

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Missiv | 11 |
| 1 Svensk säkerhetspolitik | 15 |
| 1.1 Försvarsberedningens värdering av den internationella utvecklingen 2001-2003 | 16 |
| 1.1.1 Situationen i närområdet | 16 |
| 1.1.2 Konfliktförebyggande och internationell krishantering..... | 18 |
| 1.1.3 Den vidgade hotbilden..... | 22 |
| 1.2 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik..... | 26 |
| 2 Globala trender och tendenser | 33 |
| 2.1 Det bredare säkerhetsbegreppet i ett internationellt perspektiv..... | 33 |
| 2.2 Utvecklingen inom konfliktområdet | 35 |
| 2.2.1 Framtida konflikters karaktär | 35 |
| 2.2.2 Konfliktorsaker, mönster och aktörer..... | 37 |
| 2.2.3 Konfliktlösning genom internationella insatser..... | 38 |
| 2.3 Demokrati, respekt för mänskliga rättigheter | 39 |
| 2.4 Handel, ekonomi och fattigdomsbekämpning..... | 41 |
| 2.5 Folkrättsliga frågeställningar | 42 |
| 2.5.1 Allmänna trender och påverkan efter 11 september 2001 | 42 |
| 2.5.2 Internationella brottmålsdomstolen, International Criminal Court (ICC)..... | 44 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2.5.3 | Folkrättsliga frågeställningar kring informationsoperationer (IO)..... | 45 |
| 2.6 | Terrorism i ett säkerhetspolitiskt perspektiv..... | 46 |
| 2.6.1 | Aktörer inom internationell terrorism..... | 47 |
| 2.6.2 | En vidgad hotbild inom terrorismområdet..... | 48 |
| 2.6.3 | Åtgärder mot internationell terrorism..... | 48 |
| 2.7 | Militärstrategisk utveckling | 50 |
| 2.7.1 | Trender..... | 51 |
| 2.7.2 | Utvecklingen av några europeiska länders försvarsutgifter..... | 54 |
| 2.8 | Multilateralt försvarsmaterielsamarbete i ett säkerhetspolitiskt perspektiv | 56 |
| 3 | Säkerhet genom samarbete | 57 |
| 3.1 | Globalt samarbete..... | 57 |
| 3.1.1 | FN:s roll..... | 57 |
| 3.2 | Regionalt samarbete | 60 |
| 3.2.1 | OSSE..... | 60 |
| 3.2.2 | Europeiska unionen..... | 61 |
| 3.2.3 | Nato och de transatlantiska relationerna..... | 63 |
| 3.2.4 | EAPR och PFF..... | 66 |
| 3.2.5 | Storbritannien, Tyskland och Frankrike..... | 67 |
| 3.2.6 | Asien..... | 71 |
| 3.2.7 | Säkerhetsarrangemang i Afrika..... | 76 |
| 3.2.8 | Latinamerikanska säkerhetsarrangemang | 79 |
| 4 | Norden och närområdet | 83 |
| 4.1 | Östersjöregionen efter EU- och Nato-utvidgningarna | 83 |
| 4.2 | Sveriges nordiska grannländer | 86 |
| 4.2.1 | Finland | 86 |
| 4.2.2 | Danmark | 87 |
| 4.2.3 | Norge | 89 |
| 4.2.4 | Island..... | 90 |
| 4.2.5 | Nordiska rådet..... | 92 |
| 4.2.6 | Arktiska rådet..... | 92 |
| 4.2.7 | Östersjöstaternas råd | 93 |
| 4.2.8 | Barentsrådet..... | 93 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5 | EU och Nato - utvidgning och fördjupat samarbete | 95 |
| 5.1 | EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik..... | 95 |
| 5.1.1 | GUSP:s roll i kampen mot terrorism | 96 |
| 5.2 | EU:s säkerhets- och försvarspolitik, ESFP | 97 |
| 5.2.1 | Institutionella aspekter | 97 |
| 5.2.2 | Militär krishantering | 98 |
| 5.2.3 | Civil krishantering | 99 |
| 5.2.4 | Civil-militär samverkan | 100 |
| 5.2.5 | Uppbyggnaden av militär förmåga för krishanteringsoperationer..... | 101 |
| 5.2.6 | ECAP - Bristtäckning..... | 102 |
| 5.2.7 | Försvarsmaterielsamarbete | 103 |
| 5.2.8 | Försvarsplanering..... | 104 |
| 5.3 | Relationen EU-Nato | 105 |
| 5.4 | ESFP:s utveckling..... | 106 |
| 5.4.1 | Framtidskonventet och ny regeringskonferens | 107 |
| 5.5 | Utvidgningen av EU | 110 |
| 5.5.1 | Beslutsfattande i en utvidgad union..... | 111 |
| 5.5.2 | Ordförandeskapets roll i en utvidgad union | 112 |
| 5.6 | Nato som säkerhets- och försvarspolitisk organisation | 112 |
| 5.6.1 | Natos kärnuppgift i ljuset av den 11 september 2001 | 113 |
| 5.6.2 | Nato och den vidgade hotbilden..... | 114 |
| 5.6.3 | Nato och Partnerskapsarbetet..... | 115 |
| 5.6.4 | Den transatlantiska länken | 117 |
| 5.6.5 | Natos utveckling och påverkan på ESFP..... | 119 |
| 5.7 | Natos utvidgning..... | 120 |
| 5.8 | Rysslands förhållande till EU och Nato | 121 |
| 5.8.1 | Ryssland - EU | 121 |
| 5.8.2 | Ryssland - Nato..... | 122 |
| 6 | Utvecklingen i USA..... | 125 |
| 6.1 | Inrikespolitik | 125 |
| 6.1.1 | Inrikespolitisk situation..... | 125 |
| 6.1.2 | Ekonomi | 126 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 6.2 | Utrikes- och säkerhetspolitik | 127 |
| 6.2.1 | Utrikespolitik | 127 |
| 6.2.2 | Säkerhetspolitik | 128 |
| 6.2.3 | Internationellt samarbete eller unilateralism? | 133 |
| 6.2.4 | USA och Europa | 135 |
| 6.2.5 | USA:s krig mot terrorism..... | 136 |
| 6.3 | Försvarspolitik..... | 137 |
| 6.3.1 | Militärdoktrin | 137 |
| 6.3.2 | Försvarsbudgeten | 139 |
| 6.3.3 | Homeland Security..... | 140 |
| 6.3.4 | Teknologi- och försvarsindustriell utveckling..... | 144 |
| 6.3.5 | Amerikansk kärnvapenstrategi | 145 |
| 6.3.6 | Missilförsvaret | 146 |
| 6.4 | Väpnade styrkor..... | 148 |
| 6.4.1 | Reformarbetet..... | 148 |
| 7 | Utvecklingen i Ryssland, Ukraina och Vitryssland..... | 155 |
| 7.1 | Inrikespolitik..... | 155 |
| 7.1.1 | Inrikespolitisk situation..... | 155 |
| 7.1.2 | Ekonomi..... | 157 |
| 7.1.3 | Moskva kontra regioner | 158 |
| 7.2 | Utrikes- och säkerhetspolitik | 160 |
| 7.2.1 | Utrikespolitik | 160 |
| 7.2.2 | Synen på EU och Nato | 162 |
| 7.2.3 | Östersjöregionen..... | 164 |
| 7.2.4 | Rysslands relationer till USA och Europa | 165 |
| 7.2.5 | Rysslands relation med OSS-länderna | 167 |
| 7.3 | Försvarspolitik..... | 167 |
| 7.3.1 | Det ryska militär-industriella komplexet (MIK) | 169 |
| 7.3.2 | Militärdoktrin | 170 |
| 7.4 | Väpnade styrkor..... | 172 |
| 7.4.1 | Operativ förmåga | 174 |
| 7.5 | Ukraina..... | 174 |
| 7.5.1 | Relationen med Ryssland..... | 176 |
| 7.6 | Vitryssland | 177 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 8 | Missilförsvar, massförstörelsevapen och rustningskontroll..... | 179 |
| 8.1 | Allmänna trender..... | 179 |
| 8.2 | Missilförsvar | 181 |
| 8.3 | NBC-hot och rustningskontroll | 183 |
| 8.3.1 | Rustnings- och spridningskontroll på kärnvapenområdet..... | 187 |
| 8.3.2 | Rustnings- och spridningskontroll på B-vapenområdet | 189 |
| 8.3.3 | Rustnings- och spridningskontroll på C-vapenområdet | 193 |
| 8.3.4 | Konventionell rustningskontroll..... | 196 |
| 9 | Pågående konflikter och potentiella konflikthärdar | 199 |
| 9.1 | Konfliktområden..... | 199 |
| 9.1.1 | Västra Balkan..... | 200 |
| 9.1.2 | Ryssland och OSS..... | 206 |
| 9.1.3 | Mellanöstern..... | 208 |
| 9.1.4 | Asien | 215 |
| 9.1.5 | Transnationell brottslighet och terrorism..... | 223 |
| 9.1.6 | Afrika..... | 224 |
| 10 | Internationell krishantering och konfliktförebyggande ... | 233 |
| 10.1 | Tendenser inom internationell krishantering..... | 233 |
| 10.2 | Fredsfrämjande verksamhet..... | 236 |
| 10.2.1 | Utvecklingen inom FN på fredsfrämjandeområdet..... | 236 |
| 10.2.2 | Samarbete med regionala säkerhetsorganisationer.... | 239 |
| 10.2.3 | EU och Nato som regionala instrument för krishantering..... | 240 |
| 10.2.4 | EU och GUSP:s roll för konfliktförebyggande arbete..... | 242 |
| 10.2.5 | OSSE:s konfliktförebyggande verksamhet | 243 |
| 10.2.6 | Genderperspektivet..... | 244 |
| 10.3 | Instrument för internationell krishantering | 245 |
| 10.3.1 | Konfliktförebyggande verksamhet | 245 |
| 10.3.2 | Fredsskapande | 246 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 10.3.3 | Fredsbevarande..... | 247 |
| 10.3.4 | Fredsframtvigande..... | 247 |
| 10.3.5 | Fredsbyggande..... | 248 |
| 10.3.6 | Internationell krishantering i det nationella perspektivet..... | 248 |
| 11 | Beroenden och sårbarhet i samhället | 251 |
| 11.1 | Generella utvecklingstendenser | 253 |
| 11.2 | Utvecklingen i omvärlden..... | 254 |
| 11.2.1 | USA, Kanada och Storbritannien..... | 255 |
| 11.2.2 | EU256 | |
| 11.2.3 | Nato/PFF | 259 |
| 11.2.4 | FN260 | |
| 11.3 | Svenska förhållanden..... | 260 |
| 11.3.1 | Elförsörjning..... | 261 |
| 11.3.2 | Telekommunikationer..... | 262 |
| 11.3.3 | Distribution av etermedia | 262 |
| 11.3.4 | Vatten- och avloppsförsörjning..... | 263 |
| 11.4 | Trender och tendenser avseende IT-relaterade hot..... | 264 |
| 11.4.1 | Generella frågor kring IT-relaterade hot | 264 |
| 11.4.2 | Angrepp mot Sverige och svenska intressen..... | 265 |
| 11.4.3 | Nationella initiativ i andra länder inom informationssäkerhetsområdet..... | 266 |
| 12 | Sveriges säkerhetspolitiska samarbete..... | 269 |
| 12.1 | Svenskt deltagande i internationell fredsfrämjande verksamhet | 269 |
| 12.2 | Svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser..... | 271 |
| 12.2.1 | Legala förutsättningar för deltagande med väpnad styrka utomlands i fredsfrämjande verksamhet..... | 272 |
| 12.3 | Förenta Nationerna..... | 273 |
| 12.3.1 | Sverige och FN | 273 |
| 12.3.2 | Shirbrig..... | 275 |
| 12.3.3 | Utvecklingen av FN:s förmåga..... | 275 |
| 12.4 | Europeiska unionen..... | 276 |
| 12.4.1 | Sverige och EU:s krishanteringsförmåga..... | 276 |

| | |
|---|------------|
| 12.4.2 Militär förmåga..... | 277 |
| 12.4.3 Civil förmåga..... | 280 |
| 12.5 Samarbetet inom OSSE..... | 280 |
| 12.6 Sveriges samarbete med Nato..... | 282 |
| 12.6.1 Militärt samarbete | 282 |
| 12.6.2 Civilt samarbete | 284 |
| 12.6.3 Den svenska militära alliansfriheten och samarbetet med Nato..... | 285 |
| 12.6.4 Sverige och samarbetet EU - Nato | 285 |
| 12.7 Nordiskt samarbete..... | 286 |
| 12.7.1 Bilateralt samarbete..... | 287 |
| 12.7.2 Multilateralt samarbete | 287 |
| 12.8 Det säkerhetsfrämjande samarbetet med Estland, Lettland och Litauen | 291 |
| 12.8.1 Samarbetsområden..... | 292 |
| Bilaga 1 | 297 |
| Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)..... | 297 |
| Bilaga 2 | 305 |
| Avvikande uppfattning av Åke Carnerö (kd)..... | 305 |
| Bilaga 3 | 309 |
| Avvikande uppfattning av Annika Nordgren Christensen (mp)..... | 309 |
| Bilaga 4 | 313 |
| Avvikande uppfattning av Gunnar Hökmark (m) | 313 |
| Bilaga 5 | 326 |
| Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v) | 326 |
| Förkortningsordlista..... | 333 |
| Bilaga 7 | 343 |
| Redovisning av status på förband för internationella insatser | 343 |

| | |
|---|------------|
| Bilaga 8 | 349 |
| Förteckning över försvarsutgifter i EU- och Natoländer | 349 |

Missiv

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet
Leni Björklund

Säkrare grannskap – osäker värld

Säkerhetspolitisk rapport från Försvarsberedningen

Regeringen beslutade den 12 januari 1995 att Försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna rörande det långsiktiga försvarsbeslutet. Försvarsberedningens arbete har efter det att 1996 års försvarsbeslut fattades varit inriktat på att inom ramen för s.k. kontrollstationer genomföra en prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse. Beredningen har också tagit upp ett antal särskilda frågor som enligt regeringen och riksdagen bör behandlas i kontrollstationsarbetet.

Den 12 maj 1999 beslutade regeringen att Försvarsberedningen även i fortsättningen skall svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen skall följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa.

Chefen för Försvarsdepartementet har i juni 2002 beslutat att Försvarsberedningen skall senast den 1 mars 2003 redovisa en första bedömning av det säkerhetspolitiska läget. Frågor som närmast bör uppmärksammas är bl.a. läget i norra Europa, EU:s och Natos utvidgningsprocesser, det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet inom EU och Nato, samarbetet mellan EU och Nato, förhållandena i Ryssland och USA och relationerna dem emellan. Vidare bör konsekvenserna av terroristattacker i USA i september 2001 belysas.

Arbetet i Försvarsberedningen med dessa bedömningar har letts av riksdagsledamoten Håkan Juholt (s). Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Tone Tingsgård (s), riksdagsledamoten Gunnar Hökmark (m), f.d. riksdagsledamoten Lennart Rohdin (fp), f.d. riksdagsledamoten Åke Carnerö (kd), riksdagsledamoten Berit Jóhannesson (v), f.d. riksdagsledamoten Anders Svärd (c), och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren Christensen (mp).

Utrikesrådet Anders Lidén och departementsrådet Ulf Bengtsson har varit sakkunniga i beredningens arbete.

Generallöjtnanten Hans Berndtson, departementsrådet Katarina Engberg, stabschefen Fredrik Hassel och kanslirådet Niclas Trouvé har varit experter.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av departementsrådet Michael Mohr. Sekreterare har varit departementssekreteraren Magnus Bergman och kanslirådet Anna Wieslander.

Beredningens redovisning bygger på ett omfattande underlag från många olika källor. Arbetet med att sammanställa detta underlag har bedrivits i en arbetsgrupp med deltagande av personer från Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet,

Finansdepartementet, Förvarsmakten, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Krisberedskapsmyndigheten och Förvarsberedningens sekretariat.

Beredningen har också inhämtat underlag för sitt arbete genom särskilda redovisningar av och diskussioner med företrädare för Regeringskansliet och försvarsmyndigheter, samt företrädare för ett antal länder i samband med utlandsbesök.

Beredningen är i väsentliga delar enig i sina bedömanden. Inom vissa områden har dock ledamöterna Gunnar Hökmark, Lennart Rohdin, Åke Carnerö, Berit Jóhannesson och Annika Nordgren Christensen anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten.

Stockholm den 27 februari 2003

Håkan Juholt

Tone Tingsgård Gunnar Hökmark Lennart Rohdin

Åke Carnerö Berit Jóhannesson Anders Svärd

Annika Nordgren Christensen Michael Mohr

Magnus Bergman Anna Wieslander

1 Svensk säkerhetspolitik

I denna rapport utvärderar Försvarsberedningen händelseutvecklingen på det säkerhetspolitiska området från år 2001 till 2003. Redogörelser och analyser skall i första hand ställas i relation till den säkerhetspolitiska analys som Försvarsberedningen lämnade i mars 2001 (Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet, Ds 2001:14), men även i augusti samma år (Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering, Ds 2001:44). Beskrivningen av omvärldsutvecklingen och slutsatser för svensk säkerhetspolitik sker i huvudsak mot bakgrund av utvidgningarna av EU och Nato, utvecklingen i Ryssland samt konsekvenser i vid mening av terroristattacker i USA den 11 september 2001. Vid tillfället för överlämnandet av Försvarsberedningens rapport kommer den säkerhetspolitiska agendan att med all sannolikhet domineras av frågan kring Iraks efterlevnad av FN:s resolutioner om vapeninspektörernas återupptagna arbete. Försvarsberedningen avser därför att återkomma med en fördjupad analys av denna fråga i en kommande rapport i juni 2003.

I det inledande kapitlet sammanfattas Försvarsberedningens syn på omvärldsutvecklingen och de slutsatser för svensk säkerhetspolitik som beredningen drar utifrån denna utveckling. Därefter följer i kapitel 2 en översyn av globala trender och tendenser med relevans för den säkerhetspolitiska bedömningen. I kapitel 3 lämnas en beskrivning av säkerhetsskapande arbete genom multinationellt samarbete i olika organisationer på global och regional nivå. Säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten och händelser i närområdet behandlas i kapitel 4. Utvidgningen av EU och Nato, utvecklingen av en gemensam säkerhets- och försvarspolitisk dimension inom EU samt förändringen av Nato:s uppgifter beskrivs i kapitel 5. I kapitel 6 och 7 återfinns en beskrivning av

utvecklingen i USA respektive Ryssland där bl.a. påverkan på det amerikanska samhället och politiken av terroristattacker den 11 september 2001 och Rysslands reformarbete av de väpnade styrkorna tas upp. Olika frågeställningar kring massförstörelsevapen, rustningskontroll och utvecklingen av missilförsvar behandlas i kapitel 8. En genomgång av aktuella konflikter och konflikthärdar görs i kapitel 9, följt av arbetet inom internationell krishantering och konfliktförebyggande i kapitel 10. Sårbarheten i det civila samhället och de beroenden som uppstår till följd av modern teknik och tillgången till en fungerande infrastruktur beskrivs i kapitel 11. Slutligen lämnas i kapitel 12 en redogörelse för de större säkerhetspolitiska samarbeten som Sverige deltar i inom ramen för olika organisationer och med andra länder i vår närhet.

1.1 Försvarsberedningens värdering av den internationella utvecklingen 2001-2003

1.1.1 Situationen i närområdet

Utvidgningarna av EU och Nato innebär att Europas säkerhetspolitiska karta förändras på ett mycket positivt sätt. Genom utvidgningen av EU med tio länder vävs allt fler stater in i en politisk och ekonomisk alleuropeisk gemenskap. Det bekräftar att en ny säkerhetspolitisk ordning har etablerats i Europa utan att nya skiljelinjer upprättats. Utvidgningen medför också att EU inom en snar framtid kommer att dela nya betydande gränser med såväl Ryssland som andra OSS-stater. Genom Turkiets stegvisa närmande till EU blir på sikt även länderna i Mellanöstern, Kaukasus och Centralasien en till Unionen direkt angränsande region. Utvidgningen av Nato med sju länder har stor politisk, men också strategisk och militär, betydelse på den europeiska kontinenten.

Den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde förbättras i grunden genom inbjudningarna till Estland, Lettland och Litauen att bli medlemmar av EU och Nato. Utvidgningarna innebär att Östersjöregionen blir fast förankrad i europeiska och euroatlantiska säkerhetsstrukturer. Estland, Lettland och Litauen

kan inte längre ses som en säkerhetspolitisk gräzon, vilket medför en i grunden förändrad strategisk situation i närområdet. Nato-utvidgningen bidrar också till att bibehålla ett långsiktigt amerikanskt engagemang i norra Europa, vilket är av central betydelse för Sverige. Utvecklade och fördjupade relationer mellan Ryssland och USA, EU respektive Nato är ett väsentligt bidrag till denna förbättrade situation.

Östersjöländerna befinner sig inte enbart i en ny säkerhetspolitisk omgivning, utan även i en integrerad europeisk samarbetsordning där det är mycket svårt att föreställa sig ett allvarligt säkerhetshot mot en enskild stat som inte också berör de andra staterna i vår del av Europa. EU-utvidgningen innebär att våra band med Estland, Lettland, Litauen och Polen stärks ytterligare. Förutsättningarna att möta gemensamma hot och utmaningar i vårt närområde förbättras i och med att samtliga länder runt Östersjön blir delaktiga i utformningen av Europeiska unionens gemensamma politik med Ryssland som en nära partner. Detta innebär ett stort steg mot förverkligandet av den europeiska integrationstanken om fred, säkerhet och ekonomisk utveckling. Säkerheten ökar härmed även för Sverige.

Den nordiska gemenskapen och samarbetet inom Östersjöområdet präglas i dag av en stor mängd samarbetsprojekt och diskussionsföra kring politiska, ekonomiska och säkerhetsskapande frågor. Det säkerhetsfrämjande samarbetet med Estland, Lettland och Litauen – och i allt högre grad även med Ryssland och Ukraina – är ett centralt element i Sveriges Östersjöpolitik. Samarbete inom Östersjöområdet bör enligt Försvarsberedningen ges fortsatt hög prioritet, då det utgör en viktig grundstomme för möjligheten att gemensamt möta en vidgad hotbild mot vårt samhälle och våra grundläggande demokratiska värderingar.

Ryssland genomgår grundläggande förändringar inom en rad områden. I takt med att Ryssland har stabiliserats har förutsägbarheten kring Rysslands agerande i framför allt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor ökat. Ryssland har tydligt uttalat att utrikespolitiken skall främja en gynnsam nationell ekonomisk utveckling. Utrikespolitiken präglas i huvudsak av förbättrade bilaterala relationer till framför allt USA och ett flertal större europeiska stater, samt ett utvecklat samarbete med EU och Nato. I det nya Nato-Rysslandsrådet samarbetar Ryssland på lika

villkor med Natoländerna kring en lång rad centrala säkerhetsfrågor. Samarbetet innebär en helt ny dimension i kontakterna mellan de forna motståndarna. Viss osäkerhet kvarstår kring utvecklingen i Ryssland, bl.a. kring rättssamhället och förutsättningarna för en fortsatt gynnsam ekonomisk utveckling. En stagnation skulle medföra stora svårigheter att genomföra påbörjade reformer för att modernisera Ryssland.

Reformeringen av de väpnade styrkorna går långsamt. Även om antydan till resultat kan skönjas inom vissa specifika områden, finns idag inga tydliga tecken som talar för ett generellt trendbrott i närtid. Ryssland kommer fortsatt att ha en mycket begränsad konventionell förmåga att genomföra större militära operationer, vilket inte bedöms ändras på åtminstone tio års sikt. Den ryska svagheten understryks ytterligare av militärteknologisk eftersläpning, samt bristande förutsättningar att omsätta ny teknik i operativa förmågor.

Kriget i Tjetjenien utgör ett allvarligt hinder för Rysslands möjligheter att fokusera på nödvändiga reformer av försvarssektorn. Inom ramen för konflikten i Tjetjenien sker fortsatt svåra kränkningar av såväl internationell humanitär rätt som mänskliga fri- och rättigheter vilket har en negativ inverkan på Rysslands internationella anseende.

1.1.2 Konfliktförebyggande och internationell krishantering

Under år 2002 pågick 15 större väpnade konflikter (dvs. mer än 100 döda) runt om i världen. Samtliga konflikter var av inomstatlig karaktär. Majoriteten av de väpnade konflikterna har pågått i många år och utkämpas med konventionella stridsmedel och krigföringsmetoder. De exempel på modern och högteknologisk krigföring som vi har sett senare år har skett inom ramen för internationella fredsframtvingande insatser som i Kuwait och Kosovo. Möjligheten till en högteknologisk krigföring ryms även i konflikter av mellanstatlig karaktär, som t.ex. Indien-Pakistan, liksom nyttjandet av icke-konventionella stridsmedel. De lågnivåkonflikter, ofta med inomstatligt ursprung, som pågår på ett stort antal platser runt om i världen kan också omfatta inslag av moderna krigföringsmetoder och användning av sofistikerade vapensystem, även om huvuddelen av dessa konflikter inte

engagerar stater med förmåga till modern och högteknologisk krigföring.

Härdföra och hänsynslösa regimer i stater som kännetecknas av ekonomiskt och socialt sönderfall, eller icke-statliga grupper som finner grogrund i en sådan samhällssituation, står för en stor del av konfliktpotentialen. Det har gällt historiskt, det gäller idag och bedöms gälla för framtiden. Uppgiften att förebygga och hantera olika typer av konflikter ställer omvärlden inför flera svåra och komplexa frågor och överväganden av bl.a. politisk, humanitär, folkrättslig och praktisk betydelse. Dessa frågor och överväganden får dock inte utgöra någon ursäkt för att underlåta ett kraftfullt engagemang och deltagande i olika typer av insatser för att säkerställa såväl internationell fred och säkerhet som respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Vid en tillbakablick kan konstateras att ett stort antal av världens konflikter och kriser i något avseende har genererat en aktiv konfliktförebyggande eller konflikthanterande insats från omvärlden. Samtidigt är det uppenbart att det internationella samfundets agerande hittills inte har svarat mot eller kunnat möta de samlade behoven för att hantera internationell fred och säkerhet. Även fortsättningsvis kommer antalet konflikter och kriser som kräver omvärldens engagemang med största sannolikhet att vara stort. Det ställer därmed höga krav på den gemensamma internationella viljan och förmågan att förebygga och hantera kriser.

FN:s centrala roll för att upprätthålla internationell fred och säkerhet består. Samarbetet med regionala och subregionala säkerhetsorganisationer liksom FN:s egna insatser för fred och säkerhet ger organisationen en särställning i det globala perspektivet. En tydlig utveckling av folkrätten till att inte enbart beakta staters behov av säkerhet och bibehållen suveränitet, utan även befolkningsgruppers eller enskilda individers säkerhet har skett under senare år. Nationalstatens suveränitet får inte tillåtas utgöra en sköld bakom vilken en stat kan begå grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Denna utveckling ställer ökade krav på det internationella samfundets vilja och förmåga att kunna upprätthålla respekten för folkrätten och de mänskliga rättigheterna. En sådan vilja och förmåga är avgörande för att inte tilltron till FN och den globala säkerhetsordningen skall

undergrävas. FN har genom säkerhetsrådet en unik möjlighet att etablera ny folkrättslig praxis på området. Det är därför av största vikt att säkerhetsrådet ges möjlighet att spela denna viktiga roll fullt ut, liksom att särskilt säkerhetsrådets permanenta medlemmar lever upp till sitt ansvar.

OSSE:s förmåga till snabba och anpassningsbara fältinsatser har blivit ett centralt inslag i europeisk säkerhetspolitik. OSSE:s kännetecken är det konkreta konfliktförebyggande arbetet som även bidrar till att undanröja grogrunden för internationell terrorism. Det är angeläget att OSSE:s operativa verksamhet fortsätter att utvecklas och samordnas med andra säkerhetsorganisationer.

Arbetet inom EU med att etablera en civil och militär krishanteringsförmåga innebär ett tillskott till världssamfundets samlade förmåga att hantera kriser och konflikter. Mot bakgrund av EU:s politiska och ekonomiska tyngd skapas nu förutsättningar för att få till stånd en krishanteringsresurs med en unik bredd av instrument - från politiska och ekonomiska påtryckningsmedel till civila och militära resurser - för att vidta åtgärder inom såväl konfliktförebyggande, krishanterande som återuppbyggande verksamhet. EU och Nato kom i december 2002 överens om ett nära samarbete, främst avseende planering och operativ ledning av militära fredsfrämjande insatser. Därmed stärks förutsättningarna för att Europa ska kunna ta ett större ansvar för säkerhetsbyggande och krishantering på den egna kontinenten och i omvärlden.

Detta är ett arbete som kräver ett aktivt och engagerat deltagande från alla EU:s medlemmar. EU har de senaste åren visat prov på en förbättrad förmåga att agera enhetligt i utrikespolitiken, vilket medför ett ökat politiskt inflytande i internationella frågor. Frågan om att få Irak att uppfylla FN:s resolutioner, liksom frågan om militära insatser om Irak inte uppfyller dessa, illustrerar dock tydligt att det fortfarande förekommer att EU-länderna i vissa frågor uppvisar åsiktsskillnader. Vad gäller militär och teknologisk förmåga ökar samtidigt gapet till USA. De europeiska länderna har påtagliga brister bl.a. i förmågan till större och mer krävande militära krishanteringsinsatser, främst avseende strategisk rörlighet, logistik och precisionsbekämpning. Intentionen är att medlemsländerna senast i maj 2003 skall tillkännage sina avsikter

att avhjälpa kvarstående brister. Detta är kostsamt och inget land har möjlighet att hantera bristerna på egen hand.

En utvidgning av EU förstärker dess möjligheter att på olika sätt verka för fred, frihet, säkerhet, stabilitet, demokrati och välfärd inte bara på den europeiska kontinenten utan även i ett globalt perspektiv.

Nato fortsätter att förändras och växa. Utvidgningen av Nato med sju nya medlemsländer på den europeiska kontinenten innebär att den euroatlantiska säkerhetsgemenskapen har vidgats och ytterligare befästs. Kampen mot terrorism är en av de uppgifter som efter toppmötet i Prag i november 2002 får större utrymme inom alliansen. Exakt vilken praktisk roll som Nato kommer att spela i detta avseende är dock ännu svårt att avgöra, vilket inte minst återspeglades i diskussionen om åtgärder med anledning av en insats mot Irak i början av år 2003. Samarbetet med Ryssland inom ramen för det nya Nato-Rysslandsrådet är ytterligare ett bevis på Natos kontinuerliga förändring från en traditionell militär allians till att även utgöra en bred säkerhetspolitisk organisation.

Natoutvidgningen innebär också att deltagarkretsen i EAPR och PFF förändras. Det finns en uppenbar risk att PFF kommer att minska i betydelse i och med att Natos medlemskrets vidgas. Samtidigt öppnade toppmötet i Prag i november 2002 för en vidareutveckling av partnerskapet i för Sverige viktiga frågor som interoperabilitet, insyn och inflytande. Genom de omfattande programmen för övningar och samverkansförmåga har PFF potential av stor praktisk betydelse för den europeiska krishanteringsförmågan även i framtiden, även om detta i första hand avgörs av Natos och partnerländernas egen vilja. Det är angeläget att PFF-ramen även fortsättningsvis ger möjlighet till kvalificerad övningsverksamhet. EAPR ger inflytande och insyn i Nato-ledda aktiviteter där partnerländerna deltar och bidrar till att stärka det säkerhetsfrämjande samarbetet mellan länderna. En viktig aspekt härvidlag är fördjupat samarbete i Östersjöområdet kring fredstida katastrof- och krisinsatser med civila resurser.

Det finns skäl att se med oro på de senaste årens amerikanska tendenser till unilaterala vägval och särlösningar i frågor som t.ex. den internationella brottmålsdomstolen, Kyotoprotokollet och verifikationsmekanismen för B-vapenavtalet. USA å sin sida anser

att de multilaterala lösningar som har presenterats har varit ineffektiva för att uppnå målen. Dessa skilda uppfattningar har inneburit vissa påfrestningar för den transatlantiska länken men har inte, enligt Försvarsberedningens uppfattning, i grunden utmanat den djupa intresse- och värdegemenskapen över Atlanten.

1.1.3 Den vidgade hotbilden

Terroristattacker i USA den 11 september 2001 illustrerade med skrämmande tydlighet den vidgade hotbild som Försvarsberedningen i flera tidigare rapporter beskrivit i generella ordalag. Gemensamma värden attackerades i vad som föreföll vara fredstid av en icke-statlig aktör med okonventionella metoder. Terroristdådet på Bali den 12 oktober 2002, då minst 190 människor av vilka sex var svenskar tragiskt omkom, accentuerade insikten om den vidgade hotbildens gränsöverskridande karaktär. Sådana attacker, och risken att terrorister använder sig av massförstörelsevapen, visar på behovet av att det gemensamma arbetet i FN och EU till skydd för demokratin och till värn för öppenheten i våra samhällen, vilket påbörjades efter terroristattacker i USA, fortskrider. FN, som agerade kraftfullt efter den 11 september, bör ha den ledande rollen i den internationella kampen mot terrorismen. Det är av stor vikt att arbetet sker i enlighet med internationell rätt och med bibehållen respekt för mänskliga rättigheter samt krigets lagar i händelse av en väpnad konflikt.

Terroristdåd är i första hand att betrakta som kriminella handlingar och bör hanteras därefter av ordinarie rättsapparat. Terroristattacker den 11 september 2001 var dock av en sådan karaktär och omfattning att FN gjorde bedömningen att den i FN-stadgan grundade rätten till självförsvar var tillämplig. Det medförde att en av USA ledd koalition påbörjade en attack mot talibanregimen i Afghanistan i oktober 2001, i syfte att skifta maktbalansen i landet och undanröja basen för terroristnätverket al-Qaida. I december 2001 hade de internationella ansträngningarna inom FN:s ram lett till en sådan maktförändring att fyra afghanska parter kunde underteckna ett avtal om Afghanistans framtida politiska utveckling. FN:s säkerhetsråd auktoriserade inrättandet av en multinationell säkerhetsstyrka (ISAF) med uppgift att bistå den afghanska administrationen att upprätthålla säkerheten i Kabul med

omgivning. Sverige deltar för närvarande i insatsen med en styrka för civil-militär samverkan. Samtidigt fortgår de USA-ledda insatserna för att driva ut al-Qaida ur landet och gripa centrala talibanledare. Trots att säkerhetssituationen i landet har förbättrats är den långt ifrån stabil. Det internationella samfundets fortsatta närvaro och stöd till återuppbyggnad är nödvändigt en lång tid framöver för en framgångsrik freds- och försoningsprocess i Afghanistan. Ett sönderfall i Afghanistan skulle få omedelbara konsekvenser för landets grannar i Syd- och Centralasien, men även på övriga omvärlden genom flyktingströmmar och transnationell brottslighet.

Terroristdåden den 11 september 2001 förändrade påtagligt den amerikanska självbilden av ett starkt och osårbart USA. Förändringen medförde en kraftig omsvängning av den amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiken med en ökad fokusering på kampen mot terrorismen och dess koppling till spridning av massförstörelsevapen. Det är troligt att den amerikanska hållningen i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor under lång tid framöver kommer att präglas av denna prioritering, även vad gäller den fortsatta utvecklingen av dess bilaterala relationer med andra länder. För att skydda medborgarna och försvara prioriterade amerikanska intressen tycks USA redo att mer påtagligt använda sig av sin dominerande ställning i världspolitik. Från ett svenskt perspektiv är det viktigt att detta förhållningssätt inte innebär att strävandena efter gemensamma multilaterala lösningar på utrikes- och säkerhetspolitiska frågor begränsas.

Sedan det visat sig att al-Qaidanätverket även har arbetat med att framställa biologiska och kemiska vapen har det amerikanska engagemanget mot spridning av massförstörelsevapen förstärkts från en redan hög nivå. Terrorister som använder sig av massförstörelsevapen utgör idag enligt amerikansk uppfattning det främsta säkerhetshotet.

Iraks ansträngningar att utveckla NBC-vapen med tillhörande vapenbärare står åter i blickpunkten för det internationella samfundet. Irak har brutit mot ett flertal av säkerhetsrådets resolutioner och har trots beslut i FN:s säkerhetsråd inte kunnat påvisa att landet har förstört sina arsenaler av massförstörelsevapen. Efter ökat politiskt och militärt tryck, främst från USA och Storbritannien, på Irak pågår återigen vapeninspektioner i FN:s

regi i Irak. Frankrike och Tyskland har agerat gemensamt för att ge vapeninspektörerna mer resurser, och i det sammanhanget fått stöd av bl.a. Ryssland och Kina. USA och Storbritannien har successivt ökat den militära närvaron i området kring Persiska viken inför ett möjligt anfall mot Irak. Irak är den enda regim som kan förhindra en väpnad konflikt genom att hörsamma kraven i säkerhetsrådets resolutioner och bär därmed ensamt ansvaret för en fredlig lösning.

En fråga som bör ställas är hur ett krig mot Irak påverkar internationell fred och säkerhet. Ett militärt ingripande i Irak baserat på ett FN-mandat kan leda till att FN:s resolutioner uppfylls och att den politiska stabiliteten i området stärks. Men det finns också en risk att ett militärt ingripande kan medföra ökade motsättningar i regionen, liksom i andra delar av världen. De långsiktiga konsekvenserna av en sådan utveckling är i dagsläget svåra att överblicka. Ett anfall skulle kunna tas som förevändning för terroristattacker.

Ansvaret att besluta om konsekvenserna för de länder som inte följer FN:s resolutioner åvilar säkerhetsrådet. Ett krig mot Irak utan FN-mandat skulle därför allvarligt kunna skada tilltron till den globala säkerhetsordningen.

Den amerikanska nationella säkerhetsstrategin från september 2002, vars allt överskuggande mål är att förhindra terroristdåd med massförstörelsevapen, har aktualiserat frågan om föregripande självförsvar. FN-stadgans artikel 51 ger stater rätt att tillgripa självförsvarsåtgärder i händelse av väpnat angrepp. Hur denna självförsvarsrätt skall tolkas har alltid varit föremål för folkrättsliga diskussioner. Riskerna med en för bred tolkning av självförsvarsrätten är påtagliga; respekten kan försvagas för FN:s säkerhetsråd, för FN-stadgan och för folkrätten. Dessutom kan tröskeln för våldsanvändning sänkas och farliga prejudikat etableras som av mindre nogräknade stater eller grupper kan användas som förevändning för andra väpnade angrepp. Sådan våldsanvändning har inte något generellt stöd i folkrätten och får bedömas från fall till fall. Dessa risker gör att strategins skrivningar om föregripande självförsvar är oroande.

Under våren och sommaren 2002 eskalerade spänningen mellan kärnvapenländerna Indien och Pakistan till ett läge där risken för en väpnad konflikt var överhängande. Genom intensiva

diplomatiska ansträngningar inte minst från amerikansk sida kunde dock en sådan utveckling förhindras tills vidare. Varken Indien eller Pakistan har skrivit under icke-spridningsavtalet och innehar således kärnvapen som undandragits internationella kontrollregimer. Inget av länderna har heller skrivit under provstoppsavtalet.

Nordkorea meddelade i januari 2003 att landet avsåg att lämna icke-spridningsavtalet. Det skedde efter att Nordkorea hade erkänt att det hade bibehållit ett aktivt kärnvapenprogram, samt skickat iväg de FN-inspektörer som fanns i landet. Nordkorea har därefter genomfört ytterligare missiltester, samt deklarerat att ett beslut om FN-sanktioner mot landet skulle betraktas som en krigsförklaring och att landet kan komma att lämna 1953-års stilleståndsavtal. Försvarsberedningen ser med oro på denna utveckling. Nordkoreas agerande riskerar att undergräva den globala icke-spridningsregimen och säkerheten i regionen. Det är angeläget att de diplomatiska ansträngningarna fortsätter för att få Nordkorea att följa ingångna internationella avtal och därmed få till stånd en fredlig lösning av krisen.

Det kan konstateras att de fall då en spridning av massförstörelsevapen faktiskt skett, eller befaras ha skett, inte kan betraktas som enbart lokala eller regionala hot. Skulle massförstörelsevapen komma till användning får det stor betydelse för säkerhetssituationen i hela världen. Ett mycket allvarligt hot för alla länders säkerhet utgör därför de stater i Nordafrika, Mellanöstern och Östasien som strävar efter att komma i besittning av icke-konventionella stridsmedel och i flera fall också lyckats uppnå detta. Hotet är inte enbart sprunget ur risken att dessa stater skulle använda sig av massförstörelsevapen, utan även att sådana stridsmedel, via dessa stater, skulle komma i händerna på icke-statliga aktörer som inte skulle dra sig för att nyttja dem.

Följaktligen är det av yttersta vikt att avtal om nedrustning och rustningskontroll efterlevs, att nedrustningen av massförstörelsevapen fortsätter och att spridningen av dessa hejdas. Det är oroande att en regim om kontroll- och verifikationsprocedurer inom B-vapenområdet ännu inte kommit till stånd och att implementeringen av konventionen mot kemiska vapen fortfarande sker i långsam takt.

Frågan om skydd mot missilattacker har fått ny aktualitet av den utveckling som här beskrivits. Försvarsberedningen framhöll i sin förra säkerhetspolitiska rapport att det var av avgörande betydelse att utvecklingen av missilförsvar inte skulle leda till en uppbrytning av existerande avtal om rustningskontroll. Av betydelse för utvecklingen sedan dess har varit att USA och Ryssland etablerat ett större samförstånd på det strategiska området. Det är positivt att USA och Ryssland i maj 2002, sedan USA sagt upp ABM-avtalet, kom överens om att minska sina strategiska kärnvapen med cirka två tredjedelar till mellan 1700 och 2200 operativt utplacerade stridsspetsar före utgången av år 2012. I samband med detta frångick USA och Ryssland doktrinen från kalla kriget om garanterad ömsesidig förstörelse (MAD). Försvarsberedningen noterar även att Nato och Ryssland inom ramen för Nato-Rysslandsrådet har inlett ett samarbete om missilförsvar, liksom att Nato beslutat utreda förutsättningarna för ett samarbete rörande territoriellt missilförsvar för alliansen. Ett kvarvarande orosmoln är Kinas fortsatta reaktioner på utbyggnaden av det amerikanska missilförsvaret. Den fortsatta utvecklingen på området kommer också att vara nära kopplad till framtida trender vad gäller missiler och massförstörelsevapen, både avseende spridning och nedrustning.

1.2 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik

Sveriges säkerhetspolitiska linje beskrivs numera som följer:

”Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara fred och självständighet för vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde, samt stärka internationell fred och säkerhet.

Sverige är militärt alliansfritt. Denna säkerhetspolitiska linje, med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde, har tjänat oss väl.

För framtiden är det tydligare än någonsin att säkerhet är mer än avsaknad av militära konflikter. Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avväjas i gemenskap och samverkan med andra länder. På det globala planet är det främsta uttrycket för detta vårt stöd till Förenta nationerna. Genom vårt medlemskap i den Europeiska unionen deltar vi i en solidarisk gemenskap vars främsta syfte är att förhindra krig på den europeiska kontinenten.

En betryggande försvarsförmåga är en central del av svensk säkerhetspolitik. Sverige verkar aktivt för att främja nedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen.”

Utifrån bedömningen av den internationella utvecklingen ser Försvarsberedningen ingen anledning att ändra denna beskrivning.

Försvarsberedningen vill särskilt lyfta fram tre övergripande slutsatser avseende hotet om väpnat angrepp, vårt bidrag till fred och säkerhet i omvärlden och behovet av att minska samhällets sårbarhet:

För det första kan konstateras att Sveriges närområde präglas av stabilitet och säkerhet. Den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen har befästs och stärks ytterligare genom EU:s utvidgning och den fortsatta integrationen i Europa, utvecklingen av det euroatlantiska säkerhetssystemet och Natos inbjudan till Estland, Lettland och Litauen om medlemskap i alliansen. Den fortsatt gynnsamma utvecklingen i Ryssland, samt Rysslands fördjupade samarbete med västliga strukturer, är ett väsentligt bidrag till fred, säkerhet och stabilitet i Sveriges närområde.

Sammantaget bedöms ett militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige vara osannolikt under minst en tioårsperiod. Incidenter kopplade till territoriell integritet kan dock inte uteslutas. Viktiga bedömningsgrunder är såväl politiska avsikter som den operativa förmåga som finns hos väpnade styrkor i vårt närområde, den bedömda utvecklingen av dessa samt det fördjupade säkerhetssamarbetet i närområdet.

I ett långsiktigt perspektiv finns det mycket som talar för att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige ytterligare kommer att befästs och utvecklas. Dock vidhåller Försvarsberedningen sin slutsats från 2001 att det på lång sikt inte går att utesluta att ett mer omfattande militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå. Att nu ha en klar uppfattning om karaktären av ett sådant hot är dock inte möjligt mot bakgrund av den snabba internationella, politiska, militärstrategiska och tekniska utvecklingen. Det är av stor vikt att kontinuerligt följa denna utveckling, som grund för successiva beslut om försvarets utformning. I detta perspektiv blir långsiktig

handlingsfrihet fundamental och därför krävs tillgång till kompetens, utvecklingsförmåga och flexibilitet.

För det andra bedömer Försvarsberedningen liksom tidigare att ett betydande antal konflikter med allvarliga följder i och utanför det aktuella konfliktområdet kommer att inträffa även i framtiden. Utvecklingen av asymmetriska hot stärker denna risk. Dessa konflikter kan med ett relativt snabbt förlopp få konsekvenser även för internationell fred och säkerhet och i förlängningen därmed också för Sverige. Det är av stor vikt att det internationella samfundet förmår undvika en upprepning av konfliktmönster liknande det som utvecklades på Balkan.

Genom att bidra till förebyggande insatser och konflikthantering i det aktuella området kan spridningsrisken stävjas. Samtidigt kan deltagande i internationell krishantering innebära en ökad risk för Sverige att bli utsatt för hot och påtryckningar. Olika aktörer kan ha intresse av att insatsen misslyckas. Hot kan riktas mot de svenska förbanden i konfliktområdet, men också direkt mot det svenska samhället.

Försvarsberedningen anser att hot mot freden och vår säkerhet bäst kan avvärjas i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige har därför ett starkt intresse av att bidra till internationell konflikthantering i såväl förebyggande som konflikthanterande syfte genom olika politiska åtgärder eller när så behövs även med militära medel. Vikten av att förebygga väpnade konflikter har på senare år fått ökat internationellt erkännande. Utmaningen för det internationella samfundet är att hantera konflikterna så att våldsanvändning och mänskligt lidande kan undvikas, främst genom att tidigt identifiera källor till konflikter och att i nästa steg vidta åtgärder inom ramen för civil krishantering.

Försvarsberedningen bedömer att omfattningen av svensk medverkan i fredsfrämjande insatser, i Europa och dess närhet men även globalt, över hela skalan från civila förebyggande åtgärder till militära fredsframtvingande insatser, bör öka. Försvarsberedningen avser att återkomma i denna fråga i nästa rapport i samband med att krav på operativ förmåga belyses. Enligt Försvarsberedningens uppfattning är det rimligt att Sverige solidariskt bidrar på en nivå som svarar mot andra jämförbara europeiska länder. För att kunna utveckla Försvarsmaktens förmåga till insatser nationellt och

internationellt är den enskilt viktigaste faktorn förmåga att genomföra väpnad strid. Denna förmåga skall utvecklas för de miljöer och yttre omständigheter i vilka Förvarsmaktens resurser är avsedda att utnyttjas. Förmåga att med relevanta förband delta i fredsfrämjande internationella insatser, inklusive fredsframtvingande, är en väsentlig tillgång för och överensstämmer i viktiga delar med de krav som ställs på förmåga att genomföra väpnad strid nationellt.

Sverige har traditionellt varit en stor bidragsgivare till FN:s insatser för fred och säkerhet. Under senare år har detta främst skett genom våra bidrag till de av FN mandaterade insatserna i Bosnien, Kosovo och Afghanistan. Genom deltagande i dessa och andra operationer har Sverige gett sitt konkreta bidrag till fred och säkerhet i och utanför Europa. Det är viktigt att denna inriktning fortsätter. Det är av största vikt att den civila och militära krishanteringsförmågan inom EU fortsätter att stärkas. Sverige bör fortsatt verka för att utveckla EU:s förmåga i detta avseende liksom Sveriges bidrag till denna. Det är också angeläget att fortsätta utvecklingen av civil och militär samverkansförmåga mellan såväl organisationer som stater. Sverige bör fortsätta utveckla denna förmåga inom ramen för vårt samarbete med Nato i Partnerskap för fred. Mot bakgrund av den förändrade medlemskretsen i PFF och EAPR blir det än mer betydelsefullt att aktivt verka för förnyelse och fördjupning av samarbete vad gäller främst insyn och interoperabilitet. Detta är en förutsättning även för de insatser som Sverige deltar i inom FN och EU.

För det tredje visade terroristattacken i USA den 11 september 2001 hur sårbart det moderna samhället är. Hoten mot folk och länder har ändrat karaktär. Det går inte längre för länder att skapa egna skyddszoner som inte berörs av världsutvecklingen. Den tekniska infrastruktur som det öppna, moderna samhället är beroende av blir i ökad grad transnationell och därmed en del av den gemensamma sårbarheten. Händelseutvecklingar långt borta kan mycket snabbt få konsekvenser även för Sverige, genom t.ex. IT-system och finansiella system, men även genom modern vapentechnik.. Terroristgrupper kan via attacker mot IT-system, elförsörjning, telekommunikation och ekonomiska system uppnå en del av de effekter på samhället och civilbefolkningen som det tidigare krävdes militära maktmedel för att uppnå. Samhället måste ha en förmåga att hantera den typen av kriser och politikområdena

måste sålunda även utformas för att kunna bidra till att värna det öppna, moderna samhället.

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet. Det innebär att vi vill värna och beskydda våra medborgare och vårt moderna öppna samhälle där demokrati, rättssäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter är grundläggande gemensamma värden. I det moderna samhället ökar kraven på både materiell säkerhet och trygghet. Allt fler människor reagerar mot att de utsätts för onödiga risker och skador. Det välstånd vi åtnjuter och de möjligheter som teknikutvecklingen ger ökar kraven på skyddet av medborgarna. Försvarsberedningen kan i detta sammanhang konstatera att det som ska skyddas och försvaras i globaliseringens tidevarv har skiftat karaktär. Den gemensamma sårbarheten medför att svenskt egenintresse och gemensamma intressen allt mer tenderar att överlappa varandra. Genom vårt medlemskap i EU har vi åtagit oss att i samverkan med övriga medlemsstater skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överrensstämmelse med grundsatserna i FN-stadgan. För att uppfylla dessa mål skall medlemsländerna enligt Nicefördraget aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet.

Försvarsberedningen anser att säkerhetspolitiken även fortsättningsvis primärt bör avse sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets funktion. Till det räknas inte långsiktiga förändringar i handel och ekonomi vilka kan medföra försämrade levnadsvillkor, utarmning av naturresurser, klimatförändringar eller sociala förändringar. Däremot är det viktigt att se sambanden mellan långsiktiga förändringar och akuta situationer, t.ex. mellan klimatförändringar och omfattande översvämningar.

Sverige bör fördjupa sitt samarbete med andra länder såväl bilateralt som multilateralt främst inom FN, OSSE, EU, Europarådet och genom vårt partnerskap med Nato för att möta den vidgade hotbilden och de risker som har vuxit i omfattning under senare tid. Särskild tonvikt bör läggas på att utveckla samarbetet inom EU för att begränsa effekterna på vårt samhälle från hot av sådant slag. Arbetet berör ett flertal olika områden inom samtliga pelarstrukturer i EU. Inom första pelarens område har

Kommissionen en särställning vad gäller samarbete inom det civila krishanteringsområdet. I andra pelaren pågår en ständig utveckling av medlemsstaternas gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, vilken rymmer såväl civil som militär förmåga till krishantering. Tredje pelaren hyser samarbete kring rättsliga och inrikesfrågor som är av stor betydelse för att kunna motverka terrorism och internationell organiserad brottslighet liksom effekter av större flykting- och migrationsströmmar. Samtliga dessa områden måste fås att samverka för att unionens medlemsländer skall kunna möta dagens hotbild mot det moderna samhället.

Inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens område ligger i dag tyngdpunkten på internationell krishantering med hjälp av civila och militära medel för att kunna utföra hela skalan av Petersberg-uppgifter i Europa och dess närhet, men även globalt. För att möta de behov som kan finnas är det angeläget att Sverige finner samarbetsformer inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som kan utvecklas och samtidigt harmonierar med svensk säkerhetspolitisk linje. Ett utvecklat samarbete kring frågor som syftar till att inom EU utforma ett gemensamt europeiskt försvar av medlemsstaternas territorium är inte förenligt med denna ambition. Sverige bör i stället söka fördjupa sitt engagemang och sitt samarbete med övriga medlemsstater inom varje annat område av den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken.

Folkrättsliga frågeställningar relaterade till den vidgade hotbilden och som är intressanta ur ett svenskt perspektiv är bl.a. frågan om neutralitet och den svenska IKFN-förordningen. Var går ett lands gränser i cyberrymden? Kan dessa gränser kränkas? Frågorna är sparsamt behandlade i den internationella diskussionen om t.ex. informationsoperationer och folkrätt. Det finns därför ett stort behov av att utveckla och förtydliga det folkrättsliga regelverket, bl.a. i förhållande till informationsoperationer, vilket Försvarsberedningen avser återkomma till i kommande rapporter.

Sammanfattningsvis bedömer Försvarsberedningen, mot bakgrund av den hotbildsanalys som har redovisats ovan, att det är nödvändigt att utarbeta nya omvärldsexempel som grund för det fortsatta arbetet inför nästa försvarsbeslut. Försvarsberedningen har tidigare påtalat vikten av att utveckla omvärldsexempel som också beaktar sådana aspekter på omvärldsutvecklingen som bl.a.

berör samhällsutvecklingen, utvecklingen av alternativa angreppsmetoder och andra aktörer än stater. Det vore värdefullt om nya exempel utvecklades där konsekvenser av händelseförlopp beskrevs på såväl global som europeisk och svensk nivå.

Utifrån den förändrade bedömningen avseende militärt väpnat angrepp, behov av internationell förmåga och den vidgade hotbilden finns enligt Försvarsberedningens uppfattning anledning att se över de krav på grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap, liksom grundläggande försvarsförmåga med ett års respektive fem års beredskap, som regeringen utvecklat i prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret. Försvarsberedningen avser att återkomma i denna fråga i en rapport i juni 2003 i samband med att krav på operativ förmåga belyses.

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter betonat vikten av helhetssyn för att kunna hantera samhällets sårbarhet och säkerhet över hela skalan från fredstida kriser till fullskaligt krig. Försvarsberedningen konstaterar härvidlag att det finns ett behov av att strukturera synen på hot mot och mål för svensk säkerhet, liksom synen på medel, aktörer och metoder för att hantera den, i en samlad strategi. Försvarsberedningen avser att återkomma i denna fråga i nästa rapport i juni 2003.

