytarrepubliken Abchazien. När Georgien senare ville närma sig EU och NATO ledde detta till en

upptrappad konflikt som slutligen resulterade i en rysk ockupation av delar av Georgien. Nyligen har såväl Serbien som Afghanistan antagits som observatörer i CSTO, vilket visar på en rysk vilja att använda organisationen för att utsträcka sina utrikespolitiska kontakter. Det finns ingen aktuell hotbild i vårt närområde från Ryssland, men det finns en potentiell hotbild inför framtiden eftersom Ryssland upprustar så kraftigt.

I Mellersta Östern är läget inte mindre komplicerat än före revolterna, tvärtom finns flera nya och oroväckande konfliktlinjer. Motsättningarna mellan sunni- och shiaslam har växt och kan i värsta fall resultera i en regional storkonflikt. Samtidigt har islamism i olika former kraftigt stärkt sin ställning i regionen vilket riskerar att omindetgöra demokratiseringssträvanden, förvärra regionala konflikter och öka motsättningarna med västvärlden. Särskilt allvarligt är detta för Europa som är granne med regionen. I Egypten, Tunisien och Marocko sitter islamistiska partier i regeringsställning. I Syrien påverkar den övergripande konflikten mellan shia- och sunniislam hur konflikten utvecklas, vilket influerar hur framför allt Iran, Saudiarabien, Qatar, Turkiet och Hizbollah positionerar sig. Globalt har bland annat Ryssland politiska, militärstrategiska och ekonomiska intressen att bevaka i Syrien. I Irak finns en fruktan för att sunnitiska extremistgrupper från Irak som strider mot Assadregimen kan återvända till Irak och bekämpa den irakiska centralregeringen, som är shiitisk. I Iran finns betydande farhågor om att den iranska regimen fortsätter kärnvapenutvecklingen i hemlighet. Den islamistiska regeringens utrensningar i turkiska statsapparaten har lett till att den traditionella motvikten inom militären och byråkratin, som varit mer sekulär och nationalistisk, har försvagats starkt. Detta är ett avgörande skifte i Turkiets inrikespolitik, där militären av hävd har sett sig som förvaltare av arvet efter Kemal Atatürk.

FN, Nato och EU

FN: s förmåga att leda internationella militära fredsinsatser bör öka utan att den duplicerar Nato: s ledningsförmåga. Den bör därför göras interoperabel med Nato: s så de kan samköras vid större fredsinsatser. Idealiskt vore att FN ledde de flesta internationella militära fredsinsatserna. Sverige bör samverka i Norden i första hand och i Baltikum i andra hand när vi producerar förband för internationella militära fredsinsatser.

Nato rustade Sovjet till ekonomisk kollaps. Mest tack för detta ska USA ha som står för 75 % av Natos samlade kostnader. Det är inte längre rimligt att USA ska betala en stor del av Europas försvar. Europeiska medlemmar och partners med Nato bör nu ta ett större ekonomiskt ansvar. USA är mycket oroade över de låga europeiska försvarsanslagen. SD är för Sveriges partnerskap med Nato och vill se en löpande optimering av detta. Det finns en allt starkare trend där de olika länderna bildar regionala försvarskonstellationer, till exempel Weimarsamarbetet, för att uppnå mer hanterbara mål.

Sveriges medlemskap i EU efter folkomröstningen 1994 gällde endast ett europeiskt samarbete. EU har dock successivt utvecklats till att mer och mer lika Europas förenta stater, det vill säga blivit fördrag för fördrag mer överstatligt. Fortfarande är dock militärt försvar en mellanstatlig fråga. SD är emot EU: s militarisering, det gäller även systemet med stridsgrupper.

Nordiskt säkerhets- och försvarssamarbete

Sverige vare sig kan eller bör isolera sig säkerhetsmässigt, men istället för vaga solidaritetsförklaringar till många är det bättre med konkreta samarbeten med de nära grannländerna. Sverige är idag militärt alliansfritt, men kan en allians uppnås med de nordiska länderna ska detta prövas. Norge och Danmark leds av Nato i krig medan Sverige och Finlands leds nationellt. Formerna för en nordisk försvarsallians inkluderande en gemensam nordisk försvarsplanering måste alltså förhandlas även med Nato, det finns skäl att tro att en sådan förhandling kan lyckas. Lagar som hindrar nordisk försvarsplanering och

gemensamma övningar för territorialförsvar bör ändras. Finlands val att fortsätta att satsa på ett territorialförsvar visar att de tar den ryska militära upprustningen på allvar och som något som påverkar deras närområde. Inköpet av kryssningsroboten JASSM bevisar detta. Sverige bör särskilt diskutera samarbetet med Finland. En stark finskt och baltisk försvarsförmåga är av stor vikt för Sverige. Nordiska och nordiskt-baltiska försvarsmaterielsamarbeten bör gynnas.

Återtagande av svenskt civilförsvar

Under kalla kriget och fram till år 2000 hade Sverige ett betydande Civilförsvar med civilplikt. Civilområdena stämde i princip överens med militärområdena och jämte militärområdeschefen stod civilområdeschefen, tillsammans kompletterade de varandra. En ytterligare civil beredskap fanns i driftvärnet fram till år 2005 som hade till syfte att säkra funktionen hos en rad samhällsviktiga institutioner. Civilförsvaret bör i betydlig mån återtas. Till den bredare hotbilden idag hör cyberattacker och terrorism.

Stärkt svenskt försvar

Sverige måste ha ett så stort försvar att det både räcker till för att försvara Sveriges territorium samt utbilda och öva nytt manskap om det uppstår aktuella hot och vi därför snabbt måste återta avsevärd militär förmåga. Idag är denna kapacitet väldigt begränsad, vilket kräver kraftigt förstärkta resurser till Försvarsmakten.

Svensk försvarsindustri

I dag har tyvärr många av de svenska försvarsindustrierna utländska ägare, men fortfarande har det stor ekonomisk betydelse för Sverige att industrierna utvecklar och producerar materiel i landet. Det har även en strategisk betydelse för

försvaret. En försvarsindustristrategi bör upprättas där vi tydligt definierar våra säkerhetspolitiska intressen kopplade till särskilda kompetenser i fråga om tillverkning av eller handel med försvarsmateriel. Svenska staten bör gynna försvarsmaterielsamarbeten med enstaka industrinationer, men slå vakt om det svenska intresset. Ett överstatligt materielsamarbete inom EU är inte eftersträvansvärt.

Bilaga 3 Avvikande uppfattning av Torbjörn Björlund (V)

Inledning

Vänsterpartiet ansluter sig till Försvarsberedningens omvärldsanalys i rapporten; ”Vägval i en globaliserad värld”, till stor del, men vi anmäler avvikande mening när det gäller bedömningarna och slutsatserna på några områden.

Vänsterpartiets utgångspunkt för säkerhetspolitiken bygger på vårt lands militära alliansfrihet och arbetet för att skapa fred i oroliga områden i världen. Det är den viktigaste grunden för hur vi ser på och hanterar den utveckling som vi ser i världen idag. Det innebär inte att vi står utanför samarbeten med andra länder men det påverkar hur vi arbetar med de olika aktörerna och de hot som dyker upp. Eftersom klimatförändringarna troligtvis kommer att vara en av de viktigaste sakerna att hantera kommer det att krävas mycket samarbete när det gäller civil krishantering, vilket Vänsterpartiet ser positivt på. Att möta naturkatastrofer, pandemier, ofrivillig migration p.g.a. klimatförändringar m.m. kommer att vara en av de viktigaste uppgifterna att klara av framöver. Där ser vi ett ökande behov av samarbete med andra länder och vi är positiva till de bedömningar som Försvarsberedningen kommer fram med på de områdena.