2 Globala trender och tendenser

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter ingående beskrivit den vidgade hotbild som växt fram. Terroristattacker i USA den 11 september 2001 innebar en tragisk men tydlig illustration av den vidgade hotbilden och ett vidgat säkerhetsbegrepp. Beskrivningen av det säkerhetspolitiska läget i omvärlden och i vårt närområde kommer därför att till stor del reflektera effekterna på världssamfundet efter den 11 september 2001.

2.1 Det bredare säkerhetsbegreppet i ett internationellt perspektiv

Utgångspunkten för allt fler länders säkerhetspolitik är en bred syn på säkerhet. Det vidgade säkerhetsbegreppet omfattar inte bara staters utan även minoriteters och individers säkerhet. Hotbilden inkluderar även andra hot än de militära. Skyddet och respekten för mänskliga rättigheter och demokrati har blivit centralt även i ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Det vidgade säkerhetsbegreppet aktualiserar även frågan om behovet av samarbete och multilaterala lösningar för att hantera nya utmaningar.

I Europa har en säkerhetsgemenskap grundad på gemensamma värderingar vuxit fram. EU:s och Natos utvidgningsprocesser har haft stor betydelse för att stärka den gemensamma uppfattningen om värderingarna i hela Europa. Möjligheterna till integration har varit en stark dragningskraft, samtidigt som medlemskap i EU respektive Nato har förutsatt demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, fredliga lösningar av interna och mellanstatliga konflikter, liksom annat som kan sammanfattas som gott styrelseskick. OSSE och Europarådet har fortsatt viktiga och långsiktiga uppgifter i normbildandet inom det europeiska och euroatlantiska området.

En positiv utveckling har under senare år skett i synen på konfliktförebyggande verksamhet. I dag finns en tydlig medvetenhet inom det internationella samfundet om vikten av verkningfulla förebyggande strategier. Konfliktförebyggande åtgärder står högt på dagordningen i en rad olika globala och regionala organisationer som FN, EU, Europarådet, Nato och OSSE. Det förebyggande tänkandet vinner successivt in i organisationernas konkreta arbete.

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter pekat på att samhället och civilbefolkningen utgör både arena och mål för dagens våldsamma konflikter i större omfattning än tidigare. Detta gäller oavsett om det är fråga om krigföring i mer traditionell mening, terroristhandlingar eller sofistikerade intrång i datasystem för att påverka t.ex. ledningssystem, finansiella system och elförsörjningssystem.

Vårt samhälle blir ständigt mer beroende av telekommunikationer och IT-system för att kunna fungera. Den tekniska infrastrukturen blir i allt högre grad internationell. I de moderna samhällena, som i många avseenden har en inbyggd flexibilitet och styrka, ökar därmed sårbarheten även för riktade attacker mot känsliga system eller andra icke-militära hot som emanerar från t.ex. terrorism, internationell narkotikahandel eller organiserad brottslighet. Terroristattacker i USA den 11 september 2001 förstärkte känslan och insikten om det öppna samhällets sårbarhet.

På det traditionellt militära området sker en utveckling från försvarsmakter främst organiserade för territorialförsvar till insatsorganisationer som även är lämpade för internationella insatser. Ett flertal länder, främst i Europa, räknar även hantering av icke-militära hot som ekologiska och humanitära katastrofer som en uppgift för sina försvarsmakter. Samtliga dessa hot är gränsöverskridande och kan bäst mötas genom internationell samverkan.

Det traditionella hotet om väpnat angrepp från andra stater som en viktig säkerhetspolitisk bedömningsgrund vid tillämpningen av varje nations grundläggande självförsvarsrätt enligt artikel 51 i FN-stadgan kompletteras nu med ett mer komplext och svårbedömbart hot om väpnade angrepp även från icke-statliga aktörer.

2.2 Utvecklingen inom konfliktområdet

2.2.1 Framtida konflikters karaktär

Exakt hur framtida konflikter kommer att gestalta sig är svårt att avgöra. Den miljö en konflikt utspelar sig i ställer delvis nya krav på de metoder som används både för att driva konflikten och för att motverka densamma. Tätbefolkade områden och urbana miljöer ställer andra krav på de militära resurser och metoder som används i konfliktlösande syfte än vad som var fallet för att möta storskaliga militära invasionsföretag genom användandet av i huvudsak konventionella massarméer. Ökad osäkerhet kring graden av våldsanvändning och variationen av vilken typ av våld som utnyttjas medför svårigheter att artbestämma såväl dagens som potentiella framtida konflikter. Terroristnätverk och enskilda terroristceller, etniskt och religiöst fanatiska grupper, politiska eller anti-demokratiska formationer samt varierande slag av motståndsrörelser är exempel på icke-statliga aktörer som i ökande omfattning kan komma att utgöra parter till framtida konflikter.

Terroristhandlingar som en del av våldsanvändningen i en konflikt får allt större utrymme i flera av dagens konflikter. Denna tendens förutspås tillta i omfattning då strävan efter att uppnå asymmetri i en konfliktsituation troligen får ökad betydelse för konfliktmönstret i framtida konflikter. Asymmetri syftar här på det tillstånd av olikhet som uppnås genom att två sinsemellan olika förhållanden ställs mot varandra. Asymmetri kan uppnås på olika sätt och inom olika områden. Omoderna stridskrafter med låg teknologisk nivå och begränsade användningsområden som ställs mot högteknologiska och moderna vapensystem med förmåga till multirollanvändning skapar en form av asymmetri medan skillnader i angreppsmetod och förmåga till försvarsåtgärder mot denna typ av angrepp kan ge upphov till en annan sorts asymmetri. Exempel på den senare formen är terroristhandlingar av det slag som utfördes den 11 september 2001. Skyddsåtgärder mot den typen av angrepp är i dag mindre utvecklade än förmågan till försvar mot konventionella militära angrepp. En asymmetri kan således förutses redan genom valet av angreppsmetod.

Sedan kalla krigets slut har drygt två tredjedelar av alla väpnade konflikter utspelat sig i Afrika och Asien, medan knappt en sjättedel utspelat sig i Mellanösternområdet. Potentialen för var framtida konflikter kan komma att utspelas kan dock uppfattas något annorlunda framöver än vad denna statistik ger sken av. Europeiskt och transatlantiskt förhållningssätt till och upplevelse av olika regioners instabilitet påverkas av flera olika faktorer. Massmedial bevakning, risken för att en groende eller potentiell konflikt skall sprida sig samt möjliga eller troliga effekter på handel och tillgång till råvaror är bara några av dessa faktorer.

Försvarsberedningen har tidigare beskrivit hur utvecklingen har gått från det klassiska krigets väpnade strid, där motståndarens militära förband bekämpades med konventionell vapeninsats, över olika former av ekonomisk och psykologisk krigföring till att i allt högre utsträckning inriktas mot att slå ut såväl militära som civila stödfunktioner i form av ledningssystem och annan nödvändig infrastruktur. Angrepp sker till stor del fortfarande med olika former av vapeninsats, men i takt med den högteknologiska utvecklingen sker den i ökande grad med s.k. smarta vapensystem som tillåter bekämpning på stort avstånd, med hög precision och låg eller obefintlig risk för egen personal och materiel. Genom olika former av informationsoperationer tillkommer ytterligare en dimension i framtida konflikter. Det civila samhällets användning av högteknologiska data- och informationssystem till stöd för det moderna samhällets alla viktigare funktioner såsom elförsörjning, telekommunikation, sjukvård och livsmedelsproduktion m.m. kan komma att utgöra ett primärt mål för en potentiell angripare. Samtidigt blir det allt svårare att skydda det civila samhällets alla funktioner mot angrepp i någon form. Tyngdpunkten i framtiden kommer som tidigare konstaterats att ligga på att utveckla lednings- och informationssystem för att möjliggöra effektivare och flexibla användning av existerande plattformar för mark-, sjö-, och luftstridskrafter i kombination med nyutveckling av framför allt precisionsvapensystem och obemannade plattformar. Tidigare bedömningar från Försvarsberedningen av den tekniska utvecklingen kring olika typer av vapensystem och plattformar kvarstår därför i huvudsak.

2.2.2 Konfliktorsaker, mönster och aktörer

Konflikter har sitt ursprung i och styrs eller påverkas av många faktorer. Globalt eller regionalt dominerande stater har ofta långsiktiga strategiska mål som berör konfliktområden. Det strategiska mönster som dessa stater etablerar bildar ofta en ram för konflikter och konfliktlösning. Länder eller regioner med potentiella konflikter kan riskera långa tidsperioder av osäkerhet och instabilitet. Hot och motsättningar kan genom drastiska och plötsliga omsvängningar övergå till krigsliknande tillstånd. Det går inte längre att dra någon skarp gräns mellan krig och fred.

Huvudorsaken till väpnade konflikter är alltså viljan att kontrollera territorium eller maktpapparaten i en stat. Ekonomiska incitament, i många fall kontroll över råvaror och då främst olje- och gastillgångar, är i flera pågående eller potentiella konflikter en bakomliggande faktor av stor betydelse. Konflikter som styrs av såväl lokala, regionala som globala intressen får ofta en komplex karaktär.

Inomstatliga konflikter med ursprung i etniska, religiösa, nationalistiska eller socioekonomiska motsättningar fortsätter att dominera bilden av världens konfliktmönster. Också tekniska och ekonomiska trender kan ha betydelse för hur konflikter utvecklas. Så kan t.ex. förändrad ekonomisk styrka eller situation i eller mellan regioner ha betydelse. Flera exempel på befintliga eller potentiella konflikter finns där förekomst och utvinning av energiråvaror är en faktor som betingar aktörernas handlande. Flera pågående och framtida potentiella konflikter – såväl inomstatliga som mellanstatliga – har eller får generellt sett asymmetrisk karaktär. Den tekniskt eller materiellt underlägsne anpassar sitt agerande genom att utnyttja motpartens resursmässigt, politiskt eller psykologiskt svagare sidor. Samma förhållande uppstår ofta vid internationella insatser. Det blir särskilt uttalat då stora stater deltar i eller leder en insats. Dessa är överlägsna i fråga om system för övervakning, underrättelser och ledning. De har förmåga till global räckvidd och god tillgång till precisionsvapen som tillåter insats på stora avstånd med låg risk för egen personal.

Det senaste årets internationella utveckling illustrerar hur nya strategiska mönster skapas och hur en mer engagerad utrikespolitik från stora aktörers sida formar det internationella konfliktmönstret

och ger förutsättningar för att undertrycka eller avsluta konflikter. Det säkerhetspolitiska begreppet har det senaste decenniet vidgats, men de militära frågorna spelar en fortsatt framträdande roll i internationell politik. Aktörerna i olika konflikter varierar från enskilda stater eller allianser av stater till olika former av icke-statliga aktörer. Det faktum att allt fler stater och i viss mån även andra aktörer får tillgång till kunskaper inom områden som informationskrigföring, massförstörelse- och precisionsvapen tillsammans med storskalig terrorism bidrar härtill. Huvuduppgiften för militära förband är alltså förmåga till väpnad strid. Mot bakgrund av det vidgade säkerhetsbegreppet och utvecklingen av konfliktmönster uppkommer därtill ett behov av att militära förband kan användas inom ett bredare spektrum av uppgifter än tidigare över alla nivåer på konfliktskalan. Mängden traditionella väpnade konflikter, fragment av högteknologisk krigföring, okonventionella hot från t.ex. internationell terrorism samt ett brett spektrum av icke-militära säkerhetshotande fenomen eller kriser innebär att betydande krav kommer att ställas på staters förmåga att försvara sig mot denna vidgade hotbild. Samma krav kommer i allmänhet att ställas vad gäller förmåga till ett aktivt deltagande i internationellt konfliktförebyggande arbete och internationell krishantering.

2.2.3 Konfliktlösning genom internationella insatser

Deltagande i internationella insatser med militära eller civila resurser för konflikthantering är ett uttryck för praktisk säkerhetspolitik. Det bygger på grundtanken om stabilisering av umgänget såväl mellan som inom stater i syfte att minska hot mot internationell säkerhet och humanitära värden. Deltagande stater påtar sig därigenom ett säkerhetspolitiskt ansvar utöver det som direkt berör den egna nationen och dess territorium. Aktivt engagemang i internationella insatser ökar ofta genomslagskraften för en stats värderingar och ställningstaganden i olika internationella säkerhetspolitiska fora. Trovärdigheten hos en stats säkerhetspolitik befästs om detta engagemang realiserar i ett vidare perspektiv än det snävt territoriella.

Internationella insatser omfattar ett helt spektrum av olika åtgärder, från konfliktförebyggande och fredsframtvängande insatser till återuppbyggnadsinsatser. Den snabba utvecklingen

inom området utgör en utmaning för det internationella samfundet där grunderna för engagemang blir allt fler och mer diversifierade samtidigt som folkrättsliga normer prövas utifrån nya infallsvinklar. Ingripanden i inomstatliga konflikter, rätten till humanitär intervention och föregripande självförsvar diskuteras alltmer och är förenade med flera svåra folkrättsliga och allmänpolitiska frågeställningar. Dessa frågor utvecklas närmare i avsnitt 2.5 Folkrättsliga frågeställningar.

2.3 Demokrati, respekt för mänskliga rättigheter

Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter är en grundläggande förutsättning för ekonomisk och social utveckling under former där flertalet människor är delaktiga och själva kan påverka sina levnadsförhållanden. Demokrati är därför en viktig förutsättning såväl för hanteringen av interna konflikter som för mellanstatlig stabilitet. En demokratisk samhällsordning underlättar i mycket hög grad hanteringen av samhälleliga motsättningar med fredliga medel och inom institutionaliserade kanaler. Demokrati ger också den enskilde personen större möjligheter att påverka sin egen situation, vilket i förlängningen stärker både individens och samhällets säkerhet. I samhällen med bristande demokrati får konflikter ofta etniska eller religiösa förtecken, trots att de kan ha sin egentliga orsak i politiska, ekonomiska eller sociala motsättningar.

Spridningen av demokrati är också av stor betydelse för att stärka internationell fred och säkerhet. En demokrati har aldrig gått till väpnat angrepp på en annan demokrati. Stater utan demokrati – vilket idag fortfarande gäller majoriteten av världens länder – kan falla in i ett mönster där inte bara inre utan även yttre konflikter utgör en bas för ledarskapets fortsatta maktinnehav. Hoten mot vår säkerhet idag emanerar till stor del från diktaturer eller från sönderfallande stater.

Nödvändigheten av insatser för demokratisering i utvecklingsländerna uppmärksammas allt mer. En demokrati omfattar inte enbart formella demokratiska institutioner, utan även en demokratisk kultur och respekt för de mänskliga rättigheterna. Även om demokrati och mänskliga rättigheter (MR) är två skilda

begrepp finns därför ett nära samband mellan de två. Respekt för rättigheter bidrar till och är en förutsättning för demokratisering. Omvänt kan sägas att demokratiska beslutsprocesser, liksom rättstatens funktioner, stärker skyddet av de mänskliga rättigheterna.

De mänskliga rättigheterna är universella. De handlar om individens grundläggande behov; de syftar till att garantera friheter och skydda ett drägligt liv för alla och envar, oavsett hudfärg, kön, språk, religion, politisk uppfattning eller social ställning. De slår fast att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter.

De mänskliga rättigheterna är en del av folkrätten. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 och de FN:s konventioner från 1966 om medborgerliga och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innehåller grundläggande normer på området. Viktiga regionala instrument, bl.a. den europeiska konventionen från 1950 angående skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, har antagits inom ramen för Europarådet. Inom OSSE har betydelsefulla åtaganden gjorts inom ramen för organisationens mänskliga dimension. I ökad utsträckning har det normativa arbetet i dessa organisationer när det gäller skyddet för mänskliga rättigheter kompletterats med en operativ fältnärvaro med övervakande och rådgivande funktioner.

Enligt Unionsfördraget skall allt arbete inom EU bygga på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen. En naturlig följd härav är att EU:s politik genomsyras av hänsyn till och beaktande av befintliga MR-normer.

De fredsfrämjande operationerna i Bosnien (SFOR) och Kosovo (KFOR) är en grundförutsättning för demokrati, MR och återuppbyggnad av multietniska samhällen i Kosovo och Bosnien. Styrkorna är bl.a. särskilt anpassade för att säkerställa en miljö som möjliggör fria och allmänna val i Bosnien och Kosovo. En av KFOR:s uppgifter är skydd av minoriteter.

2.4 Handel, ekonomi och fattigdomsbekämpning

Att människor har en dräglig social och ekonomisk tillvaro är en viktig faktor för politisk stabilitet. Ekonomisk tillväxt är en förutsättning för en uthållig fattigdomsbekämpning och handeln kan vara en kraftfull motor i en politik för tillväxt. Öppna och fungerande marknadsekonomier förutsätter i längden demokratiska system. Ett demokratiskt styrelseskick ger ett ramverk av gemensamt beslutade och respekterade spelregler som ger trygghet och förutsägbarhet, vilket gynnar marknadens aktörer.

2000-talet har inletts med en förstärkt betoning av fattigdomsbekämpning i olika internationella organ. Det första av millennieutvecklingsmålen i FN:s Millenniedeklaration är att utrota extrem fattigdom och hunger där ett av de operativa målen är att halvera, mellan 1990 och 2015, andelen människor med en inkomst under 1 US-dollar per dag.

Ekonomisk integration har ofta en stark konfliktförebyggande effekt. Samverkan skapar ömsesidiga beroenden och ökar förtroendet mellan aktörerna. Handel och specialisering skapar möjligheter till utveckling. EU:s utveckling är kanske det bästa exemplet på hur ekonomisk integration lett till fred och ekonomisk utveckling. På samma sätt är EU:s utvidgning av stor betydelse för stabiliteten i kandidatländerna och hela Europa.

Ekonomiska särintressen kan bidra till att väpnade konflikter uppstår eller fortlever, särskilt i svaga stater. Exempel på sådana intressen är handel med vapen, narkotika, diamanter och människor, etnisk rensning av resursrika områden eller enskilda gruppers kontroll över statsapparaten i syfte att förskingra och plundra. Kunskap om aktörers ekonomiska och privata intressen är därför ofta nödvändig för att kunna förebygga eller stoppa konflikter. Både strukturella biståndsinsatser, som t.ex. syftar till en jämnare fördelning av ekonomisk tillväxt, liksom direkta åtgärder som sanktioner mot bl.a. illegal diamanthandel eller frysning av ledares olagligt förvärvade tillgångar är centrala för att motverka dessa ofta mycket starka intressen.

Den ekonomiska utvecklingen i världen var svag under 2001. Tillväxten i världens samlade produktion var positiv men svagare än de flesta år under 1990-talet. Det återspeglade sig i att

världshandeln gick tillbaka under 2001 efter att ha vuxit under hela 1990-talet. En effekt av globaliseringen är att konjunktursvängningar i de större länderna sprider sig till andra ekonomier. Viktiga förklaringar till nedgången i världshandeln är den svaga internationella industrikonjunkturen, de senaste årens överinvesteringar inom bl.a. informations- och kommunikationsteknikområdet och den globala börsnedgången. Terroristattacker den 11 september 2001 torde ha bidragit till nedgången inom vissa tjänstenärings.

Insikten om att HIV/Aids utgör en säkerhetspolitisk riskfaktor uppmärksammades av FN:s säkerhetsråd i januari 2000 då ämnet debatterades. I juli samma år antog säkerhetsrådet en resolution (1308) vilken påtalar risken för minskad stabilitet och säkerhet genom spridning av HIV/Aids. Resolutionen ansågs utgöra en milstolpe i säkerhetsrådets historia då en hälsofråga för första gången behandlades som en säkerhetspolitisk riskfaktor. Ytterligare en resolution (1325) antogs av säkerhetsrådet i oktober 2000 då uppmärksamheten särskilt riktades mot kvinnor och barn och deras utsatthet för HIV/Aids i väpnade konflikter. Resolutionen behandlas även i kapitel 9.

2.5 Folkrättsliga frågeställningar

2.5.1 Allmänna trender och påverkan efter 11 september 2001

Händelserna den 11 september 2001 har påverkat den folkrättsliga utvecklingen i ett viktigt avseende. Rätten till självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51, ansågs även omfatta självförsvar vid storskaliga terroristangrepp från icke-statliga aktörer. FN-stadgan är formulerad för att hantera väpnade angrepp mellan stater. Angrepp av sådant slag som inträffade den 11 september 2001 förutsågs inte vid FN-stadgans tillkomst.

USA:s nya säkerhetspolitiska strategi betonar rätten att vidta självförsvarsåtgärder i föregripande syfte mot överhängande hot från terrorister (som befinner sig utanför USA) och stater, särskilt om de innehar massförstörelsevapen. Detta synsätt är folkrättsligt kontroversiellt. Synsättet förutsätter att det finns en rätt till

självförsvar mot terrorister och att denna rätt till självförsvar kan utnyttjas redan innan ett terroristangrepp ägt rum eller är omedelbart förestående. Det internationella samfundet accepterade att terroristattacker den 11 september 2001 genererade en rätt till självförsvar i enlighet med FN-stadgans artikel 51 mot en storskalig internationell terroristattack. Någon slutsats om att folkrätten nu accepterat att det skulle finnas en rätt till självförsvar mot terrorister, varhelst de befinner sig kan dock inte dras bara med anledning av denna händelse. Tvärtom får förutsättas att den grundläggande folkrättsliga regeln att bekämpning av terrorism är en förpliktelse för de enskilda staterna, vilka är förpliktade att samarbeta i terroristbekämpningssyfte, kvarstår. Först när ett sådant bekämpande misslyckas har en stat som utsätts för ett väpnat angrepp rätt att ingripa med självförsvarsåtgärder. Gulfkriget, kriget i Bosnien, de väpnade aktionerna i Kosovo och Afghanistan liksom terroristattacker den 11 september 2001 har dock medfört en viss utveckling av folkrätten som knappast var förutsägbar långt dessförinnan. Även om således en diskussion pågår mellan folkrättsjurister om möjligheten att även ingripa i föregripande syfte mot terrorister, finns i dag ingen etablerad regel med detta innehåll.

FN-stadgans artikel 51 ger stater möjlighet att tillgripa självförsvarsåtgärder i händelse av väpnat angrepp. Hur denna självförsvarsrätt skall tolkas har alltid varit föremål för folkrättsliga diskussioner. Riskerna med en för bred tolkning av självförsvarsrätten är påtagliga: respekten kan försvagas för FN:s säkerhetsråd, för FN-stadgan och för folkrätten. Dessutom kan tröskeln för våldsanvändning sänkas. En sådan utveckling skulle kunna utnyttjas av mindre nogräknade stater eller grupper som förevändning för att tillgripa militärt våld mot andra stater.

Den generella förpliktelsen för stater att lösa sina tvister med fredliga medel utgör alltså folkrättens fundament. Det finns få undantag från denna huvudregel, och de som finns återspeglas i FN-stadgan.

Förenta Nationernas säkerhetsråd har det primära ansvaret för att behandla hot mot internationell fred och säkerhet, liksom att sanktionera varje bruk av våld som inte utgör självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51.

Bland FN:s medlemsländer förs en diskussion om möjligheten att på folkrättslig grund tillåta insats med militära medel för att hindra humanitära katastrofer. Alla länder är dock inte odelat positiva till en sådan utveckling. Det har dock skett en gradvis förskjutning i synen på suveränitet. FN:s generalsekreterare har i flera sammanhang talat om individens suveränitet och om att betoningen nu bör förskjutas från nationell till mänsklig säkerhet, och många medlemsstater, däribland Sverige, hävdar att suveräniteten inte får utgöra en sköld bakom vilken en stat kan begå grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Utvecklingen efter den 11 september 2001 har också satt fokus på den internationella humanitära rätten. Dessa regler är tillämpliga när terroristbekämpningen sker som en del av en väpnad konflikt. Vissa stater har hävdat att det nuvarande systemet är svårtillämpat gällande terroristbekämpning. De nu gällande reglerna är dock ett resultat av många års detaljerade förhandlingar och konsensus i världssamfundet.

2.5.2 Internationella brottmålsdomstolen, International Criminal Court (ICC)

Efter förberedelser i FN:s folkrättskommission antogs en stadga för en permanent internationell brottmålsdomstol vid en diplomatkonferens i Rom sommaren 1998. Den nya domstolen är till för lagföring av individer som förbrutit sig mot vissa internationella normer. Domstolen kompletterar den internationella domstol i Haag (International Court of Justice, ICJ) som sedan 1945 varit en del av FN-systemet och som avdömer tvister mellan stater. Enligt brottmålsdomstolens stadga omfattar domstolens jurisdiktion brottskategorierna krigsförbrytelser, folkmord och brott mot mänskligheten. ICC står för en dramatiskt progressiv utveckling främst av den procedurrella internationella rätten, bl.a. kan stats- och regeringschefer åtalas. Avsikten med domstolen är att den skall signalera att förtryck och förföljelse inte accepteras och att ingen straffrihet skall få finnas för de allra grövsta brotten.

Domstolen är permanent till skillnad från den internationella tribunalen för forna Jugoslavien (ICTY) samt den för Rwanda (ICTR). Båda tribunalerna tillkom genom resolutioner i FN:s

säkerhetsråd och inte i öppna förhandlingar som var fallet med ICC. Tribunalerna verkar därmed efter ett givet mandat från FN:s säkerhetsråd. Domstolen agerar dock utifrån en egen ställning och är därför inte beroende av säkerhetsrådets mandat för sin verksamhet. I likhet med den internationella domstolen (ICJ) och ICTY har ICC sitt säte i Haag.

Domstolen är ett komplement till nationella domstolar. I första hand skall nationella rättssystem hantera krigsförbrytelser, folkmord och brott mot mänskligheten. Först om sådan lagföring inte fungerar skall ICC träda in i bilden. ICC:s sekundära jurisdiktion kan sägas vara en eftergift för de länder som värnat om det nationella suveränitetets primat.

Domstolens jurisdiktion är inte retroaktiv. Händelser som i tiden ligger före stadgans ikraftträdande den 1 juli 2002 kan därför inte bli föremål för vare sig utredning eller åtal.

Domstolen har ännu inte fått den universella anslutning som eftersträvas. Bland medlemmarna i FN:s säkerhetsråd har varken USA, Ryssland eller Kina anslutit sig till stadgan.

2.5.3 Folkrättsliga frågeställningar kring informationsoperationer (IO)

Informationsoperationer kan utgöra ett säkerhetspolitiskt hot mot Sverige, men kan också vara en potentiell tillgång för svensk säkerhetspolitik. Användningen av informationsoperationer, såväl offensivt som defensivt, väcker ett antal folkrättsliga frågeställningar. Initialt är det viktigt att klargöra hur informationsoperationer förhåller sig till FN-stadgans våldsförbud. Effekten av IT-attacker kan vara lika omfattande som av ett traditionellt militärt angrepp utan att vare sig annan stat ligger bakom angreppet eller att konventionella vapensystem används. Det föreligger ännu mycket begränsad samsyn kring hur frågan om våldsförbudet ställt i relation till informationsoperationer skall behandlas.

Vid krigföring görs inom humanitarrätten en uppdelning i legitima mål och icke-legitima mål, där militära objekt i allmänhet är att betrakta som legitima mål, medan civila objekt huvudsakligen inte

betraktas som legitima mål. Genom den ökade sammanblandningen av militära och civila verksamheter i dagens samhälle, där militära system och funktioner stödjer sig allt mer på civil infrastruktur och personal, ökar svårigheterna att i humanitärrettslig mening strikt upprätthålla en distinktion mellan civila och militära objekt, speciellt vid IT-attacker.

Begreppen informationssäkerhet och informationsoperationer kan inte anses vara entydigt definierade i internationella sammanhang. Definitionerna skiljer sig åt eftersom olika länder kommit olika långt i utvecklingen inom området. Försvarsberedningen återkommer till denna fråga i kommande rapporter.

2.6 Terrorism i ett säkerhetspolitiskt perspektiv

Terrorism – såväl internationell som nationell – har i och med terroristattacker i USA den 11 september 2001 hamnat i fokus för diskussionen kring dagens aktörer och rådande hotbild på den säkerhetspolitiska arenan.

De flesta terroristattacker sker alltjämt inom ramen för etablerade konflikter, såsom Mellanöstern, Nordirland och Baskien för att nämna några. Under senare år har dock flera spektakulära attentat, både i form av storlek och i utförande, med delvis annan karaktäristik utförts. Syftet med denna typ av terroristattacker är ofta bredare än att bara utgöra ett led i en begränsad konflikt. Såväl hot om som genomförandet av terroristattacker riktas mot de grundläggande värderingar som styr det västerländska demokratiernas handlande och samhälle. Även om det i flera fall uttryckligen varit USA och amerikanska intressen som pekats ut och drabbats av terroristattacker, påverkas hela den internationella samhällsordning som bärs upp av i grunden likvärdiga och gemensamma värdegrunder.

Politiskt färgad terrorism i formeringen på en höger – vänsterskala har kraftigt avtagit. I stället kännetecknas de på senare tid mest uppmärksammade storskaliga terroristattacker av att de oftast utförts av grupper eller individer med en bakgrund i religiöst färgad militant extremism, där aktörerna ofta är redo att offra livet i självmordsattentat för att åstadkomma maximal verkan. Exempel på sådana är förutom attackerna den 11 september 2001 även de

vanligen förekommande självmordsattentaten i Mellanöstern, attentaten mot USA:s ambassader i Nairobi och Dar es Salaam 1998, mot den amerikanska robotkryssaren USS Cole i Adens hamn 2000, sprängningen av ett fullsatt diskotek på Bali och dubbeldådet i Nairobi med bombattack mot ett turisthotell och missiler som avfyrades mot ett trafikflygplan under hösten 2002.

Kampen mot internationell terrorism betingas också av risken för att terroristgrupper kan komma över massförstörelsevapen. Den risken anses av många bedömare vara ökande, vilket har använts som argument för särskilda insatser i föregripande syfte, såväl nationellt som internationellt.

2.6.1 Aktörer inom internationell terrorism

Bilden av vilka typer av aktörer som verkar inom internationell terrorism i dag är inte helt entydig. Terrorism i den form världen upplevt på senare tid kännetecknas av att den planeras och utförs av icke-statliga aktörer organiserade i multinationella nätverk med både vilja och förmåga till massiv förstörelse. Främsta företrädare för denna typ av terrorism är al-Qaida nätverket. Dessa aktörers handlingar är svåröversägliga och lämnar sällan en klar bild av vad de avser uppnå med det specifika attentatet. I stället utförs dåden som ett bland flera led i en kamp mot det samhälle och de grundläggande värderingar som återfinns i västerländska demokratiska statsbildningar. Internationella terroristnätverk av det slag al-Qaida representerar agerar utifrån ett stort antal olika staters territorium. I majoriteten av fallen sker det utan koppling till den aktuella staten som sådan och i strid med statens egen vilja. I några fall framstår det dock som allt tydligare att stater inte bara accepterar utan även uppmuntrar internationella terroristnätverk att agera från deras territorium. Statsunderstödd terrorism är i sig ingen ny företeelse. Betecknande för dagens situation är att samtliga stater som öppet eller på goda grunder misstänks för etablerat samarbete med internationella terroristnätverk är diktaturer med ett i varierande grad uttalat förakt mot framförallt USA men även den västerländska demokratiska samhällsmodellen och dess grundläggande värderingar.

2.6.2 En vidgad hotbild inom terrorismområdet

Tillvägagångssätt och uppträdande inom området utvecklas ständigt – inte bara avseende metoder för att utföra attacker utan kanske främst avseende möjligheten att planera nya dåd och snabbt kommunicera över stora avstånd och till stora grupper av terrorister eller anhängare till de existerande nätverken.

I den vidgade hotbilden ligger risken att icke-statliga aktörer i formen av ett terroristnätverk - med eller utan direkt stöd från någon stat - kan komma att använda sig av massförstörelsevapen eller s.k. informationsoperationer i stor skala för att främja sin sak. En sådan utveckling ställer nya och delvis förändrade krav på nationalstatens förmåga att skydda sina medborgare, men även på världssamfundet i stort för att minska risken för allvarliga skadeverkningar på det globaliserade umgänget stater och individer emellan.

2.6.3 Åtgärder mot internationell terrorism

Även om attentat i bl.a. Europa och USA i stor utsträckning kan avvärjas genom ökade skyddsåtgärder, ny lagstiftning och aktiv bekämpning av kända terroristnätverk är risken för fortsatt aktivitet från al-Qaida och andra likasinnade nätverk en realitet som västvärlden troligen kommer att få leva med under en överskådlig framtid. Den aktuella hotbilden varierar. Generellt är dock risken alltid högre där skyddet är svagt. Efterhand som skyddsnivån för traditionellt hotade objekt förbättras ökar risken för andra, oskyddade s.k. mjuka mål. Förebyggande internationell verksamhet måste innehålla dels åtgärder i syfte att minska grogrunden för internationell terrorism, dels gemensamma ansträngningar för att försvåra fortsatt existens av och rekrytering till terroristnätverk.

Strategier för att motverka terrorism och hot om terrorism utvecklas i flera länder. De omfattar såväl preventiva som skadelindrande åtgärder delvis i internationellt samarbete. Hit hör bl.a. åtgärder för att förhindra finansiering av terroristaktioner liksom åtgärder för att förhindra terroristgruppers rörlighet över gränserna och försvåra deras rekrytering och utbildning. Av särskild betydelse anses åtgärder vara som förhindrar att NBC-

ämnen och relaterade teknologier sprids till terroristgrupper. Också ett effektiviserat internationellt underrättelseutbyte anses viktigt.

Terroristdåd är i första hand att betrakta som kriminella handlingar och bör hanteras därefter av ordinarie rättsapparat. Terroristhandlingar av sådan dimension och typ som utfördes mot USA den 11 september 2001 har dock konstaterats vara av den omfattningen att militära motåtgärder ansetts nödvändiga, varvid den i FN-stadgan grundade självförsvarsrätten erkänts ha relevans. FN:s generalsekreterare Kofi Annan har talat om nödvändigheten för FN att försvara mänskligheten mot en ny typ av krig ("a new kind of warfare").

En central princip är att terrorismbekämpning inte får innebära att respekten för mänskliga rättigheter luckras upp. Respekten för mänskliga rättigheter utgör en av FN-systemets grundvalar. För att bibehålla legitimiteten och det folkliga stödet är det viktigt att grundläggande värderingar i en rättsstat inte offras. Kampen mot terrorism skall föras i enlighet med internationell rätt och med bibehållen respekt för mänskliga rättigheter samt humanitär rätt i händelse av en väpnad konflikt.

I försöken att komma tillrätta med internationell terrorism är normativa åtgärder genom det internationella lagstiftningssamarbetet, koncentrerat till FN, en av flera vägar att gå. En delvis annan väg är att utveckla den brottsförebyggande verksamheten hanterad av säkerhetstjänsten och den brottsutredande, främst genom ordinarie polis, åklagare och domstolar samt att förbättra det internationella samarbetet på dessa områden t.ex. genom ökat utbyte av information.

För att komma åt roten till terrorism i den form som nu avses krävs en samverkan mellan flera olika områden. Huvudsakligen inriktas ansträngningarna mot att eliminera de fristäder som ledningen för dessa nätverk erhållit runt om i världen samt förhindra uppkomsten av nya. Efterfrågan på vapen, sprängämnen, fordon, falska dokument, bostäder, utbildning m.m. kräver ständig tillförsel av finansiella medel. Därför fokuserar världssamfundet i dag bl.a. på hur terrorism kan bekämpas genom att riva upp existerande finansiella strukturer och genom lagstiftning förhindra uppkomsten av nya eller ändrade finansiella transaktionsmetoder

för terrorismens nätverk runt om i världen. Även andra former av understöd – förtäckt eller öppet - utsätts för världssamfundets granskning. Insatser mot grov organiserad och gränsöverskridande brottslighet är ett område som är aktuellt, då en trend mot samarbete mellan terroristnätverk och grov organiserad brottslighet kan skönjas i jakten på finansiering av terroristverksamhet.

Sedan det har visat sig att al-Qaidarörelsen, som genomförde terroristattacker i USA den 11 september 2001, troligen arbetade på att framställa såväl B som C-vapen samt små transportabla kärnvapen har det amerikanska engagemanget för kamp mot spridning av massförstörelsevapen förstärkts avsevärt från en redan hög nivå. Engagemanget har en sådan styrka att det ofta missförstås i Europa, där utsattheten inte uppfattas som lika stor.

2.7 Militärstrategisk utveckling

De senaste årens militärstrategiska utveckling har inneburit några trendbrott jämfört med utvecklingen under 1990-talet. Det kanske mest påtagliga är angreppet mot World Trade Center och Pentagon år 2001. För första gången i modern tid utsattes USA för ett direkt angrepp mot sitt eget territorium. Detta har redan lett till förändringar i amerikansk säkerhets- och försvarspolitik, men även påverkat det strategiska tänkandet på ett sätt som kan få konsekvenser för andra länder och regioner, inklusive Sverige. Främst handlar det om synen på hot och risker, särskilt avseende massförstörelsevapen, och hur internationell terrorism skall bekämpas. Vid sidan av behovet att fortsätta förändra de militära strukturerna efter kalla krigets slut, innebär den vidgade hotbilden att reformprocessen justeras och för några ledande länder att det sker en ökad ekonomisk satsning på försvarssektorn. Utvecklingen av och det konkreta nyttjandet av framförallt Nato och EU, får också militärstrategiska konsekvenser. Möjligheten att med militära medel öka sina bidrag till internationell krishantering genom förbättrad insatsförmåga står i centrum för både genomförd och pågående reformering av de väpnade styrkorna i flertalet europeiska länder.

2.7.1 Trender

En av de militärstrategiskt kanske mest intressanta frågorna är om och hur de senaste årens utveckling kommer att påverka reformeringen av de militära styrkorna och den ekonomiska satsningen som görs på försvarssektorn. Den amerikanska ökningen av försvarsbudgeten är påtagligt stor. Efter höjningen kommer den amerikanska försvarsbudgeten att vara lika stor som den samlade försvarsbudgeten för de 14 nästkommande länderna. Av dessa är 13 allierade med USA. Ökade försvarssatsningar sker även på annat håll. Den brittiska försvarsbudgeten får de närmaste åren ett reellt tillskott på cirka 4,5 miljarder euro. I Frankrike höjs försvarsbudgeten med cirka två miljarder euro från 2003.

I mer konkreta termer finns främst tre militärstrategiskt intressanta amerikanska utvecklingstrender:

Utvecklingen av ett högteknologiskt försvar fortsätter i allt högre tempo. Gapet i militär förmåga mellan USA och resten av världen ökar ytterligare, vilket kan komma att försvåra direkt operativt/taktiskt samarbete både pga. rena tekniska begränsningar/skillnader men kanske viktigare är att USA:s nya försvar kommer att kunna utveckla helt nya operativa och taktiska koncept att föra strid. Operativt samarbete med USA kan komma att för flertalet länder begränsas till vissa specialfunktioner eller en arbetsfördelning, där USA, eventuellt tillsammans med Storbritannien, gör den första "svåra" insatsen, medan de andra länderna får komma efter för att "bevara freden" och svara för återuppbyggnad av samhället m.m.

Terroristattackerna den 11 september 2001 har förstärkt fokus på försvar av kontinentala USA, s.k. "homeland defense". Den ökade betydelsen av försvar av kontinentala USA har också inneburit att de flesta negativa eller tveksamma rösterna kring missilförsvarssystem tystnat. Vad som nu förefaller vara USA:s mål är ett mera ambitiöst och allomfattande missilförsvar på både strategisk, operativ och taktisk nivå där nya system planeras för gruppering till lands, på fartyg och i luften/rymden. "Homeland defense" är utåtriktad och i första hand en uppgift för de amerikanska väpnade styrkorna medan det framväxande superdepartement som benämns "Department of Homeland

Security” (DHS) är inåtriktad och koncentrerat på skydd av samhället. DHS behandlas utförligt i kapitel 5.

Den tredje trenden är en ökad satsning på försvar mot s.k. asymmetriska hot. Enligt amerikansk definition kan dessa delas in i sex kategorier; nukleära, kemiska, biologiska, informationsoperationer, alternativa operationskoncept samt terrorism. En intressant iakttagelse med denna indelning är att den på sätt och vis reflekterar områden där den amerikanska försvarsmakten idag saknar lämpliga skydds- och motåtgärder.

Förutom dessa amerikanska trender finns det några områden där det sannolikt kommer att ske omprövningar eller där det redan har påbörjats en reformering. Ett sådant område är underrättelseområdet. Terroristattackerna den 11 september 2001 har redan av många betecknats som ett misslyckande för den amerikanska underrättelsefunktionen även om en mängd samverkande faktorer låg bakom att attackerna lyckades. Bättre koordinering av de olika underrättelsefunktionerna, en förbättrad analysfunktion och en större satsning på agentverksamhet är tre områden där det redan initierats förändringar. Liknande förändringsarbete har också påbörjats inom Nato, där delgivning av underrättelser länge varit en svag punkt. Behovet av bättre och effektivare delgivning gäller sannolikt inte enbart inom Nato. Motsvarande krav kommer också att behöva ställas på EU:s framväxande krishanteringsförmåga om denna skall bli ett effektivt instrument. Ett område som ännu inte diskuterats särskilt ingående är behovet av delgivning av underrättelsematerial till allmänheten. För att erhålla ett internationellt stöd och kanske än viktigare allmänhetens stöd för kampen mot terroristorganisationer som al-Qaida, krävs sannolikt i framtiden att en större del normalt sekretessbelagt underrättelsematerial offentliggörs.

Skydd mot hot från massförstörelsevapen har på senare år fått alltmer uppmärksamhet. Redan i Natos strategiska koncept från 1999 påtalas detta behov. Med stor sannolikhet kommer framförallt Natoländerna att avsätta avsevärda resurser för att öka skyddet för de egna trupperna vid internationella insatser. Detta kan medföra att andra nationers förband som deltar i en multinationell operation riskerar att utsättas för försök till utpressning om dessa förband har en lägre skyddsnivå i förhållande till övriga i operationen ingående förband.

En annan intressant utveckling som setts exempel på i bl.a. Afghanistan är spännvidden på vilken typ av förmåga som kan behöva användas i en konfliktsituation. De inledande stridsinsatserna vid en konflikt har, som vi tidigare sett på Balkan och nu även i Afghanistan, ofta genomförts med högteknologiska fjärrstridsmedel som flyg och kryssningsmissiler för att bl.a. minimera risken för egen personal. Den teknologiska utvecklingen med avancerade underrättelse- och bekämpningssystem har dock hittills inte inneburit att behovet av att efterhand uppträda med betydande militära styrkor lokalt på plats undanröjts. Tydligast framgår det blandade behovet i Afghanistan av att amerikanska och brittiska specialförband på marken bokstavligen och mödosamt tvingats leta sig igenom såväl jordkulor som hus och grottor i jakten på en fiende som inte alltid går att nå med fjärrstridsmedel.

Befintliga förband skall kunna klara många uppgifter, alltifrån långräckviddig underrättelse- och bekämpningsförmåga till kvalificerad förmåga inom flyg-, fartygs- och markstridsområdet. En nyckelfunktion blir därför att förmåga finns för att samordna och leda både insatsen i sin helhet och enskilda förband på ett samordnat och enhetligt sätt.

Kostnaden för att vidmakthålla och utveckla en i stor utsträckning komplett försvarsförmåga är idag mycket hög och tenderar även fortsättningsvis att öka mer än den allmänna prisutvecklingen. För de flesta stater blir det en svår balansgång mellan kostnaden för försvaret och övriga angelägna behov. Allt eftersom de traditionella militära hoten mot länders territorium och överlevnad minskat, så har frågan om någon form av arbetsfördelning eller specialisering blivit mera aktuell. Inom Nato har naturligt en sådan arbetsfördelning funnits bl.a. genom kärnvapenavskräckningen. Men vad vi nu ser är att ett ökat samutnyttjande av tidigare rent nationella resurser sker mellan stater. Denna trend börjar nu också synas hos de stora EU-länderna Storbritannien och Frankrike som för att både teknologiskt och operativt kunna samarbeta med USA behöver utnyttja de avdelade ekonomiska resurserna så effektivt som möjligt. Samutnyttjandet tar sig olika former. Exempel på bilaterala avtal är den brittisk-holländska marinstyrkan och på den multilaterala sidan det europeiska transportflygsamarbetet. Samordningstrendens fördelar för ett effektivare resursutnyttjande kan komma att förstärks ytterligare av att bl.a. Storbritannien och

Frankrike även ökar sina utgifter för det militära försvaret. Avsikten är bl.a. att tillskott i försvarsbudgeten samt effektivare resursutnyttjande skall skapa förutsättningar för att möta behovet av ökad europeisk militär förmåga inte bara i Natostrukturen utan även för EU:s krishantering.

För andra europeiska EU- och Natomedlemmar, där hittills mycket liten vilja att öka sina försvarsbudgetar kunnat skönjas, blir det sannolikt alltmer attraktivt att söka kompensera brister i militär förmåga med olika innovativa former för samutnyttjande. Denna metod kan fungera, vilket Nato demonstrerat, men den reser också ett antal frågetecken av kanske främst juridisk och politisk natur. Om en stat avsäger sig vissa kompetensområden kan sårbarheten öka inom det specifika området. För militärt alliansfria länder kan detta innebära en särskild problematik.

2.7.2 Utvecklingen av några europeiska länders försvarsutgifter

I Storbritannien genomförs en årlig översyn av utgifterna för den brittiska försvarsmakten. För år 2000 blev resultatet den första substantiella ökningen av försvarsutgifterna efter det kalla krigets slut. Beslut om en årlig ökning på 0,3 % av den totala försvarsbudgeten under perioden 2001/02 till 2003/04 fattades under år 2000. I juli 2002 fattades ett nytt beslut om en årlig ökning på cirka 1,2% under perioden 2003/04 till 2005/06, vilket motsvarar cirka 1,1 miljarder euro 2003/04, 1,2 miljarder euro 2004/05 och 1,6 miljarder euro 2005/06. Ökningen sägs möjliggöra en satsning på ny förmåga som kan möta hoten från internationell terrorism samt de krav som ställs genom Natos försvarsplanering och EU:s militära styrkeplaneringsmål för år 2003, Headline Goal (HG). Från brittisk sida har budgetförstärkningen framställts som en vattendelare efter mer än 20 år av nedskärningar. Den brittiska regeringen har framhållit besluten som ett exempel för andra europeiska länder att ta efter. Kritiker menar dock att den brittiska materielplanen är underfinansierad. I sammanhanget kan också noteras att de flesta politikområden får större budgetram och storleken på försvarsbudgetens ökning är i jämförelse ganska modest. Försvarsbudgetens andel av BNP för år 2003 beräknas uppgå till cirka 2,8 %.

Försvarsbudgeten i Frankrike höjs för kommande år från 1,8 % till 2,3 % av BNP. Bl.a. anslås medel till ett andra hangarfartyg. Ökningen motiveras framför allt av det försämrade och alltmer oförutsägbara internationella läget med företeelser som spridning av massförstörelsevapen och gränsöverskridande terroristnätverk. I siffror innebär detta att det totala anslaget höjs från årets knappa 29 miljarder euro till 31 miljarder euro för 2003. Ökningen kommer i stor utsträckning användas till höjda anslag för att komma till rätta med tidigare eftersatt materielanskaffning och underhåll. Den minskning av det totala försvarsanslaget som ägt rum under en rad år skall enligt regeringen hejdas och den nu beslutade ökningen skall ses som början till ett återupprättande av Frankrikes försvarsförmåga.

Den tyska försvarsbudgeten kommer sannolikt att reduceras jämfört med 2002 års budget. Budgeten är dock inte fastställd ännu, men har för 2003 tidigare angivits till dryga 24 miljarder euro vilket motsvarar 1,4 % av BNP. En sammanlagd reduktion på cirka 500 miljoner euro som inkluderar överhäng från 2002 är dock sannolik. Minskningen är dock inte så kraftig som många förväntade mot bakgrund av det bekymmersamma läget i tysk ekonomi. Detta anses vara ett tecken på viss förståelse för de problem som den tyska försvarsmakten (Bundeswehr) står inför vid genomförandet av den omstrukturering av Tysklands väpnade styrkor som beslutades i juni 2000.

Spaniens försvarsbudget för 2003 är beslutad till drygt 6 miljarder euro, vilket innebär en ökning av utgiftsposten med 0,9 % jämfört med året innan. Siffran för 2003 beräknas motsvara cirka 1,68 % av BNP, dock inklusive bl.a. FoU-medel från Teknik- och vetenskapsministeriet, pensioner och materielutgifter för civilgardet som lyder under Inrikesministeriet. Om dessa utgiftsposter undantas, beräknar flertalet bedömare att försvarsbudgeten kommer att ligga på omkring 1,3 % av BNI, dvs. i stort sett samma nivå som gällt sedan 1999. Utgifterna har successivt sjunkit till denna nivå sedan "toppåret" 1993 då nivån var 1,7 %. Någon realökning av försvarets budget de närmaste åren räknar ingen med.

I bilaga 7 återfinns tabeller över EU- och Natoländernas försvarsutgifter under tiden 1995 – 2002.

2.8 Multilateralt försvarsmaterielsamarbete i ett säkerhetspolitiskt perspektiv

Multilateralt samarbete inom försvarsmaterielområdet har viktiga säkerhetspolitiska dimensioner. Handlingsfrihet i alla faser av materielförsörjningen till det militära försvaret är av stor vikt för en militärt alliansfri stat som Sverige. Tillgång till såväl nationell som internationell kompetens i forsknings- och utvecklingshänseende är väsentligt för handlingsfriheten. Samarbete med andra länder och inom multilaterala försvarsmaterielsamarbeten säkerställer både tillgång till och bibehållande av spetskompetens som är nödvändig för svensk försvarsindustri.

Ett utvecklat multilateralt försvarsmaterielsamarbete lägger grunden för ömsesidiga beroenden och förtroenden deltagande stater emellan, vilket ökar leveranssäkerheten av försvarsmateriel i kris- och krigstid. Vidare möjliggörs utveckling och anskaffning av önskvärd materiel och materielsystem genom att framför allt utvecklingskostnaderna kan delas mellan deltagande länder.

I kapitel 5 redogörs närmare för diskussionen inom EU avseende multilateralt försvarsmaterielsamarbete. Försvarsberedningen avser i kommande rapporter återkomma till frågan om svenskt deltagande i internationellt försvarsmaterielsamarbete.

3 Säkerhet genom samarbete

3.1 Globalt samarbete

3.1.1 FN:s roll

I kraft av sitt stadgeenliga ansvar för internationell fred och säkerhet har FN och dess säkerhetsråd en huvudroll i det internationella samfundets fredsfrämjande verksamhet. Samtidigt är det mindre sannolikt att FN på egen hand förmår genomföra mer omfattande militära insatser, särskilt sådana med fredsframtvingande inslag. Detta nödvändiggör en rollfördelning innebärande ett större mått av samverkan mellan FN, regionala organisationer och frivilliga koalitioner, vilket också ligger i linje med FN-stadgan (kap. VIII).

FN:s och säkerhetsrådets ställning har uppmärksammats alltmer under senare år. FN var det samlande forumet för världssamfundets samråd och gemensamma beslut efter terroristattackerna den 11 september 2001. Säkerhetsrådets uppgift blev att samordna hela det internationella samfundets kamp mot terrorism. USA valde att verka via FN och visade genom att senare samma höst betala en del av sin tidigare skuld till FN att det var berett till ett närmare samarbete. USA har även visat beredskap för att i första hand arbeta genom FN för en lösning av Irakfrågan. Därmed underströks säkerhetsrådets roll för att bevaka samtliga FN-resolutioners efterlevnad, inklusive FN:s vapeninspektörers möjlighet att slutföra säkerhetsrådets uppdrag i Irak. Afghanistan är ytterligare ett exempel på en viktig krishanteringsuppgift som kommit att hanteras av FN-systemet. Utöver det traditionella

arbetet med de fredsbevarande insatserna har säkerhetsrådet även kommit att administrera en lång rad sanktionsregimer.

Det är dock inte bara på det traditionella säkerhetspolitiska området som FN:s roll har betonats. Millenietoppmötet år 2000, då majoriteten av världens ledare deltog, antog en deklaration som ställde upp konkreta mål för världens länder på områden som utveckling, fattigdomsbekämpning, hållbar utveckling och mänskliga rättigheter. Milleniedeklarationens målsättningar har därefter följts upp i stora internationella konferenser som Doha, Monterrey och Johannesburg. Resultatet av dessa toppmöten är att det för första gången föreligger en samsyn om innebörden av hållbar utveckling. Därmed har en viktig del av grunden till den breda säkerheten lagts.

För en organisation av FN:s karaktär och storlek föreligger ett kontinuerligt behov av förnyelse och effektivisering. Till de problem som FN har att brottas med hör bristande finansiering från enskilda medlemsländer och ett byråkratiskt system som i många avseenden upplevs som långsamt och konservativt. Alltsedan den nuvarande generalsekreteraren Kofi Annan tillträdde år 1997 har reformfrågorna stått högt på FN:s dagordning. Under de senaste åren har en rad förslag presenterats i syfte att på olika sätt effektivisera organisationen och anpassa den till dagens krav och behov. Annans första omfattande reformförslag antogs av generalförsamlingen samma år som han tillträdde. En stor del av de föreslagna reformerna har kunnat genomföras. Därutöver har de s.k. Milleniemålen legat till grund för förändringsarbetet, liksom den s.k. Brahimirapporten för FN:s konflikthantering. Under den senaste generalförsamlingen aktualiserades återigen reformfrågorna genom nya initiativ från generalsekreteraren rörande såväl generalförsamlingen som FN-systemet som sådant. De särskilda ansträngningarna för att revitalisera generalförsamlingen får ses mot bakgrund av en strävan att göra denna till ett effektivare forum för diskussion kring globala frågor. Även reformer av säkerhetsrådets arbete diskuteras. På detta område är däremot framstegen ännu så länge begränsade.

FN:s främsta uppgift inom kampen mot internationell terrorism är att stödja framväxten av internationellt samarbete och koordinering på terrorismområdet, vilket sker i nära samarbete med EU, OSSE, Nato och andra regionala organisationer. Internationella insatser

för att bekämpa terrorism måste baseras på demokrati, rättssäkerhet och god samhällsstyrning. Satsningar måste göras på att länder får hjälp med att utveckla förvarningsmekanismer och att de grundläggande orsakerna bakom terroristattacker studeras ytterligare för att förstå sammanhangen.

Det viktigaste som åstadkommit inom FN i kampen mot terrorism under de senaste decennierna är den gradvisa etableringen av ett gemensamt regelverk. Detta regelverk består av tolv konventioner och protokoll. Implementeringsgraden av dessa konventioner har dock varit ojämn. Det förekommer ingen systematisk övervakning av att konventionerna efterlevs. En viktig milstolpe har dock uppnåtts genom att det regelverk som finns i dag utgör en universellt antagen normativ bas.

Säkerhetsrådets resolution 1373 antogs den 28 september 2001 och innebär i korthet att alla stater måste förbättra sin förmåga att bekämpa terrorism. Juridiskt bistånd för att implementera anti-terrorismkonventionerna är därför av stor vikt. Här spelar såväl regionala som subregionala organisationer en central roll. Det regionala samarbetet behöver stärkas för att lyckas i den globala kampen mot terrorism.