Idag finns det inga militära hot mot Sverige, det innebär att samarbete med andra länder ska utgå från det. Vi ser att ett militärt samarbete med de andra nordiska länderna kan vara positivt på olika försvarsrelaterade områden men det har också speciella förutsättningar. Däremot är vi starkt kritiska till de

samarbeten som idag finns med t.ex. Nato och EU och som bejakas av Försvarsberedningen.

INTERNATIONELLA ORGANISATIONER

Vänsterpartiet har redan i den förra säkerhetspolitiska rapporten från Försvarsberedningen kritiserat den okritiska inställning som framfördes om utvecklingen av EU och Nato när det gäller framför allt försvarspolitik. I Försvarsberedningens slutsatser konstateras att man bejakar utvecklingen mot större beroende och samarbete med Nato och utvecklingen av EU:s egna krigsmakt. Detta anser vi vara fel. Det är alltid vår militära alliansfrihet och suveränitet som ska ligga till grund för vår säkerhetspolitik. Utvecklingen av EU:s gemensamma försvarsmakt, som vi menar kan läsas ut av beskrivningarna av utvecklingen, anser vi vara fel väg att gå. Vi ser framför oss ett utvecklande av Europas Förenta Stater, något som vore en stor förändring och som också kan skapa stora motsättningar inom EU. Det innebär t.ex. att de olika solidaritetsklausulerna behöver ses över. Vi ser gärna ett tätare samarbete med övriga nordiska länder men då utifrån de förhållanden som är aktuella vid varje tillfälle. Det begränsar till viss del hur, när och var vi kan samarbeta med Nato-länderna Norge och Island, EU-landet Finland och Nato- och EU-landet Danmark. Bilaterala samarbeten med varje land är möjligt om det inte på något sätt påverkar vår militära alliansfrihet. Vi menar också att ett eventuellt medlemskap i Nato, som vi anser kommer närmare med ett ökat samarbete, är fel väg att gå. Det skapar också mindre spänningar i vårt närområde, gentemot framför allt Ryssland, om vi avstår från detta medlemskap. Vi säger nej till deltagande i NATO Responce Force och ser också ett utträde ur Partnership For Peace som aktuellt om det utvecklas åt fel håll, enligt vårt sätt att se på det.

EU är inte bara en politisk union utan kanske framför allt en ekonomisk union. Man bygger sin utveckling mycket på

ekonomiska samarbeten och förhållningsregler. Krisen i Eurozonen visar vilka problem som uppkommer med en felaktig politik, vilket också påverkar säkerheten i EU och Europa. Det skapar större oro om man bygger vidare på den konstruerade sammanhållningen i EU och fortsätter utvecklingen mot mer överstatlighet och mindre påverkan från de enskilda länderna. Framför allt är det viktigt att säga nej till EU:s fortsatta militarisering. Vi säger därför också nej till deltagande i EU:s stridsgrupper, där Nordic Battle Group varit det koncept som Sverige framför allt engagerat sig i.

Vänsterpartiet vill se ett reformerat och starkare FN. Försvarsberedningen har på ett delvis bra sätt skrivit om detta. Arbetet med att bygga en egen förmåga för FN att leda och genomföra fredsbevarande insatser, med hjälp av medlemsländerna, är prioriterat. Det innebär mer engagemang från många länder och en villighet att skjuta till medel för att detta ska kunna realiseras. Det skulle också vara ett bättre och mer neutralt sätt att anordna olika insatser. Vi vill att Sverige ska arbeta hårdare för att realisera ett sådant scenario. Vi behöver också delta med fler soldater i de rent fredsbevarande insatser.