FN:s anti-terrorismkommitté (Counter-Terrorism Committee) är det ledande organet i dag inom FN för internationell terrorismbekämpning. Terrorismbekämpning har funnits på FN:s agenda sedan långt före den 11 september 2001. Det internationella samfundet fokuserar nu på att eliminera bakomliggande orsaker till och förutsättningar för terroristhandlingar, vilket bl.a. sker genom samarbete med ett antal av FN:s fackorgan. Exempelvis har IMF och Världsbanken utvecklat handlingsplaner för att bekämpa penningtvätt, ODCCP stödjer anti-korruptionsåtgärder, Europarådet och UNESCO arbetar med att öka respekten för mänskliga rättigheter, UNICEF genomför mycket värdefullt arbete inom utbildningsområdet och UNDP ger ett allmänt stöd till ett stort antal länder. Andra organ har fått ökad kapacitet att verka för bättre skydd av särskilt utsatta sektorer såsom ICAO och IMO avseende flyg- respektive sjötransporter.

3.2 Regionalt samarbete

3.2.1 OSSE

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) bidrar genom sin breda medlemskrets av stater i Nordamerika, Europa, Södra Kaukasus och Centralasien inte bara till att stärka den transatlantiska länken utan också länken till länder i Asien. Närmare 20 av OSSE:s 55 medlemsstater kommer under överskådlig framtid inte att bli medlemmar vare sig i EU eller i Nato. Inte minst därför spelar OSSE en viktig roll i det regionala säkerhetspolitiska samarbetet.

OSSE arbetar med säkerhetsfrågor i ett brett perspektiv där såväl militära frågor, mänskliga rättigheter och demokrati, samt ekonomisk och miljömässig säkerhet ingår. Tyngdpunkten inom OSSE:s verksamhet har under 1990-talet förskjutits från långsiktiga förhandlingar om normbyggande och militärt förtroendeskapande, till operativ icke-militär krishantering. OSSE:s flexibla och kostnadseffektiva organisation gör snabba förebyggande insatser möjliga, ofta i nära samarbete med andra internationella organ. Organisationen har kapacitet att verka i olika skeden av en konflikt: förvarning, förebyggande, konflikthantering samt återuppbyggnad respektive utveckling av demokratin och rättsstaten. OSSE svarar även för uppföljning och utveckling av olika rustningskontrollinstrument som är av stor betydelse för Europas säkerhet, t.ex. CFE-avtalet (Conventional Forces in Europe), Wiendokumentet, Open Skies m.fl.

OSSE:s styrka har visat sig ligga främst i förebyggande av och återuppbyggnad efter konflikter, men möjligheten att kunna genomföra en militär fredsbevarande insats kvarstår. I samband med att EU skaffar sig en krishanteringskapacitet och såväl EU som Nato utvidgas kommer OSSE:s inriktning framgent troligtvis bli mer långsiktigt konfliktförebyggande och institutionsbyggande. I ett övergripande perspektiv på den säkerhetsfrämjande verksamheten finns samtidigt behov av stärkt samordning så att de olika verksamma organisationerna kan komplettera och stödja varandra.

OSSE:s ministermöte i Bukarest i december 2001 antog en handlingsplan för terrorismbekämpning. I planen pekas på OSSE:s komparativa fördelar såsom det breda säkerhetsbegreppet, liksom dess erfarenhet av fältarbete och expertis inom olika delar av krishantering och institutionsbyggande.

För OSSE:s del framstår det som en naturlig utveckling att organisationens engagemang i Centralasien kommer att öka samtidigt som risken för nya kriser på Balkan minskar och EU där utvecklar sin krishanteringsförmåga. Efter framgångsrikt genomförda missioner i Estland och Lettland har OSSE kunnat stänga sina kontor i dessa båda länder.

3.2.2 Europeiska unionen

EU har vuxit fram ur gemensamma värderingar och mål – fredlig samlevnad, demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstaten och marknadsekonomi. Utvidningen av EU stärker dessa värden i hela Europa. Samtidigt fördjupas samarbetet kontinuerligt, t.ex. genom tillkomsten av en gemensam valuta (EMU) och en gemensam säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Visionen om ett allt närmare förbund mellan Europas folk och stater förverkligas.

När EU utvidgas bryts gamla gränser ned. EU utvecklar samtidigt samarbetet med sina närmaste grannar, framförallt Ryssland och Ukraina, men detsamma gäller många andra länder österut och söderut, inte minst runt Medelhavet. Dialogen och samarbetet mellan EU och Ryssland har fördjupats på en rad områden. Ett partnerskap med Ryssland grundar sig på den europeiska värdegemenskapen i vilken Ryssland ingår bl.a. genom sitt engagemang i Europarådet.

EU kan arbeta förebyggande med en större uppsättning verktyg än någon annan regional aktör. Unionen förfogar i dag över politiska och diplomatiska instrument, utvecklingsbistånd och handelspolitik som används samordnat i olika regioner. På västra Balkan är EU:s viktigaste instrument för att påverka utvecklingen den så kallade stabiliserings- och associeringsprocessen som startades år 1999 och stakar ut vägen för länderna i regionen mot ett närmare samarbete med EU. Processen inkluderar bilaterala stabiliserings- och associeringsavtal mellan EU och länderna på

västra Balkan samt ekonomiskt stöd, och främjar regionalt samarbete på alla områden avtalen täcker. Ett annat exempel är partnerskapet Europa - Medelhavet (Barcelonaprocessen) som inleddes år 1995 och har till mål att skapa ett område runt Medelhavet med fred och stabilitet, delat välstånd och förstärkt samarbete i sociala, kulturella och allmänmänniska frågor. I samarbetet ingår Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Israel, Jordanien, Syrien, Libanon, Turkiet, Cypern och Malta samt den palestinska myndigheten. I vår del av Europa är EU:s samarbete med Ryssland, Norge och Östersjöländerna inom den s.k. Nordliga Dimensionen, som etablerades år 1999, ett viktigt verktyg.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) syftar till att stärka unionens grundläggande värden och intressen, oberoende och integritet. Enligt fördraget ingår vidare att på alla sätt stärka unionens säkerhet, bevara freden och stärka den internationella säkerheten, främja det internationella samarbetet samt utveckla och befästa demokratin och rättstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) bygger EU dessutom upp en kapacitet att agera med både civila och militära instrument vid krishantering. Med en ökad operativ förmåga ökar också det politiska ansvaret och förväntningarna från omvärlden på att EU ska bidra till att förebygga och lösa konflikter. Kraven på samordning mellan olika EU-insatser växer samtidigt.

Ett starkt samarbete inom EU samt mellan EU och Nato, OSSE och Europarådet utgör en hörnsten i Europas säkerhetsarkitektur. Samarbetet mellan EU och Nato fortsätter att utvecklas så att dess roller och uppgifter kompletterar varandra. Det amerikanska engagemanget för säkerheten i norra Europa förblir betydelsefullt.

Samtidigt sker en utveckling av EU:s övergripande kontakter och samarbete med FN, OSSE, Europarådet, Nato, och med de europeiska Natoländer som inte är medlemmar i EU och övriga kandidatländer, samt med USA, Kanada, Ryssland och Ukraina.

Europas ambition att spela en ökad roll inom internationell krishantering kräver att den politiska viljan kombineras med en effektiv och trovärdig europeisk militär förmåga. EU har uttalat att Unionen skall ha förmåga att agera militärt när Nato i sin helhet

inte kan eller vill delta. I ett sådant fall handlar det inte om att dubblera Natos roll utan om en ökad förmåga för EU att axla sitt ansvar för internationell krishantering. I linje härmed upprättas nu inom EU en ändamålsenlig struktur för beslutsfattande, där Unionen har förmåga att fatta strategiska beslut om militära krishanteringsinsatser.

EU har en viktig roll att spela i bekämpningen av internationell terrorism och kampen måste föras med en bred ansats inom Unionens samtliga tre pelare. När EU agerar samfällt med alla de instrument som finns till förfogande kan ett stort genomslag i kampen mot terrorism uppnås. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan särskilt den politiska dialogen som EU för med andra länder användas för att driva frågan om kampen mot terrorism, likväl som icke-spridning och vapenkontroll. Här ingår också att kunna bistå andra länder i deras ansträngningar att mer effektivt kunna hantera det hot som internationell terrorism utgör.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna är viktig i första hand som ett instrument i EU:s övergripande strävan att förebygga och bidra till lösningar av regionala konflikter och därmed undanröja grogrund för internationell terrorism. Det är dock för tidigt att säga i vilken omfattning ESFP kommer att användas som instrument i kampen mot terrorism. Frågan finns med i Framtidskonventets arbete inför nästa regeringskonferens år 2004.

3.2.3 Nato och de transatlantiska relationerna

Nato av i dag är en organisation som fortsätter att utvecklas och växa. Nato har under de senaste tio åren omvandlats från en organisation med tyngdpunkt i kollektivt försvar till att också vara en organisation för större militära krishanteringsinsatser och för ett bredare säkerhetspolitiskt samarbete som även omfattar civila frågor. Dagens Nato är väsentligt förändrat jämfört med den organisation som fanns i slutet av 1980-talet. Det solidariska kollektiva självförsvaret som det uttrycks i artikel 5 har fortsatt betydelse som det sammanhållande kittet och som ett uttryck för att länderna känner gemensamt ansvar för sin säkerhet. Detta är av grundläggande betydelse även för de nytilkumna medlemmarna i alliansen. Det är dock krishantering som står i fokus för

försvarsplaneringen och förmågeutvecklingen inom Nato i dag. Ur amerikansk synvinkel är det angeläget att de europeiska Natoländerna utvecklar mer flexibla styrkor och förmåga att förflytta dessa styrkor över längre avstånd. Detta bedöms vara en förutsättning för att garantera Natos relevans som militär organisation och samtidigt utveckla ett mer jämbördigt transatlantiskt partnerskap.

En av orsakerna till att tonvikten så snabbt kunnat förskjutas i riktning mot en organisation för militär krishantering var att de strukturer som behövdes redan fanns inom Natos organisation. Den integrerade militära ledningsstrukturen är användbar även för multilaterala, militära krishanteringsinsatser. Det politiska samarbetet inom Nato innebär att både USA och Europa engageras i operationer. Tillsammans med Natos militära potential och förmåga till styrkeprojicering har alliansen en militär tyngd som FN och EU saknar. Genom att fokusera på fredsfrämjande verksamhet och samtidigt satsa på samarbete med icke-allierade länder, däribland Ryssland, genom EAPR och PFF, har Nato förblivit en relevant och livskraftig organisation även efter det kalla krigets slut. Ledningsorganisationen tillsammans med verktyg för gemensam förmågeutveckling och genomförandet av fredsfrämjande insatser i Bosnien och Kosovo har etablerat Nato som den centrala aktören för större militära krishanteringsoperationer på den europeiska kontinenten. Dessa insatser har även påvisat det politiska värdet av partnerskapet. Partnerkretsen har lämnat ett tydligt politiskt stöd samt omfattande konkreta bidrag till Nato för genomförandet av de resurskrävande fredsfrämjande operationerna i Bosnien och Kosovo. Kännetecknande för det nya Nato har varit förmågan att anpassa sig till en förändrad säkerhetsmiljö. EAPR och PFF har varit viktiga beståndsdelar i denna anpassning. Den förnyade och vitaliserade relationen med Ryssland är ytterligare ett exempel på Natos anpassningsförmåga.

Terroristattackerna i USA den 11 september 2001 gav en viktig impuls till fortsatt förändring av Nato. Natos respons på terroristattackerna blev att för första gången hänvisa till alliansens bestämmelser i artikel 5 om solidariskt kollektivt självförsvar. En rad åtgärder där Natoländernas resurser involverades följde på detta. Modellen, som bygger på en gemensam politisk respons med en militär insats baserad på en koalition av frivilliga, kan få

betydelse för hur Nato i framtiden kommer att samarbeta i liknande situationer. De internationella hoten från terrorism och massförstörelsevapen innebär också att Natos fortsatta utveckling i högre grad kan komma att inriktas på utmaningar bortom Europas gränser. Nato förväntas dessutom utveckla ny förmåga att kunna möta hoten från internationell terrorism. Förslaget om att inrätta en snabbinsatsstyrka inom Nato behandlas vidare längre fram i rapporten.

Det europeiska samarbetet med USA

Det finns anledning att särskilt granska den transatlantiska länken. Nato är förkroppsligandet av denna länk på det säkerhetspolitiska planet. Så länge Nato har förmåga att anpassa sig till nya säkerhetspolitiska realiteter finns det därför inte någon grundläggande anledning att misstänka att länken skulle försvagas. Däremot utsätts den för vissa påfrestningar, t.ex. kapacitetsproblem och -gap mellan USA och de europeiska allierade länderna. USA har dock genom besluten i Prag fått gehör för nya kapacitetsinitiativ inom ramen för Nato – främst för fredsframtvängande insatser utanför Europa. Resultatet innebär med all sannolikhet även en ökad global roll för Nato.

Vid Prag-toppmötet år 2002 beslutade Nato att genomföra en rad initiativ och interna reformer för att utveckla sin operativa förmåga. Dessa är av betydelse för Natos relevans som kollektiv självförsvarsorganisation, internationell krishanteringsorganisation och för förutsättningarna att kunna bidra i den internationella kampen mot terrorism och massförstörelsevapen. Besluten, som lägger grunden för att kunna anpassa Nato till den förändrade hotbilden, är sannolikt vid sidan av utvidgningsbeslutet det viktigaste resultatet av toppmötet. Nato fattade således beslut om att skapa en snabbinsatsstyrka med hög beredskap, NATO Response Force (NRF). Styrkan som kommer att omfatta cirka 20 000 soldater i marktrupp, med understöd av flyg- och marinförband skall vara initialt operativ i oktober 2004 och fullt operativ i oktober 2006. Nato fattade även beslut om ett nytt förmågeinitiativ, Prague Capabilities Commitment (PCC), i vilket medlemsländerna gör fasta åtaganden att utveckla militära förmågor inom en rad nyckelområden. Båda dessa initiativ är av betydelse för utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga.

Nato kommer även framöver att vara ett väsentligt forum för USA:s politiska inflytande i Europa och dessutom ett redskap för europeiskt inflytande på amerikansk politik. Nato bidrar därigenom till stabilitet och säkerhet i Europa. Samtidigt innebär USA:s gradvis ändrade tyngdpunkt i landets globala strategiska engagemang, en process som påskyndats och förstärkts av terroristattacker den 11 september 2001, att Natos tidigare vitala roll för USA:s globala säkerhetspolitik nu har minskat.

3.2.4 EAPR och PFF

PFF och EAPR har, förutom att verka förtroendefrämjande, blivit den grund på vilken den europeiska samverkansförmågan mellan Nato och partnerländerna i fredsfrämjande insatser utvecklas. Denna grund är gemensam för militärt allierade och alliansfria länder. Samarbetet utgör därför ett fundament för den fortsatta utvecklingen av europeisk krishanteringsförmåga och en hörnsten i den euroatlantiska säkerhetsarkitekturen.

EAPR har en dubbel roll som forum för politiska konsultationer och som ram för det praktiska samarbetet mellan Nato och PFF-länderna. EAPR bidrar därmed till ökad transparens och ökat samarbete i frågor av gemensamt intresse. Inom EAPR pågår ett antal processer som syftar till att främja praktiskt säkerhetsfrämjande samarbete mellan länderna. Samarbetet inom EAPR ökar partnerländernas möjligheter att på olika nivåer erhålla information, hålla överläggningar och eventuellt fatta gemensamma beslut med Nato i PFF- och krishanteringsfrågor. Som den politiska ramen för PFF-frågor utgör EAPR ett forum för säkerhetspolitiska konsultationer.

Samarbetet inom PFF är i dag ett av de viktigaste instrumenten för praktiskt samarbete och för att utveckla den militära samverkansförmågan för att framgångsrikt kunna genomföra gemensamma krishanteringsinsatser. Det fyller därmed också en säkerhets- och förtroendeskapande funktion. PFF är, med undantag av Nato, det enda internationella samarbetsforum som bedriver såväl stabs- som truppövningar för samtliga tre förbandstyper (sjö-, mark-, och luftförband).

EAPR och PFF kommer att anpassas till de nya förutsättningarna som skapas genom Nato-utvidgningen och den internationella kampen mot terrorism och massförstörelsevapen. Innebörden av detta är bl.a. att partnerskapet kan bli mer differentierat och inriktat på enskilda partnerländers behov och intressen. Partnerländerna ges även möjlighet att utifrån nationella utgångspunkter medverka i flera av de aktiviteter som Nato genomför med bäring mot terrorismbekämpning.

Vid Nato- och EAPR-toppmötet i Prag i november 2002 antogs två viktiga dokument om partnersamarbetes framtid. Det rör sig dels om en grundlig översyn av hela partnerskapssamarbetet, EAPR och PFF, dels om en handlingsplan mot terrorism. Båda dokumenten har utarbetats i nära samarbete mellan de allierade och partnerländerna. Innehållet bygger i stora delar på de tankepapper som Sverige och Finland gemensamt lade fram i november 2001 och i mars 2002. Besluten öppnar mycket tydligt för en vidareutveckling av alla de aspekter av partnerskapet som är särskilt viktiga för Sverige; interoperabilitet, insyn och inflytande. Samtidigt har grunden lagts för att göra en förnyad satsning på att utveckla samarbetet med de kaukasiska och centralasiatiska partnerländerna, varvid tyngdpunkten i PFF-samarbetet förskjuts österut.

3.2.5 Storbritannien, Tyskland och Frankrike

Storbritannien är det land i Europa som har det mest utvecklade samarbetet och utbytet med USA på försvars- och underrättelseområdet. Denna särskilda relation genomsyrar arbetet i stora delar av den brittiska förvaltningen. I den politiska debatten ges dock utrymme för kritik av det nära förhållandet. I fallen Irak och Mellanöstern finns en icke obetydlig brittisk politisk opinion som är kritisk mot vad som anses vara en alltför reservationslös brittisk anslutning till den amerikanska linjen.

Vikten av en framträdande europeisk roll för Storbritannien kommer sannolikt att än mer förstärkas. Utan en central europeisk roll för landet minskar tyngden i dialogen med USA. Samtidigt ger den nära relationen med USA nödvändig tyngd inom EU. Från den utgångspunkten borde en tydlig brittisk europeisk identitet också vara av starkt intresse för den amerikanska administrationen.

Storbritannien har sedan överenskommelsen med Frankrike i Saint Malo år 1998 spelat en ledande roll för utvecklingen av europeisk krishantering. Tillsammans med Frankrike har Storbritannien drivit på utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Relationen till och balansgången gentemot Nato har ständigt varit en nyckelfråga för det brittiska agerandet inom EU på säkerhets- och försvarspolitikens område. Nato och den transatlantiska relationen är för Storbritannien alltjämt grunden för säkerhets- och försvarssamarbete även på den europeiska kontinenten. I utvecklingen av en militär krishanteringsförmåga inom EU har den brittiska regeringen därför alltid tydligt värnat om principen om icke-duplicering i förhållande till Natos förmåga och resurser inom området.

USA:s stöd till brittiskt tänkande kring ESFP är viktigt för den brittiska regeringen. Inte minst för att kunna möta amerikanska krav på ökad bördefördelning inom områdena krishantering och konfliktförebyggande samt, länkat till detta, insikten om att Europa annars riskerar att marginaliseras som säkerhetspolitisk aktör. Även i ett inrikespolitiskt perspektiv är USA:s fulla stöd viktigt. Detta för att kunna mota anklagelser från framför allt vissa högerkretsar om att Labour inte skulle prioritera relationen till USA, vilket i förlängningen sägs ha potentiell negativ påverkan på Nato och därmed på Storbritanniens egen säkerhet.

Inriktningen av den brittiska försvarsmakten styrs i huvudsak av den försvarsöversyn, Strategic Defence Review (SDR), som lades fram 1998. Vissa förändringar har dock skett, i första hand som en följd av händelserna i USA den 11 september 2001. Geografiska begränsningar för militära insatser har slopats, även om Europa, Medelhavsregionen och Persiska viken kvarstår som prioriterade områden. Trots fortsatta och i vissa fall ökande problem med överutnyttjande av tillgänglig personal för insatser, är ambitionen att kunna genomföra antingen en större insats av divisionsstorlek eller flera samtidiga mindre insatser på olika håll. Kärnan i den brittiska militära insatsförmågan är en snabbinsatsstyrka om drygt 30 000 soldater, den s.k. Joint Rapid Reaction Force (JRRF). Storbritanniens samlade förmåga för militära krishanteringsinsatser motsvarar i stort den franska insatsförmågan.

Tysklands utrikes- och säkerhetspolitik har sedan återföreningen 1991 utvecklats i riktning mot ett mer aktivt internationellt engagemang för förebyggande och lösning av konflikter. Terroristattackerna i USA den 11 september 2001 bidrog till att intensifiera denna utveckling. Förbundsdagen förklarade omedelbart efter terroristattackerna sin oinskränkta solidaritet med USA och ställde senare militär trupp till förfogande för den amerikanska insatsen i Afghanistan. Samtidigt kom den säkerhetspolitiska retoriken att förändras genom att regeringen Schröder under hösten 2001 lyfte fram ett ökat tyskt engagemang och ansvarstagande för fred och säkerhet som centrala politiska målsättningar. Detta skall dock ses mot bakgrund opinionen bland den tyska allmänheten att fortsatt ställa sig vid sidan om direkt tysk medverkan i känsliga internationella ingripanden, vilket bl.a. manifesterats i Tysklands särskilda ställningstagande i Irakfrågan såväl inom EU som Nato.

På senare tid har tendenser i det tyska samhället till viss skepticism mot USA:s agerande på flera områden visat sig. Anspelningar på sådana tendenser kunde skönjas under den tyska valrörelsen i början av hösten 2002 då flera uttalande av ledande företrädare för den sittande regeringen under förbundskansler Gerard Schröder var starkt ifrågasättande av USA:s hållning i kampen mot terrorism i allmänhet och ett militärt ingripande mot Irak i synnerhet. Vilken långsiktig inverkan på den tysk-amerikanska relationen dessa uttalanden får är svårt att avgöra idag, men klart är att den amerikanska administrationen omedelbart markerade sitt ogillande i det korta tidsperspektivet genom att dra ned väsentligt på kontakterna på den politiska nivån.

Även Tysklands hållning till ESFP har förändrats sedan hösten 2001. Från att tidigare ha ansett att ESFP-processen bör begränsas till de s.k. Petersberg-uppgifterna, har Tyskland ändrat position och kommit att förespråka att ESFP vidareutvecklas i riktning mot ett gemensamt europeiskt försvar. Inom ramen för den tysk-franska vänskapspakten inleddes under sommaren 2002 en process som i slutet av hösten utmynnade i ett gemensamt tysk-franskt förslag till EU-konventet rörande ESFP:s framtid.

I juni 2000 fattade Förbundsdagen beslut om att omstrukturera det tyska försvaret till år 2006. Reformen innebär en omorientering från ett invasionsförsvar till att bli ett internationellt

säkerhetspolitiskt verktyg. Reformen är möjlig tack vare Tysklands bedömning av den förändrade hotbilden, som till stora delar överensstämmer med Sveriges bedömning. Det ökade internationella ansvarstagandet, där Tyskland i dag har svårigheter att hålla 3 % (knappt 10 000 soldater) av personalen i utlandet, var ytterligare en bevekelsegrund. Den militära grundorganisationen minskas till förmån för insatsstyrkorna som avses tredubblas till cirka 150 000 soldater i framtiden. Den totala personalramen minskas till drygt 280 000 soldater genom en reducering av antalet värnpliktiga och en viss ökning av antalet officerare. Tyskland bibehåller den militära värnplikten, men har förkortat utbildningstiden till nio månader.

EU är numera den politiska och geografiska ram inom vilken *Frankrike* driver sin politik. Detta gäller även i hög utsträckning för det försvarspolitiska området, vilket visar sig i att EU:s säkerhets- och försvarspolitik genomsyrat utarbetandet av den nya sexårsplanen. Denna skall enligt texten i sexårsplanen "...bidra till förverkligandet av ett väsentligt politiskt mål, nämligen uppbyggandet av ett europeiskt försvar, i vilket vårt land bör bibehålla en framträdande roll".

Den franska regeringen anser att EU-länderna måste öka sin militära trovärdighet för att på allvar kunna delta i krishanteringsinsatser och fredsbevarande uppdrag. Arbetet med att täcka de brister som ännu finns för att ESFP:s Headline Goal skall kunna förverkligas stöds helhjärtat av Frankrike. Prioriteringar för materielprojekt i sexårsplanen har tillkommit med hänsyn tagen till EU:s brister i militär förmåga. Försvarsplanering och befälsstrukturer skall internationaliseras för att öka interoperabiliteten. De franska ansträngningarna för att öka försvarsförmågan inom EU avses få en stimulerande effekt på övriga medlemsländer. Från att tidigare ha samverkat nära med Storbritannien för att driva på arbetet med ESFP har Frankrike nu inlett ett närmare samarbete med Tyskland i flera av de frågor som är aktuella inom ESFP.

Frankrike ser ingen motsättning mellan sitt engagemang till förmån för ett förverkligande av EU-fördragets stadgande om en eventuell gemensam försvarspolitik inom EU, "...som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar", och den transatlantiska länken. Men en av beståndsdelarna i den förändrade

säkerhetspolitiska omgivningen utgör, såvitt kan bedömas från fransk sida, USA:s nya utrikespolitiska prioriteringar. I Paris noteras den amerikanska strävan att vilja handla på egen hand, utan att vara bunden av allianser och multilaterala avtal. Det konstateras också att Nato, "...som förblir grundvalen för kontinentens kollektiva försvar, har påbörjat en djupgående reflexion om utvecklingen av sina strukturer, sina kapaciteter och sina mål", något som kommer att ha ett stort inflytande över fransk försvarspolitik.

Från att tidigare snarast ha visat likgiltighet inför en eventuell utvidgning av Nato, hälsas från franskt håll den förestående utvidgningen med sju nya medlemsländer med tillfredsställelse. Något fullständigt återinträde i Nato-strukturerna för fransk räkning är emellertid inte aktuellt, åtminstone inte så länge president Chirac sitter vid makten.

Moderniseringen av de franska stridskrafterna fortsätter och försvarsreformen från 1996 är till stora delar genomförd. Den franska regeringen beslutade kort efter sitt tillträde om en ökning av anslaget till det militära försvaret. Ambitionen är att öka den strategiska förmågan och möjliggöra ytterligare materielanskaffning, bl.a. ett andra hangarfartyg samt precisionsvapen för samtliga försvarsgrenar jämte tillförseln av nya stridsflygplan av typen Rafale för flygvapnet och marinen samt transportflygplanet Airbus 400M. Sammantaget ökar därmed den franska operativa förmågan märkbart. Liksom i Storbritannien läggs nu ökad vikt vid förmåga till militära insatser även på stort avstånd. Prioriterade områden är, förutom de franska territorierna utanför Europa, Mellanöstern och Nordafrika. Större delen av de franska stridskrafterna kan användas för militära krishanteringsinsatser. Markstridskrafter av upp till en armékårs storlek jämte sjö- och flygstridskrafter samt gendarmeri kan vid behov sättas in samtidigt för en större operation.

3.2.6 Asien

Det regionala säkerhetspolitiska samarbetet i Asien är begränsat. Den mellanstatliga stabiliteten har, framförallt i Stillahavsregionen, i stor och snarast växande utsträckning byggt på USA:s närvaro och bilaterala försvarssamarbete med vissa länder. I Central- och

Sydasien har USA:s engagemang ökat i kölvattnet av den 11 september 2001, vilket har inneburit en strategisk utmaning för Kina och andra länder med regionala ambitioner. Ifall USA på sikt skulle välja att minska sitt engagemang i Asien skulle betydande osäkerhet uppstå.

Pan-regionala samarbeten

The ASEAN Regional Forum (ARF), som omfattar 23 stater inklusive EU, USA, Kina, Japan, Ryssland, Indien, Nord- och Sydkorea, är det enda forum som kan samla representanter från regionens länder för en säkerhetspolitisk dialog. Sedan sin tillkomst 1994 har organisationen setts som ett embryo till en multilateral säkerhetsstruktur, men har hittills inte lyckats leva upp till förväntningarna. Målsättningen att gå från förtroendeskapande åtgärder till att utveckla preventiv diplomati har inte genomförts. Kinas misstro till multilaterala lösningar har bidragit till svårigheterna att utveckla samarbetet. Till framstegen hör dock att Kina under 2002 gick med på att diskutera en uppförandekod i Syd kinesiska sjön, att dialogen med tiden har blivit allt öppnare och att ett nytt samarbete för att bekämpa internationell terrorism har inletts. Det är också positivt att regionens länder träffas regelbundet.

De ekonomiska förbindelserna har fått större utrymme i hela regionen. I centrum står Association of South East Asian Nations (ASEAN) som har slutit avtal om att på sikt utveckla det ekonomiska samarbetet och handel också med Japan, Sydkorea, Kina och Indien. ASEAN samlar också Kina, Sydkorea och Japan för regelbunden dialog i den s.k. ASEAN+3-formationen. En rad samverkande faktorer, där konsekvenserna av den asiatiska ekonomiska krisen är viktigast, bl.a. för att den helt underminerat den dominerande och stabiliserande roll som Indonesien dessförinnan spelat, men också t.ex. den mer heterogena sammansättning som ASEAN fått efter sin utvidgning med de indokinesiska planekonomiska diktaturerna gör att även ASEAN i många avseenden stagnerat i sin utveckling. Andra regionala organisationer är APEC (The Asia Pacific Economic Cooperation forum) och ASEM (Asia Europe Meeting) som samlar östasiatiska länder utmed Stilla havet respektive i EU. Dessa organisationer siktar på politisk dialog samt ekonomiskt och kulturellt samarbete.

Sydostasien

Sydostasien har Asiens tätaste politiska och ekonomiska samarbete. ASEAN har varit relativt framgångsrik i att främja dialog och stabilitet. Sedan organisationens bildande har krig inte utkämpats mellan dess medlemmar. ASEAN Free Trade Area (AFTA) är också det enda frihandelsområdet i Asien. Samtidigt har svårigheterna att driva integrationen vidare i en så ekonomiskt, politiskt och kulturellt splittrad grupp blivit allt tydligare de senaste åren. Principen om icke-inblandning i interna angelägenheter är en begränsande faktor.

USA har en märkbar närvaro i regionen, vilket har bidragit till den mellanstatliga stabiliteten. Försvarssamarbeten med Singapore, där USA får utnyttja en flottbas, Thailand och Filippinerna aktiverades efter terroristattacker i USA 2001. Sedan länge är USA:s närvaro avgörande för säkerheten på de strategiskt viktiga sjövägarna genom regionen.

Malaysia och Singapore har konsultationer och samövningar med Storbritannien, Australien och Nya Zeeland i det s.k. fempartssamarbetet. Genom Australiens och Nya Zeelands försvarspakt med USA (ANZUS) finns dessutom en viss koppling till USA inom samarbetet.

Tilltagande transnationell brottslighet och internationell terrorism i regionen har uppmärksammats i allt högre grad och lett till nya samarbeten. I Filippinerna har USA engagerat sig i de fortsatta ansträngningarna mot terrorism. USA:s betydelse har även stärkts av att alla länder i regionen aktivt har tagit ställning för USA i kampen mot terrorism. Flera regionala initiativ har tagits för att gemensamt verka mot transnationell brottslighet och internationell terrorism, bl.a. inom ARF, ASEAN och mellan Singapore, Malaysia, Filippinerna, Kambodja och Indonesien. Indonesien och Australien arrangerade i början av 2002 en regional konferens om människosmuggling.

Östasien

I Östasien finns strukturerna från andra världskriget och kalla kriget kvar i vad som skulle kunna kallas ett "fruset" säkerhetspolitiskt läge. USA:s närvaro spelar en avgörande roll för stabiliteten genom allianser med Sydkorea och Japan samt

försvarssamarbete med Taiwan. Samtidigt är stabiliteten känslig vad gäller förändringar i samarbetet eller rubbningar i status quo.

Alliansen mellan USA och Japan har verkat stabiliserande genom att Japans militära roll hållits tillbaka, en viktig faktor för landets grannar, framförallt för Kina. Känsligheten i frågan om Japans roll i alliansen aktualiserades år 2002 genom att en ny tolkning av Japans konstitution medgav att japanska styrkor skulle kunna samverka med USA vid konflikter i "närområdet", utan att närmare definiera de geografiska begränsningarna. Japan har även vidtagit åtgärder för att i begränsad omfattning kunna bidra till internationella insatser, bl.a. för att kunna bistå med logistiskt stöd i kampen mot terrorism, t.ex. i Afghanistan och för att delta i internationella fredsbevarande operationer.

Den spända situationen på den koreanska halvön engagerar flera länder i regionen, inklusive USA, Japan, Kina och Ryssland. Den starka alliansen mellan Sydkorea och USA och den amerikanska trupp närvaron har sedan Koreakriget haft en stabiliserande inverkan. Också Japan berörs genom sin allians med USA. Sedan Sydkorea inledde engagemangspolitiken gentemot Nordkorea har nya kanaler för samarbeten mellan de båda länderna öppnats, vilket i förlängningen kan bana väg för en fredlig lösning. Beslutet att sammanlänka järn- och landsväg genom den demilitariserade zonen har t.ex. tvingat de båda ländernas militärer att finna nya samarbetsformer.

Nordkorea har sedan Koreakriget haft en mycket nära relation med Kina även om länderna har utvecklats på olika sätt och det är osäkert hur Kina skulle agera vid en väpnad konflikt idag. Nordkorea har dock intensifierat sina kontakter med omvärlden och vinnlagt sig om goda relationer med både Kina och Ryssland bl.a. genom ett intensivt besöksutbyte på toppnivå de senaste åren. Genom icke-spridningsavtalet har Nordkorea engagerats multilateralt. Detta har också skett inom KEDO, genom vilket USA, Japan, Sydkorea och EU stödjer landets energiförsörjning i utbyte mot en frysning av dess kärnvapenprogram. Tillkännagivandet i början av år 2003 av Nordkoreas utträde ur icke-spridningsavtalet ökade allvarligt spänningarna och hotade KEDO-programmet.

USA:s lojalitetsband till Taiwan är också en källa till spänning med Kina. USA har förbundit sig att förse Taiwan med försvarsmaterial och att se allvarligt på alla potentiella försök från Kinas sida att åstadkomma en återförening med militärt våld. Kina oroas över planerna från USA att utsträcka sitt missilförsvar till Taiwan, vilket skulle riskera att rubba den säkerhetspolitiska balansen.

Trots sin preferens för bilaterala förbindelser har Kina funnit nya former för samarbete med omvärlden. Inträdet i världshandelsorganisationen WTO innebar ett kvalitativt nytt steg, genom att reglerna för landets uppträdande formaliseras i ett multilateralt forum, inklusive gentemot Taiwan. Kina har också stöttat kampen mot terrorism även i Central- och Sydasien. Kina var initiativtagare till Shanghai Cooperation Organization, en regional samarbetsorganisation som ursprungligen fokuserade på bekämpning av terrorism och separatism. I organisationen ingår även Ryssland, Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan och Uzbekistan. Sedan den 11 september 2001 har organisationen tappat i betydelse i regionen till förmån för relationerna med USA. Vid toppmötet i St. Petersburg i juni 2002 enades länderna i organisationen om att ge hög prioritet även åt det ekonomiska samarbetet.

Sydasien

Efter den 11 september 2001 har Sydasien hamnat i en delvis ny säkerhetspolitisk miljö. I kölvattnet av ingripandet i Afghanistan mot talibanregimen och al-Qaida har USA:s roll i regionen kraftigt stärkts vilket har inneburit en strategisk utmaning för Kina och Ryssland. Fortsatt stabilitet i framförallt Afghanistan är beroende av omvärldens och i synnerhet USA:s fortsatta engagemang.

I Afghanistan finns amerikansk trupp liksom en internationell säkerhetsstyrka. Trots att den internationella insatsen har börjat övergå till freds- och återuppbyggnad är säkerhetsläget mycket känsligt i hela landet. Fortsatt starkt engagemang både med trupp och bistånd från omvärlden, och i synnerhet USA, är nödvändigt för att upprätthålla stabiliteten och återuppbygga landet. Flera grannländer, t.ex. Iran, Pakistan, Indien och Ryssland, strävar efter att öka sitt inflytande i landet.

Insatsen mot talibanregimen i Afghanistan gav USA ett fotfäste med baser och samarbeten inte bara i Afghanistan, utan även i

Pakistan och de centralasiatiska länderna. Tidigare hade Kina och Ryssland ensamma en stark position i regionen. Kina finner sig nu nästa omringad av amerikansk militär närvaro. Också Indien har fördjupat den strategiska dialogen med USA, t.ex. i fråga om terroristbekämpning och informationsdelning. På försvarssidan har Indien och USA inlett ett visst samarbete, bl.a. i form av gemensamma militärövningar och ökad försäljning av amerikansk försvarsmaterial. Samtidigt har Indien fördjupat sitt försvarssamarbetet med Ryssland, inom framförallt försvarsmaterialområdet.

3.2.7 Säkerhetsarrangemang i Afrika

FN är en stor och viktig aktör i Afrika, inte minst vad gäller fredsfrämjande insatser. I hanteringen av kriserna har ett lovande samarbetsmönster utvecklats mellan FN och de afrikanska regionala och subregionala organisationerna.

Ett av FN:s instrument för att utöva påtryckningar på väpnade rebellrörelser och i vissa fall regeringar är riktade sanktioner. Olika former av sanktionsregimer finns mot flera länder och/eller rörelser i Afrika. Under perioden har framgångar nåtts i bland annat det arbete som genomförs inom den s.k. Kimberleyprocessen, som syftar till att förhindra att diamanter används för att finansiera rebellrörelser (s.k. konfliktdiamanter) samtidigt som den legala diamanthandeln skyddas.

Regional och subregional nivå

I New Partnership for Africa's Development (NEPAD), som är ett afrikanskt initiativ för att få fart på Afrikas utveckling, har konflikthantering en framträdande plats. NEPAD:s säkerhetspolitiska dimension är tänkt att fungera som ett nytt ramverk för Afrikas eget arbete med förebyggande, hantering och lösning av konflikter. Denna ram har potential att fyllas med innehåll främst genom regionala och subregionala organisationers verksamhet.

På det regionala planet har Afrikanska Unionen (AU) utvecklat särskilda arbetsmetoder för förebyggande, hantering och lösning av konflikter. Dessa arbetsmetoder har, med växlande framgång, tillämpats i flera större konflikter, bl.a. fredsprocessen mellan

Etiopien och Eritrea, men även för medling i interna konflikter såsom på Komorerna, Madagaskar och i den Centralafrikanska republiken. Frågan om förmåga att hantera konflikter har därmed fått en framskjuten plats i AU. Organisationens freds- och säkerhetsråd skall bl.a. ägna sig åt "early warning" och preventiv diplomati, fredsskapande och fredsbyggande och återuppbyggnad efter konflikter och humanitära insatser. AU:s stadga ger också AU rätt att intervensera i en medlemsstat då krigsförbrytelser, folkmord och brott mot mänskligheten begåtts. AU tar också avstånd från regeringar som kommit till makten genom icke-konstitutionella medel och kan tillämpa sanktioner mot sådana regeringar.

På det subregionala planet har den västafrikanska samarbetsorganisationen ECOWAS sökt ta ett större ansvar för fred och säkerhet i regionen genom bildandet av ett särskilt säkerhets- och medlingsråd och den militära övervakningsstyrkan ECOMOG. ECOMOG har bl.a. satts in i Liberia, Sierra Leone och Guinea-Bissau. ECOWAS är även engagerat i att söka en fredlig lösning på konflikten i Elfenbenskusten. Det särskilda säkerhets- och medlingsrådet söker utveckla organisationens kapacitet på det förebyggande planet. För närvarande håller fyra kontor för observation och övervakning av konflikter på att upprättas bl.a. med stöd av EU. Ett resultat av det politiska samarbetet är en överenskommelse från 1998 om ett moratorium för spridning av små och lätta vapen samt upprättandet av en uppförandekod i samma syfte. Samarbete har också inletts för att begränsa människo- och narkotikahandel i ECOWAS-regionen.

Inom SADC skapades år 1996 ett underorgan för samarbete kring politiska frågor samt försvars- och säkerhetsfrågor. Vid ett toppmöte år 2001 antogs protokoll om samarbete kring politiska frågor, försvars- och säkerhetsfrågor samt kontroll av skjutvapen, ammunition och relaterad materiel. Protokollen har dock ännu inte ratificerats. Organisationens operativa förmåga har förstärkts genom ett regionalt utbildningscentrum för fredsbevarande verksamhet.

Intergovernmental authority on development (IGAD) grundades år 1986 och medlemmarna består av Djibouti, Etiopien, Eritrea, Kenya, Somalia, Sudan och Uganda. IGAD skapades som ett regionalt organ för att hantera frågor om miljö och matsäkerhet i

samband med återkommande torkkatastrofer under 1970 och 1980-talet. År 1996 utökades dess mandat till att även gälla ekonomiskt samarbete samt politiska och humanitära frågor. Under senaste åren har IGAD spelat en framträdande roll i arbetet med att få till stånd fred i Sudan mellan regeringen och gerillarörelsen SPLA/M. IGAD är också djupt involverad i arbetet med att arrangera en freds- och försoningskonferens för Somalia.

Det flesta afrikanska regionala och subregionala initiativ behöver konkretiseras och vidareutvecklas. En tendens mot ökad afrikansk kapacitet också för operativt fredsbevarande kan dock skönjas. ECOMOG:s insatser i Västafrika och en sydafrikansk skyddsstyrkas mandat att sörja för oppositionens säkerhet i Burundi är exempel på detta. Behovet av utbildning för fredsbevarande är emellertid fortfarande mycket stort. Inom ECOWAS har embryon till utbildningsinstitut bildats i Elfenbenskusten.

Omvärlden söker stötta utvecklingen av afrikansk kapacitet för fredsbevarande genom olika utbildningsprogram. Det franska RECAMP-initiativet för fredsbevarande utbildning i Afrika, i vilket Sverige deltar, är ett led i detta.

Lösningar i pågående afrikanska konflikter framförhandlas i all större utsträckning med hjälp av afrikanska ledare. Avsikten är också att AU:s freds- och säkerhetsråd skall stödjas av en särskild panel bestående av fem högt respekterade afrikanska personligheter.

Utvecklingen mot ett ökat afrikanskt ansvarstagande för konflikthantering och uppbyggnaden av kapacitet för fredsbevarande är positiva processer som förtjänar omvärldens stöd. Samtidigt ryms på kontinenten en rad olika infallsvinklar och perspektiv på vad konflikthantering i Afrika innebär. AU söker anlägga ett regionalt perspektiv medan ECOWAS och SADC arbetar med att stärka kapaciteten för konfliktförebyggande och krishantering inom sin subregion. Att skapa en hållbar struktur för inter-afrikansk konflikthantering, från förebyggande till fredsbevarande, är en stor utmaning inför framtiden. Ökad samverkan men också tydligare rollfördelning mellan AU och de subregionala organisationerna samt med FN är viktiga led i detta.

3.2.8 Latinamerikanska säkerhetsarrangemang

Genom Riopakten år 1947 har alla stater på västra halvklotet förbundit sig att ingripa till varandras försvar om säkerheten hotas. Rio-pakten och den därtill knutna organisationen OAS (Organization of American States) omfattar alla stater i regionen utom Kuba. Hösten 2002 sade emellertid Mexiko upp traktaten. Det är ovisst vad mexikanerna tänker sig i stället, och man kan förmoda att åtgärden bör ses i ljuset av deras bilaterala diskussioner med USA. Det har förekommit ansatser till säkerhetspolitiska grupperingar utan Förenta staternas medverkan (Contadora-initiativet och Riogruppen), men deras betydelse har varit övergående. I gengäld har OAS kommit att spela en mer aktiv roll.

Med Tlatelolco-traktaten (1967) om en kärnvapenfri zon och icke-spridningsavtalet NPT är hela regionen kärnvapenfri (även Kuba har numera tillträtt NPT). Ett uppmärksammat uttalande av den nye brasilianske forskningsministern kan inte tas till intäkt för någon förestående förändring på den punkten. Den långvariga spänningen mellan de regionala stormakterna Brasilien och Argentina försvann i slutet av 1980-talet i samband med att demokratin återupprättades och att båda avstod från sina kärnvapenplaner.

Helt nyligen har Andinska paktens medlemsländer undertecknat ett ambitiöst dokument om säkerhetspolitiken, den s.k. Lima-överenskommelsen (El Compromiso de Lima), vars innebörd och räckvidd dock återstår att analysera.

Kommersiella subregionala arrangemang kan också bidra till att minska konflikthanledningarna i respektive område (NAFTA, Mercosur, Andinska pakt, Karibien och Centralamerika). Både Mercosur och Andinska pakt har på senare år inkluderat demokratiklausuler avsedda att stöta ut varje medlemsstat som överger det demokratiska statskicket. Därmed har just detta kriterium, som fanns redan från början i Rio-pakten, vunnit i styrka.

Militärt samarbete och dito utbildning leds i stor utsträckning av USA och utgör ett viktigt instrument för politiskt inflytande i regionen. Exporten av krigsmateriel från Nordamerika är också betydande. USA:s bistånd till regionen är nästan undantagslöst

militärt. Flera subregionala samövningar har genomförts på initiativ av USA och med nordamerikansk ledning.

Ansatser till militärt samarbete mellan i första hand Argentina, Brasilien och Chile har förekommit på senare år. Bilateralt (framför allt Argentina-Chile) har, förutom traditionella besöksutbyten, flera stabsöverläggningar ägt rum och samtal förs om samövningar med flotta och arméförband. Övningarna ställs dock oftast in p.g.a. penningbrist. Ansatser till militärindustriellt samarbete – tillverkning och underhåll – förekommer också (Chile-Brasilien, Chile-Argentina, Argentina-Brasilien).

På svenskt och spanskt initiativ har ett parlamentarikersamarbete inletts mellan EU och Centralamerika i syfte att begränsa och kontrollera handeln med lätta vapen. Projektet har länkats till FN:s regionala nedrustningsorgan i Lima.

Några långvariga gränskonflikter har på senare år kunnat avföras från dagordningen. Så har tvisten om världens längsta landgräns, den mellan Argentina och Chile, blivit löst till ömsesidig belåtenhet. Gränsdragningsproblemen mellan Ecuador och Peru ledde till ett kortvarigt krig år 1996 men har därefter klarats ut. Några av gränsfrågorna i Centralamerika (Nicaragua-Costa Rica, Nicaragua-El Salvador, Honduras-Guatemala) har också fått en lösning.

Kvar finns en tvist mellan Colombia, Nicaragua och Honduras om några karibiska öar; mellan Guatemala och Belize om landgränsen; mellan Venezuela och Colombia om land- och sjögräns; mellan Venezuela och alla dess grannar om en liten ö långt norr om det sydamerikanska fastlandet; Venezuelas historiska anspråk på Guyana om Esequibo-området, och Bolivias och Perus anspråk på territorier som de förlorat till Chile i slutet av 1800-talet. Även om de tidvis orsakar irritation och kan användas för att distrahera väljare, lär ingen av dessa tvister idag innebära hot om väpnad konflikt.

Inomstatliga konflikter är sedan länge viktigare hot mot säkerheten i Latinamerika än de mellanstatliga. Även här har dock viktiga förbättringar inträtt. Gerillakrigen i Centralamerika har upphört, och ingenting talar för att de skulle vara på väg att återupptas. Än återstår dock mycket att göra innan situationen i Guatemala blivit

normaliserad; fortsatt FN-närvaro lär bli nödvändig (MINUGUA). De båda gerilla-organisationerna i Peru har avväpnats och deras ledare fångslats. Det kubanska stödet till upprorsrörelserna i regionen har upphört.

Nya hot har också vuxit fram. I Paraguay, vid gränsen till Argentina och Brasilien, har Ciudad del Este blivit ett centrum för globaliserad kriminalitet – immaterialrättsbrott, narkotikahandel, vapensmuggling och terrorism. Ett intensifierat polissamarbete mellan de tre länderna har inte fått bukt med problemet, som alltmer uppmärksammas också av de militära underrättelsetjänsterna.

Återstår Colombia, där den väpnade konflikten med gerillaorganisationerna har förvärrats av narkotikaintressen och av paramilitära grupper. Den fredsprocess som stöddes av Förenta staterna och flera EU-länder, bland dem Sverige, har stagnerat. En förhandlingslösning framstår emellertid som den enda möjliga på denna konflikt som pågått i mer än fyrtio år.

Konflikten i Colombia skapar oro längs gränserna, och grannländerna fruktar att med tiden dras in i ett krig som snart nog kan trappas upp med allt större stöd från Washington. Fastän gerillan alltmer spiller över i Ecuador och Venezuela, förblir detta dock tillsvidare ett lokalt gränsproblem. Den politiska instabiliteten i dessa båda länder, som redan föranlett flera kupper och kufförsök, har i allt väsentligt inhemska orsaker. För att undvika ett inbördeskrig i Venezuela söker OAS:s generalsekreterare att medla mellan regimen och oppositionen. Nyligen har en internationell vängrupp bildats i samma syfte av Brasilien, USA, Mexiko, Chile, Spanien och Portugal.

4 Norden och närområdet

4.1 Östersjöregionen efter EU- och Nato-utvidgningarna

Östersjöregionen har under de senaste åren förvandlats till en av Europas mest dynamiska regioner med ett allt närmare politiskt och ekonomiskt samarbete. Den säkerhetspolitiska situationen i regionen är stadd i fortsatt positiv och dynamisk omvandling, som kännetecknas av en ökande integration. De tre säkerhetspolitiskt centrala integrationsprocesserna är utvidgningarna av Europeiska unionen och Nato, samt utvecklingen av Rysslands förhållande till EU, Nato och USA.

Även om utvidgningen av Nato i första hand skall ses som en politisk förändring av Europas säkerhetspolitiska karta är den självfallet även av stor strategisk och militär betydelse generellt på den europeiska kontinenten. Den kommande utvidgningen medför till skillnad från de föregående utvidgningarna även genomgripande förändringar i Sveriges närområde. Ett Nato-medlemskap för Estland, Lettland och Litauen, utgör ett led i en fundamental strategisk förändring i norra Europa. Natomedlemskapet medför inte någon utplacering av kärnvapen eller stationering av militära trupper från andra Natoländer i de nya medlemsländerna. Utvecklingen mot ett Östersjöområde som präglas av säkerhet, stabilitet, samarbete och västerländska värderingar fortsätter. USA:s inflytande, politiska och militära engagemang i området kan öka något i det korta tidsperspektivet, medan det förefaller sannolikt att den amerikanska administrationens fokus därefter förskjuts till andra områden som t.ex. Centralasien och Mellanöstern. I utbyte torde USA initialt få stöd av de nya Nato-medlemmarna i för USA viktiga europeiska frågor – ett inflytande som kan vara särskilt värdefullt när EU utvidgas till dessa länder.

Estland, Lettland och Litauen torde öka sin förmåga att bidra till ESFP i takt med att erfarenheter från Natosamarbetet slår igenom i respektive lands försvarsstruktur.

Den europeiska och euroatlantiska integrationen har stor betydelse såväl säkerhetspolitiskt som ekonomiskt. Att våra grannländer själva kan välja sin säkerhetspolitiska väg är viktigt både ur principiell synvinkel och för att det ger dem ökad trygghet.

Länderna blir medlemmar i organisationer som bygger på en värdegemenskap, och Östersjöregionen blir fast förankrad i europeiska och euroatlantiska säkerhetsstrukturer. Detta bidrar till att bibehålla ett långsiktigt amerikanskt engagemang i norra Europa.

Utvidgningarna sker samtidigt som ett allt närmare samarbete utvecklas mellan Ryssland och EU, Nato respektive USA, vilket också stärker stabiliteten i Östersjöområdet och hela Europa. Ryssland har de facto accepterat medlemskap i Nato för Estland, Lettland och Litauen. Det nya Nato-Rysslandsrådet, där Ryssland och Natoländerna deltar på lika villkor och samarbetar på betydligt större bredd än tidigare, har potential för att utveckla ett förtroendefullt och givande samarbete. De inledande erfarenheterna av rådets arbete är positiva. Hur stark denna nya relation mellan Ryssland och Nato respektive USA egentligen är och vilka prövningar den kan utstå är ännu för tidigt att bedöma. Relationen mellan Ryssland och USA bygger delvis på ett personligt samförstånd mellan de båda presidenterna Putin och Bush, men även på en politisk viljeinriktning.

Även de bilaterala relationerna i närområdet kan komma att påverkas av utvidgningsprocesserna. Polen och Ryssland har efter Polens Nato-inträde 1999 etablerat en bättre relation än någon gång tidigare. Det finns för närvarande vissa positiva tendenser även i relationerna mellan å ena sidan Estland, Lettland och Litauen och å andra sidan Ryssland. Mycket talar för att de tendenserna kan komma att förstärkas när dessa tre länder blir medlemmar i EU och Nato. De bilaterala relationerna mellan de tre länderna och Ryssland blir då i hög grad del av relationerna EU-Ryssland och Nato-Ryssland.

Med denna bakgrund är det naturligt att det säkerhetsrelaterade samarbetet i Östersjöområdet utökats och fördjupats de senaste åren. Detta gäller i hög grad det nordiska samarbetet på det säkerhetspolitiska området. Det omfattar idag i stora delar även Estland, Lettland och Litauen. Finland och Sverige har ett särskilt nära säkerhetspolitiskt samarbete. Sverige deltar också aktivt i Arktis-, Barents-, och Östersjösamarbetet, och bidrar till EU:s Nordliga dimension.

EU-utvidgningen kommer att ytterligare förstärka banden runt Östersjön och innebär en integrering av Estland, Lettland, Litauen och Polen i europeiska strukturer och marknader. Ett fritt flöde av människor, kapital och varor binder samman länderna i regionen, och bidrar till välbefinnande och frihet. Samtidigt torde EU-utvidgningen innebära att Östersjöländernas säkerhetsintressen i än högre grad blir sammanfallande, och att skiljelinjen mellan interna och externa säkerhetshot blir allt mindre tydlig. Dels torde varje konflikt eller större kris – civil eller militär – komma att påverka övriga medlemsländer (genom t.ex. störda handelsströmmar, skadad infrastruktur eller valutaspekulationer) på ett sådant sätt att detta skulle bli en angelägenhet för Unionen, dels torde den politiska solidariteten inom EU i ett krisläge kräva ett engagemang från alla medlemsstater.

PFF-samarbetet i Östersjön har ökat successivt under senare år. Genom inbjudan till Estland, Lettland och Litauen att bli medlemmar i alliansen kan dock intresset komma att minska för den typ av övningsverksamhet som bedrivits hittills i Östersjöområdet inom ramen för PFF. Vid sidan av detta utgör emellertid PFF ett ramverk för förtroendeskapande åtgärder i vårt närområde inkluderande även Ryssland, USA och andra länder. Det förstärkta PFF-samarbetet på senare år har sammanfallit med att USA ökat sitt engagemang i Östersjöregionen. En annan aspekt av USA:s engagemang har varit ett utökat och nära samarbete med Sverige i Östersjöfrågor. USA:s närvaro och engagemang i vårt närområde, även efter en Nato-utvidgning till Estland, Lettland och Litauen, är av central betydelse.

4.2 Sveriges nordiska grannländer

4.2.1 Finland

Ett fortsatt nära samarbete mellan Sverige och Finland i säkerhetspolitiska frågor tillmäts stor betydelse. De viktigaste aktörerna i Finlands säkerhetspolitiska omgivning torde jämte Sverige framgent vara EU, Nato, USA och Ryssland.

Under det senaste året har säkerhets- och försvarspolitik debatterats och diskuterats mer allmänt och öppet än kanske någon gång tidigare i finländsk historia. I synnerhet har Finlands militära alliansfrihet debatterats flitigt i media. Trots debatten ter sig en ansökan om Natomedlemskap i närtid som mindre sannolik att döma av uttalanden från republikens president, statsminister och utrikesminister. Presidenten Tarja Halonen har uttalat vid ett flertal tillfällen att Finland i dagsläget inte har behov av ett Natomedlemskap. Ett enhälligt försvarsutskott menade i sitt uttalande om försvarsredogörelsen att den militära alliansfriheten har ett mervärde för Finland och att Estlands, Lettlands och Litauens eventuella inträde i Nato inte ger Finland någon anledning att ansluta sig till Nato.

I juni 2002 kom regeringspartierna och oppositionspartierna överens om att tillsätta en politiskt sammansatt säkerhetspolitisk uppföljningsgrupp. Sju riksdagspartier är representerade i gruppen där även sakkunniga tjänstemän från utrikes- och försvarsministeriet ingår. Gruppens uppgift är att diskutera förändringar i Finlands säkerhetspolitiska verksamhetsmiljö. Regeringen svarar för att gruppen får all den information den behöver och att den kan höra experter från utrikes- och säkerhetspolitikens område. Gruppen är avsedd att verka som längst t.o.m. att regeringen lämnat nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse till riksdagen år 2004.

För Finland utgör EU:s utvidgning ett viktigt medel för att befästa säkerheten och stabiliteten i närområdet, och det är därför av stor betydelse att tidtabellen hålls. EU:s krishanteringsförmåga och utvecklandet av ESFP prioriteras av Finland. Även Natoutvidgningen anses bidra till stabiliteten och säkerheten i

regionen. Fortsatt samarbete med Nato inom ramen för EAPR är centralt för Finland. Bl.a. har översyn av möjligheten till "Host Nation Support" vid flygfält och hamnar anmälts som ett PARP-mål.

Finland följer utvecklingen i Ryssland noggrant, och en viktig fråga att analysera just nu är de långsiktiga konsekvenserna för Finland av det intensifierade samarbetet mellan Ryssland och Nato/USA. Från finskt håll är det angeläget att Ryssland knyts närmre EU och unionens Rysslandsstrategi genom den nordliga dimensionen, lanserad av Finland under det finländska EU-ordförandeskapet, som instrument för arbetet.

Finland bedömer dock alliansfrihetens och det militära samarbetets ändamålsenlighet kontinuerligt i takt med att förändringar i omvärlden sker. Rätten och möjligheten att, i enlighet med FN-stadgan begära hjälp utifrån, betonas om de egna försvarsresurserna skulle vara otillräckliga. Finlands parlament satte i slutet av december 2001 slutpunkten för beredningen av 2001 års säkerhets- och försvarspolitiska kontrollstation. Riksdagens utlåtande då innebar inte några avgörande principiella förändringar av riktlinjerna för den säkerhets- och försvarspolitik som fastställdes i 1997 års redogörelse. De större säkerhetspolitiska och försvarspolitiska vägvalen och bedömningarna kommer i stället att göras i ljuset av nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse, som skall vara färdigställd 2004.

Försvarsbudgeten för år 2002 uppgick till 1 716 miljoner euro, vilket utgjorde cirka 1,28 % av den prognostiserade BNP:n för 2003. Tyngdpunkten i planeringen av försvaret skall vara förmåga att förhindra och avvärja strategiskt överfall. De viktigaste utvecklingsmålen för Finlands försvar och militära krishantering under kommande planeringsperiod är att skapa förmåga att förhindra strategiskt överfall, att utveckla en interoperabilitet som svarar mot Natostandard och EU:s militära krishantering, samt att utveckla ett försvarssystem som uppfyller försvarets behov.

4.2.2 Danmark

Den transatlantiska gemenskapen är av fundamental betydelse för Danmark. Frågan om det amerikanska missilprogrammet och

utnyttjandet av Thule-basen på Grönland har genom utvecklingen det senaste året blivit mindre prekär för Danmark.

Danmark kan på grund av sitt försvarsförbehåll tillsvidare inte delta i militär krishantering inom EU:s ram. Även om det finns starka krafter för att genom en folkomröstning upphäva förbehållet talar f.n. mycket för att det kan komma att dröja något.

I Östersjöområdet är det tri-lateral dansk-tysk-polska samarbetet inom Natos ram och med högkvarter i Stettin av stor betydelse för Danmark. Som framtida Nato-medlemmar kan Estland, Lettland och Litauen, dock med reservation för deras begränsade resurser, få en stärkt relation till det nu tri-lateral samarbetet. Enligt innevarande danska försvarsbudget kommer nuvarande värdemässiga nivå för det militära stödet till Estland, Lettland och Litauen att bestå de närmaste åren. De danska insatserna är i hög grad inriktade på att förbereda medlemskap i Nato för länderna i fråga. I takt med att integrationsprocessen fortgår, ändras stödets innehåll.

Innevarande danska försvarsbeslut - gällande åren 2000 till 2004 - bygger på en bred uppgörelse mellan Folketingets samtliga partier utom Dansk Folkeparti och de båda partierna på vänsterflygeln (Socialistisk Folkeparti och Enhedslisten) och innebär en fortsatt omställning med en tonviktsförskjutning från territorialförsvar till internationell krishantering. Förpliktelserna som följer av Natomedlemskapet är dock fortsatt centrala. Omställningen innebär en viss, successiv reduktion av personalstyrkan, inkl. värnpliktiga. Försvarsbudgeten uppgår till omkring 1,5 procent av BNP, och kommer, enligt det av regeringen nyligen presenterade budgetförslaget, att reellt minska något de närmaste åren. Samtidigt tvingas den danska försvarsmakten till besparingar om närmare en miljard danska kronor under 2003 och 2004 för att försvarsbudgeten skall gå ihop vid utgången av år 2004. Anledningen till sparkravet är att uppgifterna som ålagts den danska försvarsmakten inte stått i proportion till den ekonomiska ram som tilldelats för budgetåret 2002, varför försvarsmakten förbrukat närmare en miljard danska kronor utöver tilldelad ram. Regeringen har dock accepterat vissa tilläggsmedel, som ett resultat av att det internationella engagemanget blev större än planerat under 2002. Detta skedde trots att motsvarande omkring 800 miljoner svenska kronor avsatts årligen för internationella insatser.

På materielanskaffningsområdet är helikopterinköp, ubåtsprojektet Viking i samarbete med Sverige och visst stöd för utvecklandet av ett nytt stridsflygplan med multirollfunktion, det amerikanska Joint Strike Fighter (JSF), centrala projekt. Danmark har dock inte förbundit sig att införskaffa vare sig Viking eller JSF.

Diskussionerna inför nästa försvarsbeslut i Danmark har ännu inte påbörjats. En eventuell förskjutning i den transatlantiska bördefördelningen bildar utgångspunkt för överenskommelsen gällande fr.o.m. år 2005. Åtgärder för en fortsatt omställning till internationella insatser och bidrag till terrorismbekämpning är att vänta.

4.2.3 Norge

Norges medlemskap i Nato utgör grundvalen för landets säkerhets- och försvarspolitik. Den transatlantiska länken betonas. De nya samarbetsmönster som har utkristalliserat sig som ett resultat av händelserna i USA den 11 september 2001 - med ökad samverkan i kampen mot terrorism mellan USA, EU och Ryssland - har inverkat positivt på Norges säkerhetspolitiska situation. Den traditionella hotbilden för norsk del, invasion österifrån, är nu kraftigt nedtonad. Norge räknar under överskådlig framtid inte med något militärt hot från Ryssland. Skyddet av de egna naturresurserna prioriteras i den norska säkerhetspolitiken.

I frågor där oenighet råder sedan länge - exempelvis kring frågan om gränsdragningen i Norra Ishavet, tillämpningen av Svalbardtraktaten och den norska radarn i Vardö väster om Murmansk - är siktet inställt på politiska lösningar. Det allt aktivare samarbetet mellan Ryssland och USA anses även ha bidragit till att skapa en samarbetspotential för att diskutera multilaterala lösningar av frågor där Norge och Ryssland tidigare försökt gå fram på bilateral väg. Detta är en utveckling som välkomnas av Norge, liksom närmandet mellan Ryssland och Nato. Sammantaget anses Norges bilaterala relationer med Ryssland vara de bästa i modern tid.

Med minskad roll för territorieförsvaret läggs i Norge i stället ökad vikt vid terroristbekämpning och engagemang i internationella krishanteringsoperationer, bl.a. i Afghanistan och på

Balkan. För att försvaret skall kunna klara sina nya åtaganden, bl.a. stora materialanskaffningsprojekt, har ett fast budgetbelopp om 118 miljarder norska kronor med öknings i nominella tal bestämts för perioden 2002-2005.

Natos ändrade ledningsstruktur - som bl.a. innebär färre och mindre betydande Nato-staber och därmed minskad närvaro av utländska högre officerare i Norge - har tidvis framkallat farhågor om att Norge riskerar att marginaliseras i samband med Natos utvidgning. Så länge säkerhetsgarantierna enligt artikel 5 inte ifrågasätts är denna fråga kanske mer av symbolisk karaktär för Norge. Norge är i grunden positivt till Natos utvidgning.

Norge eftersträvar ett nära samarbete med EU-kretsen i ESFP-frågor och stöder EU:s utveckling av en egen krishanteringsstyrka. Norge anser att det finns ett stort behov av en stärkt militär och civil europeisk krishanteringsförmåga. Norska styrkebidrag har också anmälts till sådana EU-ledda insatser. Framväxten av en sådan kapacitet väntas bl.a. kunna bidra till en jämnare transatlantisk bördefördelning. I sin dialog med EU om utrikes-säkerhets- och försvarspolitiska frågor försöker Norge lägga vikt vid att dess Nato-intressen beaktas, så att inte alltför många beslut som påverkar Norge på dessa områden tas i ett forum där landet saknar politiskt inflytande.

En större förändring av den högsta ledningen för den norska försvarsmakten genomförs med start i augusti 2003 efter Stortingets beslut att lägga ned Forsvarets Overkommando och integrera de politiska och militära ledningsnivåerna i en gemensam strategisk ledningsfunktion (SL). Den nya Forsvarsstaben (FST) samlokaliseras med Forsvarsministeriet för att möjliggöra en bättre och effektivare samordning av verksamheten. Den nya organisationen skall vara intagen senast vid utgången av år 2004.

4.2.4 Island

Grundval för den isländska säkerhetspolitiken är medlemskapet i Nato och det bilaterala försvarsavtalet med USA från år 1951. Avtalet ses över vart femte år och skulle ha omförhandlats 2001 men det har ännu inte skett beroende på att en ny amerikansk administration som avser se över politiken på detta område tillträtt,

samt att USA fokuserar på antiterroristbekämpning efter händelserna i USA i september 2001. Det är sannolikt att USA önskar reducera sin militära närvaro ytterligare i Keflavik bl.a. med hänvisning till satellitövervakningen och att man snabbt skulle kunna förstärka Iceland Defence Force vid behov. Island hävdar å sin sida att en ytterligare reduktion av den amerikanska närvaron skulle underminera försvarsavtalets trovärdighet. Sonderande tjänstemannakontakter mellan USA och Island har tagits men ännu föreligger inga besked om när politiska förhandlingar kan inledas.

Den amerikanska basen utgör kärnan i Islands försvar och har f.n. en numerär om cirka 1600 personer (varav hälften med militär bakgrund) plus en andel roterande personal. Basen används i första hand i utbildningssyfte. Fyra jaktplan av typen F 16 på utbytesbasis, några spaningsplan typ PC-3 Orion, radar- och kommunikationsinstallationer samt hamnanläggningen är de viktigaste komponenterna på basen. Med familjemedlemmar, korttidsbesökare och isländska anställda är basen en internationell stad med cirka 5000 invånare eller motsvarande den tolfte största staden på Island.

Island betonar Natomedlemskapet. Landet var värd för Natoländernas utrikesministermöte våren 2002. Vid Prag-mötet i november 2002 deltog Island på högsta nivå och gav uttryckligt stöd till de amerikanska förslagen samt utlovade omedelbart flygtransporter för 300 miljoner ISK till Natoinsatser. Lyhördhet mot USA och sammanhållning inom Nato är ledstjärnor för Island, vilket t.ex. visades i samband med förhandlingarna i februari 2003 om Nato-resurser skulle ställas till Turkiets förfogande eller inte.

Sedan år 2000 pågår uppbyggnad av en civil grupp för internationell krishantering som skall bestå av 50 personer till år 2006 (vilket innebär att minst dubbelt så många kommer att utbildas). Kostnaden beräknas uppgå till 500 miljoner ISK per år. En nordatlantisk försvarsövning respektive en katastrofövning inom PFF genomförs vartannat år. Sammanlagt budgeterade anslag för säkerhetsrelaterad verksamhet uppgår till cirka 0,2 av BNP.

Säkerhetspolitiken kompletteras med aktiv utrikespolitik. En målsättning är att inta en plats i FN:s säkerhetsråd åren 2009-10. Medlemskapet i EFTA (och därmed EES-avtalet), OSSE, andra FN-organ, Europarådet, det nordiska samarbetet, olika organ för

marina resurser, ordförandeskapet år 2003 i Arktiska rådet, Barentsrådet, den nordliga dimensionen m.fl. är några av de viktigaste komponenterna för isländskt multilateralt samarbete.

4.2.5 Nordiska rådet

Sedan år 1997 diskuteras säkerhetspolitiska frågor vid Nordiska rådets sessioner. Det tar sig uttryck i att de nordiska ländernas utrikes- och försvarsministrar lämnar gemensamma redogörelser vid rådets sessioner och deltar i den efterföljande debatten. I de nordiska försvarsministrarnas gemensamma redogörelse för år 2002 framhölls bl.a. det nordiska samarbetets ökade relevans på säkerhets- och försvarsområdet mot bakgrund av den förändrade hotbilden, samt den dynamik och bredd som idag präglar det nordiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet. Oavsett de nordiska ländernas olika val av säkerhetspolitiska lösningar, finns en rad samarbetsområden såväl bilateralt, som multilateralt. Av särskild betydelse är det utvidgade samarbetet med övriga länder kring Östersjön, särskilt Estland, Lettland och Litauen. Deltagandet av dessa länder har vitaliserat det nordiska samarbetet.

4.2.6 Arktiska rådet

Arktiska rådet etablerades år 1996 efter att föregåtts av visst samarbete mellan de arktiska länderna under fem år dessförinnan. Medlemmar är de fem nordiska länderna, Ryssland, USA och Kanada. Som permanenta medlemmar (Permanent Participants) deltar representanter för sex ursprungsfolksorganisationer. De permanenta medlemmarna deltar aktivt i arbetet på alla nivåer och utnyttjar sin möjlighet att på hög nivå föra fram och driva sina ståndpunkter. I Rådets möten deltar även ett 20-tal observatörer, däribland Storbritannien, Nederländerna, Frankrike och Polen samt ett antal NGO:s.

Arktiska rådet är en stabiliserande faktor, ett forum där berörda länder fritt och på hög nivå kan överlägga i dessa gemensamma frågor. Förankringen är god även bland de folkvalda. Arktiska parlamentariker träffas vart annat år och ger rådet ett kraftfullt och verksamt stöd samt ett inflöde av uppslag och förslag till aktiviteter. Ambitionen att väva in Ryssland i arbetet och få ett

levande engagemang därifrån synes ha lyckats väl, då Ryssland är intresserade av ordförandeskapet i rådet efter Island år 2004.

4.2.7 Östersjöstaternas råd

Östersjöstaternas råd – The Council of the Baltic Sea States (CBSS) – utgör en viktig organisation för att främja arbetet inom demokratisk utveckling och etablering av väl förankrade och fungerande civila strukturer. CBSS har i dag följande medlemmar: Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige, Tyskland och Europeiska kommissionen.

Det samarbetsområde inom CBSS som berör civil säkerhet och beredskap benämns civil säkerhet. Området omfattar egentligen tre programområden; räddningstjänst, katastrof- och krishantering samt övervakning. CBSS har också identifierat ett antal huvudspår för den fortsatta inriktningen inom området civil säkerhet, nämligen forskning, räddningstjänst, övervakning, gräns- och kustbevakningssamarbete, införande av larmnummer 112 samt miljöfarligt avfall. En utveckling i riktning mot att skapa en gemensam ram för räddningstjänsten inom CBSS har påbörjats, som också på sikt skulle kunna stärka räddningstjänstsamarbetet inom EU. Projektet benämns Euro-Baltic och syftar till att vara ett samarbetsforum för Östersjöländernas räddningstjänster.

4.2.8 Barentsrådet

I Barentsrådet samarbetar de nordiska länderna och Ryssland med Europeiska kommissionen om utvecklingen i Barentsregionen. Ordförandeskapet roterar mellan Finland, Norge, Ryssland och Sverige. Ryssland har varit ordförande två gånger. F.n. är Sverige ordförande. I januari 2003 markerades Barentssamarbetets 10-årsjubileum med ett statsministermöte.

Barentsregionen omfattar numera 13 län, varav fem i Ryssland. Länens ledare möts i Regionrådet. Täta kontakter mellan förvaltningarna ökar den ömsesidiga förståelsen. I nära samverkan med regeringskanslierna pågår aktivt myndighetssamarbete inom bl.a. tull, räddningstjänst, hälsovård, och miljöpolitik för att lösa regionens problem och minska klyftorna mellan Ryssland och

Norden. Många hundra gemensamma projekt har genomförts. År 2001 genomfördes en stor övning i PFF:s anda, "Barents Rescue 2001", där räddningstjänstsamarbete för skydd av civilbefolkning mot radioaktiv strålning övades. Uppföljning av erfarenheterna sker nu inom Barentsrådet.

5 EU och Nato - utvidgning och fördjupat samarbete

5.1 EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) har under senare år kontinuerligt stärkts. Politiska, diplomatiska och ekonomiska verktyg (handelsrelationer, sanktionsmöjligheter, bistånd etc.) ger i kombination med nya militära och civila krishanteringsinstrument EU en unik bredd i sin potential att förebygga och hantera kriser. Politisk enighet och en mer effektiv samordning av EU:s olika verksamheter är viktiga faktorer för att skapa en effektiv gemensam politik.

På det institutionella planet har tidigare viktiga steg tagits för att stärka EU:s utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Strukturen i Bryssel består idag av flera element. Den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och en särskild kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), har varit instrumentella för att fokusera diskussionerna rörande GUSP, inklusive utvecklingen av instrument för konfliktförebyggande och krishantering. Militärkommittén och Kommittén för civila aspekter på krishantering, (Civilkommittén), har skapat förutsättningar för en uppbyggnad av krishanteringsinstrumenten. Därtill kommer en analysenhet för politisk planering och tidig förvarning. Samtidigt har kapacitet byggts upp inom rådssekretariatet i synnerhet på det militära området genom inrättandet av EU:s militära stab. Genom ikraftträdandet av Nice-fördraget kodifieras och preciseras KUSP:s roll. Efter rådets bemyndigande kan KUSP fatta bindande beslut om den politiska kontrollen och den strategiska ledningen av en krishanteringsinsats.

Genom etablerandet av en krishanteringsförmåga skaffar sig EU nya instrument för att hantera uppkomna kriser. Förväntningarna på EU och dess medlemsländer att ingripa med såväl civila som militära medel i kriser och konflikthärdar runt om i världen ökar i takt med EU:s växande politiska roll på utrikes- och säkerhetspolitikens område. Medlemsländerna har därmed fått ett ökat politiskt ansvar att gemensamt förebygga och hantera kriser, såväl militärt som civilt. Den kanske största utmaningen för EU:s del ligger i att demonstrera den politiska viljan att använda sig av de nya instrumenten.

En översyn av EU:s strukturer är förutsedd genom det pågående konventets arbete och i den kommande regeringskonferensen. Det väsentliga är att en grundstruktur nu finns som ger EU förmåga att, utifrån framtagna handlingsalternativ, fatta strategiska beslut om militära och/eller civila insatser, samt att utöva den politiska kontrollen och strategiska ledningen av sådana operationer.

5.1.1 GUSP:s roll i kampen mot terrorism

EU har vidtagit omfattande åtgärder inom ramen för första och tredje pelaren för att förebygga och motverka terrorism. Samtidigt är det yttersta syftet för GUSP inom andra pelaren att "skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet" samt att "på alla sätt stärka unionens säkerhet". Inom ramen för GUSP är därför den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP), vari EU:s krishanteringsförmåga ingår, ett av flera instrument för EU:s övergripande strävan att förebygga och bidra till lösningar av regionala konflikter och därmed undanröja grogrund för internationell terrorism. Särskilt tydligt yttrar sig det i möjligheterna att i den politiska dialogen som EU för med andra länder vara pådrivande för fördjupade ansträngningar i kampen mot terrorism, likväl som icke-spridning och vapenkontroll. Häri ingår också att kunna bistå andra länder i deras ansträngningar för att mer effektivt kunna hantera det hot som internationell terrorism utgör.

5.2 EU:s säkerhets- och försvarspolitik, ESFP

5.2.1 Institutionella aspekter

De säkerhetspolitiska strukturerna håller fortfarande på att finna sina respektive roller inom givna mandat. EU:s första krishanteringsövning CME 02 visade på brister i koordinering och samordning mellan civila och militära funktioner vid en insats. Vidare utveckling krävs även vad avser förhållandet till tredje land och andra organisationer, främst Nato, vid genomförandet av en insats. Principer för hanteringen av information mellan olika institutioner och mellan institutionerna och medlemsstaterna saknas till del, vilket kan begränsa möjligheterna för EU att använda olika analysfunktioner. Sammantaget kan detta hämma utvecklingen av den reella förmågan att utföra insatser i närtid. Arbetet går dock vidare inom alla dessa områden bl.a. genom nya krishanteringsövningar och utveckling av metoder för samarbete.

Rådet utövar kontrollen över ESFP och är beroende av att dess organ tilldelas tillräckliga resurser och ges tillräckliga mandat för detta arbete. Rådssekretariatet har ett antal viktiga uppgifter vad gäller planering av insatser, samverkan med andra organisationer etc. I dagsläget är det, p.g.a. det roterande ordförandeskapet, dock sekretariatet som många gånger står för kontinuiteten i policyarbetet.

Samtidigt är delar av rådssekretariatet svaga, t.ex. består den nya polisenheten endast av några få personer och har därmed knappast resurser och mandat att klara sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Överhuvudtaget måste den civila sidan, inte minst på grund av komplexiteten i de civila instrumenten, tilldelas tillräckliga resurser för att kunna planera och koordinera civila insatser. Alternativet är att den civila krishanteringsförmågan inom andra pelaren i högre grad kommer att tas över av Kommissionen varvid det skulle bli ännu svårare att uppnå en samordnad politik mellan de civila och militära verktygen. Sammantaget måste dock medlemsstaterna göra en avvägning mellan att stärka rådsfunktionerna och se till att dessa institutioner inte blir så starka att de blir en "extra medlemsstat".

EU:s komparativa fördel relativt andra krishanteringsorganisationer brukar sägas vara att Unionen kombinerar flera olika verktyg för krishanteringsinsatser: politiska, humanitära, ekonomiska, polisiära, militära etc. EU:s förmåga att utnyttja denna fördel är dock beroende av ett smidigt samarbete mellan samtliga inblandade organ och institutioner. Relationen mellan Kommissionen, som kontrollerar stora delar av de civila insatserna, och Rådet, som kontrollerar de militära, polisiära och vissa civila insatser, har varit och är komplicerad. EU:s krishanteringsövning CME 02 visade på delar av problemen liksom de förberedelser inför konkreta insatser som gjorts under år 2002. De relativt svaga civila funktionerna inom rådssekretariatet kan också innebära att det är svårt för dessa att orka med att genomföra koordinering med andra funktioner.

Det danska ordförandeskapet drev under hösten 2002 på utvecklingen av EU:s förmåga till civil samt civil-militär samverkan och koordination. En process påbörjades för att utveckla konkreta arrangemang för såväl samordning på den övergripande strategiska nivån i Bryssel som samverkan på den operativa/taktiska nivån i insatser. Målsättningen är att uppnå en ökad samstämmighet i unionens insatser.

5.2.2 Militär krishantering

I enlighet med EU:s övergripande styrkemålsättning för militär förmåga (EU Headline Goal) skall EU år 2003 vara i stånd att inom 60 dagar sätta in en militär styrka om upp till 50 000-60 000 soldater, samt relevanta sjö- och flygstridskrafter för krishanteringsinsatser. Dessa styrkor skall kunna underhållas i ett år och klara av hela skalan av de s.k. Petersberg-uppgifterna, dvs. humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder. Styrkan skall i första hand kunna verka i Europa och dess närhet men även globalt. En särskild s.k. översynsmekanism skall inrättas för att följa och utvärdera uppbyggnaden av militär förmåga för krishanteringsuppgifter och därvid identifiera vilka framsteg som EU gör i detta avseende. Allt sedan Headline Goal formulerades vid toppmötet i Helsingfors år 1999 har medlemsstaterna arbetat med att i detalj fastställa vilka

resurser som krävs för att genomföra militära insatser och vilka resurser medlemsländerna kan ställa till EU:s förfogande.

Inom ramen för arbetet med EU:s uppbyggnad av militär förmåga för krishanteringsinsatser kommer planer att presenteras under år 2003 för hur de identifierade bristerna skall hanteras. Detta kommer att ställa krav på en utveckling av de processer som idag hanterar uppbyggnaden av militär förmåga. Medlemsstaternas vilja och möjlighet att bidra till att täcka dessa brister kommer att aktualiseras i samband med denna diskussion.

EU:s första militära krishanteringsinsatser kommer att ställa särskilt höga krav på ett framgångsrikt genomförande. En misslyckad insats skulle skada ESFP och unionens trovärdighet som krishanterare. Samtidigt är det troligt att just det faktum att EU genomför en operation kan leda till en snabbare utveckling av förmågan.

Europeiska rådet har vid flera tillfällen under åren 2001 och 2002 uttalat en beredskap att överta ansvaret för den Nato-ledda operationen i Makedonien under förutsättning att en överenskommelse mellan EU och Nato om lån av resurser m.m. (Berlin plus) har träffats. Efter rådets möte i Köpenhamn i december 2002 träffades en överenskommelse med Nato. I sin deklaration från mötet uttryckte därför stats- och regeringscheferna Unionens intention att snarast möjligt ta över insatsen i Makedonien och att se över möjligheterna att på sikt även ta över den Nato-ledda SFOR-styrkan i Bosnien.

5.2.3 Civil krishantering

Den civila delen av ESFP har utvecklats längs ett eget spår alltsedan Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999. De övergripande politiska frågeställningarna hanteras inom Civilkommittén. I huvudsak fyra prioriterade områden har identifierats (polis, rättsområdet, civil förvaltning och räddningstjänst) och tämligen långtgående målsättningar har ställts upp för samtliga dessa områden. Inom radssekretariatet har en särskild polisenhet organiserats.

Arbetet med att uppfylla de kvalitativa och kvantitativa målsättningarna har kommit längst på polisområdet. En viktig milstolpe i detta arbete kom när Rådet beslutade att från och med den 1 januari 2003 etablera Europeiska Unionens polisuppdrag i Bosnien-Hercegovina, (EUPM), i syfte att stärka uppbyggnaden av ett fungerande bosniskt polisväsende. Polisinsatsen i Bosnien-Hercegovina var den första krishanteringsinsats som beslutades inom ramen för EU:s arbete med att bygga upp såväl militär som civil krishanteringsförmåga. En fråga som fick en ordentlig skjuts framåt i och med detta var tredjelandsdeltagande i EU-ledda insatser. En krets av europeiska icke-EU-länder samt USA och Kanada bjöds in att delta i EUPM och flertalet av dessa har även erbjudit personal för deltagande i insatsen. Arrangemang för hur dessa tredje länder skall tillförsäkras insyn och inflytande har tagits fram. Beslutet att inrätta EUPM har även lett till att Civilkommittén, vars arbete främst varit inriktat på frågor om kapacitetsuppbyggnad, nu också fått en mer operativ roll.

Utvecklingen inom de fyra prioriterade områdena för civil krishantering

Medlemsstaterna skall till år 2003 kunna sätta in upp till 5000 poliser i internationella insatser. Samma år skall inom räddningstjänstområdet utvärderings- och samordningsgrupper om tillsammans 100 särskilt utvalda experter kunna skickas ut med mycket kort varsel. Dessutom skall räddningstjänststyrkor på upp till 2000 personer kunna skickas ut med kort varsel. Inom området stärkande av rättstaten skall 200 tjänstemän kunna ställas till EU:s förfogande för insatser i krisdrabbade områden. Vidare har medlemsländerna åtagit sig att till år 2003 inrätta en reserv av experter som kan åta sig uppdrag inom den civila förvaltningen i samband med krishanteringsoperationer och som vid behov kan placeras ut med kort varsel.

5.2.4 Civil-militär samverkan

Ett viktigt arbetsområde inom ESFP gäller s.k. civil-militär samverkan, som omfattar det övergripande ramverket för utveckling av koncept och procedurer för praktisk samverkan i planerings- och genomförandefasen av en krishanteringsinsats på politisk-strategisk nivå, liksom på fältnivå. Målsättningen är att stärka samverkan mellan militära och civila instrument liksom

mellan olika civila instrument. I första hand avses samverkan inom EU men det finns behov även av koncept och procedurer för hur Unionen skall samverka med andra aktörer, inklusive den omfattande mängden NGO:s som spelar en betydelsefull roll i krishanteringssituationer.

Behovet av förbättrad civil-militär samverkan har diskuterats inom EU alltsedan det seminarium på temat som anordnades i Ystad våren 2001. Frågekomplexet är behäftat med många svåra frågor, inte minst eftersom kravet på koordinering reser frågor om kompetensfördelning mellan unionens pelare och institutioner. Förbättrad koordinering krävs dock för att EU skall kunna använda sin fulla potential och verka med största möjliga trovärdighet och kraft i komplexa kriser och konflikter. Detta såväl om EU skall leda egna insatser som om EU skall bidra till insatser som leds av andra organisationer.

5.2.5 Uppbyggnaden av militär förmåga för krishanteringsoperationer

Medlemsländernas vilja och möjlighet att ställa militär förmåga till EU:s förfogande i enlighet med Headline Goal är ett avgörande prov för trovärdigheten i ESFP-projektet. Det finns alltså en rad allvarliga brister i förhållande till utpekade behov för Unionens krishanteringsförmåga. Samtidigt ökar endast ett fåtal medlemsstaters försvarsbudgetar substantiellt medan övriga medlemsländer inte aviserar någon ökning av utgifterna för försvarsområdet under en överskådlig framtid. På nationell nivå lider också många stater, inklusive Sverige, av betydande svårigheter att till rimliga kostnader få fram efterfrågad förmåga ur strukturer främst avsedda för det nationella försvaret. Till del handlar det också om medlemsstaternas politiska vilja att anmäla redan nu tillgängliga resurser och/eller ändra i beslutade materielprojekt och liggande försvarsplanering.

Problemen med otillräcklig militär förmåga inom vissa områden är inte unika för EU. Även inom Nato har under en lång period funnits betydande svårigheter att få framförallt de europeiska medlemsstaterna att omforma och strukturellt modernisera sina stridskrafter genom att bibehålla eller vid behov höja

försvarsbudgeten för att åstadkomma detta. I grund och botten är det samma militära förmåga som skall omformas i den ena eller andra riktningen oavsett vilken organisation som uttrycker behovet.

Emellertid ger det en starkt förenklad bild av verkligheten att säga att EU:s brister i militär förmåga främst beror på otillräckliga ekonomiska satsningar. Det handlar också om hur tillgängliga medel används. Det krävs troligen en diskussion kring hur de ekonomiska realiteterna – med begränsade försvarsbudgetar – kan fungera som drivkraft för nödvändiga och logiska förändringar av försvarsstrukturer och samarbeten på såväl europeisk som nationell nivå. Ett fullt ut gemensamt och integrerat europeiskt försvar är inte aktuellt, men utvecklingen synes gå mot att söka vägar mot en ytterligare koordinering inom nuvarande ramar. Åtgärder som diskuteras handlar t.ex. om samutnyttjande av resurser, om arbetsdelning, åtminstone inom vissa områden av vikt framförallt för krishanteringsinsatser som t.ex. strategiska transporter samt om att se till att beslut om framtida försvarssatsningar underlättar en utveckling mot en i högre grad samordnad europeisk förmåga, t.ex. med ökad grad av gemensam specificering, beställning och produktion av försvarsmateriel. Åtgärder av detta slag är dock inte okontroversiella i alla medlemsstater.

5.2.6 ECAP - Bristtäckning

Vid toppmötet i Laeken i december 2001 skapades "European Capabilities Action Plan" (ECAP) som på frivillig basis söker engagera medlemsstaterna i en process för att hantera bristerna i militär förmåga. Varje stat bestämmer själv inom vilka områden deltagande i arbetet skall ske och med vilken ambition.

Rådet har under hösten 2002 gjort en positiv helhetsbedömning av arbetet med utgångspunkt i lämnade delrapporter från arbetsgrupperna (paneler) som arbetar med bristtäckning inom ramen för den handlingsplan som antogs i Laeken. Rådet har dock konstaterat att ytterligare insatser från medlemsstaterna är nödvändiga inom flera områden. Slutrapporterna från de olika arbetsgrupperna kommer att avges under mars 2003. Medlemsstaterna har ombetts inkomma med en kompletterande anmälan av förband som kan ställas till EU:s förfogande för en

militär krishanteringsinsats. Avsikten är att medlemsländerna senast i maj 2003 skall kunna tillkännage sin avsikt att avhjälpa identifierade brister.

I vissa sammanhang framhålls att ECAP-processens arbetsmetod tillsammans med en hög grad av politisk vilja att nå fram till praktiska lösningar innebär att större och snabbare framsteg och förankring i medlemsstaterna görs inom ECAP än inom t.ex. Natos motsvarande processer. Andra understryker dock att även om grupperna i sig kan arbeta konstruktivt innebär det egentligen bara att de politiska problemen skjuts framåt i tiden. Kopplingen mellan den analys som genomförts i ECAP-grupperna och de krav som detta innebär politiskt och ekonomiskt för de enskilda medlemsstaterna är oklar. Det har t.ex. inte gått att diskutera en prioritering av vilka områden som borde hanteras först då detta ansetts inskränka varje medlemsstats rätt att själv välja vad den önskar bidra med. Det finns därmed en risk att frivillighet hamnar i motsatsställning till effektivitet i arbetet med att täcka identifierade brister.

5.2.7 Försvarsmaterielsamarbete

Behovet av en EU-gemensam försvarsmaterielpolicy har länge diskuterats i Unionen. Tillskapandet av en europeisk försvarsmaterielorganisation, ofta refererad till som European Armament Agency, EAA, har som idé funnits i flera år inom ramen för WEAG och WEAO. Motivet som använts för att förespråka skapandet av en institution inom EU:s ram för att hantera materielfrågor är att en sådan skulle underlätta framtagandet av relevant militär förmåga för unionens medlemsstater.

En koppling kan göras mellan arbetet med ECAP och samarbete på materielområdet. Det har bl.a. framförts tankar om ett behov av en gemensam strategi för att effektivisera medlemsstaternas materielanskaffning och därmed underlätta uppfyllandet av Headline Goal. Kommissionen har argumenterat för att den nationella kontrollen över försvarsindustrin kan vara ett hinder för den gemensamma marknaden i ett industripolitiskt perspektiv.

Erfarenheterna från existerande försvarsmaterielsamarbeten visar dock att det är svårt att finna former för många länder att

samarbeta effektivt, särskilt om det är stor skillnad mellan staterna vad gäller storleken och kvaliteten på försvarsindustrin. Möjligen skulle ett gemensamt regelverk för EU kunna underlätta anskaffningen av materiel. Sverige deltar i sexnationssamarbetet (LoI) som en av de stora producenterna av försvarsmateriel i Europa. En frågeställning som ger upphov till diskussion är om existerande samarbetsfora som t.ex. LoI skulle kunna knytas till ESFP. Något krav på att så sker för att på sikt kunna ta in fler EU-medlemmar i samarbetet finns dock inte. Den möjligheten finns redan med nuvarande konstruktion på samarbetet. OCCAR (Organisme conjoint de Coopération en matière d'Armement), med medlemsländerna Frankrike, Tyskland, Italien och Storbritannien är en institution med syfte att sköta upphandlingar och teckna kontrakt för projekt med två eller fler medlemsstater inblandade. Förslag gällande formerna för en EU-organisation för försvarsmateriel har ofta använt just OCCAR som utgångspunkt.

5.2.8 Försvarsplanering

ECAP och försvarsmateriel är också kopplade till frågan om huruvida EU kan och bör genomföra försvarsplanering, i första hand inriktad på förmågeplanering. I dagsläget sker gemensam försvarsplanering och värdering i första hand inom Nato/PFF:s ram. Inom EU sker en bedömning av styrkebehov i den så kallade "Helsinki Headline Goal Task Force" (HTF) som består av nationella militära experter som analyserar vilka behov som är kopplade till aktuella scenarier samt i vilken grad medlemsstaternas bidrag täcker dessa behov. HTF har även möjlighet att få visst expertstöd från Nato. Till detta kan läggas det förslag till översynsmekanism som nu behandlas inom EU. Målet är att uppfylla krav på samverkansförmåga (interoperabilitet), på samma sätt som i Natos planeringsprocess. Utgångspunkten är att Natos processer inte skall dupliceras inom EU. Redan i dag finns dock en betydande samordningspotential mellan de olika processerna i respektive organisation. För EU:s del handlar det om att utnyttja det arbete som utförs inom ramen för Nato/EAPR/PFF då samtliga EU:s medlemsländer omfattas av den försvarsplanering som sker där i olika konstellationer.

Det är dock inte okomplicerat för EU att använda Nato-processen utan att först transformera den för att omhänderta samtliga EU-

medlemsstaters behov, särskilt inte för de fyra icke-allierade EU-medlemmarna och Frankrike som inte deltar i Natos militära strukturers arbete. För dessa stater sker bl.a. värderingen av förmågorna i Nato-interna processer där de i princip saknar insyn. Kunskapen kring bakomliggande processer och värderingsfaktorer blir begränsad. En viss förändring av situationen kan förutses om och när det finns överenskommelser dels om säkerhetsskyddsavtal mellan EU och Nato och dels om översynsmekanismen. På ett principiellt plan kommer dock skillnaden i inflytande över planering och utvärdering mellan Nato-medlemmar och icke-allierade att kvarstå så länge EU förlitar sig på Nato i detta avseende. Till stor del kan denna principiella skillnad dock överbryggas genom en konstruktiv lösning på frågan om insyn och inflytande i relevanta delar av Nato-processen för de EU-medlemsstater som inte är medlemmar i Nato.

5.3 Relationen EU-Nato

Ett nära förhållande mellan EU och Nato är en av grundförutsättningarna för den militära dimensionen av EU:s krishanteringsförmåga i enlighet med brittisk-franska Saint Malo-överenskommelsen år 1998. En central målsättning i överenskommelsen var att EU genom en egen krishanteringsförmåga och en närmare relation med Nato skulle kunna bidra till hanteringen av kriser med civila och militära åtgärder. Konstruktivt samarbete mellan EU och Nato kan säkerställa att de förmågor som i dag finns tillgängliga för militär krishantering inte dupliceras i onödan, samt att samma krav på samverkansförmåga ställs på krishanteringsförmågor anmälda till såväl EU som Nato. Att EU och Nato träffat en överenskommelse för hur samarbetet skall bedrivas lägger därmed grunden för en fortsatt utveckling av EU:s krishanteringsförmåga.

Överenskommelsen mellan EU och Nato omfattar bl.a. frågan om arrangemang för att EU skall kunna få tillgång till Natos resurser och militära förmåga inom olika områden (Berlin+). Detta handlar i praktiken om att EU skall få tillgång till den förmåga Nato besitter bl.a. inom områdena planering och ledning av krishanteringsinsatser samt möjlighet att utnyttja Natos resurser i övrigt i händelse av en EU-ledd krishanteringsinsats. Andra viktiga delar inom ramen för Berlin+ är en överenskommelse om en

gemensam översynsmekanism för att följa och identifiera behov av att utveckla militär förmåga som kan ställas till antingen EU:s eller Natos förfogande för krishanteringsuppgifter.

5.4 ESFP:s utveckling

En fortsatt utveckling av GUSP mot ett allt mer aktivt verktyg, vilket har efterfrågats av medlemsstaterna i Laeken-deklarationen hösten 2001, kommer också i sig att öka kraven på ESFP. Det är svårt att tänka sig en situation där EU är aktivt i framförhandlingen av fredsavtal men sedan inte svarar positivt på en eventuell förfrågan om att delta med trupp. Detta återkopplar också till en av huvuddrivkrafterna bakom etablerandet av ESFP – att EU inte skulle stå handfallet och beroende av USA nästa gång en kris bryter ut i Europa eller dess närhet.

Olika medlemsstater har dock olika uppfattningar om var, när och för vad EU:s krishanteringsinstrument skall brukas inom ramen för ESFP. Innebörden av begreppen krishantering och Petersberg-uppgifter tolkas i viss mån på olika sätt mellan medlemsstaterna. Flera stater ser gärna att en diskussion, både inom EU och bland allmänheten förs rörande möjligheten att utvidga ESFP:s roll till att också inkludera uppgifter inom medlemsstaternas territorier. Andra stater motsätter sig starkt en sådan utveckling.

En annan diskussion är vilken roll de inom andra pelaren nyinrättade ESFP-organen skall ha internt inom EU. Skall de t.ex. ges en roll att generellt hantera frågor med säkerhets- och försvarspolitiska aspekter? Idag drivs vissa sådana frågor som t.ex. försvarsmiljö och i någon mån försvarsmateriel inom första pelaren. En annan aspekt är vilka frågor som skall anses ha sådan betydelse för ESFP att det är rimligt att ESFP:s militära organ skall yttra sig. Ett sådant exempel är ett gemensamt europeiskt luftrum, GEL, som bl.a. innehåller frågan om gemensam ledning av flygtrafiken över Europa, där dock medlemsstaterna nu synes vara överens om att påverkan på ESFP inte är av en sådan omfattning att det kan vara rimligt att ge ESFP-organen en roll.

5.4.1 Framtidskonventet och ny regeringskonferens

I Laekenförklaringen gav medlemsstaterna uttryck för behovet att, som en del av förberedelserna inför den kommande regeringskonferensen år 2004, sammankalla ett konvent för att stimulera till en bred debatt om EU:s framtidsfrågor. I regeringens skrivelse 2001/02:115 lämnas en redogörelse bl.a. för konventets sammansättning, organisation och tidsplan.

Europeiska konventet består av företrädare för medlemsstaterna och kandidatländernas regeringar, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen. Konventet har i många generella frågor uppnått stor enighet. Under våren ska de hittills förda diskussionerna konkretiseras för att utmynna i ett utkast till ett nytt konstitutionellt fördrag, som enligt planerna ska presenteras i juni 2003.

Inom konventet har arbetet hittills bedrivits bl.a. i olika arbetsgrupper. En av arbetsgrupperna har hanterat unionens yttre åtgärder i allmänhet och en har specifikt diskuterat försvarsfrågor.

Allmänna aspekter på yttre åtgärder

I arbetsgruppen för yttre åtgärder har diskussioner förts om hur Unionen kan bli mer effektiv i sina relationer med omvärlden och hur EU:s olika politikområden bättre kan koordineras för en sammanhållen politik. Flera förslag har lags fram i arbetsgruppens slutrapport, och kommer under våren att bli föremål för fortsatt diskussion.

En viktig fråga är hur Unionen i framtiden ska representeras i sina yttre förbindelser. Flera olika idéer har cirkulerat i konventet, och den som fått störst stöd hittills är tanken att slå samman posterna som generalsekreterare/hög representant för GUSP och kommissionär för externa relationer. Vissa vill även se att denna nya externa representant skall bli ordförande i ett nytt separat råd för externa relationer, samt få förstärkta administrativa resurser. Möjligheten att ge denna person förslagsrätt, tillsammans med kommissionen, har också diskuterats. Frågan om den externa representantens roll är delvis länkad till mer övergripande diskussioner om hur Europeiska rådet i framtiden ska ledas och hur en reformering av det roterande ordförandeskapet såsom det ser ut idag kan åstadkommas.

Det finns också tankar på att helt avskaffa nuvarande pelarstruktur för EU. En sådan utveckling kan komma att utöka användandet av kvalificerad majoritetsröstning, konstruktivt avstående och olika former av fördjupat samarbete, i syfte att effektivisera beslutsfattandet. Det är ännu för tidigt att bedöma om det skulle innebära någon principiell förändring av regelverket för de utrikes- och säkerhetspolitiska frågorna. Utgångspunkten i diskussionerna har dock varit att mellanstatligheten skall bevaras som grundprincip för de frågor som idag finns inom andra pelaren.

För att säkerställa en konsekvent politik har frågan om hur unionens olika politikområden bättre kan samordnas rests. Få konkreta förslag har hittills presenterats, men förhoppningar finns om att t.ex. utveckla eller byta ut beslutsformen "gemensam strategi" samt att förenkla instrumenten inom biståndsområdet och förbättra den strategiska programplaneringen inom biståndspolitik. För att EU:s yttre och inre politik ska vara samstämmig föreslog arbetsgruppen att de principer och mål som vägleder utrikespolitiken också skall beaktas när man diskuterar de yttre aspekterna av EU:s inre politik.

Försvarsaspekter

Inom försvarsarbetsgruppen fanns mot bakgrund av det givna mandatet en rad frågor att ta ställning till. Kan t.ex. mer effektiva beslutsformer hittas för ESFP-relaterade frågor? Bör unionens krishanteringsuppgifter, de så kallade Petersberg-uppgifterna, utvecklas för att bättre hantera en vidgad hotbild? Hur kan man säkerställa att medlemsstaternas samlade militära förmåga blir tillräcklig och trovärdig för att genomföra de krishanteringsuppgifter Unionen vill genomföra? Hur kan de redan konstaterade bristerna i militär förmåga avhjälpas och hur stor är den politiska viljan att ta nödvändiga beslut för att åstadkomma detta? Försvarsarbetsgruppens slutrapport färdigställdes den 25 november 2002.

Arbetsgruppen konstaterade bl.a. att det fanns behov av snabbare och effektivare beslutsprocedurer för ESFP. Många ansåg att den höge representantens roll behövde stärkas och vissa förespråkade även inrättande av en ställföreträdande hög representant, som enbart skulle ansvara för försvarsfrågor. Förslag fanns även att tillåta så kallat "närmare samarbete" inom frågor med militära eller

försvarsmässiga konsekvenser, för att möjliggöra för en mindre grupp av stater att gå längre än övriga i dessa frågor. I ett gemensamt fransk-tyskt förslag föreslås att vissa länder ska kunna inrätta en säkerhets- och försvarsunion som ska bygga på de ömsesidiga försvarsåtaganden som idag finns inom Västeuropeiska unionen (VEU).

Arbetsgruppen föreslog också att den politiska solidaritet som idag finns mellan medlemsstaterna kan göras tydligare i fördraget. Detta skulle skapa förutsättningar för en intensifierad samordning av t.ex. polisiära, rättsliga och finansiella instrument, men även mer konkreta sätt att samordna främst humanitära medel och civila räddningstjänstinsatser. Förslaget öppnar även för möjligheten att använda militära resurser under civil ledning för att hantera effekterna av en eventuell attack med massförstörelsevapen och skydda befolkningen och de demokratiska institutionerna.

Vad gäller Petersberg-uppgifterna föreslogs att dessa bör utvecklas till att även explicit omfatta t.ex. konfliktförebyggande, nedrustningsfrågor och uppdrag med militära medel genom bl.a. stabiliseringsinsatser efter konflikter samt stöd till kampen mot terrorism.

I gruppen väcktes även frågan om det var önskvärt att införa någon form av konvergenskriterier enligt EMU-modell för att säkerställa att EU:s medlemsstater har en tillräcklig och trovärdig militär förmåga i olika avseenden. Även försvarsmaterielfrågor, behovet av en gemensam europeisk försvarspolitik och om det finns förutsättningar för att inrätta en europeisk krigsmaterielmyndighet inom ramen för EU diskuterades i gruppen. De fransk-tyska idéerna på detta område, tillsammans med förslag från bl.a. den brittiska parlamentsledamot som deltar i arbetsgruppen, kommer under våren med största sannolikhet att påverka konventets debatt om frågor kring militär förmåga och försvarsmaterielsamarbete.

De flesta av dessa frågor kommer sannolikt även att bli föremål för fortsatta diskussioner i den kommande regeringskonferensen.

5.5 Utvidgningen av EU

Vid toppmötet i Köpenhamn i december 2002 fattade EU:s stats- och regeringschefer beslut om en utvidgning av EU. I och med beslutet inbjöds Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern att bli medlemmar i Unionen från den 1 maj 2004. Utvidgningsprocessen kommer att fortsätta för de övriga kandidatländerna, i synnerhet Bulgarien och Rumänien. Även Kroatien har lämnat in ansökan om medlemskap i EU. Utvidgningen bidrar till ett stabilt, fredligt och demokratiskt Europa. Genom ett större EU kommer också legitimiteten och tyngden i EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska agerande att öka. Utvidgningen ställer ökade krav på förmågan att samordna den gemensamma politiken och därmed också krav på EU:s institutioner.

På den institutionella nivån gäller det att efter utvidgningen behålla handlingskraft och beslutsförmåga. Nice-fördraget kommer att genomföra nödvändiga anpassningar i röstsystemet som rör den första pelaren. Beslutsformerna inom de andra och tredje pelarna kommer dock inte att anpassas innan utvidgningen genomförs. Även på nivåerna under den institutionella kan en utvidgning få konsekvenser. Möten med 25 representanter runt bordet i t.ex. KUSP, Militärkommittén och Civilkommittén blir med nödvändighet komplicerade och tungrodda med dagens system.

Även om ESFP inte omfattar någon dimension av territorialförsvar för unionens medlemsstater ändras de säkerhetspolitiska förutsättningarna i Sveriges närområde genom att Estland, Lettland, Litauen och Polen kommer innanför EU:s gränser. För de nya EU-medlemmarna är det inom de närmaste åren dock troligen så att det åtagande om solidariskt kollektivt självförsvar som ges genom ett Nato-medlemskap överskuggar den försvars- och säkerhetspolitiska dimensionen av EU-samarbetet.

De flesta nya EU-medlemmar är eller blir också medlemmar i Nato med undantag för Cypern och Malta. Antalet EU-medlemsstater som samtidigt är Natoländer kommer då att öka från i dag 11 av 15 till 21 av 27 när Bulgarien och Rumänien blir aktuella för EU- och Natomedlemskap. För Sverige, Finland, Irland och Österrike, som inte är medlemmar i Nato, kan utvidgningen av EU därför på sikt innebära en risk för marginalisering i säkerhets- och

försvarspolitiska frågor, om Nato blir den arena där dessa frågor i första hand diskuteras.

Vid toppmötet i Köpenhamn beslutades även att Europeiska rådet i december 2004 skall utvärdera om Turkiet uppfyller de politiska kriterier som ställdes upp för kandidatländer vid Europeiska rådets förra möte i Köpenhamn för tio år sedan. Om så bedöms vara fallet skall medlemskapsförhandlingar inledas snart därefter. Sedan valen i Turkiet den 3 november 2002, där AKP (Rättvise- och utvecklingspartiet) segrade, har flera steg tagits för att förbättra respekten för de mänskliga rättigheterna i Turkiet. Den nya regeringen visar en tydlig reformvilja. Bl.a. har dödsstraffet avskaffats i fredstid och förnyad rättegång tilläts i mål där domarna har underkänts av Europarådets domstol för mänskliga rättigheter. Det återstår dock mycket arbete, både vad gäller ytterligare reformer och rättstillämpningen. Det förekommer t.ex. fortfarande fall av tortyr och brister i den civila kontrollen av militären.

Utgångspunkten för Turkiets säkerhetspolitik är landets Nato-medlemskap. Landet är en av USA:s viktigaste allierade, inte minst på grund av sitt geografiska läge och inflytande i flera regioner med olösta konflikter – Balkan, Kaukas, Mellanöstern och Centralasien. Turkiets relationer med grannländerna Syrien och Grekland har stadigt förbättrats. Ett Turkiet som delar EU:s mål och som antagit EU:s regelverk och värderingar, inte minst vad gäller respekten för demokrati och mänskliga rättigheter, torde bidra till att öka stabiliteten i dessa regioner och kunna utgöra en brygga mellan Europa och dessa regioner.

5.5.1 Beslutsfattande i en utvidgad union

Med implementeringen av Nice-fördraget genomförs nödvändiga anpassningar i röstsystemet som rör den första pelaren. Beslutsformerna inom andra och tredje pelaren kommer dock inte att anpassas innan utvidgningen genomförs, med undantag av att KUSP får vissa utvidgade beslutsbefogenheter.

Antalet viljor inom Unionen ökar med ett ökat medlemsantal. Nya konstellationer av länder med likartade åsikter och viljor kommer med all sannolikhet att formeras. När alla dessa viljor smälts samman till en gemensam uppfattning ökar legitimiteten i

beslutsfattandet och EU:s ståndpunkter utåt förstärks. Svarigheter i beslutsfattandet uppstår främst när en eller flera medlemsstater har uppenbara egna nationella intressen som påverkar viljan att komma överens om en enad linje. Dessa nationella intressen kan baseras på historiska band, starka lojaliteter gentemot ett land utanför EU eller hänsyn beroende på geografisk närhet till ett annat land. Samtidigt ska svarigheterna inte överdrivas. Värdegemenskapen i Unionen är stor och pressen från det stora flertalet medlemsstater kommer sannolikt att öka. Det momentum för ett fördjupat utrikespolitiskt samarbete som finns kan förstärkas ytterligare, inte minst genom att också de nya medlemmarna får andra möjligheter att inom EU:s ram spela en viktigare roll internationellt än vad en enskild stat förmår göra.

5.5.2 Ordförandeskapets roll i en utvidgad union

Utvidgningen påverkar även uppgiften som ordförande i rådet. Ordföranderollen är redan idag en stor och tung uppgift för EU:s medlemsländer, i synnerhet för de mindre. Det har också visat sig svårt att etablera en god kontinuitet mellan de halvårsvisa ordförandeskapen även om goda ansatser till detta gjorts bl.a. inom ESFP-området. Många av de nya medlemsländerna är små och har mindre administrativa resurser än något nuvarande medlemsland, vilket gör det än mer betungande för dessa länder om nuvarande system bibehålles utan förändringar.

5.6 Nato som säkerhets- och försvarspolitisk organisation

Nato har under det senaste decenniet genomgått en snabb och djupgående förvandling, särskilt i sina relationer med omvärlden. Utvidgningen av medlemskretsen har genomförts snabbare än motsvarande procedur inom EU. Det sedan tio år pågående partnerskapsarbetet omfattar 46 länder varav i dag 19 Natoländer och 27 partnerländer. Om ett år kommer, efter beslutet om utvidgning av alliansen i Prag hösten 2002, samarbetet att bestå av 26 Natoländer och 20 partnerländer. Ytterligare länder inom och utanför partnerkretsen strävar efter medlemskap i alliansen.