NORDEN, ÖSTERSJÖOMRÅDET OCH RYSSLAND

Det nordiska samarbetet bygger på geografisk närhet, ett gemensamt synsätt när det gäller olika demokratiska värderingar och synen på medborgarnas rättigheter. I det sammanhanget vill Vänsterpartiet framhålla den utveckling av välfärdssamhället som vuxit fram på liknande sätt i de nordiska länderna, inte minst genom samhälleligt uppbyggda trygghetssystem. Det har också gjort att de nordiska länderna har ett gott samarbete även på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Vänsterpartiet är positivt till ett samarbete inom Norden men ser också, som tidigare beskrivits vilka stötestenar som finns.

Östersjön är idag ett säkerhetspolitiskt stabilt område. Det brukar betecknas som "Fredens hav". Ökad militär aktivitet har

påvisats men det gäller då både Nato och Ryssland. Det som händer i Ryssland påverkar inte detta faktum inom överskådlig tid. De försök som görs att blåsa upp Ryssland till ett större hot än vad det är kan i värsta fall, menar vi, få effekter på säkerhetspolitiken. Ryssland har betydliga problem med sin modernisering av Försvarsmakten, något som bekräftas av i stort sett alla aktörer beredningen träffat och pratat med. Det gör att bedömningen att Ryssland inom överskådlig tid inte utgör något militärt hot, som beredningen i princip kommit fram till, också är Vänsterpartiets mening. Vi ser inte heller att den ökade militära moderniseringen är oroande under överskådlig tid. Vi ser dock att ett svenskt medlemskap i Nato skulle kunna få, tvärt emot vad vissa aktörer menar, en ökad spänning mellan Ryssland och Sverige eftersom Natos gränser flyttar ännu närmare Ryssland. Det ska inte avgöra frågan om medlemskap utan det måste vara andra överväganden som påverkar ett sådant beslut.

USA

Bilden av USA är i vissa stycken alltför överslättande. Att planetens enda supermakt påverkar snart sagt varje säkerhetspolitiskt skeende, utifrån sina ställningstaganden att "alltid skydda amerikanska intressen", torde vara införstått för alla. Att de då agerar i eget syfte i många fall är då en naturlig följd. För vår del, menar Vänsterpartiet, märks det framför allt i arbetet i Nato. USA står för över 70% av verksamheten och när man då vill "ombalansera" kommer också kravet på andra Natomedlemmar att ta över vissa uppgifter. Det bekräftas av USA:s kritik mot de sjunkande försvarsbudgetarna i de europeiska länderna med medlemskap i Nato. Det har då en direkt påverkan på det säkerhetspolitiska läget i hela världen. Det är därmed det enda land som globalt kan påverka säkerhetsläget. Det utgör därför också en grund i hur säkerheten ser ut i olika delar av världen. Kriget i Afghanistan har också visat hur USA

återigen missbedömt förutsättningarna för att med militära medel skapa fred och frihet. USA visar återkommande att den politiska viljan att fortsätta vara den enda supermakten hela tiden hålls levande. Vi menar att USA borde vara de som initierar en nedrustning, framför allt när det gäller kärnvapen, och påbörjar en utveckling mot en värld med färre vapen. USA har bl.a Nato som en plattform för kontroll av sina intressen vilket påverkar både Sverige och övriga delar av världen. USA:s närvaro i Europa påverkar säkerheten men framgent kan det vara av mindre betydelse om länderna i vår närhet arbetar för avspänning och närmare relationer med länderna i EU:s närhet.

MELLANÖSTERN

Beskrivningen i rapporten av hur situationen i Palestina och Israel ser ut ger en ganska bra bild av hur det är idag. Däremot menar Vänsterpartiet att Israels roll i konflikten med Palestina inte tillräckligt lyfts fram i rapporten. Israel är idag en ockupationsmakt som bryter mot både folkrätt och mänskliga rättigheter på ett anmärkningsvärt sätt. I rapporten nämns EU:s policy på området vilket är precis det exempel på hur det fungerar som vi vill lyfta upp som en slutsats. Det är vackra ord men inga konkreta aktioner genomförs. Israels agerande och omvärldens oförmåga att ändra på det är en av de viktiga sakerna att lyfta i bedömningen av hur säkerheten påverkas. Det påverkar i hög grad situationen i hela regionen. Flera av de aktörer vi träffat har påpekat att en lösning på konflikten mellan Israel och Palestina, där palestinierna får möjlighet att bilda en egen fungerande stat, skulle lösa många knutar i hela regionen. Vänsterpartiet menar därför att ett hårdare tryck på Israel och eventuella sanktioner för att få Israel att ändra sin politik skulle vara ett sätt att öka säkerheten i hela området. Då behövs en kraftigare markering även från Forsvarsberedningens sida.