Nato är en organisation med säkerhets- och försvarspolitik som sitt huvudområde. Nato utövar i praktiken sin säkerhetspolitik genom

solidaritet mellan alliansens medlemmar i händelse av hot riktade mot alliansen, internationell krishantering jämte praktiskt säkerhetspolitiskt samarbete med omvärlden. Det breda partnerskapet med länder som Ryssland och Ukraina samt EAPR/PFF-samarbetet är instrument för det sistnämnda.

Flera pågående förändringsprocesser inom Nato och i den internationella säkerhetspolitiska miljön kommer att förändra förutsättningarna för Natos arbete och roll framöver. Dit hör utvidgningen med nya medlemmar, den nya relationen till Ryssland, EU-Natosamarbetet, ett delvis nytt innehåll i partnerskapsrelationen samt inte minst Natos framtida uppgifter när det gäller en vidgad hotbild och åtgärder mot terrorism.

5.6.1 Natos kärnuppgift i ljuset av den 11 september 2001

Redan dagen efter terroristattacker den 11 september 2001 beslöt Nordatlantiska rådet (NAC) att händelserna omfattades av Washingtonfördragets bestämmelser i artikel 5 om kollektivt självförsvar så snart det kunnat konstateras att ursprunget till dåden stod att finna utanför USA:s territorialgräns. Varje Natomedlem uppmanades att vidta de åtgärder till stöd för USA som ansågs nödvändiga med hänsyn till konsekvenserna av det inträffade.

Referensen till artikel 5 i NAC:s uttalande från den 12 september 2001 gav omedelbart upphov till en rad frågeställningar. Vilken roll skulle Nato som allians komma att spela efter att artikel 5 för första gången förklarats tillämplig i en krissituation direkt involverande ett av alliansens medlemsländer? Var den s.k. "självförsvarsartikeln" (artikel 51) i FN-stadgan omedelbart tillämplig i och med att alliansen klart uttalat sitt stöd för USA:s uppfattning att terroristattacker konstituerade ett väpnat angrepp? Skulle USA vända sig till Nato som allians och begära hjälp med att organisera och leda militära aktioner i självförsvarssyfte? Eller var uttalandet från NAC i första hand att betrakta som en politisk markering – den kraftigaste i Natos historia – till stöd för de åtgärder som det drabbade medlemslandet ansåg sig nödgat att vidta med anledning av ett väpnat angrepp riktat mot detsamma?

I efterhand kan konstateras att USA valde att agera på egen hand, dock med stöd av Nato. NAC:s referens till artikel 5 kan i huvudsak, men inte enbart, betraktas som en politisk solidaritetsdeklaration. Det blev i praktiken upp till varje medlemsland att självmant stödja USA i ord eller handling. Därmed avdramatiserades snabbt såväl själva utlösandet av artikeln 5 som innebörden av densamma. Första gången principen om att tillämpa ett solidariskt kollektivt självförsvar mellan alliansens medlemmar åberopades, gjordes det i syfte att visa en stark och enad politisk uppslutning bakom det drabbade medlemslandet. Någon militär konflikt i klassisk bemärkelse mellan stater var inte för handen. I stället handlade det om att solidariskt värna det civila samhället och dess sårbarhet mot hotet från internationell terrorism.

Åtagandet att agera solidariskt för att skydda alliansens medlemsländer mot yttre hot – nu även terroristhandlingar – är och förblir kärnelementet i Nato. Därmed är det också det helt avgörande uttrycket för skillnaden mellan medlemskap och icke-medlemskap. Utan denna i artikel 5 uttalade tanke om att solidariskt, efter var och ens eget bestämmande och förmåga, tillsammans agera när ett eller flera medlemsländer utsätts för ett väpnat angrepp, skulle mycket av Natos attraktionskraft som allians gå förlorad.

Karaktären hos artikel 5 som ett åtagande utan automatik har förstärkts sedan det kalla krigets entydiga hot försvunnit och ersatts av en vidgad hotbild. Åberopandet av artikeln efter terroristattacker den 11 september 2001 kom att framhäva artikelns politiska snarare än dess militära dimension.

5.6.2 Nato och den vidgade hotbilden

Nato har en uppgift även när det gäller försvar och skydd mot terroristattacker. Det bekräftades genom åberopandet av artikel 5 i alliansfördraget dagen efter attackerna den 11 september 2001. Vilka dessa uppgifter kan och bör vara har därefter diskuterats ingående, inte minst under förberedelserna inför toppmötet i Prag hösten 2002. Diskussionen ledde till att alliansen i Prag enades om ett antal beslut som syftar till att stärka Natos förmåga att möta en vidgad hotbild. Beslut fattades om en snabbinsatsstyrka och om ett

antal nya resurser till föregripande av och skydd vid terroristattacker och liknande situationer.

De nya uppgifter som Nato kan komma att ställas inför och nu bereder sig på efter besluten i Prag kräver tills vidare inte någon ändring av Natos grundläggande strategiska koncept utan faller inom ramen för redan befintliga uppgifter. Den viktiga och känsliga frågan om alliansens möjligheter att uppträda utanför sitt "eget" område (out-of-area) får anses ha besvarats med att sådan möjlighet finns. Frågan om rätten för alliansen att göra insatser i föregripande syfte (pre-emptive action) har lämnats öppen.

Utvecklingen efter den 11 september 2001 och USA:s förhållande till multilateralt samarbete, däribland USA:s förhållande till alliansen Nato, har aktualiserat den mycket bredare frågan om Natos framtida roll som säkerhetspolitisk organisation. Natos Det konstaterande som idag kan göras är att Nato fortfarande är alliansmedlemmarnas säkerhetspolitiska garant och att det inte finns eller söks något alternativ som skulle kunna träda i organisationens ställe. Nato har visat sig ha fortsatt stor attraktionskraft på andra länder och uppfattas särskilt av de nya medlemsländerna ha en avgörande betydelse för deras säkerhet. Det nära samarbetet mellan försvarsmakterna i Natos medlemsländer och anpassningen till de gemensamma standarder som alliansen utarbetat underlättar ömsesidig förståelse och samverkan. Detta är i sig en faktor som bidrar till förtroende och stabilitet. Något alternativ till Natos underlag för att skapa interoperabilitet – även för länder utanför alliansen – finns inte i dag.

Genom sin ledningsstruktur, sitt arbete med gemensamma standarder och sin förberedda styrkestruktur har Nato idag en förmåga att leda militär krishantering – åtminstone i alliansens närområde – som ingen annan internationell organisation har eller avser skaffa sig.

5.6.3 Nato och Partnerskapsarbetet

Partnerskapsarbetet, som inleddes år 1994 med Natos erbjudande om Partnerskap för Fred (PFF) och som har EAPR

(Euro-Atlantiska Partnerskapsrådet) som organisatorisk ram, är individuellt och icke-bindande.

Verksamheten inom PFF och EAPR har haft stor betydelse för de deltagande länderna både praktiskt och konceptuellt i den period av säkerhetspolitisk omvandling och nyorientering som alla länder genomgick efter det kalla kriget. Denna betydelse kvarstår även om marginalnyttan var särskilt stor under de första åren.

Partnerskapet, som i dag omfattar 46 länder varav 19 är medlemmar i Nato, kommer att på olika sätt ändra karaktär efter det att sju av partnerskapsländerna vid Prag-mötet i november 2002 bjöds in att bli Natomedlemmar från och med år 2004. Partnerskapsarbetet kommer efter år 2004 att omfatta 26 Natomedlemmar och 20 övriga partnerländer. De kvarvarande partnerländerna blir därmed färre till antalet än Natomedlemmarna och därtill en mycket heterogen grupp. Bosnien och statsunionen Serbien och Montenegro har intresse av att bli partnerländer, men måste först uppfylla vissa specifika villkor. Vid toppmötet i Prag hösten 2002 antogs en rapport om partnerskapets framtid. Partnerskapsarbetet kommer att få en delvis ny inriktning och ta upp nya verksamheter på sitt program. Den nya inriktningen syftar bl.a. till att införa mer flexibla och för de kvarvarande partnerländerna mer relevanta samarbetsformer. Av fortsatt central betydelse blir samarbetet för att utveckla samverkansförmåga, s.k. interoperabilitet. Men besluten syftar också till en breddning och anpassning av samarbetet, bl.a. för att kunna bidra till terroristbekämpning. Ett annat viktigt inslag är inriktningen att öka partnerländernas inflytande på områden där de deltar och bidrar.

Det reviderade partnerskapsprogrammet föregicks av diskussioner internt i Nato och mellan Nato och partnerländerna. Flera länder, i synnerhet Sverige och Finland, lade i den processen fram tankar och förslag om hur arbetet kunde bedrivas fortsättningsvis. Det utvecklade samarbetet bygger dock på samma grunddokument och samma grundprinciper som tidigare. Det är i den meningen inte fråga om en ny relation till Nato utan om en vidareutveckling och breddning av det befintliga samarbetet till nya områden.

I detta utvecklade samarbete kommer också en ökad uppmärksamhet att ges de partnerländer som ligger i Kaukasus och

Centralasien. Potentialen i ett sådant samarbete bestäms bl.a. av hur länderna i regionen förmår hantera sina inbördes ofta känsliga relationer. Av intresse är också hur Ryssland ställer sig till ökad EAPR/PFF-närvaro i dessa länder.

Nato presenterade i Prag en handlingsplan för partnerländernas medverkan i kampen mot terrorism. Handlingsplanen har godkänts av EAPR-länderna. Den går ut på samarbete i kamp mot terrorism, framförallt på informationsområdet och när det gäller bl.a. skydd mot terroristattacker och konsekvenshantering, stöd till särskilt utsatta länder samt förhindra att stöd lämnas till terroristgrupper.

Vidareutvecklingen av partnerskapsarbetet kommer delvis att vara avhängigt förändringsarbetet inom Nato. Det är därför sannolikt att större förväntningar kommer att ställas på egna initiativ från partnerländerna och på deras vilja och förmåga att medverka i olika samarbeten. Verksamheten kommer att bli mer diversifierad vilket kan innebära risker men också ge större utrymme för specifika önskemål. Det hittillsvarande PFF-samarbetet, som kommer att finnas kvar, har en fastare struktur och ett mer givet schema än vad nya samarbetsområden sannolikt kommer att få, åtminstone inledningsvis.

Förändringarnas betydelse för Sverige och övriga alliansfria länder berörs senare i rapporten.

Natos relation till Ryssland behandlas sist i detta kapitel liksom i kapitel 7 där även relationen till Ukraina berörs.

5.6.4 Den transatlantiska länken

USA:s ansvar för Europas försvar och säkerhet har under hela efterkrigstiden varit ett dominerande inslag i den europeiska säkerhetspolitiken. Den transatlantiska länken manifesteras på det säkerhetspolitiska området i huvudsak genom Nato. Nato var under det kalla kriget till hela sin uppbyggnad en organisation till försvar av Europa mot Sovjetunionen, ett försvar som ytterst garanterades av USA. Den organisatoriska uppbyggnaden är alltså giltig. De nya medlemmarna i Nato och EU ser generellt Nato som den främsta garanten för sin säkerhet och värnar om relationerna med USA. Efter att EU har påbörjat utvidgningen,

kommer därför flera av de nya EU-medlemsstaterna troligen att bidra till den pro-transatlantiska synen.

Den transatlantiska länken har emellertid många komponenter förutom de militära. De politiska och ekonomiska delarna har blivit viktigare. I synnerhet relationen mellan EU och USA växer i betydelse. Förhållandet mellan USA och Europa har sällan varit helt balanserat och ännu mindre helt jämlikt. På de ekonomiska och handelspolitiska områdena är detta förhållande på väg att ändras. Den transatlantiska länkens delar har tid efter annan utsatts för olika påfrestningar, men aldrig brustit. Mest hållfast har den kanske varit just på säkerhetspolitikens område, låt vara att samarbetet utsatts för betydande påfrestningar, såsom under 1980-talets missilkris.

Bevarandet av den transatlantiska länken utgör fortfarande ett grundläggande säkerhetspolitiskt intresse för såväl EU:s medlemsstater som USA. Länken har emellertid ändrat karaktär efter det kalla krigets slut. Det är numera inte längre hotet från Sovjetunionen som binder samman staterna på ömse sidor av Atlanten, utan i stället utmaningar av mer skiftande slag.

När EU beslutade sig för att upprätta en egen krishanteringsförmåga var utgångspunkten att Nato skulle ha kvar ansvaret för medlemsstaternas försvar. Denna grundtanke har inte ändrats. ESFP-besluten byggde således på att EU inte onödigtvis skulle duplicera Natos tillgångar, utan tvärtom kunna använda sig av dem vid krishanteringsoperationer. Det rörde sig om ett ömsesidigt intresse; även Nato såg helst att EU begagnade sig av Natos redan befintliga resurser. Det samarbete som därigenom skulle etableras mellan EU och Nato var ett starkt uttryck för det värde som både USA och EU-länderna tillmäter den transatlantiska länken. Ett strategiskt partnerskap ingicks mellan de båda organisationerna, byggt på gemensamma värderingar och ett jämbördigt förhållande mellan länderkretsarna.

Det finns en oro i flera europeiska länder över vad som ses som en amerikansk tendens till unilaterala vägval och särlösningar. Inställningen till den internationella brottmålsdomstolen, konflikterna i Mellanöstern och vissa aspekter av kriget mot terrorism är några exempel. EU:s ökande grad av integration i allmänhet och ESFP:s utveckling i synnerhet kan leda till en ökad

risk för motsättningar mellan Europa och USA. Därmed tycks det existera ett behov av att söka arrangemang som återskapar ett ömsesidigt förtroende och beroende mellan USA och Europa om den transatlantiska länken skall överleva på lång sikt.

5.6.5 Natos utveckling och påverkan på ESFP

Nato har under perioden från det kalla krigets slut utvecklats från en allians huvudsakligen uppbyggd kring optionen om kollektivt självförsvar till en organisation där säkerhetspolitiskt samarbete och internationell krishantering spelar en avgörande roll. I dag diskuteras bl.a. att inom Nato upprätta en snabbinsatsstyrka som med hög beredskap och stridande förband skall kunna möta t.ex. hot från storskalig internationell terrorism men även vid behov kunna användas för i första hand fredsframtvingande insatser inom ramen för traditionell fredsfrämjande verksamhet. En frågeställning som omedelbart uppkommer är hur ett åtagande från i första hand de europeiska Natoländerna att inrätta en snabbinsatsstyrka inom Nato påverkar EU:s ansträngningar att etablera en krishanteringsförmåga i enlighet med EU Headline Goal till år 2003. Samma Natoländer deltar i EU:s etablering av en militär krishanteringsförmåga. Från Natohåll har framhållits med viss emfas att en snabbinsatsförmåga inom Nato i enlighet med det förslag som den amerikanske försvarsministern har presenterat skulle vara ett utmärkt komplement till EU:s militära krishanteringsförmåga. Även de större europeiska staternas resurser är dock begränsade, varför det är troligt att en prioritering kommer att bli nödvändig i avvägningen mellan de olika organisationernas behov och krav på medlemsstaternas förmåga att ställa militära resurser till förfogande för internationella krishanteringssuppgifter, även om såväl behoven som kraven inom de olika organisationerna ofta är sammanfallande.

Att Nato under senare år har utvecklats i riktning mot en organisation med bred säkerhetspolitisk agenda och vilja såväl som förmåga att ingripa vid internationella kriser påverkar inte de grundläggande skälen till framväxten av en militär och civil krishanteringsförmåga inom EU. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU består av ett flertal olika komponenter som tillsammans ger trovärdighet och genomslag för den politik som överenskoms inom Unionen. Förmåga att hantera

uppblossande kriser och konflikter med både militära och civila medel utgör ett för trovärdigheten och resultatet nödvändigt inslag i denna politik.

5.7 Natos utvidgning

Med den i Prag beslutade utvidgningen av Nato är flertalet av Europas länder medlemmar av Nato. Utvidgningen med sju nya medlemmar - Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien, Slovenien och Slovakien - är den slutgiltiga bekräftelsen på att det kalla kriget är slut och att en ny säkerhetspolitisk ordning har etablerats i Europa utan att nya säkerhetspolitiska skiljelinjer upprättats. När Nato år 1999 senast öppnade dörren för nya medlemmar från det forna östblocket blev Polen, Tjeckien och Ungern upptagna som medlemmar i alliansen. Den utvidgningsrundan drevs igenom på amerikanskt initiativ och även i den nu aktuella omgången har USA haft en pådrivande roll. Härigenom bekräftar utvidgningen även ett fortsatt amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet.

Formellt inträder de nya medlemmarna i Nato sommaren 2004. I praktiken omfattas de redan av Natos option om solidariskt kollektivt självförsvar. I Prag bekräftades att Natos dörr även i framtiden står öppen för nya medlemmar. Det kommer att bli ytterligare utvidgningsomgångar, men det kommer sannolikt att dröja en tid.

Makedonien och Albanien är redan kandidatländer och deltar Membership Action Plan-programmet (MAP), liksom Kroatien. Ytterligare ett antal länder aspirerar på medlemskap på lång sikt. Dit hör länder som Ukraina, Georgien, Moldavien och Azerbajdzjan.

Nato har för sin del inte uppställt andra geografiska begränsningar för medlemskap än vad som framgår av artikel 10 i fördraget som talar om "any other European State". Därutöver finns allmänna medlemskapskriterier i form av krav på demokrati och ansökarlandets förmåga att i politiskt, ekonomiskt, legalt, institutionellt och militärt avseende ta på sig medlemskapsförpliktelserna, som inte heller är klart specificerade i något dokument.

Vad som i praktiken krävs för medlemskap klagörs för varje enskilt kandidatland genom MAP-processen. Det land som antagits till MAP-processen har i praktiken ett medlemskapsperspektiv. Med hjälp av MAP konstateras brister och görs en löpande bedömning av landets förmåga och vilja till anpassning. Även om reformering av kandidatländernas försvarsmakter spelat stor roll under förberedelsestiden och kommer att göra det framöver, har militära kriterier i realiteten spelat en underordnad roll för besluten om nya medlemmar. Det slutliga beslutet är politiskt.

Den nu förestående utvidgningen kommer att, tillsammans med den tidigare, få stor säkerhetspolitisk betydelse. Nato blir en bredare organisation än tidigare och beslutsprocesserna inom organisationen kan bli något omständligare.

Den process som lett fram till de båda utvidgningsomgångarna har redan haft en konfliktförebyggande och förtroendeskapande effekt i medlemsländerna, men också i deras närmaste omvärld. Utan Nato-utvidgningen skulle de tidigare öst- och centraleuropeiska länderna varit hänvisade till att utveckla sina försvarsmakter och sin försvarspolitik på nationell nivå. Genom Nato-medlemskapet kommer de istället att bedriva sin säkerhetspolitik inom ramen för en internationell organisation. Det medför en transparens, förutsägbarhet och stabilitet som är till nytta för Europas säkerhet. Förändringarna i de nya medlemsländernas nationella säkerhetspolitik kan vara nog så omvälvande för dem själva, men medlemskapet kommer knappast att innebära några för omvärlden plötsliga eller drastiska förändringar i de nya medlemsländernas säkerhetspolitik.

5.8 Rysslands förhållande till EU och Nato

5.8.1 Ryssland - EU

Rysslands inställning till EU är positiv och landet har ett nära och brett förhållande till EU, med täta och fortlöpande kontakter på alla nivåer, i både politiska och ekonomiska frågor. Rysslands handel och ekonomiska utbyte i övrigt med EU är mycket

omfattande och väntas öka starkt efter utvidgningen. Biståndet från EU är viktigt för Ryssland. Det politiska samarbetet fortsätter att intensifieras. I många globala frågor, som Mellanöstern och Irak, står Ryssland närmare EU än USA. Det ryska intresset för utvecklingen av ESFP är stort och Ryssland har förklarat sig redo att samverka i och bidra till EU:s kris- och konflikthantering. Ryssland har förklarat att landet inte strävar efter ett medlemskap i EU. EU:s utvidgning österut är dock generellt sett okontroversiell ur ett ryskt perspektiv. Förhoppningar finns om att den modernisering och det ekonomiska uppsving medlemskapet väntas innebära för de nya EU-medlemmarna även ska komma Ryssland till godo. Förhållandet mellan EU och Ryssland har emellertid inte varit fullständigt friktionsfritt. Frågan om fri rörlighet för ryska medborgare som reser mellan Kaliningrad och det ryska moderlandet har fått sin lösning i och med den överenskommelse om viseringsfri direkttågtrafik genom Litauen som träffades under senhösten 2002. Förhandlingen mellan Ryssland, Litauen och EU om vissa praktiska detaljer kring tågtrafiken har dock visat sig något mer problemfylld än väntat.

5.8.2 Ryssland - Nato

Vid Polens, Tjeckiens och Ungerns inbjudan om medlemskap i Nato år 1997 bildades Permanent Joint Council (PJC) som ett samarbetsforum mellan Ryssland och alliansen. Efter Kosovokriget våren 1999 avbröt Ryssland allt samarbete inom PFF och relationerna djupfrystes för cirka ett år framåt. Visst samarbete kring den gemensamma närvaron på Balkan upprätthölls dock inom PJC.

Under år 2001 framstod det som allt klarare att en andra utvidgningsomgång i Europa skulle omfatta även Estland, Lettland och Litauen. Samtidigt signalerade president Putin att Moskva visserligen fortsatt motsatte sig estniskt, lettiskt och litauiskt medlemskap i alliansen, men att Ryssland inte hade vetorätt över dessa staters säkerhetspolitiska val. I stället inriktades de ryska ansträngningarna på att vinna inflytande i alliansen. Denna strävan fick en kraftig skjuts framåt under hösten 2001 i och med att Rysslands förhållande till Nato ändrades påtagligt efter terroristattacker i USA den 11 september 2001. President Putin var den förste utländske ledare som fick direktkontakt med

president Bush efter terroristattackerna. Resultatet blev något av en vändpunkt i förhållandet mellan såväl Ryssland och USA som Ryssland och Nato. Det ledde till rysk medverkan i den USA-ledda antiterrorismkoalitionen och blev startpunkten för de förhandlingar mellan Ryssland och Nato, som resulterade i bildandet av det nya Nato-Rysslandsrådet vid toppmötet i Rom i maj 2002. Toppmötet antog en deklaration om ett kvalitativt nytt förhållande mellan Ryssland och Nato. Moskva har stora förväntningar på det nya Nato-Rysslandsrådet med 20 jämställda parter – de 19 Nato-allierade och Ryssland – och gör en positiv bedömning av starten och de första mötena.

6 Utvecklingen i USA

Terroristattacker mot World Trade Center (WTC) och Pentagon utgör en vattendelare såväl i amerikansk inrikes- som utrikespolitik. Efter att under decennier ha känt sig mer eller mindre osårbar på sin egen kontinent fick den amerikanska befolkningen en chock när det visade sig att utländska terrorister med relativt små medel kunde åstadkomma enorm förödelse i några av USA:s maktcentra. Efter den 11 september 2001 är det en tydligt offensiv hållning färgad av kampen mot terrorism som gör sig gällande i amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik. Att undvika nya, sannolikt än mer förödande terroristattacker mot USA är en överskuggande prioritet såväl för befolkningen som för president George W Bush. Detta påverkar även resten av världen.

6.1 Inrikespolitik

6.1.1 Inrikespolitisk situation

När attackerna mot WTC och Pentagon inträffade hade Bushadministrationen suttit mindre än nio månader vid makten. Efter det omstridda valet år 2000 var den nytilträdde administrationens ställning svag. Den första tiden hade inte heller resulterat i några anmärkningsvärda framgångar.

Den 11 september 2001 innebar en genomgripande förändring. Från en relativt svag position för en nyvald amerikansk president, steg George W Bush fram som en samlade kraft för amerikanen i gemen. Hans popularitet steg till en nivå utan motstycke för någon tidigare president. Med stöd av inrikespolitisk konsensus infördes snabbt långtgående ny lagstiftning i syfte att effektivare kunna

bekämpa terrorism. Under nästan ett helt år saknades praktiskt taget helt en utrikespolitisk debatt mellan administration och opposition, då varje ifrågasättande av presidenten uppfattades som opatriotiskt.

Alltjämt åtnjuter president Bush historiskt hög popularitet, även om siffrorna sjunkit något sedan hösten 2001. Fortfarande visar det sig svårt för de enskilda senatorer och representanthusledamöter ur framför allt det demokratiska partiets läger att motsätta sig administrationens politik på områden som kan hänföras till kampen mot terrorism och USA:s nationella säkerhet. Detta har bland annat märkts vad gäller hanteringen av Irakfrågan.

6.1.2 Ekonomi

Efter en tioårsperiod av tillväxt följde en avmattning i den amerikanska ekonomin under år 2001. Tendenserna kunde skönjas redan före 11 september 2001 och förstärktes i viss mån omedelbart därefter. Konsekvenserna av terroristattackerna blev dock allvarliga endast för vissa delar av ekonomin som flyg- och försäkringsbranscherna. Sammantaget var de direkta ekonomiska effekterna begränsade. Den tydliga återhämtning som inträffade redan under de två följande kvartalen vittnar om den amerikanska ekonomins inneboende styrka.

Det amerikanska finansiella systemet visade på liknande sätt stor motståndskraft. Verksamheten kunde snabbt återupptas utan betydande störningar, trots att landets finansiella centrum drabbats hårt av attackerna. Under de kommande åren väntas fortsatt tillväxt, även om det finns ett stort antal osäkerhetsfaktorer. Ett fundamentalt problem är det stora och växande underskottet i USA:s externbalans. Hittills har detta underskott kunnat finansieras utan större problem, men det är svårt att se att det skall kunna fortgå på längre sikt. Å andra sidan är en successiv reduktion angelägen; en drastisk anpassning skulle vara till men för såväl USA som världsekonomin i dess helhet.

Konjunkturavmattningen och stora skattesänkningar i kombination med det pågående kriget mot terrorism i bl.a. Afghanistan, har medverkat till en snabb försvagning av den

federala budgeten. De budgetunderskott som väntas under de närmaste åren är dock måttliga i relation till BNP (cirka 1 %).

Ett krig mot Irak skulle dock innebära en betydande budgetbelastning. Olika försök har på senare tid gjorts att uppskatta kostnaderna för en militär insats. Detta är en närmast omöjlig uppgift med tanke på att det finns ett så stort antal tänkbara scenarier. De rent budgetmässiga konsekvenserna är knappast heller det som är av primärt intresse när det gäller att bedöma de ekonomiska effekterna av ett eventuellt militärt angrepp. I stället är det återverkningarna på oljepris och oljetillgång, på marknads- och konsumentförtroende samt på växelkurs och externbalans som kommer att vara avgörande för den ekonomiska utvecklingen. I ett läge där takten i återhämtningen redan är osäker kan ytterligare chocker leda till en förnyad avmattning. Även om USA har budgetära resurser för att kunna finansiera ett militärt angrepp och dessutom kanske kan få bidrag från allierade liksom under Gulfkriget – skulle alltså ett sådant krig, beroende på omfattning och varaktighet, kunna få betydande konsekvenser för USA:s roll som tillväxtmotor och därmed för hela världsekonomin.

6.2 Utrikes- och säkerhetspolitik

6.2.1 Utrikespolitik

Amerikansk säkerhetspolitik har över tiden karaktäriserats av att det globala och internationella engagemanget varierat. Unilateralistiska alternativt isolationistiska förhållningssätt har alltid funnits mer eller mindre i bakgrunden. Bushadministrationens första månader kännetecknades av en unilateralistisk hållning som också i vissa avseende uppfattades innehålla en - i relation till de flesta europeiska stater - annan tolkning av internationell rätt. USA:s engagemang i internationella organisationer och i globala frågor minskade. Bushadministrationen framhöll att de amerikanska insatserna skulle koncentreras till ett begränsat antal åtaganden i områden där USA:s nationella intressen direkt stod på spel.

Terroristattackerna den 11 september 2001 föranledde ändrade förutsättningar. I USA ökade känslan av sårbarhet markant. Insikten om att ingen, inte heller världens enda supermakt, står skyddad mot den nya tidens hot drabbade världen och i synnerhet USA. Det stod snabbt klart att det trots alla utredningar om terroristhot inte fanns någon tillräcklig planering för att förebygga, förhindra eller slå tillbaka mot terroristattackerna. Ändå lyckades Bushadministrationen utveckla en strategi baserad på internationellt samarbete för att bemöta attackerna. Historiska motsättningar sköts åt sidan och USA samlade i stort sett alla världens stater kring en gemensam koalition mot terrorism. USA gjorde samtidigt klart för världens stater att "antingen är ni med oss eller så är ni mot oss" i detta arbete. Även inrikespolitiskt lyckades presidenten mobilisera ett starkt stöd som bl.a. manifesterades i rekordhöga opinionssiffror.

6.2.2 Säkerhetspolitik

Den 20 september 2002 presenterade Bushadministrationen för första gången sin samlade strategiska bedömning i The National Security Strategy of the United States of America. Varje administration är enligt lag tvungen att lägga fram ett sådant dokument för kongressen. På många punkter handlar det om radikalt nytänkande i förhållande till president Clintons motsvarande rapport från år 1999. Säkerhetsstrategin är ytterst ambitiös. Den präglas av kombinationen av ett starkt självförtroende och en stark känsla av sårbarhet. Det allt överskuggande målet för administrationen är att förhindra terroristattacker med massförstörelsevapen mot USA, med potentiellt katastrofala konsekvenser.

En viktig förändring är att USA nu uttryckligen anger att det allvarligaste hotet mot USA:s säkerhet är terrorism och massförstörelsevapen i händerna på terrorister eller på stater som är fiendliga mot USA.

Detta asymmetriska hot kräver enligt amerikansk uppfattning ett starkt reviderat strategiskt tänkande. En rad strategiska faktorer är nya:

1. En slutsats som dragits efter den 11 september 2001 är att terrorister i sin vilja att skada USA enbart begränsas av de medel terroristerna förfogar över.
2. Inte bara stater utan även terroristgrupper antas idag eller inom kort kunna genomföra angrepp med massförstörelsevapen, och det med katastrofala konsekvenser (ett s.k. asymmetriskt hot).
3. Hotet från terrorism är transnationellt och globalt. Terrorister söker sig till stater där de understöds (s.k. skurkstater) eller inte bekämpas (s.k. svaga stater).
4. Någon förvarning - det är en central lärdom av 11 september, 2001 - kan inte påräknas (till skillnad från i ett konventionellt krig där arméer, mariner och flygvapen mobiliseras).
5. Endast militär avskräckning är inte effektiv eftersom terrorister antingen är villiga att dö för sin sak eller inte går att vedergälla emot, och s.k. skurkstaters ledare kan vara villiga att offra sin egen befolkning.

Avskräckning (deterrence) och avskärmning (containment) är inte längre tillräckligt. Den strategiska doktrinen kompletteras med ett annat element: föregripande militära angrepp (pre-emptive strikes) i syfte att avlägsna hot mot USA:s säkerhet och intressen. Detta är ingenting nytt, hävdas i dokumentet, eftersom den internationella rätten i århundraden erkänt att en nation har rätt att bemöta de hot som innebär omedelbar fara innan ett verkligt angrepp skett. Begreppet "överhängande fara" måste dock omdefinieras. Terrorister och s.k. skurkstater mobiliserar inga flottor och arméer. I stället använder de vapen som "lätt kan döljas, levereras i hemlighet och användas utan förvarning". Även om det råder osäkerhet om tid och plats för fiendens angrepp kommer USA enligt strategin att förhindra fientliga handlingar genom att, om så krävs, agera föregripande.

Det finns uppenbara risker med en för bred tolkning av självförsvarsrätten: respekten kan försvagas för FN:s säkerhetsråd, för FN-stadgan och för folkrätten. Dessutom kan tröskeln för våldsanvändning sänkas, och farliga prejudikat etableras som av mindre nogräknade stater eller grupper kan användas som förevändning för andra väpnade angrepp.

I den nationella säkerhetsstrategin införs även begreppet avrådan (dissuasion): USA måste bevara en så förkrossande militär överlägsenhet att även USA:s fiender inser det lönlösa i att försöka

“rusta ikapp” USA. Att förhindra uppkomsten av rivaliserande militära stormakter anges nu som ett uttryckligt mål för den amerikanska politiken.

Vidare ska USA inte använda sin styrka för att pressa fram unilaterala fördelar, utan för att skapa en maktbalans som främjar mänsklig frihet. Den amerikanska säkerhetspolitiken har högre mål: den ska inte bara verka mot hot, utan också för fria och öppna samhällen runt om i världen. Med USA:s unika dominans följer, framhålls det, också ett unikt ansvar att använda sin styrka inte bara för att göra världen säkrare, utan också för att göra den bättre. Den amerikanska säkerhetsstrategin skall grundas på en "distinkt amerikanskt internationalism" som sägs avspegla föreningen av dessa moraliska värden och USA:s nationella intressen.

Det finns en grundläggande ambivalens i strategins "distinkta amerikanska internationalism". I säkerhetsstrategin uttrycks en stark vilja till internationell samverkan, men den sätter också vissa villkor för sådant samarbete. Dokumentet betonar att ingen nation kan bygga en säkrare och bättre värld på egen hand. Allianser och multilaterala institutioner kan öka styrkan hos de frihetsälskande nationerna, heter det. Strategin betygar att USA kommer att uppfylla alla sina åtaganden mot FN, WTO, OAS, Nato etc. Men internationella åtaganden får inte göras "symboliska i syfte att mobilisera stöd för ett ideal utan att göra framsteg mot dess förverkligande". Det framgår också av dokumentet att multilateralism inte är något självändamål, utan endast ett tänkbart medel bland många för att nå ett mål. USA kommer att förverkliga sin strategi genom att "bygga koalitioner, så breda som är praktiskt möjligt, av stater som kan och vill främja en maktbalans som gynnar friheten".

Detta framgår tydligt i kapitlet om massförstörelsevapen. Den nuvarande administrationens förhållningssätt skall ses mot bakgrund av de analyser som gjorts efter händelserna den 11 september 2001, vilket kontrasterar mot den känsla av osårbarhet som präglade USA dessförinnan och därmed i hög grad den förra administrationen. Där Clintonadministrationen betonade de internationella ansträngningarna för nedrustning och icke-spridning, talar Bush först om counterproliferation, det vill säga att "avskräcka och försvara oss mot ett hot innan det förverkligas". Först därefter diskuterar dokumentet diplomati, nedrustning,

multilateral exportkontroll och hotreduktion som medel för att förhindra att massförstörelsevapen hamnar i fel händer. Som det sammanfattningsvis uttrycks i strategin:

“När vi utövar vårt ledarskap, kommer vi att respektera värderingar, bedömningar och intressen hos våra vänner och partners. Vi är ändå beredda att agera på egen hand när våra intressen och vårt unika ansvar så kräver.”

Rapporten framhåller att USA kommer att samarbeta med vänner och partners för att minska lidande och återställa stabiliteten vid regionala konflikter. USA:s resurser är dock ändliga, och försök att bygga upp relationer och institutioner som kan bidra till att hantera akuta regionala kriser kommer därför att genomföras. Resurser kommer inte att satsas på länder eller organisationer som inte är beredda att hjälpa till. Främst bland de konflikter där USA engagerar sig är den mellan israeler och palestinier, följd av Indien-Pakistan. Indonesien nämns som ett positivt exempel där USA stödjer lokalt initierat reformarbete.

USA vill också utveckla samarbetet med “de viktigaste övriga globala maktcentra”, i första hand genom koalitioner under effektivt amerikanskt ledarskap. Dokumentet erkänner utan omsvep att USA kan åstadkomma föga av varaktig betydelse om inte vänner och allierade i Europa och Kanada samarbetar. EU kategoriseras kort och gott som “vår partner i öppnandet av världshandeln”.

Tre stater förtjänar också sin plats bland dessa globala maktcentra: Ryssland, Indien och Kina. Den nationella säkerhetsstrategin framhåller betydelsen av den nya strategiska relationen med Ryssland, baserad på det faktum att de bägge länderna inte längre uppfattar varandra som fiender. USA söker utnyttja att Ryssland har börjat inse att tänkandet från det kalla kriget inte längre är i landets intresse utan fokuserar på gemensamma intressen. Samtidigt konstateras att det fortfarande finns åsiktsskillnader mellan USA och Ryssland, att ett beständigt strategiskt partnerskap tar tid att bygga, och att det fortfarande finns en misstro mot USA:s motiv inom inflytserika grupper i Ryssland, vilket bromsar förbättringen i relationerna. Icke desto mindre är samarbetsmöjligheterna bättre nu än de varit på flera decennier, heter det.

USA vill även utveckla relationen med Indien, samtidigt som meningsskiljaktigheter framhålls rörande bl.a. Indiens kärnvapen- och missilprogram samt långsamma ekonomiska reformer. I sammanhanget kan nämnas det närmare samarbete mellan USA och Pakistan som inletts i spåren av USA:s engagemang i Afghanistan. Den spänning som råder mellan Indien och Pakistan berör därigenom USA i allt större omfattning, då en försämring av rådande läge mellan de båda länderna skulle kunna äventyra USA:s och övriga västländers närvaro i området.

Relationerna med Kina, slutligen, anges som en viktig del i den amerikanska strategin att verka för ett stabilt, fredligt och välmående Stillahavsområde. Samarbetet uppges fungera väl där intressegemenskap föreligger, även om det också finns områden där det råder djupgående oenighet, såsom Taiwan, mänskliga rättigheter och icke-spridningsfrågor.

Den 18 september 2002 presenterade presidentens råd för skydd av kritisk infrastruktur ett utkast till den amerikanska cybersäkerhetsstrategin, *The National Strategy to Secure Cyberspace*. Strategin beskrivs kortfattat som en implementeringsstrategi som syftar till att beskriva initiativ för att säkra amerikanska informationssystem mot avsiktliga och uppsåtliga störningar och avbrott samt befordra en förbättrad nationell återhämtningsförmåga. Strategin vänder sig till hela spektrumet av datoranvändare, från hemanvändare till industrisektorer och federala myndigheter.

I den välutvecklade amerikanska floran av strategier bör cybersäkerhetsstrategin hierarkiskt, tillsammans med den kompletterande *Homeland Security Physical Protection Strategy*, ses som ett stöd till de mer övergripande *National Security Strategy of the United States* och *National Strategy for Homeland Security*.

De råd, rekommendationer och uppmaningar som läggs fram i strategin spänner över ett brett fält, från praktiska råd via utbildningssatsningar till åtgärder för att bygga upp en säkerhetskultur. En stor del ägnas åt förslag av praktisk och pragmatisk karaktär och behandlar t.ex. vikten av viruskydd och brandväggar när det gäller mindre datoranvändare och t.ex. säkerhetsrevisioner när det gäller större datoranvändare.

6.2.3 Internationellt samarbete eller unilateralism?

USA är i dag den enda supermakten i såväl ekonomiska som militära termer. Denna ställning baserar sig bl.a. på stor tillgång till både naturresurser, riskkapital och arbetskraft som vetenskaplig och teknologisk överlägsenhet inom både det civila och militära området. USA:s resurser möjliggör på ett sätt också för administrationen att i hög grad verka ensam på den internationella arenan. Den amerikanska försvarsbudgeten motsvarar i dag de 14 nästkommande ländernas militärbudgetar, eller omkring 40-45 % av världens samlade försvarsutgifter, men utgör trots detta inte mer än cirka 3 % av landets BNP. De långsiktiga ekonomiska och demografiska utsikterna för USA är dessutom sådana att den amerikanska dominansen på det politiska och militära området kan komma att bestå under lång tid och t.o.m. förstärkas.

Inom det militära området kompletteras traditionella allianser som Nato med "coalitions-of-the-willing" där USA lierar sig med vänligt sinnade stater från gång till gång allt efter önskat resultat eller behov av understöd för det politiska mål som satts att realiseras.

Det amerikanska målet sedan Berlinmuren föll - "ett helt och fritt Europa" - uppnåddes i november 2002 då Nato kom att utvidgas till 26 stater och de flesta av de nya medlemmarna inom något år även har chansen att bli medlemmar av EU: Genom 100 000 soldater, en miljon andra amerikaner i Europa och miljardinvesteringar i Europa förblir USA en europeisk makt som kan använda sina installationer i Europa för att gripa in i oroshärdar från Magreb och Mellanöstern via Sydasien och Taiwan till Koreanska halvön. Det är i Asien som de olösta konflikterna finns, som nya kärnvapenstater är i vardande och där amerikanska anläggningar, installationer och trupper kan bli sårbara för angrepp med massförstörelsevapen. Här ligger också Kina, den enda makt som om en generation kanske kan tävla med USA om hegemonin i Asien.

USA och internationella brottmålsdomstolen

Behovet av att inrätta en internationell domstol för att kunna döma enskilda individer för brott mot mänskligheten uppmärksammades av FN kort efter andra världskrigets slut. Det kom dock att ta närmare 50 år innan det internationella samfundet lyckades enas kring hur en sådan domstol borde utformas och Romstadgan kunde antas den 17 juli 1998.

USA valde att rösta mot antagandet av Romstadgan. Den främsta legala invändningen rörde domstolens jurisdiktion. Syftet med att inrätta ICC var att säkerställa att ingen individ som gjort sig skyldig till grova brott mot internationell rätt går fri från personligt ansvar. Enligt stadgan kan domstolen därför lagföra en enskild person om antingen den stat vari personen är medborgare, eller den stat där brottet begåtts, lämnat sitt medgivande till detta. Det är den senare möjligheten som USA vände sig emot, eftersom det skulle kunna innebära att amerikanska medborgare utomlands utlämnas till domstolen utan att USA kan hindra att så sker.

USA ställde sig även frågande till domstolens roll gentemot FN:s säkerhetsråd och dess mandat att upprätthålla fred och säkerhet. Säkerhetsrådets inflytande har begränsats i det att det är domstolens åklagare och inte rådet som väcker åtal. Genom att anta en resolution under kapitel VII kan säkerhetsrådet visserligen tvinga domstolen att senarelägga ett åtal eller en undersökning, men USA anser inte detta vara en tillräcklig garanti för att de fem ständiga medlemmarnas ansvar för global fred och säkerhet inte kommer att urholkas i och med att domstolen upprättas.

I oktober 2002 hade 80 stater ratificerat domstolens stadga, som därmed trädde i kraft den 1 juli 2002. USA:s rädsla för att amerikansk personal som tjänstgör i tredje land skulle komma att omfattas av domstolens jurisdiktion i och med stadgans ikraftträdande, resulterade i ett amerikanskt veto i säkerhetsrådet mot en förlängning av mandatet för FN-insatsen i Bosnien-Hercegovina (UNMIBH). Hot om att dra tillbaka all amerikansk personal från området framfördes. Under brittisk ledning nåddes dock en kompromiss i säkerhetsrådet, enligt vilken USA beviljades ett ettårigt undantag från domstolens jurisdiktion. Den amerikanska offensiven ledde till att USA framställde förfrågningar om att sluta bilaterala avtal med ett stort antal länder om att inte överlämna amerikanska medborgare till ICC.

Diskussionerna kring ICC och det amerikanska ställningstagandet kan änyo sägas aktualisera frågan om unilateralism kontra samarbete. USA:s agerande kring ICC präglas av en starkt konservativ syn på nationalstatens suveränitet i det avseendet att ingen annan rättsordning – universell eller ej – tillåts konkurrera med den egna. Den amerikanska oron togs på allvar och USA:s

agerande ledde till en svår påfrestning på den interna sammanhållningen i EU-ländernas gemensamma utrikespolitiska hållning och den roll som garant av ICC:s auktoritet som EU-länderna påtagit sig genom tidigare uttalanden då åsikterna nu gick isär om huruvida USA:s krav var berättigade eller inte. En situation där USA, med världens största försvarsmakt och med ett stort internationellt engagemang i fredsbevarande insatser, drar sig tillbaka från det internationella samarbetet riskerar i förlängningen att urholka ICC:s trovärdighet och äventyra dess legitimitet, varför EU-länderna arbetade fram en kompromiss där var och en av medlemsstaterna inom ramen för vissa riktlinjer fritt får bestämma om avtal med USA skall ingås i frågan eller ej.

6.2.4 USA och Europa

I dag uppfattar USA att Europa i stort sett präglas av fred vilket sannolikt kommer att leda till att USA ytterligare omstrukturerar sin militära närvaro i Europa. Detta kan komma att leda till en omprioritering av baser och förband. Det kan heller inte uteslutas att USA successivt drar ner antalet soldater i Europa. En tydlig sådan strävan har uttalats också vad gäller de operativa insatserna på Balkan. Vidare finns anledning till viss kluvenhet kring hur USA:s fortsatta engagemang i Östersjöområdet kommer att se ut, detta bl.a. mot bakgrund av Estlands, Lettlands och Litauens Nato-medlemskap. Troligen kommer dock Nato-utvidgningen att medföra att regionen förankras fast i en euroatlantisk säkerhetsstruktur, och ett långsiktigt amerikanskt politiskt och militärt engagemang torde därigenom komma att säkerställas.

Att USA drar ned på sitt militära engagemang i Europa innebär inte per automatik att relationen med de europeiska länderna eller regionen som helhet nedprioriteras. För EU:s bilaterala utrikes- och säkerhetspolitiska relation till USA finns samarbetsprogram, liksom de starka handelsrelationerna. För globalt konfliktförebyggande, krishantering och kampen mot terrorism och spridning av massförstörelsevapen kan EU bli en alltmer intressant och strategisk partner till USA. EU:s ekonomiska tyngd, inte minst avseende bistånd och handelsrelationer, kopplad till en allt starkare utrikespolitisk samsyn och viss militär kapacitet, kan för USA på sikt innebära ett viktigt komplement till den europeiska pelaren i Nato.

Det återstår också att se hur den säkerhetspolitiska doktrin som Bushadministrationen antog den 20 september 2002 kommer att påverka relationen mellan USA och Europa. Den fortsatta kampen mot terrorism och ett eventuellt angrepp mot Irak kan naturligtvis komma att påverka relationen då vi ännu inte vet om ett enat Europa kommer att sluta upp bakom USA i detta avseende.

USA:s uttalade målsättning är att försäkra sig om att den transatlantiska relationen förblir relevant när det gäller att möta nya hot. Nyckelbegreppen när det gäller den amerikanska visionen om transatlantiskt samarbete bortom Europa tycks vara strävan efter bred politisk uppslutning men med olika militära bidrag beroende på situation och förmåga.

Bakom den amerikanska retoriken kan skönjas en vision om att bygga ett transatlantiskt partnerskap där Nato utgör det centrala forumet för dialog och samverkan mellan Europa och USA om gemensamma säkerhetspolitiska utmaningar. En utvidgad allians med omkring 25 medlemmar och ett nära samarbete med Ryssland, Ukraina och andra nyckelländer passar in i den bilden. Givetvis utgör kollektivt försvar fortsatt en kärnfunktion i alliansen. Men distinktionen mellan kollektivt försvar och kollektiv säkerhet är inte lika given sedan alliansen utvidgats och verksamheten i allt högre grad kommit att präglas av krishantering och åtgärder mot terrorism och spridning av massförstörelsevapen.

6.2.5 USA:s krig mot terrorism

Efter terroristattacker i New York och Washington, D.C. den 11 september 2001 inledde USA vad de själva betecknar som ett "krig mot terrorism". Huruvida detta krig mot terrorism på sikt kommer att visa sig framgångsrikt återstår att se. I det språkbruk som USA använt har mycket kretsat kring begrepp som för eller emot terrorism och terrorister, vän eller fiende, god eller ond. Iran, Irak och Nordkorea pekades ut som "ondskans axelmakter" i det att dessa stater sades skydda terrorister, terroristorganisationer och sades stödja deras aktiviteter. Många bedömare anser detta vara ett krig omöjligt att vinna, bl.a. mot bakgrund av att terrorism inte utgör en samlad rörelse som strävar mot ett gemensamt mål. Detta

åskådliggjordes bl.a. av att självmordsbombarna valde att dö utan att efterlämna några konkreta krav eller något tydligt budskap om vad som önskades uppnås genom attentaten. Från amerikanskt håll har framhållits att kriget mot terrorism är en långsiktig kamp som troligen kommer att sträcka sig över fler år och inte skall betecknas som avslutad i och med de militära insatserna i Afghanistan. Begreppet "flexibla koalitioner" har lanserats, vilket innebär en öppning för länder att inför varje potentiellt angrepp välja huruvida de önskar ingå i koalitionen eller inte. Det är således upp till varje stat att utifrån egna värderingar avgöra huruvida just denna fas av kriget mot terrorism kan stödjas.

6.3 Försvarspolitik

6.3.1 Militärdoktrin

När Bushadministrationen tillträdde i januari 2001 fanns en tydligt utstakad kurs vad gäller såväl den amerikanska krigsmaktens framtida förmåga som dess struktur. Efter, som det sades, nästan tio år av fortlöpande urholkning av bland annat krigsmaktens beredskap skulle den nya administrationen angripa bristerna och investera för att kunna möta morgondagens utmaningar.

Omstruktureringen av det amerikanska försvaret ses som en absolut nödvändighet. Det nya århundradets utmaningar skiljer sig i grunden från 1900-talets. Under det kalla kriget var hotbilden stabil och förutsägbar. Morgondagens utmaningar innehåller betydligt större osäkerhet. Som exempel nämner administrationen återkommande den absoluta överraskning som drabbade såväl landets enskilda medborgare som dess militära och politiska experter i och med attackerna den 11 september 2001.

Den amerikanska administrationen konstaterar att USA förr eller senare kommer att drabbas av ytterligare överraskningar från oväntat håll. Med ny, lättillgänglig teknik skapas också förutsättningar för nya vapen med längre räckvidder och över tiden allt dödligare stridsdelar. Sammantaget innebär detta att administrationens utmaningar ligger i att kunna hantera överraskningar och ökad osäkerhet samtidigt som en förmåga

måste skapas att med samhällets samlade resurser kunna försvara sig mot det okända, det osynliga och det oväntade.

Redan före den 11 september 2001 påbörjade försvarsdepartementet ett omfattande arbete med att se över försvarsmakten inom ramen för en återkommande försvarsöversyn (Quadrennial Defense Review, QDR). Under de snart två år som Bushadministrationen ägnat sig åt denna fråga har ett antal långtgående beslut, som skall utgöra grund för fortsatta åtgärder, fattats:

- En ny nationell säkerhetsstrategi utvecklas
- Anpassning av den tio år gamla operationsstrategin om två samtidiga krigsskådeplatser
- Omorganisation och vitalisering av forskning och utveckling av missilförsvaret efter uppsägningen av ABM-avtalet
- Omorganisation i syfte att få ökat fokus på rymdförmågan
- En ny Unified Command Plan tas fram i syfte dels att få ökat fokus på försvar av USA:s territorium (det s.k. Homeland Defense), dels för att kunna påskynda transformering av det amerikanska försvaret
- En ny strategi för USA:s kärnvapen samt strategisk avskräckning (Nuclear Posture Review, NPR) i syfte att öka säkerheten samtidigt som antalet kärnstridspetsar minskas ytterligare
- En modell för riskanalys och riskvärdering i syfte att tidigt kunna välja kurs

I försvarsöversynen anges "homeland defense" vara den främsta och högst prioriterade uppgiften. Vilka resurser som krävs för att lösa denna uppgift utöver t.ex. missilförsvar, skydd och krig mot terrorism är idag ovisst. Avskräckning är uppgift nummer två. USA skall arbeta tillsammans med allierade stater för att övertyga motståndare att inte hota amerikanska intressen. Samtidigt skall avskräckning ske genom fortsatt framskjuten basering. Misslyckas avskräckning skall motståndaren slås ut.

Signifikant är att den tidigare fokuseringen på planering mot två större regionala konventionella krig överges till förmån för ökad flexibilitet och handlingsfrihet mot en bred hotbild och för ett brett konfliktspektrum. Asymmetriska hot och motåtgärder lyfts

fram i den nya strategin. USA är väl rustat att hantera konventionella hot, men en motståndare kommer med ökad sannolikhet att välja asymmetrisk krigföring där möjligheten till framgång är större. Av stor vikt är den snabbhet med vilken militär makt kan projiceras. Högteknologi, framskjutna positioner och snabb projektion av militär makt utgör ledord i reformen. Reformsträvanden i kombination med ett pågående krig i Afghanistan har dock visat sig svåra att kombinera, varför reformtakten blivit lägre än väntat.

Spridningen av massförstörelsevapen till fientliga regimer eller grupper ses som det mest konkreta hotet mot USA och dess allierade. Den traditionella kärnvapenstrategin av avskräckning och försvar mot en huvudmotståndare transformeras till att fylla samma funktioner mot fler, mer diffusa motståndare som besitter en relativt sett mindre men ändå potentiellt hotande förmåga inom området. För att hindra dessa stater att uppnå en gentemot USA och dess allierade förödande förmåga, är den nu förhärskande tanken i den amerikanska administrationen att oskadliggöra dem på ett tidigt stadium genom militärt våld upphängt på den inom folkrätten omtvistade principen om s.k. föregripande självförsvar. Det bästa och mest aktuella exemplet är Irak. Samtidigt byggs förmågan till försvar av det nationella territoriet och skydd för det amerikanska samhället ut. Denna förmåga var under uppbyggnad redan före terroristattacker den 11 september 2001 men accelererades i hög utsträckning av dåden. Ett av de större och kontroversiella områdena som berörs av denna satsning på egenskydd är missilförsvaret.

6.3.2 Försvarsbudgeten

Händelserna den 11 september 2001 samt de prioriteringar som angivits i USA:s militära doktrin avspeglas också tydligt i att försvarsanslagen höjts rejält och nu är på samma nivå som när Berlinmuren föll, räknat i dagens penningvärde. Anslaget för budgetåret 2003 uppgår till 378 miljarder dollar, en real ökning med cirka 40 miljarder dollar jämfört med budget för 2002. Försvarsbudgeten avses växa stegvis under åren 2003 - 2007 upp till 451 miljarder dollar vilket medför att kostnaden för försvaret kommer att öka från 3 procent av BNP till cirka 3,4 - 4 procent.

Enbart kostnaden för ett utbyggt missilförsvar kan summariskt beräknas till 150-200 miljarder dollar över en tjuogoårsperiod. Det är drygt 2 % av den totala amerikanska försvarsbudgeten, men i jämförelse mindre än vad USA spenderar på taktiska stridsflygplan under samma period.

Av den förstärkta försvarsbudgeten framgår att planeringen i stort sett inte skiljer sig från den tidigare administrationen, ett exempel på detta är att antalet armédivisioner, flygvapenflottiljer och hangarfartygsgrupper kommer att vidmakthållas på den nivå som föreslogs av Clinton-administrationen. Någon utökning avseende antalet förband eller soldater blir det heller inte fråga om, trots att sådana krav rests från de olika försvarsgrenarna under senare år. Riktlinjerna från försvarsöversynen om att inte tillåta någon större ökning av försvarsmaktens numerär bekräftas därmed också i förslaget till försvarsbudget. Någon drastisk omprioritering vad gäller resursallokeringen mellan försvarsgrenarna har inte skett till 2003-års försvarsbudget. Armén, flygvapnet och flottan inräknat marinkåren tilldelas ungefär 1/3 var av den totala försvarsbudgeten.

6.3.3 Homeland Security

För en effektivare koordinering av säkerheten inom USA:s territorium efter den 11 september 2001, inrättade Bush-administration den 8 oktober 2001 en ny stabsfunktion, Office of Homeland Security (OHS). OHS skulle utgöra en nationell samlingspunkt för frågor kring den inre säkerheten. Inrättandet ska möjliggöra en samordnad implementering av det omfattande arbetet att skydda USA mot framtida terroristattacker. Kritik riktades dock gentemot OHS. Kritiken bestod bl.a. i att det rädde brister i styrning och koordinering av det federala säkerhetsarbetet beroende på avsaknad av formell auktoritet samt brist på samverkan mellan olika underrättelsemyndigheter. I frånvaron av konkreta resultat samt övrig kritik kan det hållas för sannolikt att Bushadministrationen som svar valde att lägga fram förslaget till den mest omfattande omstrukturering av USA:s federala förvaltning på femtio år – skapandet av ett departement med ansvar för sårbarhets- och säkerhetsfrågor, Department of Homeland Security (DHS).

Förslaget lades fram för kongressen den 18 juni 2002 och under hösten 2002 fattades beslut om att inrätta det nya "superdepartementet". Organisatoriskt medför inrättandet av det nya departementet att mer än 20 olika myndigheter som är involverade i USA:s inre säkerhet läggs samman inom en och samma organisatoriska ram. Totalt kommer DHS att disponera 170 000 anställda samt en budget på cirka 350 miljarder kronor. DHS kommer att ledas av Secretary of Homeland Security, tillsatt av presidenten efter godkännande från senaten.

Övergripande uppgifter för Department of Homeland Security

DHS:s viktigaste uppgift kommer vara att skydda USA:s territorium mot terroristhot. DHS kommer även att ha ett speciellt ansvar i framtagandet av specifika initiativ samt effektivisera, stärka och underlätta relationerna mellan den federala regeringen, delstaterna, lokala myndigheterna, privata sektorn och den amerikanska allmänheten. För att möjliggöra detta, föreslås att DHS internt utser en kontaktperson för varje delstat och lokal myndighet. Dessa kan då få snabb assistans från DHS i frågor rörande utbildning, utrustning, planering samt bistånd i krissituationer. Office of Homeland Security kommer fortsatt att ha uppgiften att koordinera regeringens inrikes säkerhetsarbete.

Även efter ett inrättande av DHS kommer regeringsorgan såsom Justitiedepartementet och Federal Bureau of Investigation (FBI) ha ett huvudansvar i författningsarbetet mot terroristattacker. Försvarsdepartementets uppgifter kommer vara avgörande och spela stor roll vid inträffade terroristattacker. Transportdepartementet kommer att ha ett fortsatt ansvar för säkerheten på allmänna vägar, järnvägar och i luftrummet.

Uppgifter och organisation

DHS:s primära uppgifter blir att:

- Förhindra terroristattacker inom USA
- Minska USA:s sårbarhet mot terrorism; och
- Minimera skadeutfallet samt ha förmåga att återhämta sig från skador från attacker som kan inträffa
- DHS:s organisatoriska struktur kommer att bestå av sex uppgiftsområden:
- Gräns- och transportsäkerhet (Border Transportation Security)

- Krishantering (Emergency Preparedness and Response)
- Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära motåtgärder (Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Countermeasures)
- Informationsanalys och skydd mot kritisk infrastruktur (Information Analysis and Infrastructure Protection)
- Inrikes kontraterrorism (Domestic Counterterrorism)
- Försvar mot katastrofhot (Defending against Catastrophic Threats)

Gräns- och transportsäkerhet

Området för gräns- och transportsäkerhet kommer att ha ansvar för vad och vem som kommer in i USA. Syftet är att få ett effektivt skydd mot terrorister och utrustning kopplat till terrorism. Samtidigt ska dessa åtgärder trygga den legala varuhandeln. Målet är att skapa ett bättre gränsskydd vilket kan åstadkommas genom en effektivare underrättelse, koordinerade nationella ansträngningar och genom ett slagkraftigt internationellt samarbete mot terrorism och andra internationella hot. Ansvar för USA:s kustbevakning och Immigrationsverket kommer att övertas av DHS.

Krishantering

För att effektivt avhjälpa inträffade terroristattacker och/eller naturkatastrofer kommer DHS att förbereda ett organ som har beredskap och som kan bistå nationen och dess invånare. I sitt arbete kommer de strukturer Federal Emergency Management Agency (FEMA) arbetat utifrån att läggas till grund för det nya departementets struktur. FEMA uppgifter består idag bl.a. i att skydda USA och dess invånare efter inträffade katastrofer av olika slag. Inom DHS kommer uppgiften att vara av mer proaktiv karaktär. Bland annat kommer en uppgift vara att bistå och skydda samhällen och invånare. DHS kommer att samla privata företag, försäkringssektorn, byggbranschen, invånare etc. för ett tätare samarbete i risk- och säkerhetsfrågor.

DHS kommer även att samarbeta med federala, delstatliga och lokala säkerhetsorganisationer i syfte att bygga upp ett omfattande incidentsystem som ska svara mot terroristangrepp och naturkatastrofer. Systemet kommer att effektivisera det federala incidenthanterandet. Utifrån detta system kan DHS lättare koordinera federala myndigheters stöd vid kriser på delstats- och

lokal nivå. En prioriterad fråga för DHS kommer att vara att utveckla ett kommunikationssystem som gör det möjligt för de olika organisatoriska nivåerna att kommunicera med varandra.

Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära (CBRN) motåtgärder
Kunskapen om teknologin och material för konstruerandet av massförstörelsevapen sprids snabbt. För att motverka terroristhot med massförstörelsevapen inblandade kommer DHS att utfärda nationella riktlinjer för myndigheter på delstats- och lokal nivå. Riktlinjerna kommer bl.a. att innehålla instruktioner om övningar för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära insatsgrupper på federal, delstatlig och lokal nivå. DHS kommer att förena regeringens ansträngningar för att utveckla och implementera vetenskapliga och teknologiska motåtgärder mot kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot.

Informationsanalys och skydd av samhällsviktig infrastruktur

En effektiv underrättelseverksamhet är nödvändig för att kunna motverka terroristhandlingar. Grundliga analyser i rätt tid samt spridning av information om terrorister och deras aktiviteter kommer att förbättra regeringens möjligheter att avbryta och motverka terroristhandlingar. Informationen kommer även att kunna användas för att varna den privata sektorn och allmänheten. För närvarande har inte USA någon institution liknande CIA, som är utsedd för att systematiskt kunna utföra analyser av information och underrättelse av potentiella terroristhot. För ett effektivare arbete mot eventuella terroristhot kommer DHS framöver att arbeta tillsammans med myndigheter såsom FBI för att få information och underrättelse från olika källor.

Ett förhindrande av eventuella terroristhandlingar kräver ett proaktivt tillvägagångssätt som bidrar till att förmågan hos beslutsfattarna höjs. Beslutsfattarna är beroende av snabb och korrekt information för att kunna förekomma terroristhandlingar samt ha möjlighet att förvarna berörda sektorer. DHS kommer att ställa samman och analysera tillgänglig information från ett flertal källor som är relaterat till terroristhot mot USA för att på ett tidigt stadium kunna varna myndigheter, privata företag och allmänhet.

Vidare kommer DHS att koordinera de nationella insatserna vad gäller säkrandet av USA:s kritiska infrastruktur. Ansvaret för skyddet av infrastrukturen är delat mellan federala, delstatliga och

lokala myndigheter i partnerskap med den privata sektorn som äger cirka 85 % av USA:s kritiska infrastruktur. DHS kommer att koncentrera verksamhetsområdet i en statlig myndighet som kommer att ansvara för koordinering av en omfattande nationell plan som planeras för skydd av USA:s infrastruktur. En av anledningarna till att samla uppgifterna till en myndighet är att DHS vill underlätta och effektivisera kontakterna mellan de olika politiska nivåerna samt med den privata sektorn för att kunna åstadkomma en effektivare koordinering mellan dessa och regeringen.

DHS:s intention är att snabbt kunna omsätta analyser till handling för att förhindra terroristattacker, särskilt sådana som kan innefatta massförstörelsevapen. Uppgiften är angelägen varför det är av stor betydelse att analys- och varningsfunktionen samt den tekniska förmågan är väl utvecklad.

DHS:s ansvar för sårbarheterna inom den kritiska infrastrukturen kommer att inkludera livsmedel- och vattenförsörjning, jordbrukssektorn, sjukvårds- och räddningstjänst, telekommunikationssektorn, bank- och finanssystem, energiområdet, (el, kärnkraft, gas, olja och dammar) transportsektorn, (flyg, vägar, järnvägar, hamnar och vattentransportleder) kemi- och försvarsindustrin, postväsen och rederier samt nationella monument och landmärken.

6.3.4 Teknologi- och försvarsindustriell utveckling

Även om utsikterna för övergripande samordning och samarbete mellan EU och USA är goda utgör det växande teknologiska gapet sannolikt ett hinder för framtida militärt samarbete. Det är ett faktum att USA under de senaste 20 åren har satsat tre gånger mer än Europa på militär FoU i absoluta termer. Det teknologiska gapet under Gulfkriget växte till ett betydande interoperabilitetsgap under det påföljande Kosovokrigen. USA:s hittillsvarande satsning på militärteknisk utveckling och förmåga att möta bl.a. asymmetriska hot står i skarp kontrast till de flesta europeiska länders försvarssatsningar under senare år. Försvarsöversynen i USA accentuerar ytterligare den militärtekniska utvecklingen samt satsningen på missilförsvar.

Utan betydande ansträngningar på interoperabilitetsområdet talar mycket för att det framtida praktiska militära samarbetet mellan USA och Europa blir svårare än det är idag. En säkerhetspolitisk arbetsfördelning kan leda till en urholkning av solidariteten och den transatlantiska länken, vilket i sin tur kan ha en negativ inverkan på den strategiska EU-USA relationen.

6.3.5 Amerikansk kärnvapenstrategi

Den amerikanska kärnvapenstrategin utvecklades under åren 2001 och 2002 på tre områden. En Nuclear Posture Review (NPR) blev färdig i december 2001. Arbetet på missilförsvarsområdet fortskred och ledde till att ABM-avtalet sades upp den 13 december 2001 för att frånträdas den 13 juni 2002. Ett nytt avtal för strategiska kärnvapen ersatte START-avtalen i maj 2002. Det gamla hotet från Sovjetunionen har ersatts av ett mer mångfasetterat hot från ett antal stater med tillgång till massförstörelsevapen inklusive kärnvapen. Målet med kärnvapenstrategin är att återförsäkra vänner och allierade, avstyra att presumtiva motståndare utvecklar egna arsenaler av dessa vapen samt avskräcka motståndare från att använda sina kärnvapen och om nödvändigt slå ut dem i föregripande syfte.

NPR innehåller flera innovationer. Den nuvarande strategiska triaden bestående av land- och sjöbaserade långdistansmissiler samt bombflygplan ersätts av en ny triad där de gamla styrkorna ingår som ett element men med tillskott av konventionella styrkor och förmåga till informationskrigföring. Ett andra element i den nya triaden är missilförsvaret som byggs ut på alla områden (mot olika räckviddsklasser och i olika geografiska områden). Det tredje elementet består av en robust infrastruktur av vapensystem, lednings- och underrättelsesystem samt faciliteter för bibehållande av kärnvapenarsenalen inklusive möjliga tester i framtiden. Nytt är tonvikten på försvar, speciellt då missilförsvar. Skälen till att utveckla detta försvar anges till följande:

att

- försvara USA mot s.k. skurkstater (rogue states)
- skydda sig mot förlupna eller p.g.a. olyckshändelse inkommande missiler

- avskräcka problemstater från att utveckla interkontinentala missiler
- öka graden av avskräckning i en kris- eller konfliktsituation
- skydda amerikansk trupp mot medeldistansmissiler
- skydda allierad trupp och allierade städer mot medeldistansmissiler

USA:s plan för kärnvapenstyrkornas framtid kan sägas befästa USA:s hegemoni och auktoritet på området. Inrättandet av ett missilförsvar ger USA en ökad möjlighet att gå till angrepp oavsett om motståndaren har tillgång till massförstörelsevapen eller inte.

Beslut har ännu inte fattats, men inom det amerikanska etablissemanget finns tankar på att utveckla nya, små kärnvapen som skulle vara särskilt lämpade att användas mot förstärkta, underjordiska mål, t.ex. kommandocentraler och lager eller laboratorier för massförstörelsevapen. En dylik utveckling strider mot andan i den etablerade icke-spridningsregimen. Om provsprängningar blir aktuella i framtagandet av nya vapen, skulle detta innebära ett allvarligt problem för icke-spridningsregimen för vilken provstoppsavtalet utgör en grundval. USA har inte ratificerat avtalet men åtlyder det ändå i form av ett moratorium för provsprängningar.

6.3.6 Missilförsvaret

Det kalla krigets hotbild har ersatts av en vidgad hotbild i form av terroristorganisationers och s.k. skurkstaters ökade förmåga att med hjälp av ballistiska missiler hota inte bara den amerikanska intressesfären utan på sikt också den amerikanska kontinenten. En av de slutsatser som Bushadministrationen har dragit av den dramatiskt förändrade säkerhetspolitiska situationen är att det inte längre finns anledning att hålla fast vid en del av de överenskommelser och säkerhetsarrangemang som upprättades under det kalla kriget eftersom de nu anses vara irrelevanta. Det främsta exemplet är ABM-avtalet, som byggde på att USA och Sovjetunionen var fiender och på att säkerheten skulle upprätthållas genom garanterad ömsesidig förstörelse.

Beslutet att säga upp ABM-avtalet med Ryssland motiverades huvudsakligen med att en vidgad hotbild måste kunna bemötas i

form av en uppgraderad och vidareutvecklad förmåga avseende såväl landets avskräckningsförmåga som dess försvarsförmåga (missilförsvaret). Härutöver öppnade beslutet möjligheten att dels utveckla nya teknologier men också att etablera nya samarbetsstrukturer med i första hand sina allierade med syfte att utveckla gemensamma system för försvar mot hotet från ballistiska missiler.

Utan ABM-avtalet gör USA inte längre någon skillnad mellan missilförsvarssystem på taktisk respektive strategisk nivå. Bushadministrationen bedriver till skillnad från Clinton-administrationen ett mycket brett utvecklingsarbete. Sannolikt kommer under ytterligare en tid utvecklingsarbete bedrivas för alternativa tekniska system (rymd-, sjö- och landbaserade och syftande till att verka i olika faser av missilbanan) innan slutgiltig ställning tas till vilka system som skall drivas vidare.

I enlighet med USA:s prioriterade militära uppgifter väntas utvecklingen av ett missilförsvar spela en central roll i morgondagens amerikanska försvar. Under år 2001 skapades Missile Defense Agency (MDA) för att koordinera verksamheten med att utveckla ett missilförsvar. De olika systemen skall kunna integreras i stället för att byggas isolerade från varandra. Tre typer av system planeras för bekämpning av fientliga missiler i drivfasen (boost segments), höghöjdsfasen (mid-course defense segments) och slutfasen (terminal defense segments). Vidare beskrivs tre olika nivåer innebärande punktskydd för t.ex. amerikanska baser eller fartyg, områdesskydd för t.ex. ett operationsområde eller en hotad allierad, och skydd av det kontinentala USA.

USA har en uttalad ambition att utveckla missilförsvaret i nära samarbete med sina allierade (bilateralt eller multilateralt) och har initierat en dialog om dessa frågor såväl bilateralt som inom Nato. Eventuella samarbeten med allierade kommer i fråga först för punktskydd och därefter för områdesskydd. Det är dock ännu för tidigt att säga i vilken utsträckning de europeiska allierade kan agera strategisk partner till USA i missilförsvarsfrågan. Detta mot bakgrund av att flera europeiska länder initialt var skeptiska till tanken om ett missilförsvar då allvarliga konsekvenser för rustningskontrollregimernas framtid befarades om utvecklingen fortsatte. Överenskommelsen mellan Ryssland och USA på detta område har dock bidragit till att dämpa dessa farhågor. Dock

kvarstår en viss oro för att en ökad kinesisk upprustning till följd av att USA utvecklar ett missilförsvarssystem i sin tur kan ge incitament för Indien och därmed även Pakistan att öka sina respektive vapenarsenaler.

6.4 Väpnade styrkor

6.4.1 Reformarbetet

Administrationns slagord "försvarsomvandling", transformation, har börjat fyllas med innehåll. Det utgör nu grunden för försvaret och dess framtida utveckling. Utvecklingen av framtida förmågor styrs av sex övergripande mål. Inledningsvis framhålls vikten av att skydda prioriterade operationsområden, där det amerikanska territoriet anges som det mest prioriterade. I sammanhanget betonas också att förmågan att bekämpa massförstörelsevapen och innehavare av sådana skall utvecklas. I det andra delmålet betonas förmågan att upprätthålla global maktprojicering under lång tid – även i områden där USA ej har eller medges upprätta baser. Förmågan till uthållig övervakning ska utvecklas. Vidare ska informationsteknologi och nya nätverksbaserade koncept för att koppla samman olika förband nyttjas bättre, informationssystem skyddas och en obegränsad tillgång till rymden vidmakthållas och amerikanska rymdförmågor skyddas.

Till följd av kriget mot terrorism har förändringstakten i försvarsomvandlingen inte varit den önskade. Detta kan ses som ett tecken på viss osäkerhet avseende huruvida en optimering av nuvarande förband och system bör göras för att hantera pågående operationer eller om fokus i stället borde ligga på transformeringen vilken inledningsvis riskerar att öka belastning på pågående insatser. Frågan måste också sättas i ett ekonomiskt perspektiv och det faktum att aviserade ökningar i försvarsanslaget till största del allokerats för att finansiera pågående operationer. Rekommendationerna i försvarsöversynen betecknas alltjämt som giltiga, men underlaget avses justeras kontinuerligt, bl.a. mot bakgrund av de praktiska erfarenheter som erhålls genom kampen mot terrorism.

Armén

Den omfattande reformeringen av den amerikanska armén påbörjades år 1999. Syftet är att skapa en armé med bred förmåga anpassad för att kunna möta framtidens hot på det internationella och nationella planet. För markstridskrafterna har detta inneburit att de utvecklas mot lättare och rörligare förband med ökad eldkraft som kommer att kunna sättas in utan att vara beroende av permanent basering. En viktig komponent i reformarbetet för armén är att tillförsäkra sig en tillräcklig flygtransportförmåga för snabb och långräckviddig transport. Enheterna kommer att vara sammankopplade genom nätverkscentrerade ledningssystem samt utrustade med långräckviddiga precisionsvapen. Den enskilde soldaten kommer att fylla en viktig funktion som uppgiftslämnare i det nätverksbaserade systemet. Soldaten kommer även att ha tillgång till information avsedd att optimera den egna insatsen.

För att säkerställa hög beredskap över tiden genomförs utvecklingen av armén i tre huvudspår med tyngdpunkt på förband med hög beredskap liknande dagens insatsförband, medeltunga försöksförband med möjlighet att snabbt sättas in globalt medan den avslutande tredje kategorin betonar avancerad forskning som syftar till att skapa nätverksbaserade förband. De nätverksbaserade förbanden utgör arméns framtidsvision i den så kallade "Objective Force", där huvudkomponenten utgörs av system av system sammanförda i nätverk avsedda att maximera tillgången och utbudet av information.

Omvandlingsarbetet sker snabbt och har delvis redan inletts i dagens förband genom nyttjandet av ny teknik. Ett tydligt exempel på detta är de pågående operationerna i Afghanistan där nätverksbaserade ledningssystem används för realtidsuppföljning och bildsändning till stridande enheter. De två första medeltunga försöksförbanden är också under utbildning. Utbildningen av ytterligare fyra förband är inplanerade varav ett kommer att stationeras i Europa. Under våren 2003 genomfördes de första fullskaleförsöken med försöksförband. De första enheterna i den reformerade armén planeras vara operativa år 2010.

För att accelerera omvandlingen har armén hårt granskat alla sina materielprogram. Detta har inneburit att många projekt har utgått eller är under övervägande. Mest omtalat är nedläggningen av artillerisystemet Crusader. Reduceringen på materielsidan anses

nödvändig för att möjliggöra en satsning som bättre motsvarar framtidens krav på interoperabilitet och tekniskt kunnande, samt att ny utrustning skall vara transportabel.

Reformen försvåras av att organisationen lider av en hög nyttjandegrad på alltför många olika platser. Idag är 124 000 soldater och 38 000 civila insatta i totalt 110 länder. I förvarsöversynen antyds dock att det långsiktiga målet är att minska och eventuellt omfördela antalet utlandsstationerade soldater, men några siffror avseende storleken på en eventuell reduktion anges dock inte. Snarare ligger tyngdpunkten på en geografisk omfördelning i det att USA ser ett minskat behov av amerikansk militärt engagemang i Europa. I översynen anges dock inte hur många av de 100 000 soldater som idag är stationerade i Europa som bör användas för insatser på andra håll i världen.

Marinen inklusive marinkåren

Framgruppering, flexibilitet och snabbhet är ledord för marinen och marinkårens verksamhet. Huvuddelen av förbanden utgörs av små flexibla enheter som är kontinuerligt framgrupperade. Marina expeditiionsstyrkor möjliggör snabba insatser och fungerar som stöd för tillförsel av förband. Detta innebär i praktiken att marina förband inte behöver framskjutna baser i land utan agerar direkt från havet. Förbanden kan också snabbt kraftsamla inför en insats eftersom större delen av de resurser som behövs redan finns på plats.

USA:s möjligheter till permanent basering globalt har minskat sedan kalla kriget, vilket i sin tur ökar kraven på möjligheten till framskjuten basering. Exempel på detta är de senaste operationerna, t.ex. insatsen i Afghanistan, där avsaknaden av landbaserad inledningsvis visat värdet av att ha långt framskjuten basering av sjöstridskrafter. Den senaste tidens händelser har emellertid föranlett krav på att marinen även skall kunna agera hemmavid för att försvara USA. Det återstår att se hur detta i praktiken kommer att gå till. För närvarande diskuteras bl.a. frågan om gränsdragningen mellan kustbevakningens respektive marinen befogenheter och mandat.

Till skillnad från övriga försvarsgrenar kan marinen upprätthålla förbands- och insatsberedskap under pågående reguljär övningsverksamhet, då denna i huvudsak sker till sjöss. Det bidrar

bl.a. till förbättrad operabilitet och samövning med potentiella koalitionspartners. Vidare blir denna typ av övningsverksamhet nödvändig med hänsyn till kraven om framskjuten placering och de därmed geografiskt spridda insatser som pågår. Samtidigt ställer övningsverksamhet parallellt med insatsberedskap exempelvis krav på anpassade rotationsmönster. Att förlägga övningsverksamheten till områden bortom USA:s territorialgränser har flera fördelar. Denna typ av övningsverksamhet är nödvändig med hänsyn till kraven om framskjuten basering och de därmed geografiskt spridda insatser som pågår. Samtidigt ställer övningsverksamhet parallellt med insatsberedskap exempelvis krav på anpassade rotationsmönster. Detta samt grundläggande utbildning och underhåll som genomförs hemmavid gör att det är svårt för USA att ianspråkta fler än fyra till sex av de tolv hangarfartygsgrupperna åt gången. Specialåtgärder skulle därför behöva vidtas vid en insats mot Irak.

Tankar om reform och transformering har tagits väl emot av marinen och marinkårsförbanden. Marinen har hävdad att transformering och reform är något som alltid pågått inom marinen och att det därför ses som en naturlig del att t.ex. utveckla användandet av informationsteknologin. Marinen genomför och deltar således i olika försök både avseende nya system och operativa koncept. Vidare strävar marinen efter att införa ett nätverkstänkande i konceptutformningen i syfte att säkerställa omvandlingen av sjöstridskrafterna. Utvecklingen kring informationsteknik för att kunna knyta samman resurser på ett helt annat sätt än tidigare har kommit långt. Ett led i detta är att gå från plattformstänkande till förmågetänkande i det att dagens fartyg inte behöver ha tillgång till all utrustning på plats. Istället tillgodoses tillgången till exempelvis information genom nätverksbaserad informationsteknologi.

De nya krav som ställs på marinen återspeglas i behovet av nyanskaffning av högteknologisk utrustning. Marinen har angivit en anskaffningstakt av 8-10 fartyg per år som optimal för att möta kraven på teknisk förnyelse och sänkta underhållskostnader. För närvarande ligger dock anskaffningstakten på 6,5 fartyg per år. Förnyelse av marinens och marinkårens flygplanflotta går även den långsamt. I dag anskaffas cirka 90 flygplan per år mot önskade 180-210 flygplan per år. En förklaring till att anskaffningen inte sker i den takt som enligt marinen vore önskvärt är att moderniseringen

måste anpassas till och genomföras i takt med att ny teknologi blir tillgänglig. Reformen går således vidare, men på bekostnad av numerären i det att ett mindre antal fartyg och flygplan har anpassats till de nya kraven avseende nätverk och teknologi. Hur den nya fartygsfamiljen så småningom kommer att se ut är således ännu oklart, och kommer till del att vara avgörande för det framtida behovet av personal. Varken försvarsöversynen (QDR) eller försvarsbudgeten stipulerar någon minskning på personalsidan, men på sikt förefaller det rimligt att anta att den nya tekniken och de nya plattformarna kommer att vara mindre personalkrävande än dagens.

På marinkårssidan har personalramen ökat, bl.a. till följd av den omstrukturering som genomfördes efter den 11 september 2001 enligt vilken en marinkårsbrigad avdelades för anti-terrorism uppgifter. Vidare går utvecklingen inom marinkåren mot att från plattformar till sjöss kunna nå betydligt längre in på land jämfört med tidigare. Vissa siffror gör gällande att marinkåren från plattformar till havs med dagens styrka, ny utrustning och teknologi skall kunna nå landområden som befolkas av närmare 80 % av jordens befolkning.

Flygvapnet

Till skillnad från tidigare är då luftstridskrafterna kraftsamlade mot ett antal geografiska områden, har det amerikanska flygvapnet (USAF) sedan 2001 fokuserat globalt. Samtidigt har luftstridskrafterna fokuserats mot ett försvarsmaktsgemensamt tänkande i operativa termer. Idag ageras över ett helt spektra, dvs. från långräckviddiga precisionsinsatser i Afghanistan till uthålliga spaningsinsatser över Irak och Balkan. Utöver detta, deltar USAF i stor utsträckning i försvaret av hemlandet.

Utvecklingen av USAF avseende insatser, underrättelser, övervakning samt spaning präglas av ett försvarsmaktsgemensamt tänkande. Obemannade farkoster (UAV) används i allt högre utsträckning för att minska risken för skador och dödsfall vid insatser. Olika teknikområden kombineras på ett nytt sätt. Ett exempel på detta är att sensorer placerats på obemannade farkoster för att i realtid överföra information till verkansförbanden, ett annat att obemannade farkoster utrustas med markmålsrobotar. Mycket av det som i övriga världen beskrivs som nätverksbaserat försvar används idag inom USAF genom att de taktiska behoven

tvingar fram lösningar som övriga länder bara simulerar genom demonstrationer. Genom utvecklingen av obemannade farkoster skaffar sig USA också ett stort försprång mot övriga länder genom att tillgodogöra sig omfattande operativ erfarenhet.

Medelåldern på USAF:s flygplansflotta är idag 22 år och med dagens program kommer medelåldern år 2020 att vara 30 år. Dessa fakta används flitigt i debatten för att motivera fortsatt utveckling av det nya jaktplanet F 22 och enhetsflygplanet Joint Strike Fighter (JSF). Andra menar att den nyligen gjorda uppgraderingen av äldre stridsflygplan gör nyanskaffningen onödig. USAF menar dock att nyanskaffningar måste ske för att undvika en föråldrad och kostsam flygplansflotta. Tidigare har F 22 beskrivits som ett system för att skapa totalt luftherravälde. Nu förs också dimensionen markmålsbekämpning samt telekrig in i beskrivningen. Ersättning av plattformar för lufttankning studeras liksom modernisering av större transportflygplan.

De krav på reformering av flygvapnet som angetts i den årliga försvarsöversynen fortgår, bl.a. genom utvecklingen av nya system samt genom uppgradering av äldre system. Kärnan i reformeringen är likt övriga försvarsgrenar att i ökad grad använda nätverkstänkande i utvecklingsprocessen. Under insatsen "Enduring Freedom" i Afghanistan har ett antal nya konceptuella idéer prövats, vilket ökat viljan till förändring. Användandet av ny teknik har gjort att samverkande system utnyttjats i högre grad mellan luftstridskrafter och markstridskrafter. Det finns klara fördelar med att bygga system av system istället för att nyttja autonoma plattformar. Vissa kritiska röster har höjts mot att utvecklingen i vissa fall gått alltför snabbt och att verifiering och validering därför fått styrka på foten. Egna förluster har t.ex. rapporterats i Afghanistan då kommersiell teknik utnyttjats och resulterat i att felaktiga koordinater skickats till insatsförbanden.

7 Utvecklingen i Ryssland, Ukraina och Vitryssland

Försvarsberedningen har i sina rapporter under år 2001 gjort bedömningen att det inrikespolitiska läget i Ryssland är förhållandevis stabilt, att förutsättningarna för att genomföra omfattande reformer är relativt goda samt att Moskvas kontroll över regionerna har stärkts. Den bedömningen äger i allt väsentligt fortsatt giltighet.

Ryssland har sedan Vladimir Putin blev president kännetecknats av större stabilitet och ökad förutsägbarhet inom politiken. Resultatet av maktskiftet har blivit en klart utstakad och omfattande reformpolitik syftande till att säkra Rysslands plats på den internationella arenan och förbättra levnadsstandarden för den ryska befolkningen. Utrikespolitiken har inriktats på förbättrade relationer med USA och Västeuropa. De ekonomiska relationerna spelar härvid en central roll och en viktig uppgift för utrikespolitiken är att stärka den inrikespolitiska och ekonomiska utvecklingen.

7.1 Inrikespolitik

7.1.1 Inrikespolitisk situation

Läget i rysk inrikespolitik är fortsatt förhållandevis stabilt. Presidenten åtnjuter ett fortsatt starkt opinionsstöd och Dumans sammansättning innebär att regeringen har goda möjligheter att få gehör för sina lagförslag, inklusive på det ekonomiska området. Relationerna mellan den federala makten och de ryska regionerna har blivit tydligare, främst genom att den politiska "vertikalen" från Moskva har stärkts. Samtidigt bibehåller de regionala ledarna ett

stort inflytande över de ekonomiska och sociala förhållandena i respektive regioner.

Den politiska stabiliteten torde i allt väsentligt bestå även under år 2003. Tonläget i den politiska debatten kommer sannolikt att höjas i takt med att valet till Duman i december 2003 närmar sig. Detta val blir i sin tur upptakt till presidentvalet i mars 2004. I nuläget talar det mesta för att Vladimir Putin kommer att få förnyat förtroende för en andra mandatperiod. Utgången av dumavalet är svårare att förutse. Trots en i övrigt gynnsam ekonomisk utveckling lever alltjämt omkring hälften av Rysslands befolkning under knappa ekonomiska villkor. Det är svårt att få en mer detaljerad bild av den ryska fattigdomen. Orsaken ligger i skillnader i regional ekonomisk utveckling med tillhörande variation i levnadskostnader.

Den sittande regeringens övergripande politiska målsättning är att modernisera Ryssland. Syftet är att åstadkomma tillväxt och välstånd hemma och samtidigt vinna respekt och inflytande för Ryssland internationellt. Denna målsättning kommer med säkerhet att kvarstå och sannolikt förstärkas under en andra mandatperiod för presidenten och den regering som denne utser. En fortsatt målmedveten politik kan därför förväntas i syfte att söka förnya delar av lagstiftningen, skapa en effektiv förvaltning samt bringa ytterligare ordning och reda i relationerna mellan centrum och regioner. Baksidan av denna politik är att den stundom genomförs med tämligen hårdhänta metoder. Detta har bl.a. väckt frågor beträffande situationen för oberoende media och framtiden för den fria opinionsbildningen. Situationen för massmedia inger, som EU upprepade gånger konstaterat, fortfarande oro. Statens kontroll över främst TV och radio har de senaste åren stärkts. Särskilt tydligt blev detta genom de statliga ingripandena mot TV-kanalerna NTV och TV6. Informationsspridningen på Internet är välutvecklad, men antalet Internetanvändare fortfarande mycket lågt. Rapporteringen från kriget i Tjetjenien har också pekat på problemen för media att verka fritt i Ryssland. Oron gäller förhållandena på såväl federal som regional och lokal nivå.

Det civila samhället i Ryssland förblir outvecklat och svagt. Statens intressen anses ännu i många fall gå före individens rättigheter.

Stora delar av den ryska förvaltningen fortsätter att präglas av ineffektivitet, otympliga procedurer och korruption. Regelverket är i allmänhet omöjligt att överblicka för utomstående och tillämpningen är ofta skönsmässig. En reform av de centrala förvaltningsstrukturerna planeras därför. Utan en genomgripande och lyckosam förvaltningsreform torde det ambitiösa reform- och moderniseringsarbetet ha små möjligheter att ge resultat. Den sociala situationen förblir oroväckande. Spridningen av HIV/Aids och TBC fortsätter. Den utbredda kriminaliteten och den organiserade brottsligheten hämmar landets politiska och sociala utveckling, försvårar för seriösa företag att utvecklas och undergräver förtroendet för de rättsvärdande organen. Samtidigt utgör den en bas för "export" av både masskriminalitet och mer organiserad brottslighet till andra länder i Rysslands närhet, däribland Sverige.

Om den ryska moderniseringspolitiken kommer att ge avsett resultat återstår att se. Fortsatt stöd i parlamentet är en viktig, men inte tillräcklig förutsättning. Av central betydelse är landets ekonomiska utveckling, som huvudsakligen är ett resultat av regeringens egen politik, men som också påverkas av konjunkturskiftena i världsekonomin, oljeprisets svängningar samt relationen till EU och USA.

7.1.2 Ekonomi

Rysslands ekonomi har hämtat sig efter krisen år 1998. Statsfinanserna är nu stabila och utlandsskulden sjunker. BNP-ökningen ligger kring fyra procent om året, inflationen är för ryska förhållanden måttlig och nedåtgående och kapitalflykten minskar. Inom ekonomin finns en rörelse – om än svag – i riktning mot transparens och laglighet. Investeringarna har ökat inom bl.a. oljesektorn. De väldiga reserverna av olja och andra råvaror är viktiga tillgångar för Ryssland, men riskerar också att binda landet vid rollen som råvaruproducent. Om Ryssland skall kunna reducera sitt råvaruberoende och nå uthållig tillväxt krävs större investeringar och radikala ekonomiska reformer. Hittills har reformerna varit respektingivande, men det finns vissa tecken på avmattning. Ryssland är i vissa avseenden industriellt välutvecklat, men produktionsapparaten är i de flesta sektorer nedgången och stora investeringar under en längre tid krävs för att åtgärda denna

svaghet. Detsamma gäller infrastrukturen generellt. Landet har potentiella konkurrensfördelar i form av välutbildad arbetskraft i kombination med lågt löneläge, men stora sociala problem, korruption och den demografiska situationen är långsiktiga utvecklingshinder. Sjunkande födelsetal och en förvärrad hälsosituation med åtföljande ökad dödlighet, har inneburit att Rysslands befolkning minskar. Sedan år 1990 har befolkningen minskat med 2,5 miljoner. Om samma trend håller i sig kommer befolkningen att ha minskat från dagens 147 miljoner till cirka 100 miljoner år 2050.

7.1.3 Moskva kontra regioner

En tydlig ambition sedan maktskiftet på presidentposten år 2000 har varit att stärka den federala kontrollen över de 89 federationssubjekten. I detta syfte skapades samma år sju federala distrikt styrda av presidentrepresentanter, av vilka flera är militärer och folk från säkerhetssektorn. Deras främsta uppgift var att ändra regional lagstiftning som stod i strid med den federala, något som med varierande framgång och under motstånd från främst republikerna i stort sett har lyckats eller fortskrider. Presidenten har också tillskansat sig makten att avsätta guvernörer och minskat Federationsrådets makt. Därutöver har de flesta maktfördelningsavtal som slöts mellan Moskva och flera republiker och regioner under den förre presidenten Boris Jeltsins tid annullerats. En ny kommission som skall förbereda ett förslag om hur förhållandet mellan federala och regionala organ skall se ut i framtiden, domineras av regeringen och presidentadministrationen.

Även ekonomiska medel har av federala myndigheter använts för att ta ett fastare grepp om republiker och regioner, bl.a. genom att överta mervärdesskatten. Ett överväldigande flertal av regionerna är fortfarande bidragmottagare. Det statliga investeringsmönstret favoriserar dock i hög grad Moskva och större städer. Likaså går cirka 30 procent av utländska direktinvesteringar till Moskva, men direktinvesteringarna ökar sedan en tid tillbaka även i regionerna.

I kampen mellan centrum och periferi finns en risk att väljarnas intressen åsidosätts. Korruptionen är högre och valkampanjerna smutsigare och mer manipulerade i regionala och lokala sammanhang. Kriminella och lokala ekonomiska intressen

dominerar i många fall politiken. Den regionala byråkratin har vuxit snabbt under senare år och komplicerar i praktiken styrningen av landet.

Den väpnade konflikten i republiken Tjetjenien fortsätter. I nuläget finns inget slut i sikte. Ett militärt avgörande förefaller osannolikt och förutsättningarna för en politisk lösning måste bedömas som små. Förtroendeklyftan mellan tjetjenska ledargestalter och den ryska statsledningen har ökat efter gisslandramat i Moskva i oktober 2002. Den humanitära situationen i Tjetjenien är fortsatt allvarlig. Situationen beträffande mänskliga rättigheter är mycket oroväckande. Ett visst återuppbyggnadsarbete har inletts men bedrivs ännu i ringa omfattning. Förödelsen i republiken är på sina håll total, i synnerhet i huvudstaden Groznyj. Olika bedömningar ger vid handen att över 40 000 personer men kanske så många som 70 000 personer har dödats som en följd av stridigheterna. Flera hundratusen människor är dessutom på flykt undan konflikten och övergreppen på civilbefolkningen. Ryssland började i december 2002 stänga täktläger med avsikt att återföra internflyktingar till Tjetjenien för att kunna genomföra konstitutionella val under våren. FN och flera andra internationella organisationer menar, i motsats till Ryssland, att återflyttningen inte skett på frivillig grund.

Kaliningrads oblast (län) är den del av Ryssland som ligger närmast Sverige. Liksom övriga Ryssland brottas även Kaliningradregionen med stora ekonomiska och sociala problem. Kriminaliteten är omfattande och utbredningen av allvarliga sjukdomar som HIV/Aids och TBC är oroande. På federal nivå har flera planer presenterats för hur näringsliv och investeringar i regionen skall främjas och förbättra den sociala situationen. Finansieringen av sådana reformer förblir dock ett olöst problem.

Det är viktigt att uppmärksamma risken för en eventuellt växande klyfta i utvecklingsnivå mellan Kaliningrad och grannländerna i samband med EU:s utvidgning. Såväl Polen som Litauen har redan i dagsläget betydligt högre levnadsstandard än Kaliningrad. Skillnaden riskerar att skapa såväl ekonomiska, som sociala och politiska spänningar i området. Frågan om ryska medborgares möjligheter att resa mellan Kaliningrad och det ryska moderlandet var länge en potentiell stridsfråga mellan Ryssland och EU men har fått sin lösning efter det toppmöte som hölls i Bryssel i mitten av

november 2002 mellan EU och Ryssland. Lösningen består av ett paket åtgärder som innebär viseringsfri direkttågtrafik genom Litauen, samt åtaganden om bl.a. satsningar på regionens utveckling, gränsavtal och återtagandeavtal mellan Litauen och Ryssland och utbyggnad av konsulära faciliteter.

Militärt har Kaliningrad fortfarande betydelse som Rysslands västligaste region och huvudbas för den ryska Östersjömarinen. Antalet militärer har reducerats från sovjettidens 100 000 till dagens 25 000. Spekulationer har förekommit om närvaro av taktiska kärnvapen i regionen. Ryssland har vid varje tillfälle kategoriskt avvisat sådana påståenden.

7.2 Utrikes- och säkerhetspolitik

7.2.1 Utrikespolitik

Rysk utrikespolitik har under Putins tid som president utvecklats mot att bli mer konsistent och förutsägbar. Att bekämpa internationell terrorism och att trygga den egna säkerheten för att skapa gynnsamma villkor för landets inre utveckling är en huvuduppgift för Rysslands utrikespolitik under kommande år. Det är en klart uttryckt målsättning att utrikespolitiken är ett medel för den generella ambitionen att gynna den ekonomiska tillväxten i Ryssland, höja den tekniska och industriella förmågan, reformera samhället och förbättra befolkningens levnadsstandard. Utrikespolitiken är således underordnad uppnåendet av inrikespolitiska mål och ska tjäna detta syfte i stället för att tära på landets resurser genom vidlyftiga globala ambitioner. En slående illustration av detta var det oväntade tillkännagivandet att Ryssland drar sig tillbaka från de ursprungligen sovjetiska installationerna Lourdes på Kuba och Cam Ranh i Vietnam. Prioriteringen ger en fokusering på den ekonomiska dimensionen av utrikespolitiken, vilket i sin tur inneburit att relationerna med USA och Västeuropa tillmätts mycket stor betydelse. Den ryska presidenten har tydligt markerat att Ryssland måste spela en mindre roll på världsarenan än på sin tid Sovjetunionen. Samtidigt förs en mycket medveten strategi att motarbeta att Ryssland isoleras internationellt. Ryssland skall förbli en spelare att räkna med på den internationella arenan –

globalt såväl som regionalt. Moskva slår därför vakt om de stormaktsattribut som fortfarande ligger i dess hand: platsen i FN:s säkerhetsråd och kärnvapenförmågan. I linje med detta är Moskva inställt på och beroende av samverkan med väst – ekonomiskt, politiskt och militärt. Detta har lett till ett nära och växande samarbete med både Nato och EU och ett intensivt bilateralt utbyte med USA.

Förbindelserna med OSS-länderna (de före detta sovjetrepublikerna Ukraina, Vitryssland, Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Uzbekistan, Tadzjikistan, Kirgizistan, Kazakstan och Turkmenistan) har i praktiken inte tillmätts lika stor betydelse, även om Ryssland angivit dessa som prioriterade. Ryssland strävar efter att bibehålla sitt inflytande i de före detta sovjetrepublikerna. Denna ambition kan av kapacitetsskäl bli svår att leva upp, och i takt med att USA stärker sitt inflytande i till exempel Centralasien, kan ett samarbete mellan Ryssland och USA grundat på gemensamma intressen komma att aktualiseras.

Ett genomgående drag i rysk utrikespolitik är strävan efter delaktighet. Det gäller på alla plan, från mindre regionala till det universella FN. Ryssland är engagerat i många av dessa internationella fora, men inte lika aktivt i alla. FN intar av hävd en central plats i den ryska utrikespolitiken. Detta är helt i linje med Rysslands strävan att framstå som en folkrättsstat, vilken blivit framträdande under Putins presidentskap. Även OSSE ligger Ryssland varmt om hjärtat, men Moskva inser att andra organisationer har större potential, trots att OSSE för Ryssland fortsätter att symbolisera ett Europa utan skiljelinjer. Europarådet är mer känt i Ryssland än i många ursprungliga medlemsländer, delvis tack vare regelbundna besök av Europarådsdelegationer i Tjetjenien, men också genom den internationella prestigevinst medlemskapet i Europarådet innebar för Ryssland. Ryssland deltar i flera regionala arrangemang, t.ex. Östersjö- och Barentsråden, men i regel utan att vara pådrivande. I någon mån är det räddningssamarbete som bedrivs inom en särskild konstellation av Svartahavssamarbetet – BLACKSEAFOR – där Bulgarien, Georgien, Rumänien, Ryssland, Turkiet och Ukraina deltar ett litet undantag: Ryssland har tagit räddningssamarbetet där som förebild för förslag som drivs i Östersjösamarbetet.

I multilaterala sammanhang fäster Moskva särskild vikt vid FN:s säkerhetsråd, där Ryssland är en av fem ständiga medlemmar, och G-8, där Ryssland nu räknar sig som fullvärdig medlem och ser fram mot sitt första ordförandeskap. Det bilaterala förhållandet till USA prioriteras högt i Moskva. Detsamma kan sägas om Rysslands roll i medlingsförsöken i Mellanöstern. Det för Ryssland unika i relationen till USA är de strategiska kärnvapnen, som utgör grunden för det intensifierade samarbetet och den internationella vikt den rysk-amerikanska dialogen om strategisk stabilitet ger Ryssland – en dimension där Rysslands bevarat en stor del av sin stormaktsstatus. Ett återkommande problem är emellertid den ryska exporten av nukleär teknik. USA, som efter den 11 september 2001 uttryckt växande oro avseende risken för spridning av massförstörelsevapen, intar en kritisk hållning gentemot Rysslands export framför allt till länder som Indien och Iran.

7.2.2 Synen på EU och Nato

Den ryska grundinställningen till EU är positiv, och den utrikespolitiska doktrinen pekar ut EU som en av landets viktigaste politiska och ekonomiska partners. I hög grad beror detta på att EU står för en betydande del av den ryska utrikeshandeln och handeln bedöms ha potential att utvecklas. Under det senaste året har dock relationen kärvat något. Anledningen tycks vara ett tydligt ryskt missnöje med att förhandlingsmånerna i EU:s positioner ofta är mycket begränsad när EU-medlemmarna väl funnit en gemensam ståndpunkt, samt ovana på rysk sida vid att förhandla med en ekonomiskt vida överlägsen förhandlingspart.

Vid EU-Rysslandstoppmötet i maj 2002 erkände Unionen Ryssland som marknadsekonomi, ett viktigt steg på Rysslands väg till medlemskap i WTO. Rysslands ekonomiska betydelse för EU är inte särskilt stor förutom på energiförsörjningsområdet. EU-medlemsstaternas beroende av rysk olja och gas varierar kraftigt. Rysk naturgas svarar för 30 % av den tyska importen av naturgas medan t.ex. Sverige för närvarande inte har något behov av att importera naturgas från Ryssland.

Det ryska intresset för utvecklingen av ESFP är stort och Moskva har uttryckt intresse för att bidra till krishanteringsoperationer. Flera frågor återstår dock att lösa innan ett ryskt deltagande kan bli

aktuellt i EU-ledda krishanteringsoperationer. Bl.a. har Ryssland framställt anspråk på ersättning för ett deltagande vilket inte står i överensstämmelse med de principer som gäller för samtliga länders deltagande. Lednings- och lydnadsförhållanden för de förband som ingår i insatsen har också givit upphov till diskussion mellan EU och Ryssland. Någon färdig förhandlingslösning på dessa frågor finns ännu inte, varför det troligen dröjer innan ryska förband kan komma ifråga för aktiv medverkan i de militära insatser som nu diskuteras i Makedonien och på sikt i Bosnien. Samarbetet mellan Ryssland och EU på det säkerhetspolitiska planet har dock utvecklats det senaste året. Bland annat genomför nu KUSP-trojkan möten med Ryssland en gång per månad. Europeiska rådet i Sevilla i juni 2002 fastställde rutiner för samråd och samarbete mellan EU och Ryssland i fråga om krishantering. Genom dessa har Ryssland till exempel erbjudits att placera en ackrediterad kontaktperson i EU:s militära stab (EUMS).

I maj 2002 undertecknades i Rom en överenskommelse mellan Ryssland och Nato om att etablera Nato-Russia Council (NRC). Samarbetet inom NRC omfattar ett tiotal områden, däribland kampen mot terrorism, krishantering, icke-spridning och taktiskt missilförsvar. Det nya rådet ersätter Permanent Joint Council (PJC) som bildades år 1997 som ett samarbetsforum mellan Ryssland och alliansen i samband med att Polen, Tjeckien och Ungern inbjöds att bli medlemmar i Nato. Efter Kosovokriget våren 1999 avbröt Ryssland allt samarbete inom PJC och relationerna djupfrysades för cirka ett år framåt. Visst samarbete kring den gemensamma närvaron på Balkan upprätthölls dock inom PJC. Under år 2001 framstod det som allt klarare att en andra utvidgningsomgång i Europa skulle omfatta även Estland, Lettland och Litauen. Samtidigt signalerade Moskva visserligen fortsatt motstånd mot estniskt, lettiskt och litauiskt medlemskap i alliansen, men att någon vetorätt över dessa staters säkerhetspolitiska val inte förelåg. I stället inriktades de ryska ansträngningarna på att vinna inflytande i alliansen, strävanden som fick en kraftig skjuts framåt under hösten 2001 genom det förbättrade samarbetet med USA.

NRC är att betrakta som ett samarbetsforum exklusivt inom de områden som avtalet definierat. Ryssland har klart avvisat ambitioner att bli medlem i alliansen och fortsätter att hävda sitt principiella motstånd mot fortsatt utvidgning av densamma. Kritik

har också framförts mot att Nato i alltför liten utsträckning agerar som säkerhetspolitisk samarbetsorganisation och alltför mycket som militärallians. Kritiken har dock tonats ned i takt med att Rysslands egna relationer med USA förbättrats och ett visst mått av insyn i Natos arbete har erhållits efter upprättandet av NRC.

Utvecklingen sedan maj 2002 på att samarbetet inom NRC antagit konstruktiva former och att rådet därför kan antas få större praktisk betydelse än PJC. Om Nato och Ryssland förenas i ett konstruktivt partnerskap byggt på gemensamma värderingar är detta av godo för den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde.

7.2.3 Östersjöregionen

Ryssland ser sig inte i första hand som en Östersjöstat utan som en euroasiatisk stormakt. Frånvaron av allvarliga konflikter i Östersjöregionen medför att Rysslands fokus oftast är riktat åt något annat håll, där kriser och konflikter kräver mer omedelbar uppmärksamhet.

Östersjöregionens politiska betydelse för Ryssland kan komma att öka genom EU:s utvidgning med Polen, Estland, Lettland och Litauen. Ryssland fäster under president Putin större vikt vid relationerna med Europeiska unionen än tidigare. De ytterligare förbättrade villkor för ekonomisk tillväxt, som utvidgningen torde komma att innebära för EU:s medlemsstater, bör rimligen i sin tur medföra förbättrade förutsättningar för ekonomisk och social utveckling för Östersjöregionen som helhet. För Ryssland, i första hand S:t Petersburg och övriga regioner i nordvästra Ryssland samt Kaliningrad, finns självklara fördelar med att genom en mer aktiv roll bli en del av denna utveckling. För detta krävs dock inte bara en generellt ökad prioritering av Östersjösamarbetet från rysk sida, utan också att Ryssland fortsätter det reformarbete som inletts på nationell nivå i landet för att modernisera rysk lagstiftning och förvaltning.

7.2.4 Rysslands relationer till USA och Europa

Tiden efter terroristattackerna den 11 september 2001 i USA har kännetecknats av att den utveckling som kunde skönjas redan vid presidenterna Bushs och Putins möte i Ljubljana sommaren 2001 kraftigt förstärkts, nämligen en ökad fokusering på Rysslands relationer med väst. Kampen mot internationell terrorism har erbjudit en gemensam grund att bygga de rysk-amerikanska relationerna på då Ryssland omedelbart anslöt sig till den amerikanskledda antiterrorismkoalitionen. Detta har givit Ryssland ett stort förtroendekapital inte bara i USA. De rysk-amerikanska förbindelserna har knappast någonsin varit bättre och mer pragmatiska än idag och under det gångna året har två toppmöten ägt rum mellan presidenterna Putin och Bush. Även med Storbritannien och Tyskland är förbindelserna på högsta politiska nivå utmärkta.

Den gemensamma kampen mot terrorism världen över har givit Ryssland möjligheten att framstå som USA:s jämbördige partner, en partner som USA behöver. Men den stora förändringen för Rysslands del var inte att dess nationella intressen ändrades, utan att händelseutvecklingen tillät Moskva att mer effektivt hävda och tillvarata sina intressen. En viktig faktor i relationerna med USA och Europa är förhandlingarna om ryskt medlemskap i WTO, erkännande som marknadsekonomi och förhandlingarna med EU om Common European Economic Space.

Terroristattackerna den 11 september 2001 utgjorde startpunkten på ett utökat samarbete på ett flertal områden, däribland underrättelsesamarbete. Det rysk-amerikanska partnerskapet har möjligen störts, men inte avbrutits av ett antal potentiella konflikter under året. Den amerikanska närvaron i Centralasien, en region som Ryssland betraktar som sin intressesfär, tycks inte längre vara så dramatisk för Moskva. Det amerikanska beslutet att säga upp ABM-avtalet, en åtgärd som länge kritiserats av Moskva, utmynnade i en överenskommelse om ömsesidig nedskärning av antalet strategiska kärnvapenstridspetsar, en utveckling som torde vara till Rysslands fördel, eftersom ekonomiska förutsättningar saknas för att underhålla kärnvapenarsenalen.

I ett längre tidsperspektiv kan Ryssland tänkas få större betydelse för den amerikanska energiförsörjningen. Ryska oljeleveranser kan

bli ett alternativ till olja från Mellanöstern om situationen där destabiliseras.

Av relationerna med Estland, Lettland och Litauen är det fortfarande förhållandet till Litauen som är minst problematiskt. De ryska relationerna med Litauen är praktiskt taget normala, ehuru ratificeringen av gränsavtalet dröjer. Relationerna med Estland och Lettland kompliceras fortfarande av rysk irritation över frågan om behandlingen av den relativt stora ryskspråkiga befolkningen i dessa båda länder. Debatten domineras av medborgarskapsfrågorna, språkfrågorna, utbildningssystemet samt rättegångar mot f.d. sovjetiska säkerhetsmän. Eftersom det gäller 1,5 miljoner utlandsryssar engagerar frågan såväl politiker som allmänheten i Ryssland. Att tillvarata utlandsryssarnas intressen framställs som en prioriterad fråga i rysk utrikespolitik och Moskva hävdar att Estlands och Lettlands regeringar kränker de ryskspråkiga minoriteternas mänskliga rättigheter. Ryssland motsatte sig därför att OSSE-missionerna i Tallinn och Riga stängdes vid utgången av år 2001. På det praktiska planet, vad gäller handel, gränsfrågor och regionalt samarbete är dock relationerna stabila och förhållandevis konfliktfria. Ryssland motsätter sig inte ett estniskt, lettiskt och litauiskt medlemskap i EU, snarare tvärtom. I och med ett EU-medlemskap för dessa stater förutses handelsutbytet komma att spela en allt viktigare roll. Regionen blir därigenom mer betydelsefull för ryskt näringsliv. I frågan om medlemskap i Nato har tonen mildrats sedan år 2001. Ryssland framhåller nu i stället att det inte innebär någon säkerhetspolitisk vinst för Estland, Lettland och Litauen. Militärpolitiskt är frågan om dessa länders anslutning till CFE-avtalet efter ett Natomedlemskap viktig för Ryssland.

Fortfarande återstår dock en del olösta frågor mellan Ryssland och Estland, Lettland och Litauen. Så har till exempel Ryssland inte ratificerat något av de tre gränsavtal som finns framförhandlade sedan några år tillbaka, ofta med hänvisning i huvudsak till just frågan om den rysktalande befolkningsgruppens ställning i länderna.