KONSEKVENSER FÖR SVENSK FÖRSVAR- OCH SÄKERHETSPOLITIK

Vänsterpartiet var motståndare till den förändring av Försvaret som genomfördes 2009. Vi anser att det var ett misstag att slopa värnpliktsförsvaret och ersätta det med ett yrkesförsvaret. På flera av de punkter som räknats upp har Vänsterpartiet stark kritik. Vi har inga problem med att bejaka deltagande i FN-ledda fredsfrämjande insatser, att utöka det nordiska samarbetet utifrån de speciella förutsättningar vi tidigare redovisat och att överväga ett tätare samarbete med Estland, Lettland och Litauen utifrån de speciella premisser det kräver. Däremot säger vi bestämt nej till att utöka EU:s befogenheter, att utveckla stridsgruppkonceptet och bidra till EU:s militarisering. Vi ser inte heller något behov av att utöka samarbetet med Nato och att delta i deras reaktionsstyrka (NRF). Vår säkerhetspolitik bygger på vår alliansfrihet och förmåga att försvara Sverige. Det bygger vi våra ställningstaganden på. Då kan vi också få tillbaka vår tidigare ställning som ett föregångsland när det gäller nedrustning, stöd till FN:s uppbyggnad, förespråkare av fredliga lösningar på konflikter och att vara en röst för de som kämpar mot orättvisor och förtryck.

Vi bygger säkerhetspolitiken på vår alliansfrihet och vårt arbete för att skapa fred, rättvisa och säkerhet i oroliga områden i världen. Att öka förmågan till krishantering vid katastrofer och som en följd av klimatförändringarna, gärna tillsammans med andra, är också en viktig del av vårt säkerhetspolitiska arbete. Sveriges trovärdighet i detta arbete, menar vi, bygger på vårt oberoende och på att vi är militärt alliansfria.

Förkortningar

ASEAN	<i>Association of South East Asian Nations</i>
ASF	Insatsstyrkor inom AU (<i>African Standby Forces</i>)
ATT	Vapenhandelsavtal inom FN (<i>Arms Trade Treaty</i>)
AU	Afrikanska unionen
BEAC	Barentsrådet (<i>Barents Euro-Arctic Council</i>)
BMD	Försvar mot ballistiska robotar (<i>Ballistic Missile Defence</i>)
BNP	Bruttonationalprodukt
BRIC	Brasilien, Ryssland, Indien och Kina
BSRBCC	Gränsbevakningssamarbete i Östersjön (<i>Baltic Sea Region Border Control Cooperation</i>)
BTWC	Biologiska och toxinvapenkonventionen (<i>Biological and Toxin Weapons Convention</i>)
CBRN	kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära (ämnen)
CBRNE	kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva (ämnen)
CCASG	Gulfstaternas samarbetsråd (<i>Cooperation Council for the Arab States of the Gulf</i>); se även GCC
CD	Nedrustningskonferensen (<i>Conference on Disarmament</i>)
CFE	Europeiskt konventionellt rustningskontrollavtal (<i>Treaty on Conventional Armed Forces in Europe</i>)
CFI	<i>Natos Connected Forces Initiative</i>
Coin	<i>Counterinsurgency</i>

CPI	korruptionsperceptionsindex (<i>Corruption Perception Index</i>)
CSTO	Organisationen för kollektiva säkerhetsavtalet (<i>Collective Security Treaty Organization</i>)
CWC	Kemiska vapenkonventionen (<i>Chemical Weapons Convention</i>)
DDoS	överbelastningsattacker (<i>Distributed Denial of Service</i>)
DHS	USA:s Inrikes- och säkerhetsdepartementet (<i>Department of Homeland Security</i>)
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet
EDA	Europeiska försvarsbyrån (<i>European Defence Agency</i>)
EEAS	Europeiska unionens utrikestjänst (<i>European External Action Service</i>)
EGNRS	<i>Expert Group on Nuclear Radiation Safety</i>
ESS	Europeiska säkerhetsstrategin (från 2003)
EU	Europeiska unionen
EUBG	EU:s koncept för stridsgrupper (<i>EU Battle Group</i>)
FN	Förenta nationerna
GCC	Gulfstaternas samarbetsråd (<i>Gulf Cooperation Council</i>), se även CCASG
GSFP	EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik
Gusp	EU:s gemensamma utrikes- och försvarspolitik
HBTQ	(homosexuella, bisexuella, transpersoner och queerpersoner)
IAEA	Internationella atomenergiorganet (<i>International Atomic Energy Agency</i>)
IEA	Internationella energirådet (<i>International Energy Agency</i>)
IMF	Internationella valutafonden (<i>International Monetary Fund</i>)
IMO	Internationella sjöfartsorganisationen (<i>International Maritime Organization</i>)
IP	Internetprotokoll

IRF	Styrka med hög beredskap inom Natos reaktionsstyrka (<i>Immediate Response Force</i>)
Isaf	<i>International Security Assistance Force</i>
it	Informationsteknologi
JAES	EU-Afrikastrategin (<i>Joint Africa-EU Strategy</i>)
LNG	Flytande naturgas (<i>Liquefied natural gas</i>)
Marsuno	EU:s pilotprojekt om integrerad sjöövervakning i de nordeuropeiska havsområdena (<i>Maritime Surveillance North</i>)
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen (<i>North Atlantic Treaty Organization</i>)
NBG	Nordiska stridsgruppen (<i>Nordic Battle Group</i>)
Nordac	<i>Nordic Armaments Cooperation</i>
Nordcaps	<i>Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support</i>
Nordefco	Nordiska försvarssamarbetet (<i>Nordic Defence Cooperation</i>)
Nordhels	Nordiskt samarbete inom hälso- och sjukvård
Nordred	Nordiskt samarbete inom räddningstjänstområdet
Nordsup	<i>Nordic Supportive Defence Structures</i>
NPT	Icke-spridningsavtalet (<i>Non-Proliferation Treaty</i>)
NRF	Natos reaktionsstyrka (<i>NATO Response Force</i>)
OSS	Oberoende staters samvälde
Osse	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PPF	Partnerskap för fred
PKK	Det kurdiska arbetarpartiet (<i>Partiya Karkerên Kurdistan</i>)
PLA	Kinas försvarsmakt (<i>People's Liberation Army</i>)
P&S	Fördjupat samarbete på försvarsområdet inom EU (<i>Pooling and Sharing</i>)
PSS	Permanent strukturerat samarbete (inom EU)

R2P	Skyldigheten att skydda (<i>Responsibility to Protect</i>)
REC	Subregionala organisationer (byggstenar inom AU; <i>Regional Economic Communities</i>)
REE	sällsynta jordartsmetaller (<i>rare earth elements</i>)
RFP	Reservstyrkeregister inom Nato (<i>Response Forces Pool</i>)
SCO	<i>Shanghai Cooperation Organisation</i>
Sipri	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
Sjöbasis	Kustbevakningens system för sjöbaserad informationssamordning
SNAM	Svenska nationella ambulansflyget
SOC	Syriska nationella koalitionen (<i>Syrian Opposition Council</i>)
SSR	Säkerhetssektorreform
START	Strategiskt nedrustningsavtal (<i>Strategic Arms Reduction Treaty</i>)
Sucbas	Regionalt militärt maritimt system för informationsutbyte mellan Finland, Sverige, Danmark, Tyskland, Estland, Lettland, Litauen och Polen (<i>Sea Surveillance Cooperation Baltic Sea</i>)
TPP	<i>Trans-Pacific Partnership</i>
UNCLOS	Förenta nationernas havsrättskonvention (<i>Law of the Sea Convention</i> ; även <i>United Nations Conference on the Law of the Sea</i>)
UNDP	Förenta nationernas globala utvecklingsprogram (<i>United Nations Development Programme</i>)
UNIFIL	FN-styrkan i Libanon (<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>)
WTO	Världshandelsorganisationen (<i>World Trade Organization</i>)