7.2.5 Rysslands relation med OSS-länderna

Inom den ganska lösa sammanslutning som OSS (Oberoende Staters Samvälde) utgör finns samarbetsfora för de länder som söker ett närmare samarbete i till exempel säkerhetsfrågor. Ett sådant exempel är avtalet om kollektiv säkerhet som förutom Ryssland samlar Vitryssland, Armenien, Kazakstan, Kirgizistan och Tadzjikistan. Uzbekistan har lämnat samarbetet. På det ekonomiska området finns Euroasiatiska ekonomiska unionen bestående av Ryssland, Vitryssland, Kazakstan, Kirgizistan och Tadzjikistan. Ryssland har i viss utsträckning frångått den multilaterala ambitionen och i stället koncentrerat sig på bilaterala relationerna med respektive land inom OSS.

Inom OSS finns också exempel på regionala sammanslutningar utanför rysk kontroll och delvis riktade mot Rysslands inflytande. GUUAM (Georgien, Ukraina, Uzbekistan, Azerbajdzjan, Moldavien) är ett sådant exempel. I synnerhet relationerna med Georgien har varit ytterst spända under det senaste året. Ryssland anklagade Georgien för att inte hantera tjetjenska terrorister som uppehöll sig i Pankisidalen och hotade med att själva genomföra operationer i dalen i syfte att stävja nya terroristdåd. USA gav stöd i olika former till Georgien för att stå emot de ryska kraven. Efter att Georgien genomfört en operation i Pankisidalen under hösten 2002 hittades fler kopplingar till internationell terrorism än vad USA hade väntat. Därefter har Ryssland och USA fått en allt mer gemensam uppfattning angående illegala formationer på georgiskt territorium och sätter nu gemensam press på Georgien att samarbeta i kampen mot terrorism.

7.3 Försvarspolitik

Den ryska statsledningen har dragit slutsatsen att det är nödvändigt att reformera de väpnade styrkorna för att säkerställa landets försvar och stärka landets ställning som en inflytelserik spelare på den internationella arenan. Målet är välutbildade och kvalificerade moderna och mobila styrkor som kan tillvarata Rysslands nationella intressen och medge att landet kan spela en roll som regional euroasiatisk stormakt. Omställningen från sovjetisk massarmé till modern försvarsmakt blir dock lång, svår och dyrbar.

Militärreformen anger tre huvudriktningar: att öka resursandelen för utveckling och materielanskaffning till 50 procent av den militära budgeten, att skapa mobila och ständigt stridsberedda förband med kompetens att strida i strategiskt viktiga områden, och slutligen att lösa de sociala problemen samt höja officerskårens status. Mellan punkt ett och tre råder en direkt motsättning och det torde vara svårt att inom angiven tid uppnå målsättningarna.

Hittills har den ryska militärreformen inte varit framgångsrik. Även om antydning till resultat kan skönjas inom vissa specifika områden, finns i dag inga tydliga tecken som talar för ett generellt trendbrott inom den närmaste framtiden. Vissa administrativa reformer har genomförts. Så har t.ex. luftförsvaret och flygvapnet slagits samman till en försvarsgren och antalet militärområden har reducerats från åtta till sex genom sammanslagning av Sibiriska och Transbajkals samt Ural och Volgas militärområden. Reformeringen av militärområdena skall också innebära att respektive milobefälhavare i krig leder samtliga former av väpnade styrkor inom området, alltså inte bara de som är underställda Försvarsministeriet, utan även inrikestrupp, gränstrupp med flera. Dessa planer förefaller dock inte ha realiserats ännu.

Reformarbetet har under de senaste åren mest handlat om personalminskningar; målsättningen ligger nu på en minskning med 365 000 från cirka 1,2 miljoner soldater. En minskning av antalet anställda i den ryska försvarsmakten innebär dock ett stort socialt problem.

Försvarsbudgeten för år 2002 utgör 2,7 procent av BNP. Beslut föreligger sedan många år om en ökning till 3,5 procent av BNP och under de närmaste åren kan en viss ökning av försvarsbudgeten förväntas. Eventuella ekonomiska tillskott äts dock upp av ökade personalkostnader – redan idag tar dessa merparten av budgeten i anspråk – och ökade utgifter för resurser som tidigare tillhandahölls försvarsmakten kostnadsfritt. Utrymmet för en omstrukturering och modernisering av de väpnade styrkorna ter sig därför litet.

7.3.1 Det ryska militär-industriella komplexet (MIK)

Trots upprepade reformförsök under 1990-talet har huvudproblemet för det ryska militärindustriella komplexet (MIK) kvarstått: för stor industri i förhållande till de statliga militära beställningarna. Hösten 2001 antogs ett reformprogram för MIK avseende perioden 2002-2006. Dagens MIK, bestående av cirka 1 630 företag, skall bantas till cirka 530 företag. Avsikten är att skapa så kallade integrerade strukturer där forskning och utveckling, konstruktionsbyråer och serietillverkning finns under ett tak.

Det sovjetiska arvet i form av en strukturellt militariserad ekonomi och ett system där industrins mobiliseringsberedskap har bromsat nödvändig omstrukturering hindrar konvertering och privatisering. I sin tur har det dock bidragit till att det militärindustriella komplexet (MIK) trots mycket svåra finansiella förhållanden lyckats vidmakthålla en större del av den sovjetiska tekniska kompetensen än vad många västerländska bedömare tidigare ansåg vara möjligt.

Produktionsnivåerna är fortfarande mycket låga. Kapacitetsutnyttjandet inom MIK låg år 2000 på knappt 20 procent. Hur stor produktionsvolym som behövs för att motsvara den ryska krigsmaktens minskade behov jämfört med den sovjetiska är ovisst. Problemet sammanhänger också med den förändring (med krav på nya teknologiska kompetenser) som den ryska försvarsmakten står inför i samband med militärreformens genomförande.

I dag pågår en begränsad utvecklingsverksamhet, där äldre konstruktioner förbättras, vissa prototyper av nya system utprovas, men endast begränsad serieproduktion av nya vapen förekommer. I ett längre tidsperspektiv riskerar detta att leda till en urholkning av såväl kompetens som kapacitet. I takt med att kostnaderna för nya vapensystem ökar kommer företagen att få det allt svårare om inte en viss minsta statlig beställningsvolym och export kan garanteras. Stora statliga satsningar på forskning och utveckling (FoU) och inhemska materielbeställningar torde vara en förutsättning för att hämta in omvärldens teknologiska försprång. Risken finns att den teknologiska bredd som trots allt i stor utsträckning finns bevarad i dag kommer att krympa.

I enlighet med tidigare planer skulle FoU prioriteras fram till år 2005. Därefter skulle en materiell förnyelse på bredden inledas. Genom ett beslut i det ryska "Säkerhetsrådet" hösten 2001 har kursen lagts om. Redan från år 2002 skall en stegvis neddragning av det statliga FoU-anslaget till förmån för materielanskaffning inledas. Syftet är att bevara MIK:s produktionskapacitet.

Rysslands möjligheter att finansiera nuvarande nivå och omfattning på sin egen försvarsindustri är få. Sannolikt fortsätter produktionen i små mängder och till höga priser för inhemska behov, samtidigt som försök att öka exporten görs för att hålla nere kostnaderna för egen FoU samt materielförsörjning.

Exporten har varit relativt framgångsrik och har sedan mitten av 1990-talet genererat intäkter på mellan 2,5 och 4 miljarder USD årligen. År 2001 nåddes rekordnivån 4,4 miljarder USD. Bedömningen är att vapenexportvolymen i det medellånga perspektivet kommer att uppgå till 3-4 miljarder dollar årligen. I det långa perspektivet är däremot exportutsikterna mer osäkra.

En fortsatt positiv ekonomisk utveckling av dagens storlek torde vara en förutsättning för att MIK skall kunna utvecklas. Det kommer med stor sannolikhet att vara en relativt långsam process med återkommande bakslag.

7.3.2 Militärdoktrin

Det ryska säkerhetspolitiska tänkandet formuleras dels i det övergripande nationella säkerhetskonceptet, dels i militärdoktrinen, den utrikespolitiska doktrinen och andra dokument. Efter gisslandramat i Moskva i oktober 2002 har en revidering av det nationella säkerhetskonceptet aktualiserats. Huvudansvaret för detta vilar på försvars- och utrikesministerierna. Ett huvudsyfte med revideringen uppges vara att tydligt skriva in rätten att i föregripande syfte bekämpa mål utanför Ryssland om det bedöms att det finns mål som utgör ett överhängande hot mot Rysslands säkerhet. Här finns en parallell till USA:s nya nationella säkerhetsstrategi som framhåller rätten till insatser i föregripande självförsvar och som beskrivits i föregående kapitel. Översynen av säkerhetskonceptet kan också medföra att förutsättningarna för att använda militär personal i terrorismbekämpning ses över.

Rysslands nuvarande militärdoktrin godkändes i april 2000 av den ryske presidenten. Doktrinen bygger i allt väsentligt på säkerhetskonceptet som godkändes i december 1999. I doktrinen framhålls att den utgör ett dokument för en övergångsperiod – en period av uppbyggnad av en demokratisk stat och en mångstrukturerad ekonomi, av omstrukturering av den militära organisationen samt en förändring av internationella relationer. Det framhålls också att doktrinen är av defensiv natur.

I doktrinen redovisas bl.a. hoten mot Ryssland. Doktrinen tonar ner risken för storskaliga krig, men framhåller att regionala och lokala krig i konflikter i landets närområde är mer sannolika. Terrorism, organiserad brottslighet, proliferation av teknologi för massförstörelsevapen liksom diskriminering av ryssar bosatta i utlandet redovisas också som hot mot säkerheten.

Doktrinen lägger, i jämförelse med tidigare doktriner, större vikt vid kärnvapnen och deras avskräckande betydelse. Kärnvapen skall kunna sättas in i lägen där Rysslands, eller dess allierades, vitala säkerhetsintressen är hotade genom aggression även om Ryssland därigenom blir den part som först använder kärnvapnen. Prioritet ges till strategiska vapen och förband samt till stående konventionella styrkor för insats i lokala krig och konfliktområden. Det militärindustriella komplexets betydelse betonas. Försvarsbudgeten liksom Rysslands militära positioner i olika delar av världen anses behöva förstärkas. Militärdoktrinen pekar också ut deltagande i internationella fredsfrämjande operationer som en huvuduppgift för de väpnade styrkorna.

Den delvis konservativa hotbilden motverkar nytänkande inom försvarsmakten. Mycket har emellertid hänt sedan doktrinen fastställdes. Inte minst har Rysslands relationer till omvärlden förändrats. Det reella hot Ryssland i dag uppfattar emanerar från lokala kriser och konflikter längs den södra gränsen, liksom ett hot från terrorism. Detta accentuerar behovet av att den konventionella förmågan utvecklas. Avvägningen mellan de strategiska och konventionella resurserna utgör emellertid ett av huvudproblemen avseende prioriteringen av resurserna. Det finns få tecken på att omprioriteringar skett från de strategiska till de konventionella systemen i den omfattning som krävs för att inom en tioårsperiod skapa resurser för att möta de i doktrinen redovisade

konfliktsituationerna. Kärnvapnens betydelse skall idag, bortsett från deras avskräckande effekt, dock ses i ljuset av att de delvis, åtminstone enligt rysk uppfattning, konstituerar landets stormaktsstatus.

7.4 Väpnade styrkor

Den militära sektorn – försvaret och det militärindustriella komplexet – är alltså en betydande faktor i det ryska samhället. Den ryska statsledningen försöker på alla områden stärka centralmaktens roll. Detta gäller även de väpnade styrkorna. Kontrollen försvaras av att över tioålet ministerier och myndigheter förfogar över väpnade styrkor. Ryssland fick under 2001 sin förste "civile" försvarsminister. Bortsett från en civil vice försvarsminister med ansvar för ekonomiska frågor består ministeriet i övrigt av yrkesmilitärer. Majoriteten av dessa uttrycker stor tveksamhet mot den beslutade reformeringen av de ryska väpnade styrkorna. Det kalla krigets realiteter lever alltså kvar i många av de högre officerarnas syn på hur de ryska väpnade styrkorna bör utformas.

En övergång till en professionell yrkesarmé förordas. Enligt gällande förslag skall denna process genomföras i tre etapper mellan åren 2004 och 2010. Processen mot ökad professionalisering har redan inletts i och med försöksverksamheten vid 76:e luftlandsättningsdivisionen i Pskov. Denna process går dock mycket långsamt då den dels obstrueras av krafter inom det militära etablissemanget, dels endast verkar attrahera en begränsad del av den personal som behövs för att bemanna förbandet och dessutom visat sig avsevärt dyrare än beräknat. Det förefaller osannolikt att Ryssland kommer att kunna fullfölja denna process fullt ut. Endast delar av de väpnade styrkorna, främst luftlandsättningsstrupperna och vissa specialförband, kommer att kunna professionaliseras.

Idag utgörs stommen i de stående förbanden av värnpliktiga, vilka tjänstgör under två år. Totalt bedöms omkring 30 procent av de värnpliktiga inkallas till tjänstgöring, men endast cirka 10 procent av en årsklass kan i realiteten användas för avsedd utbildning. De värnpliktigas inflytande i försvarsmakten är mycket lågt. Behandlingen av de värnpliktiga och deras rättigheter ägnas dock

allt större uppmärksamhet. Ett restriktivt lagförslag om vapenfri tjänst har nyligen antagits av det ryska parlamentet.

Ryssland hade år 2000 tio taktiska förband (division/brigad) med ständig insatsberedskap i området väster om Ural samt fyra, ej fullt bemannade, öster om Ural. Till ovanstående förbandsmassa skall läggas fyra luftlandsättningsdivisioner samt en luftlandsättningsbrigad, vilka samtliga är att betrakta som elitförband. I enlighet med konceptet för militärreformen skall tio förband med ständig insatsberedskap organiseras till år 2005. Till detta kommer luftlandsättningsförband. Ryssland upprätthåller fortfarande en avsevärd förmåga på kärnvapenområdet. De operativa ryska kärnvapnen omfattar i dag cirka 10 000 stridsspetsar, varav 3 544 avsedda för interkontinentala missiler (ICBM).

Omfattande nedskärningar av de väpnade styrkornas numerär bedöms vara nödvändiga, eftersom försvarsmakten i dag är överdimensionerad i förhållande till hotbilden och tillgängliga resurser. Siffrorna för de väpnade styrkornas omfattning varierar dock. Den siffra som brukar nämnas är att personalen skall skäras ner med 365 000 soldater från cirka 1,2 miljoner. Ytterligare reduceringar torde dock vara nödvändiga. En sådan nedskärning är dock mycket kostsam att göra. En anledning till detta är att de ryska väpnade styrkorna bär ett mycket stort socialt ansvar för den militära personalen genom ett system med omfattande förmåner och rätt till bostad. Finansieringen av reformen är också dess huvudsakliga problem. Huvuddelen, uppemot 70 procent, av försvarsbudgeten används i dag för personalkostnader (löner, sociala förmåner, bostäder med mera). Ambitionen är att minska denna andel till 50 procent år 2010 för att öka utrymmet för materielinköp och förnyelse av befintlig materiel. Givet de stora kostnader som är förknippade med personalminskningar, avskaffandet av sociala förmåner med åtföljande lönehöjningar o.s.v. är det dock svårt att se hur en sådan ökning skall kunna äga rum.

Slutligen är de ryska väpnade styrkorna inte bara tyngda av administrativa och ekonomiska problem. De cirka 30 procent av de unga männen i varje årskull som tas ut till värnpliktstjänstgöring under två år lever under mycket hårda förhållanden såväl fysiskt som mentalt. Mycket vanligt förekommande är att

andraårsvärnpliktiga behandlar sina nyinryckta kamrater mycket omilt (så kallad "dedovstjina"). Misshandel, även med dödlig utgång (enligt vissa källor över 3000 soldater per år), förekommer. Under de senaste åren har också en rad incidenter förekommit där värnpliktiga deserterat och uppspårats, inte sällan under mycket våldsamma former och ibland med dödlig utgång. Som ett resultat av de hårda och stundtals omänskliga förhållandena försöker allt fler unga män göra allt för att undgå värnpliktstjänstgöringen och ett omfattande system med handel med sjukintyg m.m. har uppkommit.

7.4.1 Operativ förmåga

Den operativa förmågan kan ses ur olika perspektiv. Vad gäller stående förband med ständig insatsberedskap är de konventionella stridskrafternas förmåga sammantaget begränsad i alla riktningar. Efter ett Natomedlemskap för Estland, Lettland och Litauen nedgår den relativa offensiva konventionella förmågan i nordvästlig riktning ytterligare till att bli mycket begränsad. Materielen är huvudsakligen tillfyllest för att hantera de konflikter som bedöms vara aktuella i dag och i den närmaste framtiden, men förbandens utbildning är bristfällig och inte anpassad till dagens hotbild. Försök till åtgärder för att komma till rätta med denna situation kan dock konstateras. De strategiska robotstyrkorna har dock en god operativ förmåga. Om Ryssland genomförde mobilisering, skulle omfattande konventionella arméstridskrafter kunna disponeras. Mobiliseringsförbanden är dock inte samövade och deras utrustning är till stor del av äldre typ och otillräcklig. De är vidare dåligt utformade och inte utbildade för att möta kvalificerade inslag i dagens hot och utmaningar, varför de bedöms ha en begränsad till mycket begränsad operativ förmåga. Andra negativa faktorer för den operativa förmågan är bristande stridsmoral, svag disciplin och en icke adekvat utbildad officerskår.

7.5 Ukraina

Ukraina har under senare år konsekvent och ihärdigt upprepat sin önskan om att få bli medlem i EU, Nato och WTO. Samtidigt har landet arbetat något mindre konsekvent och ihärdigt för att initiera

och implementera de genomgripande samhällsförändringar som i sammanhanget torde utgöra ett grundkrav.

Samtidigt bör de stora förändringar som faktiskt ägt rum de senaste åren inte förringas. Under framför allt förre premiärministern Viktor Jusjtjenkos ledning togs en rad viktiga steg för att reformera ekonomin. BNP, som minskade hela 1990-talet, har sedan år 2000 visat positiv tillväxt men för befolkningen förblir levnadsstandarden låg och de sociala problemen stora. Korruptionen är utbredd. Organisationen "Transparency International" rankade 2002 Ukraina som ett av de 20 mest korruperade länderna.

Anklagelser om kränkningar av mänskliga rättigheter har förekommit från bland annat Europarådet. Rättsäkerheten haltar och pressfriheten är begränsad, vilket gör att journalister trakasseras när de skrivit för makten obehagliga artiklar.

I kölvattnet till det parlamentsval som hölls våren 2002, då relativt sett mer reformivrande och västvänliga dumaedamöter valdes in, har en rad manifestationer riktade mot president Kutjma ägt rum. En allt mer högljudd opposition kräver att presidenten skall avgå före mandatperiodens slut år 2004. Framför allt två konkreta hemliga bandupptagningar, där presidenten uttalar sig om två incidenter, har misskrediterat presidenten. Den första berör journalisten Georgij Gongadze, som år 2000 återfanns mördad, den andra berör Ukrainas påstådda försäljning av radarsystemet Koltjuga till Irak, trotsandes FN:s sanktioner.

EU:s Partnerskaps- och samarbetsavtal med Ukraina trädde i kraft år 1998 och en pågående diskussion inom Unionen har som mål att närmare söka integrera Ukraina i europeiska samarbetsstrukturer, inte minst mot bakgrund av att Ukraina och EU kommer att bli direkta grannar med gemensam gräns efter utvidgningen av Unionen.

Efter ett beslut av landets nationella säkerhetsråd i maj 2002 uttryckte Ukraina en viljeinriktning att ansöka om medlemskap i Nato. Nato nekade dock Ukraina en "Membership Action Plan" (MAP), men erbjöd ett fördjupat samarbete inriktat på politiska, ekonomiska och försvarsreformer. En handlingsplan för detta antogs vid Prag-toppmötet. Ukrainas vilja att närma sig Nato bör

ses i ljuset av Nato-utvidgningen och det nya Nato-Rysslandsrådet. Dessa innebär för Ukraina ett hot om marginalisering eller isolering, inte minst i förhållande till Ryssland. Samtidigt finns nu en ny möjlighet att närma sig Nato utan att riskera en konfrontation med Ryssland. De flesta bedömare ser ett eventuellt ukrainskt Nato-medlemskap som möjligt först på lång sikt, och Ukrainas utsikter torde inte minst vara avhängiga hur relationen mellan Nato och Ryssland utvecklas.

Ukraina befinner sig genom den labila inrikespolitiska situation som i dag råder i landet i en svår situation. Denna utveckling kan, om den fortsätter, på sikt leda till att förhållandet mellan Ryssland och Ukraina kan förändras.

7.5.1 Relationen med Ryssland

Relationerna mellan Ryssland och Ukraina har stadigt förbättrats under senare år. För båda länderna är de nära ekonomiska banden av mycket stor vikt, och ömsesidiga beroenden föreligger inom flera olika områden. Särskilt viktig är energisektorn eftersom Ryssland är beroende av Ukraina som transitland för gas till stora delar av Europa, och Ukraina nästan är helt beroende av Ryssland för sin energiförsörjning. Ryska företag köper in sig i det ukrainska näringslivet, inte minst i energisektorn. Den för Ukraina mycket betungande energiskuldförådrågan är numera reglerad, vilket har underlättat relationerna. Handeln med Ryssland utgör cirka en tredjedel av Ukrainas totala utrikeshandel, och ryska investeringar i Ukraina har ökat betydligt på senare år. Handelsutbytet totalt har dock minskat.

Dialogen mellan respektive lands presidenter har blivit alltmer intensiv – från att för några år sedan ha varit så gott som obefintlig. En lösning av problemet med Svartahavsmarinen samt omfattande samarbete i en mycket aktiv bilateral regeringskommission har ytterligare befast de goda relationerna. Under året har en överenskommelse vad gäller före detta Sovjetunionens tillgångar och skulder träffats.

Bland problemen är gränsfrågan viktig. Ukraina vill ha både en i avtal fastlagd gränslinje samt geografisk utmärkning av denna, något som Ryssland inte går med på. Vidare är språkfrågan

infekterad: det finns från ryssar i Ukraina krav på att ryska bör bli officiellt språk, vilket i dag inte är fallet. Frågan får uppmärksamhet på högsta nivå.

7.6 Vitryssland

Vitryssland är i dag en diktatur med en självutnämnd president. Den rysk-vitryska relationen är både mångfasetterad, komplicerad och inrikespolitiskt viktig för båda parter. Det är emellertid inte en relation mellan två jämbördiga parter.

Relationen med Ryssland är central för rådande regim i Vitryssland, t.ex. genom att Ryssland säljer gas till Vitryssland till starkt reducerade priser utan vilka den vitryska ekonomin skulle försvagas kraftigt. Lukasjenkos ställning skulle snabbt försvagas om den ryska ledningen beslöt sig för att dra åt tumskruvarna. Hittills har president Lukasjenko emellertid uppfattats som en garant för ordning och reda i relationerna till Ryssland, varför Moskva givit honom sitt stöd. Det finns dock tecken på en växande irritation mot honom i Moskva. Därtill kommer en socioekonomisk situation som förvärras genom regimens mycket omfattande planekonomiska regleringar, samt en tilltagande internationell isolering. En ytterligare förvärrad socioekonomisk situation eller en politisk kris i Vitryssland kan få konsekvenser för närliggande länder, inklusive Sverige, t.ex. genom ökade migrations- eller flyktingströmmar.

Under de senaste åren synes massmediernas möjligheter att verka i landet ha försvarats. Medier och enskilda journalister står ofta i en ekonomisk och politisk beroendeställning gentemot myndigheter på olika nivåer. Inga oberoende TV eller radiokanaler tillåts. Både påtryckningar och direkta övergrepp mot journalister förekommer.

Det civila samhället hålls i ett hårt grepp med strikta bestämmelser som försvårar alla organiserade aktiviteter utanför den statliga ramen. Organisationer och politiska partier som bryter mot någon av de många reglerna kan förbjudas. Religionsfriheten är starkt begränsad. Demonstrationer och politiska sammankomster vägras ofta tillstånd, ställs in i sista stund eller upplöses med våld. Lukasjenkos regim förföljer systematiskt regimkritiker och flera av dem är spårlost försvunna.

Ryssland torde alltid komma att ha en nära relation till Vitryssland. De ryska motiven för ett bibehållet inflytande i Vitryssland är både historiskt betingade och av geopolitisk karaktär. Därutöver finns ekonomiska skäl såsom energitransport och transportvägar. Vitryssland är i hög utsträckning militärt integrerat med Ryssland, framförallt på luftförsvarssidan.

Den formella basen för relationen utgörs av det s.k. unionsavtalet mellan länderna. I praktiken har integrationsarbetet dock präglats mer av retorik än av substans och under sommaren 2002 har den ryska statledningen vid ett flertal tillfällen dömt ut den hittillsvarande integrationen som går mycket långsamt. Det framstår som allt tydligare att den ryska statsledningen och den vitryske presidenten Lukasjenko har olika syn på integrationsprocessen. I Moskva har från vissa håll - snarare i syfte att sätta press på Lukasjenko än som ett allvarligt menat förslag - förts fram tankar om att helt enkelt integrera Vitryssland i Ryssland. En sådan lösning skulle emellertid inte vara acceptabel vare sig för Lukasjenko eller för den vitryska befolkningen. I praktiken torde unionen även framdeles komma att vara mest inriktad på försvarssamarbete och ekonomiskt samarbete, medan en politisk integration inte förefaller realistisk inom en nära framtid.

8 Missilförsvar, massförstörelsevapen och rustningskontroll

8.1 Allmänna trender

Inom området för nedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen har multilaterala mekanismer inom och utom FN mött stora svårigheter de senaste åren. USA:s vilja att engagera sig i multinationella mekanismer för att sluta breda avtal har varierat starkt över tiden. Från en inledande skeptisk hållning hos den nuvarande amerikanska administrationen till multinationellt samarbete och avtal på en rad områden, kan en antydning till ökande förståelse skönjas för att i bl.a. Irak-frågan åtminstone försöka uttömma de möjligheter som FN-systemet erbjuder för att hantera en potentiell storkonflikt. Den amerikanska administrationens hållning har dock inte påverkats i sak – ett anfall mot Irak är enligt amerikansk uppfattning inte avhängigt ett positivt beslut i mandatfrågan i FN:s säkerhetsråd.

Ett generellt problem i rustningskontrollsammanhang är de taktiska kärnvapnen. För närvarande finns ingen vilja hos vare sig Ryssland eller USA att låta rustningsförhandlingarna omfatta även de taktiska vapnen. Skälet till att Ryssland inte vill det är att landet under en period av konventionell militär svaghet anser sig behöva förlita sig på en sköld av taktiska kärnvapen. Resonemanget är snarlikt det som ett konventionellt underlägset Nato förde under stora delar av det kalla kriget och som då ansågs sänka kärnvapentröskeln, men samtidigt vara ett förhållandevis billigt sätt att höja avskräckningen. Som motprestation mot ett eventuellt bortdragande (eller skrotning) av de ryska taktiska kärnvapnen skulle rimligen USA:s motsvarande vapen behöva avlägsnas från Europa, vilket sannolikt skulle stöta på starkt motstånd hos de

europiska stater som har amerikanska kärnvapen på sitt territorium.

Antalet före detta Sovjetrepubliker som innehar kärnvapen har reducerats. Genom avtal med Ryssland har Ukraina, Vitryssland och Kazakstan överlämnat samtliga de nukleära vapen som hamnade i respektive lands besittning vid upplösningen av Sovjetunionen. Samtidigt finns anledning till stark oro över vilka effekter för spridningskontrollen utvecklingen i konflikten mellan Indien och Pakistan kan generera samt Nordkoreas erkännande om att ett utvecklingsprogram för anskaffning av kärnvapen fortgått under en lång rad år trots tidigare uppgifter och löften till världssamfundet om motsatsen.

Omkring 25 länder utvecklar eller disponerar antingen nukleära, biologiska eller kemiska vapen. I något eller några få fall innefattas alla tre typerna av massförstörelsevapen i ett enskilt lands förmåga. En fjärdedel av dessa länder disponerar ballistiska missiler kapabla att leverera sin vapenlast upp till 3 500 km från uppskjutningsramperna, några länder har dessutom missiler med en räckvidd mellan 5 000 och 6 000 km. Detta innebär att praktiskt taget alla Europas huvudstäder kan nås från avskjutningsramper placerade i norra Afrika eller i Mellanöstern. Tillgången till långräckviddiga bärare i kombination med kunskaper och kompetens inom området massförstörelsevapen i säkerhetspolitisk instabila stater ger upphov till betydande osäkerhet.

Ett ballistiskt missilsystem kan bedömas såsom attraktivt för många utvecklingsländer bl.a. för att ett sådant system är mer ekonomiskt att anskaffa och vidmakthålla jämfört med att bygga upp ett nationellt flygvapen. Har landet ifråga även tillgång till kompetens inom området massförstörelsevapen kan hot och även påverkansmöjligheter göras mer trovärdiga vid konflikter på såväl regional som internationell nivå. Kan kontinentala Nordamerika inte nås, kan det inte uteslutas att hotet vänds mot Europas huvudstäder eller mot europeiska eller amerikanska förband som deltar i "lämplig" internationell insatsstyrka.

Ballistiska missiler har således ett potentiellt användningsområde i terrorsyfte. De är dessutom särskilt lämpade för att föra fram nukleära stridsdelar. Biologiska och kemiska komponenter är även de fullt möjliga att medföra i en ballistisk missil, men ställer

utomordentliga krav på värmeisoleringsförmåga p.g.a. den höga heta som uppstår vid missilens återinträde i atmosfären. Ballistiska missiler är, som tidigare nämnts, däremot inte särskilt träffsäkra och kan därför knappast vara ett förstahandsval på det konventionella slagfältet. Vissa framsteg har gjorts avseende en uppförandekod mot spridning av ballistiska missiler. Den omfattar dock inte kryssningsmissiler.

Kryssningsmissiler som framtida hot accentueras även av att de kan föras fram dolt och avskjutas såväl från fartyg på ytan som under densamma, av flygplan och från markbundna fordon. En kryssningsmissil kan medföra några hundratal kg konventionella sprängämnen liksom massförstörelsevapen i form av nukleära, biologiska eller kemiska stridsdelar. Den kan därför sprida NBC-stridsmedel längs bestämda inflygningsrutter innan den når ett utpekad mål som avses bekämpas med konventionella stridsmedel. En förutsättning för att kunna nyttja kryssningsmissilernas förmåga att träffa målet med hög precision är dock tillgång till aktuell och korrekt detaljinformation rörande målet. Med dagens teknik är det även för utvecklingsländerna inga svårigheter att via kommersiellt tillgängliga system genom direkt nedladdning från satellit disponera tillräckligt god information för att insats av kryssningsmissiler skall vara meningsfull.

8.2 Missilförsvar

Efter terroristattacker den 11 september 2001 har de amerikanska argumenten för uppbyggnaden av ett försvarssystem mot ballistiska missiler (MD) fått ny tyngd, både i den amerikanska kongressen och i den inhemska opinionen. Acceptansen för missilförsvaret har också ökat bland "vänner och allierade". Det ska täcka hela den amerikanska kontinenten och dessutom skydda amerikanska styrkor utomlands samt "vänner och allierade". Avsikten är att låta rörliga regionala missilförsvarssystem, Theatre Missile Defense (TMD), inklusive sjöbaserade system, komplettera MD-programmet. Den tekniska utvecklingen under 1990-talet har lett till uppfattningen att ett MD i relativt liten skala kan byggas till en måttlig kostnad, samtidigt som många säkerhetspolitiska analyser i USA fäst stor vikt vid hot om angrepp med missiler från problemländer som Iran och Nordkorea i en nära framtid.

Det nya Nato-Rysslandsrådet har en bred agenda där frågan om utvecklingen av bl.a. TMD står på dagordningen. En diskussion inom Nato angående missilförsvar, inklusive TMD, pågick under år 2002. Vid toppmötet i Prag bestämde Nato att vidare utreda möjligheterna till att utveckla ett gemensamt missilförsvar till skydd för alliansens territorium, styrkor och befolkning. Hur ett ev. samarbete mellan USA och Ryssland om TMD kan knytas till samarbetet om missilförsvar inom Nato är en fråga som troligtvis kommer att vara föremål för långa diskussioner på olika håll.

Hur Sverige skulle påverkas av en ev. uppbyggnad av ett europeiskt missilförsvar för Nato-medlemmarna är svårt att bedöma i dagsläget. Detta torde vara beroende av omfattningen och den geografiska utplaceringen av missilförsvarssystemet.

Kina är motståndare till USA:s missilförsvarsplaner, eftersom även ett begränsat amerikanskt missilförsvar skulle kunna utgöra ett skydd mot Kinas interkontinentala kärnvapen. Kina ser dessutom missilförsvaret som snarare riktat mot sig än mot stater som Nordkorea och Irak. Redan i dagsläget är den nuvarande kinesiska kärnvapenarsenalen, som inkluderar ett tjugotal vapenbärare med interkontinental räckvidd, tillräcklig för att utgöra ett visst hot mot USA, ett hot som alltså skulle kunna komma att minska i takt med utvecklingen av ett fungerande missilförsvar. De fortsatta kinesiska reaktionerna på de amerikanska planerna, samt eventuella diskussioner inom Nato om missilförsvar, kommer att vara av stor betydelse för de globala nedrustningssträvandena.

Utvecklingen av missilförsvaret prioriteras dock och innevarande år avsätts cirka 2 % av den totala amerikanska försvarsbudgeten för detta ändamål. Forskning i USA fortgår efter alla spår samtidigt: sjö-, land- och ryldbaserade system för att slå ut missiler under alla faser av missilbanan. Den slutgiltiga arkitekturen kommer att beslutas först då ytterligare forskning genomförts.

Vissa framsteg har gjorts avseende en uppförandekod mot spridning av ballistiska missiler men flera nyckelländer bl.a. Kina, Indien, Pakistan och Iran kommer troligen inte ansluta sig. Koden är bara politiskt bindande, inte juridiskt, och avses inte omfatta kryssningsmissiler. Hotet från kryssningsmissiler som kan användas för att sprida massförstörelsevapen ökar då allt fler länder skaffar sig sådana.

8.3 NBC-hot och rustningskontroll

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter konstaterat att kärnvapenhotet, liksom hoten från B- och C-stridsmedel fortsättningsvis har hög aktualitet. Denna slutsats gäller alltså. Dessa typer av stridsmedel, särskilt de biologiska, figurerar allt oftare i diskussionerna om de globala säkerhetspolitiska problemen. Eventuella hot kan komma såväl från stater, subnationella grupper och icke-statliga aktörer, inklusive enskilda individer. Terroristattacker i USA den 11 september 2001 har visat på och ökat oron för att terrorister kan tänkas försöka eftersträva storskaliga effekter i form av omfattande förluster av människoliv och att massförstörelsevapen - främst biologiska och kemiska stridsmedel - i det sammanhanget ska komma till användning. I den industrialiserade världen görs nu stora ansträngningar för att bygga upp förmåga att hantera även denna typ av hot som i första hand riktar sig mot det civila samhället. Tendenserna avseende internationell terrorism är oroande då de innefattar ökad användning av urskillningslöst våld, ambitioner att anskaffa massförstörelsevapen och växande organisatorisk och finansiell styrka. Risken för spridning av N-, B- och C-vapen samt relaterad kunskap till fler stater och subnationella grupper är även det ett ökande orosmoment. Det är sannolikt att den generella hotnivån även mot Sverige kommer att öka. Även om inget omedelbart konkret hot mot Sverige föreligger för närvarande kan svensk personal komma att utsättas för N-, B- eller C-risker i samband med internationella fredsfrämjande insatser. Hotet omfattar inte bara de klassiska stridsmedlen utan även andra kemiska ämnen, mikroorganismer eller radioaktivt material som skulle kunna utnyttjas också av subnationella grupper eller enskilda. Samtidigt ökar riskerna för att nya typer av organismer, ämnen eller vapen kan komma att utvecklas.

Under hösten 2001 spreds i USA brev med levande mjältbrandsbakterier via postsystemet med fem påföljande dödsfall och cirka tjugo sjukdomsfall. I USA har mycket omfattande program inletts för att få fram effektiva skyddsmetoder och även EU har tagit initiativ till ett program mot NBC-terrorism. Även i Sverige har en rad åtgärder vidtagits.

I den utsträckning terrorister ser till möjligheten av att använda massförstörelsevapen för att uppnå sina syften bedöms B- och C-stridsmedel, industrikemikalier eller konventionella sprängämnen som blandas med radioaktiva ämnen, smutsiga bomber, vara att föredra framför kärnvapen. Ämnena är billigare och enklare att hantera och framställa. Spridning av teknologi och expertis kring B- och C-stridsmedel samt radioaktivt material utgör ett allvarligt problem. Risken anses vara speciellt stor för spridning från de tidigare sovjetiska militära programmen då vetenskapen i omvärlden kring omfattningen av dessa program är mycket liten. Från rysk sida uppges att programmen sedan länge är avslutade. Den vunna kunskapen från Sovjettiden finns dock troligen bevarad i stor omfattning.

Det finns flera skäl till att massförstörelsevapen kan te sig attraktiva för terroristgrupper eller kriminella ligor. Det kan handla om möjligheten av att genom en attack eller hot om attack åstadkomma en masseffekt i form av stora förluster av människoliv, skada ett lands ekonomi, utföra mer spektakulära dåd, bara hot om insats är tillräckligt för att uppnå önskad effekt eller kringgå ett utvecklat skydd mot traditionella terroristmetoder.

Att B- och C-stridsmedel kan användas vid terroristattentat mot människor men även mot djur och grödor, har getts stor medial uppmärksamhet, vilket i sin tur kan medföra ökat intresse bland potentiella aktörer. På senare tid har uppgifter förekommit att al-Qaida skulle ha skaffat sig N-, B- eller C-ämnen. Avslöjade terroristgrupper har sagts planera användning av sådana ämnen mot USA:s ambassad i Rom och EU-parlamentet i Bryssel. I Paris och London greps i december 2002 och i januari 2003 ett antal terrorister som misstänks för att ha planerat för användning av kemiska stridsmedel i form av bl.a. toxinet ricin. Om förövaren - i likhet med al-Qaida - kan hålla sig dold inom ramen för internationella nätverk innebär det stora svårigheter att förebygga vidare attacker.

Drivkrafterna för en aktör att bygga upp en förmåga inom området massförstörelsevapen kan vara flera. Ur ekonomisk synvinkel är det mer fördelaktigt att satsa på B- och C-stridsmedel än på kärnvapen eftersom både råvaror och teknologi är betydligt billigare och mer lättåtkomliga samt att utvecklingen är enklare att dölja. Den biotekniska utvecklingen medför att B-stridsmedel kan ha en större

användbarhet idag än tidigare. Parallellt sker spridning av bl.a. missiler och olika typer av fjärrstyrda luftfarkoster vilka är väl lämpade att sprida B- och C-ämnena.

Trots existerande avtal om förbud och kontroll på området är framtiden osäker. B- och toxinvapenkonventionen från år 1972 saknar efter sammanbrott i förhandlingarna år 2001 en verifikationsmekanism. Det är i dag oklart om och när eventuella förhandlingar kan återupptas. Avtalet om förbud mot kemiska vapen trädde i kraft år 1997, men efterlevnaden är svårbedömd i vissa fall. Generellt utvecklas rustningskontrollavtalen i ringa omfattning och tilltron till multilaterala avtalsregimer fortsätter att minska; särskilt gäller detta USA:s syn på dessa. Det finns tecken på att nya eller modifierade stridsmedel som inte finns med på listorna i avtalen fortsätter att utvecklas.

Den amerikanska utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken fokuseras nu i praktiken på kriget mot terrorism, s.k. skurkstater och att bekämpa spridning av massförstörelsevapen. USA:s nya nationella säkerhetsstrategi inkluderar "föregripande insatser" mot överhängande hot från massförstörelsevapen. Det upplevda hotet genom att massförstörelsevapen sprids till fler länder i "tredje världen" och terroristorganisationer som al-Qaida betonas. Oviljan från amerikansk sida att ingå eller ratificera multilaterala nedrustningsavtal bl.a. CTBT är tydlig och i juli 2001 sköts förhandlingarna om ett verifikationsprotokoll till B- och toxinvapenkonventionen i sank efter mer än sex års förhandlingar. Det tidigare hotet från Ryssland och dess massförstörelsevapen har nu ytterligare tonats ned även om USA vidhåller att sådana program bedrivs i strid med konventionerna bl.a. för B- och C-vapen. Det amerikanska initiativet till åtgärder för att minska NBC-hotet från Ryssland, "Expanded Threat Reduction Initiative" (ETRI), har gjort en del framsteg på det nukleära området men mött fortsatta svårigheter på det biologiska området. Under år 1999 antog EU en strategi för stöd till nedrustningsprocessen i Ryssland. Inom ramen för "Non-proliferation and Disarmament Co-operation Initiative" (NDCI) har en serie möten genomförts mellan EU och Ryssland. Under detta program finansieras rysk-europeiska samarbetsprojekt med koppling till destruktion av massförstörelsevapen. Hittills har dock ingen gemensam verksamhet inom det biologiska området föreslagits. G8-länderna har åtagit sig ett stöd till Ryssland och övriga tidigare sovjetstater

på totalt 20 miljarder dollar över 10 år för att säkra och förstöra nukleära, kemiska och biologiska vapen. De nordiska länderna har också indikerat intresse för initiativet.

Nato har sedan i maj 2000 inrättat ett centrum i Bryssel för frågor kring massförstörelsevapen med uppgift att koordinera alliansens aktiviteter inom NBC-området och främja konsultationer i frågor rörande spridning, rustningskontroll och nedrustning. Nato har speciellt pekat på behovet av att skydda militära styrkor mot biologiska stridsmedel och att samverka med partnerländer inom bl.a. EAPR krävs för att begränsa spridningen av massförstörelsevapen.

I kampen mot terrorism har fokus riktats mot åtgärder för att minska risken för att terrorister ska få tag på massförstörelsevapen eller teknologi inom området. Inom exportkontrollregimerna, bl.a. Australien-gruppen, har som resultat de B- och C-relaterade ämnen och utrustningar som ska täckas av den strategiska exportkontrollen utökats under 2002. Ett resultat av terroristattacker den 11 september 2001 och den förändrade synen på NBC-hotet är att EU efter toppmötet i oktober 2001 utarbetat en konkret lista på åtgärder som följd av terroristdåden när det gäller icke-spridning, nedrustning och vapenkontrollpolicy inom EU. Dessutom har initiativ tagits till att utarbeta ett program för gemensamt skydd mot NBC-terrorism och att förbättra utbytet av underrättelseinformation. Programmet inkluderar åtgärder inom hälso-, utbildnings- och civilt skydd. Den omständigheten att dagens säkerhetspolitiska hot skär tvärs igenom olika sektorer och politikområden ställer krav på nya samarbetslösningar. Inte minst blir detta uppenbart när det gäller det ökande behovet av att även kunna hantera NBC-hot. Problemen är uppenbara på EU-nivån, men även på nationell nivå med många olika departement inblandade. Det finns ännu inte heller någon gemensam syn när det gäller NBC-hot eller risken för NBC-terrorism. Terroristattacker i USA har fäst EU:s medlemsstaters uppmärksamhet på nödvändigheten av att göra även NBC-skyddsfrågor till en gemensam angelägenhet. Vid toppmötet i Köpenhamn den 12-13 december 2002 presenterade kommissionen och rådet ett gemensamt program med riktlinjer för ett förbättrat EU-samarbete kring NBC-skyddsfrågor. De konventioner som förbjuder B- och C-vapen binder endast stater. Utarbetandet av konventioner som ska förhindra internationell

terrorism har gjort få framsteg. Om individer eller grupper producerar eller använder biologiska eller kemiska stridsmedel regleras det enbart av nationell lagstiftning. Det finns dock förslag på en konvention för att göra detta till ett brott mot mänskligheten, varför sådana individer och grupper skulle kunna lagföras under internationell rätt.

8.3.1 Rustnings- och spridningskontroll på kärnvapenområdet

De amerikanska och ryska kärnvapenarsenalerna är fortfarande med stor marginal de största och mest diversifierade i världen, även om båda stater har reducerat sina innehav betydligt sedan det kalla kriget. Den gamla kärnvapendoktrinen Mutually Assured Destruction (MAD) från kalla kriget är förlegad. Ett nytt strategiskt avtal har ingåtts, SORT (Strategic Offensive Reduction Treaty från 24 maj 2002) sedan USA ensidigt frångått ABM-avtalet. Det nya rysk-amerikanska avtalet om en strategisk kärnvapenedrustning ger stor handlingsfrihet: det har kort uppsägningstid (tre månader), ingen förstöring av stridsspetsar krävs, varför de kan förrädsställas. Vidare reglerar avtalet (till skillnad från tidigare avtal) inte fördelningen av kärnvapen inom den gamla strategiska "triaden" – dvs. ubåtar, bombflyg och långdistansmissiler. Denna flexibilitet är central för USA i sökandet efter en ny strategisk mix innefattande en ny balansering inom den tidigare "triaden", men också viktiga roller för missilförsvaret och konventionella strategiska vapen (t.ex. kryssningsmissiler).

Detta avtal innebär att parterna åtagit sig att minska sina strategiska kärnvapen med cirka två tredjedelar, dvs. från omkring 6000 operativt utplacerade stridsspetsar vardera till mellan 1700 och 2200 före utgången av år 2012. Frågan är om stridsspetsarna verkligen förstörs eller endast ställs i lager. Avtalet saknar bestämmelser om detta. För närvarande räknar USA med att ha ytterligare 2400 stridsspetsar i en reserv som kan tas i bruk inom kortare eller längre tid efter beslut. Till skillnad från USA tillverkar Ryssland fortfarande ett begränsat antal nya kärnvapenstridsspetsar. Avtalet omfattar inte taktiska kärnvapen. Med det nya strategiska avtalet överges START II och begränsningen när det gäller multipla stridsspetsar. Uppskattningar anger att det totala antalet ryska stridsspetsar idag kan vara 18000.

USA står fast vid sitt moratorium avseende kärnvapenprov, men vidhåller samtidigt att beredskap för att återuppta dem bör finnas, samt står fast vid sina negativa säkerhetsgarantier som givits till NPT-an slutna icke-kärnvapenstater. Det kan även nämnas att USA studerar möjligheten att ta fram "små" kärnvapen som skulle kunna användas mot icke-kärnvapenstater och för att slå ut bl.a. djupliggande bunkrar samt massförstörelsevapen. Diskussioner om begränsad användning av kärnvapen kan dock resultera i en sänkning av tröskeln för ett första användande. Andra kärnvapenstater och stater som försöker anskaffa kärnvapen följer diskussion noggrant. Från amerikansk sida har tidigare sagts att det inte går att utesluta kärnvapenanvändning om USA blir utsatt för biologiska eller kemiska stridsmedel.

Inte heller förhandlingarna om ett avtal rörande förbud mot fortsatt produktion av kärnvapenmaterial har lett till några genombrott. Sedan år 1996 är nedrustningskonferensens (CD) förhandlingar blockerade p.g.a. motsättningar rörande CD:s arbetsprogram. Kina accepterar inte att förhandlingar om FMCT (förbud mot produktion av fissilt material) inleds utan att samtidigt förhandlingar om förhindrande av militariseringen av yttre rymden inleds, något som USA motsätter sig. Tecken finns dock på ett något minskat motstånd från Kinas sida.

Ingen ytterligare öppen spridning av kärnvapen har ägt rum sedan Indien och Pakistan utförde sina provsprängningar år 1998. Dessa två länder har inte gjort några fler fysiska manifestationer av sina respektive program. Iran och Irak anses fortfarande ha ambitioner att anskaffa kärnvapen. USA har tillsammans med EU och Japan lovat att finansiera utbyggnaden av den civila kärnkraften i Nordkorea om landet avstår från sitt tidigare kritiserade program som antogs omfatta utveckling av kärnvapen. Nordkorea har dock i oktober 2002 erkänt brott mot denna överenskommelse och att arbetet på ett program för att utveckla kärnvapen fortsatt. Nordkorea anklagas för att sprida teknologi för missiler och massförstörelsevapen. Kärnvapenmaterial ska enligt avtal ställas under internationell kontroll vilket ännu inte skett i Nordkorea, varför landet bryter mot det s.k. "safeguard-avtalet" med International Atomic Energy Agency (IAEA). Irans samarbete med Ryssland gällande civil kärnteknologi har väckt vissa farhågor om teknologiöverföring som kan missbrukas för militära ändamål.

Utvecklingen när det gäller rustningskontroll och nedrustning i övrigt uppvisar få positiva tendenser. Begränsade framsteg är främst de löften som samtliga fem erkända kärnvapenmakter avgav vid konferensen för granskning av icke-spridningsavtalet i maj 2000 om att efterhand helt eliminera sina kärnvapenarsenaler. I praktisk handling har USA inom ramen för sina "hotreducerande program" gett stöd till Ryssland för åtgärder med sikte på såväl skrotning av vissa ryska vapentyper som säkerhetsfrämjande åtgärder vid vapenförråd och transporter av kärnvapen. Dessutom har USA och Ryssland enats om ett program för att under ömsesidig kontroll konvertera vardera 500 ton höganrikat uran samt 34 ton vapenplutonium till bränsle för kraftreaktorer. Däremot har den formellt avtalsbundna rustningskontrollen gjort små eller inga framsteg alls. Indien, Pakistan, Israel och Kuba står fortfarande utanför NPT, och de numera skärpta, till NPT knutna "safeguard-avtalen" ratificeras endast i mycket långsam takt. Hoten är flera bl.a. dålig eller obefintlig efterlevnad av Irak, Iran och Nordkorea samt av stater med konstaterat kärnvapeninnehav (Indien, Pakistan och Israel).

USA beslutade i oktober 1999 att inte ratificera avtalet om fullständigt provstopp (CTBT), eftersom det enligt amerikanskt förmenande skulle leda till att den egna arsenalens framtida funktionsduglighet inte kunde garanteras. Beslutet saknar praktisk betydelse, eftersom CTBT inte kommer att träda i kraft förrän samtliga stater, bl.a. Indien och Pakistan, tillträtt avtalet, men som en signal om den amerikanska synen på kärnvapnens centrala säkerhetspolitiska roll har det stor vikt.

8.3.2 Rustnings- och spridningskontroll på B-vapenområdet

Efter den 11 september och mjältbrandsbrevet i USA har de biologiska stridsmedlens roll fått ökad vikt i de säkerhetspolitiska resonemangen. Under 1980- och 1990-talen har risken för spridning av biologiska stridsmedel fått stor uppmärksamhet. Ett stort antal fall av misstänkt B-terrorism har därtill förekommit i USA med stor medial uppmärksamhet men där de flesta i efterhand visat sig röra sig om enbart hot. Förutom ett större antal insjuknade i Oregon p.g.a. utspridning av salmonellabakterier och misslyckade spridningsförsök i Japan har relativt få fall av verklig utspridning hittills inträffat. Det är först efter den 11 september

2001 och när levande mjältbrandsbakterier skickades med brevförändelser i USA under hösten 2001 varvid fem personer dog som hotet från biologiska stridsmedel tagits på mycket stort allvar. Trots massiva insatser för att utreda fallet och gripa någon skyldig har inget gripande gjorts. Omfattande program och resurser läggs nu i USA på att utveckla effektivt skydd och förvarningssystem. "Homeland security" har blivit ett centralt begrepp och stora resurser läggs på det.

De senaste årens epidemi av mul- och klövsjuka i Europa kan ses som ett exempel på vilka konsekvenser en användning av biologiska stridsmedel skulle kunna få. Totalt slaktades närmare 4 miljoner djur. Kostnaden enbart i Storbritannien har uppskattats till drygt 75 miljarder kronor. Virusets nämns ofta som ett potentiellt B-stridsmedel. Inget tyder dock på att fjolårets epidemi hade andra än naturliga orsaker.

På senare år har antalet stater som misstänks ha B-stridsmedel ökat. Stater främst i Mellersta östern och tredje världen förmodas framhärda i försöken att skaffa sig B-vapen som alternativ till kärnvapen, bl.a. för att avskräcka aggressiva grannar. Idag misstänks dryga tiotalet stater utveckla egen B-kapacitet. USA hävdade vid översynskonferensen för B- och toxinvapenkonventionen i november 2001 att Irak, Iran, Nordkorea, Syrien, Libyen och Sudan har aktiva B-vapenprogram.

Erfarenheterna från UNSCOM:s inspektionsarbete i Irak har också visat hur lätt en stat kan dölja ett omfattande offensivt B-vapenprogram. Därtill är det svårt att leda i bevis om en stat eller subnationell grupp spridit ut biologiska stridsmedel då effekterna kan likna en naturligt uppkommen epidemi. Under senaste Gulfkriget ställdes FN-alliansen inför en konkret risk för att B-vapen eventuellt skulle komma att användas mot alliansens styrkor. Vid tidpunkten för det tidigare Gulfkriget hade Irak SCUD-missiler och flygbomber fyllda med B-stridsmedel och toxiner. Det antas att Irak fortfarande inte har avslöjat hela programmet och att B-vapen har gömts undan. Erfarenheterna från Irak har resulterat i att B-skyddsforskningen har prioriterats i väst och stora resurser har lagts på skydd av militär personal, att utveckla indikeringsutrustning för avståndsmätning av B-aerosoler och att utveckla effektiva vacciner.

Utveckling, produktion och lagring av B- och toxinvapen är förbjudet enligt B- och toxinvapenkonventionen från år 1972. Genève-protokollet från år 1925 förbjuder användning. Den allvarligaste bristen med konventionen, till vilken 145 stater är anslutna, är att den saknar kontroll- och verifikationsprocedurer. Vid en särskild konferens år 1994 beslöts att inleda arbete med att försöka utforma ett verifikationsprotokoll. Regimen föreslogs bestå av ett deklarationssystem, anläggningsbesök och inspektioner på uppfordran vid misstanke om brott mot avtalet. USA avvisade ordförandes kompromissförslag i juli 2001 och ansåg att hela utgångspunkten för förhandlingarna som pågått i sex år hade varit fel. Vid den efterföljande översynskonferensen i november 2001 som skulle ta ställning till det framförhandlade dokumentet och fortsatt arbete kunde parterna inte ens enas om en slutdeklaration utan konferensen fick ajourneras för att ge parterna betänketid till november 2002. Vid konferensen i november 2002 nåddes enighet om att fortsätta den multilaterala process där parterna träffas en gång per år. Konferensen kunde dock inte enas om någon slutdeklaration med en genomgång av konventionens olika områden. Något steg närmare en kontrollregim för B-vapenkonventionen togs inte. De flesta länder försöker idag bygga upp en egen industriell infrastruktur inom bioteknik. Teknologin för att producera B-stridsmedel är i princip densamma som på den civila sidan där den i första hand tillämpas inom hälso- och sjukvårds- samt livsmedelsområdena.

Oron för utveckling och spridning av B-vapen har sitt ursprung bl.a. i avslöjandet av Sovjetunionens omfattande offensiva B-vapenprogram som i stor skala pågick i strid med B- och toxinvapenkonventionen. I programmet ingick utveckling av B-vapen för artilleri, flygbomber och missiler. Fortsatt brist på öppenhet från rysk sida om tidigare verksamhet, bl.a. otillfredsställande deklARATION till FN inom ramen för BTWC/CBM:s avseende offensiv verksamhet sedan år 1946, och därmed avsaknaden av information om ingående komponenter och anläggningar samt om vad som har hänt med B-vapenprogrammet, gör det svårt att bedöma dagens förhållande. Förändringar kan ske snabbt då både kunskap och produktionskapacitet finns kvar intakt, anläggningar som idag har en civil funktion kan på mycket kort tid ställas om för framställning av B-stridsmedel. Risken för spridning av kunskap och teknologi till andra länder eller terroristorganisationer från det tidigare, alternativt nuvarande, B-

vapenprogrammet anses ha minskat sedan 1990-talets första år, men bedöms ännu vara stor.