Departementsserien 2013

Kronologisk förteckning

1. På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
2. Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
3. Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
4. Fysioterapeut
– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. S.
5. Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
6. Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. U.
7. Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. S.
8. Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
9. Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. N.
10. Domstolsdatalag. Ju.
11. Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. L.
12. Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. UD.
13. Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands län och Norrbottens län. S.
14. Regionalt utvecklingsansvar i Örebro län och Gävleborgs län. S.
15. Gemensamt konsumentskydd i EU. Ju.
16. Prospektansvar. Fi.
17. Straffavgift vid bristande kreditprövning. Ju.
18. Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. Ju.
19. Svenska framtidsutmaningar
slutrapport från regeringens Framtidskommission. SB.
20. Vissa lagförslag med anledning av treparts-samtalen. A.
21. Lagvalsregler på obligationsrättens område
– Rom I- och Rom II-förordningarna. Ju.
22. Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium. Ju.
23. Tid för undervisning
– lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. U.
24. Ersättning för polisbevakning. Ju.
25. Skriftlig bekräftelse av vissa telefonavtal. Ju.
26. Viss kreditgivning till konsumenter. Fi.
27. Ett teknikberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning. Ju.
28. Straffansvar för eftersupning
– om användning av alkohol och andra berusande medel efter färd. Ju.
29. Märkning av textilprodukter. Ju.
30. Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande. Ju.
31. Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering. Ju.
32. Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Ju.
33. Vägval i en globaliserad värld. Fö.

Departementsserien 2013

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.

Delutredning från Framtidskommissionen. [1]

Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.

Delutredning från Framtidskommissionen. [2]

Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.

Delutredning från Framtidskommissionen. [3]

Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.

Delutredning från Framtidskommissionen. [8]

Svenska framtidsutmaningar

slutrapport från regeringens Framtidskommission. [19]

Justitiedepartementet

Domstolsdatalog. [10]

Gemensamt konsumentskydd i EU. [15]

Straffavgift vid bristande kreditprövning. [17]

Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. [18]

Lagsregler på obligationsrättens område – Rom I- och Rom II-förordningarna. [21]

Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium. [22]

Ersättning för polisbevakning. [24]

Skriftlig bekräftelse av vissa telefonavtal. [25]

Ett teknikberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning. [27]

Straffansvar för eftersupning

– om användning av alkohol och andra berusande medel efter färd. [28]

Märkning av textilprodukter. [29]

Skyndsambetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande. [30]

Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering. [31]

Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. [32]

Utrikesdepartementet

Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. [12]

Försvarsdepartementet

Vägval i en globaliserad värld. [33]

Socialdepartementet

Fysioterapeut

– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. [4]

Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. [7]

Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands län och Norrbottens län. [13]

Regionalt utvecklingsansvar i Örebro län och Gävleborgs län. [14]

Finansdepartementet

Prospektansvar. [16]

Viss kreditgivning till konsumenter. [26]

Utbildningsdepartementet

Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. [6]

Tid för undervisning

– lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. [23]

Landsbygdsdepartementet

Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. [11]

Näringsdepartementet

Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. [9]

Arbetsmarknadsdepartementet

Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. [5]

Vissa lagförslag med anledning av treparts-samtalen. [20]