Utvecklingen på vapensidan med allt mer avancerade vapenbärare och spridningsanordningar öppnar nya möjligheter för effektivare spridning av B-stridsmedel. Den längre räckvidden för missiler gör att stater i Mellanöstern potentiellt kan hota stater inom EU. Kryssningsmissiler blir allt mer sofistikerade och kan programmeras för mycket exakta spridningsoperationer på låg höjd vilket försvårar upptäckt. Ett billigare alternativ är fjärrstyrda spaningsflygplan som navigerar med hjälp av billiga civila satellitnavigatorer. Sådana flygplan kan konverteras för att bära med sig mätliga mängder med B-stridsmedel.

Den biotekniska utvecklingen har lett till nya möjligheter att få fram effektivare B-stridsmedel och att producera tidigare svårframställda agens i stor skala, men även att få fram effektivare B-skydd. Utvecklingen inom biotekniken kommer vara fortsatt snabb och sannolikt resultera i nya typer av hot. Genetiskt modifierade B-stridsmedel är idag en reell möjlighet. Grundläggande framsteg har gjorts när det gäller olika faktorerers betydelse för den sjukdomsalstrande förmågan hos mikroorganismer. Idag är det möjligt att modifiera extremt smittsamma organismer mot vilka det saknas skydd. Kartläggningen av hela det mänskliga genomet kan på längre sikt resultera i nya typer av B-stridsmedel.

Relativt snart efter terroristattacker den 11 september 2001 inträffade i USA sjukdomsfall i oktober i form av mjältbrand. Trots mycket stora insatser för att gripa gärningsmannen eller gärningsmännen har efter mer än ett år ingen kunnat gripas. Svårigheterna med att tidigt upptäcka misstänkta sjukdomsfall och att spåra och begränsa spridningen har fått stora effekter i USA. Nu satsas det mycket stora summor på forskning och utveckling samt att förbättra skyddet på alla plan. USA vaccinerar ett stort antal militärer mot mjältbrand efterhand som de avdelas för att skickas utomlands vid internationella operationer, detta trots de risker som är förknippade med vaccinationen. Vaccin mot smittkoppor har upphandlats för hela USA:s befolkning. I Storbritannien har beslut fattats om liknande åtgärder. Det tyska försvaret uppges ha köpt in en miljon doser smittkoppsvaccin och i Israel vaccineras hälsopersonal mot smittkoppor. Nato har speciellt

lyft fram behovet av skydd mot biologiska stridsmedel i sin planering. Detta visar hur allvarligt USA och Nato ser på risken för att bli utsatta för B-stridsmedel vid internationella operationer. Vid EU toppmötet i oktober 2001 togs beslut om att ta fram en EU-plan mot bioterrorism som sedan utökats till att omfatta även skydd mot NBC-terrorism.

8.3.3 Rustnings- och spridningskontroll på C-vapenområdet

Under 1990-talet har terrorism, innefattande användning av bl.a. kemiska stridsmedel lyfts fram som ett ökande hot. Terroristnätverket al-Qaida misstänks också ha försökt skaffa kemiska stridsmedel. Efter terroristattackerna den 11 september 2001 och mjältbrandsbrevet har uppmärksamheten på riskerna bl.a. för C-terrorism ytterligare förstärkts.

Under senare år har beskyllningar om användande av kemiska stridsmedel förekommit i ett flertal väpnade konflikter. I Tjetjenienkonflikterna har både den tjetjenska och den ryska sidan anklagat varandra för att använda kemiska vapen. Inga anklagelser från någotdera hållet har kunnat styrkas. På Balkan har serberna beskyllts för att ha använt kemiska vapen mot den albanska befolkningen i Kosovo, men inte heller dessa beskyllningar har kunnat verifieras. I södra Sudan har den kristna befrielsearmén, SPLA, flera gånger anklagat de sudanesiska regeringstrupperna för att ha använt kemiska vapen. Vissa av dessa anklagelser har undersökts av FN. Prover som har analyserats i bl.a. Finland, Storbritannien och USA har inte befunnits innehålla några rester av kemiska stridsmedel. I augusti 1998 sände USA ett dussintal Tomahawk kryssningsmissiler mot en påstådd C-vapenfabrik i Khartoum, Sudan. USA har haft svårt att styrka att fabriken verkligen var en C-vapenläggning och ägaren till fabriken har stämt de amerikanska myndigheterna.

Liksom vid användning av biologiska stridsmedel är det svårt att fastställa att ett land eller en annan aktör har använt sig av kemiska stridsmedel. Under hösten 1983 kom allt fler uppgifter från Iran om irakiska C-vapeninsatser i samband med kriget mellan de båda staterna. I början av år 1984 lät Iran sända ett 30-tal senapsgasskadade till olika europeiska och japanska sjukhus för kvalificerad vård. Den massmediala uppmärksamheten blev enorm,

vilket föranledde FN att sända en undersökningsgrupp, som kunde slå fast att det pågick kemisk krigföring mot Iran. De irakiska C-insatserna bestod till en början främst av senapsgas och mindre mängder av nervgasen Tabun.

Farhågorna var stora att Irak skulle använda kemiska vapen under Operation Desert Storm, FN-alliansens befrielse av Kuwait under januari-februari 1991. Speciellt fruktade Israel att missiler med C-stridspetsar skulle sättas in mot landet. Skyddsmasker och medicinska motmedel delades därför ut till hela civilbefolkningen och allmänheten uppmanades ställa i ordning "gastata rum". Då FN-kommissionen UNMOVIC först i november 2002 kunnat företa nya inspektioner i Irak efter nästan fyra års ofrivilligt uppehåll är det ännu oklart om Irak har lyckats återuppbygga och vidareutveckla sin C-vapenkapacitet. C-vapenhotet får dock bedömas som i högsta grad reellt inför en eventuell ny Irakkonflikt.

Risken för spridning av kemiska stridsmedel till stater eller terroristorganisationer utgör ett ökande internationellt problem. Några länder i Mellanöstern och Nordafrika, som står helt utanför avtalet, kan ha skaffat en kemvapenkapacitet, vilken kan komma att utgöra ett hot mot personal i internationella insatser i dessa områden, eller som källa för C-ämnen för terrorister. Bland dessa länder brukar förutom Irak särskilt Syrien och Libyen nämnas.

Konventionen mot kemiska vapen (CWC) som trädde i kraft i april 1997, förbjuder utveckling, produktion, innehav och användning av C-stridsmedel. I dag är 150 stater anslutna och endast ett mindre antal stater står utanför, men däribland finns några som misstänks ha C-kapacitet. Den nationella implementeringen av konventionen går långsamt. Innehav av C-lager har deklarerats av USA, Ryssland, Indien samt en icke namngiven stat som är part till konventionen. I USA finns tre destruktionsanläggningar och mer än 20 % av de ursprungliga lagren har förstörts. USA dröjde med att deklarerera den kemiska industrin enligt reglerna för avtalet, vilket har varit ett irritationsmoment för andra stater. Gamla lager har deklarerats av ett antal länder i Europa samt Japan, medan några stater har angivit övergivna lager på sina territorier.

Möjligheterna att få klarhet genom att begära inspektion på uppfordran har inte utnyttjats och har visat sig vara ett politiskt mycket känsligt instrument i jämförelse med rena

förtroendeskapande åtgärder. Den internationella organisationen OPCW (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons i Haag) har dragits med ekonomiska problem som nu minskat sedan dess tidigare chef Bustani avsatts på amerikanskt initiativ.

En av konventionens största utmaningar för tillfället är den ryska destruktionen. Den ryska duman har godkänt en plan för destruktion av C-vapen, och för denna begärt ekonomisk hjälp från andra länder. USA har dock ställt som villkor för hjälp att de får bygga en anläggning i Shchuchye. Där lagras huvudsakligen nervgasammunition, som troligen fortfarande är användbar. Hittills har destruktionen i stort sett inte påbörjats, beroende på nämnda problem med finansiering och under vissa perioder oklara ansvarsförhållanden på ryska sidan. Ryssland kommer därför troligen inte att kunna uppfylla konventionens krav på förstöring av C-vapen före år 2007 och troligen inte heller med den nu överenskomna förlängningen till år 2012. Den första procenten av förstöringen - 400 ton av 40 000 - skall vara avklarad till den 29 april 2003. En plan har också upprättats av Ryssland för en fullständig förstörelse till den 29 april 2012. Ryssland har dock under 2001 förstört alla sina gamla militära lager av fosgen. Av de 24 ryska deklarerade tillverkningsanläggningarna för kemiska vapen har 6 förstörts och 7 konverterats till annan produktion.

Flera av de länder som ingick i Sovjetunionen kan ha kvar lager av C-stridsmedel från tiden för Sovjetunionens sönderfall men dessa måste i så fall förstöras före undertecknandet av CWC då de inte deklarerats. I Ukraina och Kazakstan finns fortfarande forskningsinstitutioner som tidigare bedrivit avancerad forskning inom C-stridsmedelområdet. Uzbekistan har deklarerat ett testområde, Nukus, där de nya nervgaserna har testats. USA har ingått ett avtal med Uzbekistan med syftet att testområdet skall rensas upp från gifter. Övriga länder som också kan ha varit inblandade i C-vapenprogrammet är Vitryssland, Turkmenistan, Azerbajdzjan och Armenien.

Bland länderna i Syd- och Östasien har Indien deklarerat produktion av senapsgas, och kan mycket väl ha tillverkat även nervgaser. Pakistan har inte deklarerat någon C-vapenproduktion trots tidigare misstankar. Kina har deklarerat produktion, men inga C-vapenlager. Sydkorea har deklarerat en mindre mängd C-

ammunition. Nordkorea anses ha ansevärliga mängder C-vapen men står än så länge utanför CWC.

USA har också gjort en revidering av sina destruktionsplaner under året. Enligt preliminära beräkningar kommer USA inte att uppfylla sina åtaganden gentemot CWC. Två reviderade destruktionsplaner har lagts fram enligt vilka destruktionsplanerna kommer att vara avslutad mellan åren 2009 och 2012. Det är dock tveksamt om USA kan uppfylla sina åtaganden till år 2012.

8.3.4 Konventionell rustningskontroll

Kärnan i en alleuropeisk och fördragsfäst säkerhetsordning utgörs idag av de inom OSSE antagna rustningskontrollavtalen Wiendokumentet 1999, Uppförandekoden om politiska och militära aspekter på säkerhet, OSSE:s dokument om små och lätta vapen, Fördraget om observationsflygningar samt CFE-avtalet.

Wiendokumentet 1999 om säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder innebär åtaganden att lämna uppgifter om försvarsorganisation, utrustning samt förband. De lämnade uppgifterna kan sedan verifieras av respektive medlemsstat genom inspektioner och utvärderingar. Wiendokumentet innehåller även begränsningar för, och notifieringsplikt av, större militära övningar, bestämmelser om uppgiftslämning om försvarsplanering, besöksutbyte med mera. Medlemsstaterna skall även med olika tidsrum visa upp flygförband, militära faciliteter och eventuell ny materiel som införs i de militära styrkorna för övriga medlemsstater. Dessa kontakter är ett led i de förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder som avtalet syftar till. Sverige är mycket aktiv vad gäller aktiviteter inom Wiendokumentet och utför/tar emot ett antal inspektioner och utvärderingar varje år.

OSSE:s Uppförandekod är politiskt bindande för OSSE:s medlemsstater och kan ses som ett viktigt verktyg i det konfliktförebyggande arbetet. Den skapar ett sammanhang mellan mellanstatliga normer, mänskliga rättigheter och grundläggande OSSE-principer med betoning på militärpolitiska aspekter. Kodens kärna är den demokratiska kontrollen över de väpnade styrkorna och den militära personalens rättigheter och skyldigheter. Styrkornas uppgifter och roller ska vara klart definierade.

Försvarsutgifterna skall fastläggas i en legal och öppen parlamentarisk process. Den militära personalens åligganden och rättigheter skall vara fastställda i nationell lag och de skall kunna utöva normala medborgerliga rättigheter, men styrkorna som sådana skall vara politiskt neutrala. Av särskild betydelse är åtagandet att utbilda militär personal i internationell humanitär rätt. Militär personal skall vara medveten om det individuella ansvar för sina gärningar i förhållande till nationell och internationell rätt som föreligger, liksom befäl är ansvariga för sina order. Medlemsstaternas försvarsmakter skall vara organiserade och utrustade i enlighet med internationell rätt. Inte minst viktiga är kodens regler för utnyttjande av väpnade styrkor för upprätthållande av inre säkerhet, vilket endast får ske i klart definierade uppgifter, enligt lag och under konstitutionell kontroll.

OSSE:s dokument om små och lätta vapen förpliktigar OSSE:s medlemsstater att bl.a. märka och förteckna innehav av vapen av detta slag och är kanske den mest heltäckande och långtgående internationella överenskommelse som finns på lätta vapen-området, och således ett centralt verktyg i arbetet mot spridningen av små och lätta vapen.

Fördraget om observationsflygningar, det så kallade Open Skies-avtalet är ett juridiskt bindande rustningskontrollinstrument som ger de deltagande staterna rätt att genomföra observationsflygningar över varandras territorier. Fördraget om observationsflygningar är ett värdefullt komplement till de båda andra centrala verifikationsregimerna, Wiendokumentet och CFE-avtalet och dess tillämpningsområde sträcker sig "från Vancouver i väst till Vladivostok i öst". Fördraget trädde i kraft den 1 januari 2002.

Den grundläggande tanken bakom fördraget är att öppenhet och samarbete skapar ömsesidig säkerhet. Förtroende skapas eller vidmakthålls mellan medlemsstaterna genom att dessa erbjuder varandra insyn på alla delar av sina territorier. Öppenheten garanteras i avtalet genom rätten att flyga över alla delar av de deltagande ländernas territorium, utan undantag.

CFE-avtalet utgör en hörnsten i den europeiska konventionella rustningskontrollen och begränsar innehav samt utplacering av fem kategorier av tung krigsmateriel (s.k. TLE, Treaty Limited

Equipment): stridsvagnar, bepansrade stridsfordon, artilleri, stridsflygplan och attackhelikoptrar. Avtalets rustningsbegränsningar och transparensmekanismer, som uppnås genom informationsutbyte och grundliga inspektioner, har stor betydelse i skapandet av förtroende och säkerhet mellan stater i Europa. Avtalets övergripande syfte är att balansera och sänka nivåerna av konventionella vapen i Europa. Detta syfte bidrar i sin tur till att minska risken för väpnade konflikter i Europa. Ett instrument för att verifiera avtalets implementering är inspektioner, där det kontrolleras att förvaring, mängd, och typ av materiel som notifierats verkligen finns på den angivna platsen. Inspektionerna syftar till att öka förtroendet och förhindra uppkomsten av misstankar om upprustning.

De stora säkerhetspolitiska förändringar som skett i Europa under framförallt slutet av 1980- och början av 1990-talet gjorde det nödvändigt att förhandla fram ett anpassat CFE-avtal vilket skedde i Istanbul år 1999. Det anpassade avtalet har dock inte ratificerats av alla länder då Nato anser att Ryssland ännu inte uppfyller sina åtaganden från Istanbul om återtagande av militär trupp och materiel från Moldavien och Georgien. Ryssland har dock lämnat det anpassade CFE-avtalet till duman för ratificering. Avtalet innehåller även en klausul för att efter ratificering möjliggöra anslutning av nya stater. I samband med Nato-utvidgningen är det troligt att fler stater i Östersjöområdet vill ansluta sig till CFE-avtalet. Estland, Lettland och Litauen har förklarat att de har för avsikt att tillträda avtalet, när så blir möjligt.

9 Pågående konflikter och potentiella konflikthärdar

Enligt SIPRI har det under perioden 1990-2001 förekommit 57 större väpnade konflikter på 45 platser i världen. Under år 2002 pågick 15 större väpnade konflikter (fler än 100 döda). Samtliga var av inomstatlig karaktär. Under hela perioden 1990-2001 har endast tre väpnade konflikter varit av mellanstatlig karaktär (Irak-Kuwait, Indien-Pakistan, och Eritrea-Etiopien). Övriga konflikter har utspelat sig inom ramen för etablerade statsbildningar. De inomstatliga konflikterna har dock i de flesta fall haft internationell räckvidd, dvs. påverkat säkerhet och stabilitet i omgivande länder t.ex. genom stora flyktingströmmar, utnyttjande av grannstaters territorium för förberedelse eller reträttändamål samt avbrott i kommunikations- eller handelsleder till följd av stridigheterna. Majoriteten av de väpnade konflikterna har pågått i många år och enligt SIPRI har de pågående konflikterna i Algeriet, Colombia, Indien-Pakistan, Peru, Sri Lanka, Tjetjenien och Turkiet svarat för sammantaget över 350 000 dödsoffer hitintills. Bara under år 2001 dog mer än 17 000 personer i pågående väpnade konflikter runt om i världen. I de allra flesta konflikterna användes konventionella stridsmedel.

9.1 Konfliktområden

I de följande avsnitten beskrivs situationen i ett antal länder och regioner där krig eller konflikter i någon form är en del av verkligheten. På vissa håll har krig eller någon form av konflikt rasat under lång tid och på andra håll beskrivs en säkerhetspolitiskt hotfull situation men där ingen öppen konflikt ännu brutit ut. I samtliga fall är det risken för eller användandet av väpnat våld i större omfattning som konstituerar ett säkerhetspolitiskt hot i någon form. I vissa fall kan Sveriges säkerhet eller säkerhetspolitiska ställningstaganden påverkas antingen direkt eller

indirekt. Frågan om deltagande i internationella insatser för att främja fred och säkerhet inom länder eller regioner beskrivna nedan kan i flera fall komma att aktualiseras eller är redan verklighet för svensk del.

9.1.1 Västra Balkan

För första gången på lång tid pågår i dagsläget inte någon öppen väpnad konflikt på västra Balkan. En positiv tendens som för regionens länder mot stabilisering, regionalt samarbete och europeisk integration kan noteras genom den senaste tidens skeenden, som bl.a. är ett resultat av ländernas strävan efter ett närmande till EU. Trots detta kan inte risken för förnyad väpnad konflikt uteslutas så länge etniska spänningar kvarstår på flera håll i regionen. Således präglas Balkan alltjämt av två processer varav den ena leder mot normalisering och stabilisering genom europeisk integration medan den andra kännetecknas av fortsatta etniska spänningar och splittring med risk för nya uppblussande konflikter.

Det internationella samfundets engagemang syftar till att stödja den positiva trenden de senaste åren med utveckling mot fungerande europeiska demokratier och ett fungerande rättssamhälle. Parallellt pågår förebyggande arbete med att motverka de negativa tendenser som kan leda till nya kriser. De fredsfrämjande militära och polisiära insatserna har varit av avgörande betydelse härvidlag, genom att skapa yttre förutsättningar för stabilisering och normalisering i konflikttrabbade områden. De Nato-ledda insatserna SFOR och KFOR har fortsatt stor vikt för konsolideringen av freden, bl.a. genom att underlätta fortsatt återvändande av flyktingar och internflyktingar ur minoritetsgrupper. Behov av internationell truppnrävaro bedöms på vissa håll i regionen komma att finnas även på sikt. EU:s och OSSE:s civila monitorer i regionen har också fortsatt en central funktion att fylla, bl.a. vad gäller övervakning av val och av genomförandet av andra delar av de olika fredsavtalen.

EU:s viktigaste instrument för att påverka utvecklingen på västra Balkan är den så kallade stabiliserings- och associeringsprocessen, som stakar ut vägen för länderna i regionen mot ett närmare samarbete med EU. Processen inkluderar bilaterala stabiliserings-

och associeringsavtal mellan EU och länderna på västra Balkan samt ekonomiskt stöd. EU:s bistånd till västra Balkan, som sker genom det så kallade CARDS-programmet, är en viktig del i stödet till normalisering och stabilitet. CARDS är ett av instrumenten i stabiliserings- och associeringsprocessen och har som övergripande mål att stödja länderna i närmandet till EU. Vidare verkar EU politiskt genom de så kallade särskilda representanterna, EUSR, i Makedonien och i Bosnien-Hercegovina, där EUSR-funktionen även är kombinerad med posten som Hög Representant.

Serbien och Montenegro

Sedan regimskiftet i oktober 2000 och tillträdandet av den demokratiskt valde presidenten, Vojislav Kostunica, har den politiska utvecklingen fortsatt i en positiv riktning i den nybildade statsunionen Serbien och Montenegro (f.d. Förbundsrepubliken Jugoslavien, FRJ). Förhållandet till omvärlden är på god väg att normaliseras och reformprocesser inom såväl ekonomi som försvaret pågår. Reformarbetet bromsas dock ständigt av en rad faktorer, främst en maktkamp mellan reformvänliga politiker och konservativa/nationalistiska, där frågor som Kosovos olösta status och frågan om självständighet för Montenegro blir brickor i spelet.

Frågan om den långsiktiga relationen mellan delrepublikerna Serbien och Montenegro är fortfarande aktuell, trots att en interimslösning innebärande att de två delrepublikerna ingår en union under mycket lösa former nu har kommit till stånd och accepteras av alla inblandade parter. Avtalet omförhandlas om tre år vilket medför att diskussionen om ett självständigt Montenegro kommer vara fortsatt aktuell i republiken och föras upp på den politiska agendan igen till år 2005. I nuläget är det därför svårt att avgöra huruvida den nybildade statsunionen kommer att bestå.

Att bevara Kosovo som en del av Serbien är en central punkt på de nationalistiska krafternas politiska agenda. Skulle Kosovo bryta sig loss från Serbien skulle detta kunna stärka nationalisterna ytterligare, med den möjliga konsekvensen att Serbiens närmande till EU försenas. I det albanskt dominerade gränslandet öster om Kosovo, i den s.k. Presevo-dalen, råder alltså ett spänt men efter förhållandena stabilt läge. Utvecklingen har en nära koppling till läget i Kosovo. Beträffande minoritetsbefolkningarna i Vojvodina och Sanjak finns i nuläget ingen uppenbar konfliktrisk. Såväl ett självständigt Kosovo som Montenegro kan dock leda till ökade

krav på en friare ställning för dessa områden gentemot Belgrad. Om Kosovo blir självständigt skulle detta även kunna bidra till ytterligare spänningar i Makedonien och Bosnien, två länder i vilka det finns grupper som ifrågasätter de respektive statsbildningarnas legitimitet. Den albanska befolkningen i Montenegro är relativt väl integrerad i samhället och albanska separatistiska tendenser bedöms i dagsläget vara svaga.

Kosovo

Den allt överskuggande frågan vad gäller Kosovo är dess framtida status. Hos den kosovoalbanska majoritetsbefolkningen finns en stark strävan att leda provinsen mot etablerandet av en självständig stat. Det internationella samfundets farhågor är att ett ur Serbien utbrutet Kosovo kan leda till en väg av albanska självständighetskrav runt om i regionen. Följden av detta skulle bli instabilitet och i värsta fall nya väpnade konflikter. Serbien och kosovoserberna vill inte förlora sitt inflytande över Kosovo bl.a. på grund av frågan om skyddet av den kosovoserbiska minoriteten. Den olösta statusfrågan i sig skapar problem vad gäller utvecklandet av en fungerande marknadsekonomi, administrativa och offentliga strukturer. Skilda synsätt på statusfrågan mellan de olika aktörerna är en ytterligare komplicerande faktor.

De internationella ansträngningarna att normalisera förhållandena i Kosovo leds av United Nations Mission in Kosovo, UNMIK, medan säkerheten i Kosovo övervakas av den internationella styrkan Kosovo Force, KFOR, under ledning av Nato. Sedan mars 2002 pågår en överlämning av den exekutiva makten från UNMIK till det temporära självstyret som utsågs genom demokratiska val i november 2001. UNMIK behåller dock ansvaret för flera centrala områden bl.a. den ekonomiska politiken och dess institutioner, utrikes- och försvarspolitikerna samt minoritetsfrågorna.

Kravet på självständighet samt flyktingätervändandet bedöms bli de viktigaste frågorna framgent i Kosovo, inrikespolitiskt i Serbien och mellan Serbien och det internationella samfundet. På grund av det otillfredsställande säkerhetsläget för minoriteter är flyktingätervändandet lågt. Det är fortfarande fler serber som lämnar Kosovo än som flyttar tillbaka. De flesta som stannat i Kosovo lever i enklaver under KFOR:s skydd. Tecken på försoning mellan de etniska grupperna är små och trevande. Tendensen under de senaste tolv månaderna har dock varit ökad avspänning och

rörelsefrihet för minoriteterna. Till situation för minoriteterna tillkommer en allmänt hög våldsnivå, utbredd kriminalitet och organiserad brottslighet i kombination med en svag rättsstat. Kosovo är både ett ursprungsland och ett transitland för illegal handel med vapen, narkotika och människor. Den civila ordningen upprätthålls med stöd av cirka 4 000 internationella poliser under UNMIK. Utbildning av poliser till den lokala poliskåren Kosovo Police Service (KPS) pågår inom ramen för OSSE:s verksamhet. För närvarande pågår diskussioner om omstrukturering av KFOR till en mindre och "lättare" styrka med delvis annat mandat mer inriktade på skydd av individer än försvar av provinsen. En fortsatt internationell militär närvaro torde dock vara oundgänglig i Kosovo för en obestämmd framtid.

Bosnien-Hercegovina

Utvecklingen i Bosnien-Hercegovina har gått långsamt sedan Dayton-avtalets tillkomst 1995. De positiva tendenser som finns är nästan uteslutande framtvingade av det internationella samfundet. Landet är löst sammansatt och de olika delarna drar i motstridiga riktningar. I grunden finns fortfarande en olöst konflikt som Daytonavtalet inte förmådde omhänderta. De etniska motsättningarna är på många håll alltför djupt rotade vilket bidragit till oförmågan att hantera frågan om flyktingars återvändande. Krigsförbrytarfrågan hänger som ett svart moln över fredsprocessen och fortfarande är ett stort antal åtalade på fri fot.

Ekonomi är så gott som helt biståndsdriven och landet har ännu inte kommit nämnvärt närmare hållbar ekonomisk utveckling. Behovet av ekonomiska reformer och skapande av en gemensam marknad för hela landet är närmast akut. Andelen utländska investeringar är liten, också i jämförelse med övriga länder i regionen. Orsaken är framför allt en utbredd korruption samt omfattande byråkratiska regler för investerare. Även utrikespolitiken präglas av den stora internationella närvaron och biståndsberoendet. Liksom för de andra länderna i regionen går vägen mot stabilitet och normalisering genom ett närmande till EU. Vissa steg i rätt riktning har tagits men fortfarande återstår mycket att göra. Sedan ett par år tillbaka har en dock en positiv tendens syns vad gäller flyktingåtervändandet, inte minst till minoritetsområden dit återvändandet i det närmaste har fördubblats senaste året, om än från en mycket låg nivå.

Den militära situationen i landet är stabil tack vare SFOR:s närvaro. SFOR styrkan har i takt med stabiliseringen av den militära situationen gradvis reducerats och består för närvarande av cirka 16 000 man. De civila delarna av avtalet är dock mycket mer komplicerade att förverkliga och internationell närvaro, både civil och militär, kommer krävas en lång tid framöver.

Kroatien

Kroatien är det land på västra Balkan som generellt har nått längst i reformarbete och närmande till EU, om man bortser från Slovenien som står inför ett medlemskap i både EU och Nato. För Kroatien står medlemskap i EU och Nato högst på den utrikespolitiska dagordningen. I oktober 2001 undertecknades ett stabiliserings- och associeringsavtal med EU som nu undergår ratificering. Kroatien lämnade in ansökan om medlemskap i EU i februari 2003. Under våren 2002 erhöll Kroatien MAP-status gentemot Nato.

Den kroatiska koalitionsregeringen utsattes under det gångna året för upprepade inrikespolitiska påfrestningar. Nyval förutses sannolikt äga rum under 2003. Ett av landets problem är den fortsatt relativt höga arbetslösheten och en svag reell ekonomisk tillväxt. Fortsatta ansträngningar från Kroatiens sida vad gäller uppfyllandet av internationella åtaganden i form av samarbete med krigsförbrytartribunalen i Haag, flyktingåtervändande m.m. krävs dessutom. Den senaste tiden har flera framsteg skett i Kroatiens relationer med grannländerna men det finns fortsatt utrymme för ytterligare förbättringar i det regionala samarbetet.

Makedonien

Våren 2001 utbröt oroligheter i landets nordvästra delar mellan albansk gerilla och makedonska regeringstrupper. Fram till Kosovokriget våren 1999 hade infiltrationen över gränsen från Kosovo i stort hållits under kontroll genom FN:s förebyggande styrka UNPREDEP. Med UNPREDEP:s tillbakadragande och utvecklingen i Kosovo efter kriget låg gränsen mot Makedonien helt öppen för omfattande infiltration av både vapen och gerillasoldater från Kosovo. Mot detta stod regeringen i Skopje helt maktlös. Vapenvila uppnåddes dock efter medling genom det internationella samfundets försorg, men läget har varit fortsatt spänt i landet. De etniska motsättningarna kvarstår främst i landets norra och västra delar där den makedonska polisen fortfarande inte har återvänt till alla albanskdominerade byar. En diskussion om

utökade rättigheter för den albanska befolkningsgruppen resulterade i att det s.k. "Ohrid-avtalet" slöts i augusti 2001. Makedonienalbanerna har därefter ökat sin närvaro inom t.ex. polisväsendet och inom andra myndigheter.

Det allmänna valet i september 2002 föregicks av en orolig valkampanj men kunde genomföras under i stort sett lugna och ordnade former. Valet resulterade i ett maktskifte och överlämningen kunde ske i demokratisk ordning. I september 2002 avslutade Makedonien även sina WTO-förhandlingar. Dessa positiva tecken innebär att det skapas möjligheter till en fortsatt förbättring av utvecklingen i Makedonien.

En internationell militär närvaro i landet är nödvändig så länge landet dras med en svag ekonomi, utbredd korruption och de etniska frågorna förblir olösta, faktorer som alla bidrar till att den säkerhetspolitiska situationen förblir spänd. Nato beslöt i december 2002 att förlänga sin närvaro i Makedonien genom operation "Allied Harmony" som efterföljare till operation "Amber Fox" som etablerades i Makedonien under senare delen av 2001. Natos EU kommer att överta ledningsansvaret för den fredsfrämjande insatsen i Makedonien. Ett beslut med denna innebörd väntas under mars månad 2003.

Albanien

Reformtakten i Albanien har varit låg under det senaste året på grund av maktkamp inom det regerande socialistpartiet och av att oppositionen bojkottat det parlamentariska arbetet. Albanien har fortsatt stora problem med en svag statsbildning, korruption, organiserad brottslighet (inklusive människohandel och illegal handel med vapen och droger), svag ekonomi och svaga institutioner. Trots den svaga statsbildningen bedöms det inte finnas direkta risker för ett inbördeskrig eller andra väpnade oroligheter. Det största problemet, förutom den politiska instabiliteten, är att Albanien fortfarande kan användas som basområde för olika etniska albanska befrielsegrupper samt kriminella nätverk. Kollapsen av den albanska statsapparaten 1997 bidrog starkt till den kosovalbanska gerillans, UCK, möjligheter att beväpna och organisera sig.

EU kommer under år 2003 att inleda förhandlingar med Albanien om ett s.k. stabiliserings- och associeringsavtal. Inom ramen för

dessa förhandlingar kommer Albanien regionala roll vad gäller säkerhet och stabilitet att lyftas fram. Konkret stödjer EU Albanien bl.a. genom polismissionen PAMECA (Police Assistance Mission of the European Community to Albania), tidigare ECPA (European Community Police Assistance).

9.1.2 Ryssland och OSS

Inom stora delar av OSS upplevs sedan början av 1990-talet ett ökande hot från s.k. extrem-fundamentalistisk islamism. Endast ett fåtal stater inom OSS betraktar andra säkerhetshot som allvarigare, däribland Ukraina och Vitryssland. Regionen utmärks av ekonomiskt och socialt förfall vilket utgjort grogrund för de extrema oppositionella rörelserna med islamistiska förtecken som i hög grad ligger bakom senare års uppblossande konflikter inom OSS-området. I Kaukasien har väpnade konflikter pågått under en lång rad år. Tillsammans med Centralasien kommer troligen Kaukasien under en lång tid framöver att vara drabbat av väpnade konflikter av varierande storlek och intensitet. Vapenvilan i Nagorno-Karabach är nu mer än åtta år gammal men mindre skärmytslingar över gränsen förekommer regelbundet. Trots dessa intermezzon föreligger knappast någon risk för en uppblossande konflikt med påföljande spridningsrisker.

Tjetjenien

Konflikten i Tjetjenien fortsätter och är nu snart inne på sitt fjärde år sedan det senaste kriget började. Polariseringen är total, bl.a. beroende på de ryska styrkornas agerande under det första kriget. Den militära operationen uppges vara avslutad och de stridshandlingar som pågår beskrivs visserligen i termer av en antiterroristoperation under ledning av den federala säkerhetstjänsten, FSB, men upprepade sammanstötningar och attacker med höga dödstal tillhör fortsatt vardagen. Fortfarande finns motsvarande en motoriserad skyttedivision ur de väpnade styrkorna på plats i Tjetjenien. Totalt uppgår den totala närvaron av rysk militär personal samt paramilitär dito (väpnade styrkorna, inrikestrupper, säkerhetsstyrkor med flera) till cirka 60 000 man. Något militärt avgörande av konflikten förefaller inte vara inom räckhåll. Tecken på en utveckling liknande den situation som uppstod i det ryska Afghanistankriget blir allt tydligare, bl.a. skulle Tjetjenienkonflikten kunna utvecklas till en grogrund för extrem-

fundamentalistiska islamistiska terroristnätverk. Visserligen har en rad ledande tjetjenska krigsherrar dödats av ryska trupper, men den tjetjenska sidan har ändå tillräcklig förmåga att tillfoga den ryska sidan kontinuerliga förluster och binda en ansevärd mängd rysk trupp i republiken. Flyktingsituationen är fortsatt bekymmersam. Cirka 150 000 personer beräknas befinna sig i flyktingläger i grannrepubliken Ingusjien och trots federala initiativ om återuppbyggnad och återflyttning tycks det hittills ha varit omöjligt att vända flyktingströmmen.

Georgien

Ekonomisk kollaps, politiskt kaos och potentiellt uppblående etniska och regionala konflikter fortsätter att prägla den inrikespolitiska situationen i Georgien. Det finns i dag inga tydliga tecken på att någon avgörande förändring i detta tillstånd är inom räckhåll.

Den ryske presidenten Putins strävan att göra Ryssland till en respekterad partner i världssamfundet har gjort rysk politik mer förutsägbar. Risken för en väpnad konflikt mellan Ryssland och ett annat land får därför generellt sett bedömas som låg. Men spänningarna i relationen till Georgien är oroande. Ryssland hävdar att tjetjensk gerilla har baser och utbildningsläger i Pankisidalen med de georgiska myndigheternas goda minne och har upprepade gånger krävt att Georgien skall ingripa. Georgien har kategoriskt avvisat ryska förslag om gemensam militär aktion i Pankisi.

Ryssland anser att om president Sjevardnadze inte kan kontrollera sitt eget territorium och leva upp till sina åtaganden för att bekämpa terrorism, måste Ryssland agera. Sjevardnadze betonar vikten av samarbete kring problemet och menar att Rysslands krig i Tjetjenien ligger bakom fördrivningen av terrorister till Pankisi. Efter de ryska hoten, men även amerikanska påtryckningar, har Georgien inlett operationer för att få bättre kontroll över Pankisidalen och de beväpnade och kriminella elementen i området. Ryssland hävdar att det endast handlar om kosmetiska operationer och begränsade ryska insatser mot utpekade terroristgrupperingar på georgiskt territorium kan inte uteslutas.

Moldavien – Transnistrien

Området öster om floden Dnjestr, Transnistrien, förklarade sig självständigt från Moldavien år 1992 efter ett kort inbördeskrig.

Inget land har erkänt Transnistrien och förhandlingar om regionens framtida status pågår under medling av Ukraina, Ryssland och OSSE. Det finns stora mängder ryskt krigsmateriel samt ryska militära förband kvar i Transnistrien. I mitten av år 2002 fanns runt 2000 ryska soldater och stora mängder vapen och ammunition kvar i området. Ryssland har enligt en överenskommelse från OSSE-toppmötet i Istanbul år 1999 förbundit sig att före den 31 december 2002 dra tillbaka de ryska förbanden, men hittills har åtagandet uppfyllts endast i ringa utsträckning.

Transnistrien uppvisar ett antal tecken typiska för ett auktoritärt, militariserat och inte helt transparent styre. Den moldaviska regeringen saknar i princip kontroll över regionen och den rådande situationen förvärrar det prekära läget för Moldavien, Europas fattigaste land. En lösning av situationen i Transnistrien förutsätter ett målmedvetet agerande från rysk sida.

9.1.3 Mellanöstern

Konflikterna mellan israeler och palestinier

Israel och den palestinska befrielseorganisationen PLO ingick i september 1993 en principdeklaration om palestinskt självbestämmande på de ockuperade områdena med målsättningen att inom loppet av fem år uppnå fred, baserad på FN:s resolutioner 242 och 338, i en av efterkrigstidens mest långvariga och svårlösta konflikter. Med denna deklaration som utgångspunkt ingick parterna under 1990-talet ett antal överenskommelser som innebar att Israel drog sig tillbaka från ungefär 43 procent av Västbanken och 70 procent av Gaza. Administrationen för dessa områden övergick till en palestinsk myndighet. I palestinska allmänna val i januari 1996 blev Yasser Arafat vald till president för den palestinska myndigheten. Ledamöter i ett palestinskt lagstiftande råd valdes också.

Efter det att det israeliska arbetarpartiet under Ehud Barak tog över regeringsmakten i maj 1999 intensifierades fredsanssträngningarna. Kulmen nåddes i juli 2000 med direkta förhandlingar mellan parterna under amerikanskt överinseende i Camp David. Förhandlingarna avslutades utan något genombrott. Under hösten samma år gjordes nya ansträngningar att få till stånd en

överenskommelse, och vissa framsteg kunde noteras särskilt under förhandlingar i Taba i januari 2001. Men tiden rann ifrån förhandlingarna och den i september 2000 av palestinierna inledda intifadan bidrog till sammanbrottet. I februari 2001 förlorade Ehud Barak och arbetarpartiet stort i det israeliska valet till Ariel Sharon, ledare för Likud-partiet. Det blev inledningen till en ny israelisk politik på de ockuperade palestinska områdena och ett mer aggressivt förhållningssätt gentemot den palestinska myndigheten.

Under de senaste två åren har våldet kommit att dominera konflikten. Över 2100 palestinier och över 700 israeler har dött och många fler har skadats i våldsamheterna. Den israeliska försvarsmakten har trängt djupt in på de palestinska områdena med stor materiell skadegörelse som följd. Den palestinska myndigheten har drabbats särskilt hårt av den israeliska framfarten. Måltavla har varit palestinska ledare som dödats i utomrättsliga avrättningar. Utegångsförbud och avstängningar för transporter av olika slag inkl. förnödenheter har medfört att palestinier fått svårt att klara det dagliga livsuppehållet. Det råder en allvarlig humanitär situation på de palestinska områdena. I Israel har palestinska självmordsbombare spritt skräck bland befolkningen. Den israeliska ekonomin har två år i följd drabbats av minskande BNP.

Det internationella samfundet har med stor oro sett hur konflikten blivit allt våldsammare, och hur parterna glidit allt längre från varandra. För att bryta detta dödläge har olika initiativ tagits men hittills utan framgång. Våren 2001 presenterades den s.k. Mitchellrapporten och senare samma år den s.k. Tenetplanen som fokuserades på säkerhetsfrågan. Båda parter kunde i princip godta de förslag som lades men Israel ställde som villkor att palestinierna skulle "avväpnas" och att det rädde ett totalt lugn. Palestinierna i sin tur begärde internationell närvaro (fredsstyrka) vilket Israel inte kunde godta, samt ett stopp för nya bosättningar på palestinsk mark. Under hösten 2002 inledde den s.k. Kvartetten med EU, FN, USA och Ryssland ett gemensamt arbete med att skriva en färdplan om hur parterna stegvis skulle kunna nå fram till en fredlig lösning, byggd på två stater, år 2005. Visionen i denna färdplan är att det efter tre års parallellt arbete på båda sidor och under internationellt överinseende skall finnas en självständig, demokratisk och ekonomiskt självbärande palestinsk stat.

Genom åren har en mängd resolutioner om situationen i Mellanöstern antagits av både FN:s generalförsamling och säkerhetsrådet. Resolutionerna berör flera olika områden; delningen av det brittiska mandatområdet Palestina i en judisk och en arabisk del, krav på israelisk reträtt från de områden som ockuperades under sexdagarskriget år 1967, rätten för flyktingar att återvända samt i tiden närliggande händelser som genererat krav på tillbakadragande av israeliska styrkor från palestinska städer och krav på den palestinska myndigheten att lagföra dem som begår terroristhandlingar (de s.k. självmordsbombarna). Ingen av parterna har till fullo hörsammat dessa resolutioners innehåll. Israel har inte dragit sig tillbaka från de under sexdagarskriget ockuperade områdena, inklusive de palestinska städerna som besatts under det senaste året. Den palestinska myndigheten har inte kunnat förhindra nya attentat av självmordsbombare.

En allomfattande fred i Mellanöstern innebär också att Israel återlämnar de sedan 1967 års krig annekterade Golan-höjderna till Syrien. Under år 1999 pågick intensiva förhandlingar genom amerikansk medling och det såg hoppfullt ut men något avtal kom inte till stånd. I juli 2000 lämnade Israel de södra delarna av Libanon i enlighet med FN:s resolution 425. En kvarstående dispyt är gränsdragningen (the Blue Line) vid de s.k. Shebaa farms. Detta område utgör en fortsatt latent konflikthärd. Hizbollah kan sägas utnyttja denna tvistefråga för fortsatt konflikt. Inga fredssamtal mellan Israel och Syrien pågår.

Iran

Iran är en diktatur där den politiska situationen präglas av en pågående maktkamp mellan s.k. konservativa och reforminriktade krafter. Den inledningsvis mycket populära president Khatami har, med två år kvar på sin andra mandatperiod, ännu inte lyckats leva upp till de förhoppningar om reformer som folket fäst vid honom. Anledningen är det motstånd som de konservativa visat mot förändring och ovilja att avstå kontroll till reformanhängare. Flertalet händelser i Iran som väckt internationell uppmärksamhet under de senaste åren skall ses mot bakgrund av denna politiska dragkamp. Huruvida Khatami vill och förmår ta sig an en verklig konfrontation med konservativa krafter eller endast genomföra reformer inom ramen för systemet har ställts ifråga. Under Khatami har dock Iran börjat normalisera relationerna med omvärlden och samtliga EU:s utrikesministrar har besökt Iran

under de senaste åren. I syfte att stärka reformkrafterna och knyta Iran närmare internationella normer och konventioner på områden såsom nedrustning, respekt för mänskliga rättigheter och samarbete i kampen mot terrorism, har EU inlett förhandlingar om ett avtal om handel och samarbete. Till avtalet knyts politiska instrument, med krav på parallella framsteg och samtida ikraftträdande av avtalets bägge aspekter. Man har även inlett en särskild dialog i syfte att stärka respekten för mänskliga rättigheter i Iran.

Iran hyser cirka 2 miljoner afghanska flyktingar och har trots protester mot den amerikanska militära insatsen i Afghanistan hösten 2001 kunnat spela en konstruktiv roll i återuppbyggnaden av landet. Inför en eventuell amerikansk militär insats i Irak har Iran förklarat sig "aktivt neutralt" och utan intresse för förändrade gränser eller ökat inflytande. Man står dock som värd för möten mellan irakiska exilorganisationer. Iran och Irak har ännu utestående frågor sedan kriget 1980-88 (man utbyter t.ex. fortfarande regelbundet krigsfångar) och de bägge länderna hyser varandras oppositionsgrupper. Irans missilprogram och ambitioner till innehav av massförstörelsevapen (biologiska, kemiska och nukleära) ses med oro av omvärlden, inklusive av grannarna i Gulfen.

Irak

Sedan Gulf-kriget står Irak i stor utsträckning under det internationella samfundets ständiga bevakning. Detta grundar sig på eldupphöravtalet, enligt vilket Irak förband sig att deklarerat och förstöra alla arsenaler av massförstörelsevapen, samt på ytterligare ett 30-tal resolutioner i FN:s säkerhetsråd. Bland de viktigare resolutionerna kan nämnas:

- Resolution 661 från augusti 1990 omfattade ekonomiska sanktionsåtgärder mot Irak och det ockuperade Kuwait.
- Resolution 687 från april 1991 bekräftade Kuwaits befrielse och grunden lades för FN:s vapeninspektörers verksamhet genom UNSCOM (United Nations Special Commission). Vidare formulerades villkoren för hävandet av sanktionerna samt upprättandet av ett formellt vapenembargo mot Irak.
- Resolution 986, från april 1995, införde programmet Oil For Food, OFF. Resolutionen lägger grunden för FN:s humanitära program för Irak genom att möjliggöra vissa

humanitära undantag från sanktionerna. Viss export av olja tilläts för att finansiera import av mat och humanitära produkter till Irak.

- Resolution 1284, från december 1999, beslutade om upprättandet av ett nytt vapeninspektionsorgan UNMOVIC (United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission) samt breddar och fördjupar undantagen från sanktionerna i form av ett utvidgat OFF-program. Resolutionen innebar även att taket för Iraks oljeexport lyftes.

Efter terroristattacker mot USA den 11 september 2001 har USA:s inställning till Irak avsevärt skärpts. Frukten har ökat för irakiska ansträngningar att framställa massförstörelsevapen och för att Irak skulle förse terroristorganisationer med dessa vapen, något som ses som ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet. På sikt är det främst risken för att Irak skall utveckla kärnvapen som oroar USA. Den amerikanska administrationen har också vid upprepade tillfällen pekat på behovet av ett skifte av den nuvarande regimen i Irak, som misstros i grunden. Alltsedan president Bush i januari 2002 särskilt pekade ut Irak, Iran och Nordkorea som "ondskans axelmakter" har diskussionerna kring ett amerikanskt militärt angrepp, med eller utan stöd av ett FN-mandat intensifierats i USA. Storbritannien såväl som USA menar att de irakiska ambitionerna att anskaffa massförstörelsevapen måste stävjas i tid för att inte Irak ska bli ett allt allvarligare hot mot sina grannar, världens energiförsörjning och fred och säkerhet i regionen och globalt. I ett tal i FN:s generalförsamling i september 2002 uppmanade president Bush FN att förmå Irak att uppfylla alla relevanta säkerhetsrådsresolutioner. Kravet om att Irak måste avrusta sina massförstörelsevapen fick stort internationellt stöd. Om FN inte var berett att agera, skulle USA vara det. Kort därefter meddelade Irak att vapeninspektioner i FN:s regi godtogs ovillkorligt.

Den 28 september 2002 presenterade USA och Storbritannien ett resolutionsutkast för de övriga ständiga medlemmarna i säkerhetsrådet. Det kom att dröja till i början av november innan säkerhetsrådets medlemmar kunde enas kring resolution 1441 som skulle lägga grunden för vapeninspektörernas återkomst till Irak. I resolutionen, som ger Irak en "sista möjlighet" att samarbeta, förstärktes inspektionsregimen väsentligt. Den slog fast att Irak

måste samarbeta omedelbart och villkorslöst, och bl.a. ge inspektörerna obehindrat tillträde till alla platser i landet (vilket tidigare inte varit fallet då bl.a. de åtta "presidentpalatsen" omgärdades av restriktioner vad gällde vapeninspektörernas möjligheter att inspektera dessa). Resolution 1441 säger vidare att Irak kommer att ställas inför "allvarliga konsekvenser" om samarbete uteblir, samt att rådet skall samlas på nytt för att överväga situationen om rapporter från UNMOVIC indikerar att Irak inte samarbetar. Den 27 november 2002 inledde UNMOVIC och IAEA inspektioner i Irak. I sin första rapport till säkerhetsrådet den 27 januari 2003 konstaterar UNMOVIC och IAEA att Irak samarbetar vad gäller procedurfrågor, men inte i substans. Den deklaration Irak i enlighet med resolution 1441 lämnat till UNMOVIC, IAEA och säkerhetsrådet i december 2002 var inte komplett och väsentliga utestående frågor besvarades inte i den irakiska deklarationen. Enligt UNMOVIC är de viktigaste frågorna att reda ut bl.a. oredovisat innehav av Antrax, nervgasen VX samt otillåten verksamhet inom det irakiska missilprogrammet. Vad gäller kärnvapenprogrammet konstaterade IAEA att ingen otillåten verksamhet att rapportera hade upptäckts och att inspektionerna inom detta område troligen kunde avslutas inom en tidsperiod av två månader.

Rapporteringen tolkades olika av säkerhetsrådets medlemmar. USA, med stöd av Storbritannien menade att grund finns för att förklara att Irak har begått väsentliga brott mot resolutionen och att säkerhetsrådet därför kan besluta om ytterligare (militära) åtgärder. Frankrike - med stöd av Tyskland, Ryssland och Kina - menar istället att rapporterna lägger fram argument för fortsatta inspektioner och att situationen ännu inte nått den punkt att den föranleder militära åtgärder. Rådet möttes igen den 5 och 14 februari på ministernivå; vid det förra presenterade USA:s utrikesminister Powell vad USA betraktade som bevis för Iraks innehav av massförstörelsevapen, bevis för hur Irak fortsatt obstruerar samarbetet med inspektörerna, samt bevis på att kopplingar mellan Irak och al-Qaida finns. Vid mötet den 14 februari rapporterade återigen UNMOVIC och IAEA om de pågående inspektionerna. De båda mötena bidrog till att cementera positionerna i rådet. USA och Storbritannien har därför fortfarande inte majoritetens stöd för en ny resolution. Trots detta lade USA tillsammans med Storbritannien fram en ny resolution som i korthet bestod i ett konstaterande att Irak har begått väsentligt

brott mot resolutionen och att säkerhetsrådet därmed bör auktorisera våldsanvändning mot Irak.

Irak har inte kunnat verifiera påståenden att de förstört tidigare bekräftade innehav av både B- och C-vapen. Så länge som ett sådant klagörande ej skett, kan irakiskt innehav av massförstörelsevapen inte uteslutas. Detta är en av grundstenarna i resolution 1441. UNMOVIC har vidare konstaterat att delar av det irakiska missilprogrammet bryter mot den i resolutionerna stipulerade räckvidden (max 150 km) och krävt att Irak påbörjar förstöring av dessa missiler senast den 1 mars 2003. UNMOVIC har under pågående inspektioner förstört 50 liter senapsgas, och har hittat ett mindre antal stridspetsar som kan laddas med kemiska eller biologiska vapen.

Landets diktator Saddam Hussein styr med hjälp av Baath-partiet, effektiva säkerhetstjänster, specialstyrkor, medlemmar av sin egen klan och lojala medarbetare motiverade av ekonomiska privilegier och drakoniska straff för illojalitet. Diktatorn bedöms ha god kontroll över Iraks centrala och södra delar. Landets norra del kontrolleras av kurdiska organisationer i en autonom zon. Irak är en etniskt, stammässigt och religiöst heterogen stat med potential för splittring. De av landets shiamuslimska majoritet bebodda södra delarna är ekonomiskt eftersatta.

Iraks invasion av Iran år 1980 och Kuwait år 1990 och dess användning av kemiska vapen under kriget mot Iran och även mot den egna kurdiska befolkningen gör att landet kan utgöra ett potentiellt hot mot flera av grannstaterna i regionen och därmed ett hot mot internationell fred och säkerhet, i synnerhet så länge säkerhetsrådets resolution 687 gällande irakisk nedrustning inte till fullo genomförts. Dagens Irak ses av Iran som det största hotet mot dess säkerhet. För gulfemiraten, närmast Kuwait men även för Saudiarabien, kvarstår osäkerheten om Iraks långsiktiga avsikter i den inre delen av Persiska viken. Iraks struktur med inbyggda centrifugala krafter gör att grannländerna även fruktar möjligheten att Iraks territoriella integritet äventyras med åtföljande spridningsrisker i regionen.

Saudiarabien

I Saudiarabien förefaller den socioekonomiska utvecklingen på sikt svärförenlig med det sociala kontrakt som ligger till grund för

statssystemet. Den starka befolkningstillväxten, befolkningens åldersstruktur och landets ekonomi kan förväntas att så småningom framtvunga reformer. Insikt om behovet av reformer finns hos landets de facto-ledare kronprins Abdullah men reformmotstånd finns samtidigt på annat håll inom det styrande huset al-Saud och hos det religiösa etablissemang. En reformprocess måste också ta hänsyn till folkets religiösa övertygelser och att landet i likhet med Irak är stammässigt, religiöst och regionalt differentierat.

Mot denna bakgrund fruktar den saudiska statsledningen allt i den omgivande regionen som ytterligare kan försvåra den inrikespolitiska processen. Sammanhängande med landets säkerhetspolitiska beroende av USA oroas den därvid av den vrede och de antiamerikanska stämningar som utvecklingen mellan israelerna och palestinierna väcker i landet. Palestiniernas lott är en fråga som har en politisk laddning i Saudiarabien som är långt större än vad som gäller amerikanska aktioner i Afghanistan eller krig mot Irak. Denna fråga bidrar till radikaliserings och grogrund för terrorism.

9.1.4 Asien

Asien är skådeplats för ett stort antal allvarliga pågående och potentiella konflikter både mellan stater och inom enskilda länder. Många konflikter riskerar även att spilla över till och dra in andra länder, samt leda till ökade globala flyktingströmmar och transnationell brottslighet. Risken för tilltagande spänningar är också stor i flera länder ifall ett anfall mot Irak skulle komma till stånd.

Spänningen mellan de båda kärnvapenbestyckade länderna Indien och Pakistan består. Läget i Afghanistan är känsligt efter talibanregimens fall 2001. En konflikt på koreanska halvön skulle mycket snabbt riskera att dra in de regionala stormakterna. Kina hotar fortsatt att införliva Taiwan med våld. Interna konflikter är allvarliga påfrestningar i framförallt Indonesien, Burma, Nepal och Sri Lanka. Transnationell brottslighet och terrorism utgör likaså allvarliga hot mot stabiliteten i framförallt Sydostasien och Sydasiens. Sverige deltar i olika former av fredsfrämjande insatser i

Afghanistan, Kashmir, Sri Lanka, Östtimor och på koreanska halvön, samt bidrar med ett stort bistånd.

Östasien

Situationen på den koreanska halvön är alltjämt en av de främsta potentiella konflikthärdarna i Asien. Stora militära styrkor står ständigt stridsberedda på ömse sidor om demarkationslinjen. En väpnad konflikt skulle riskera att dra in USA, Japan, Kina och Ryssland. Det politiska klimatet mellan i första hand Nord- och Sydkorea förbättrades markant under de senaste åren fram till dess att den nordkoreanska regimen hösten 2002 återigen visade upp ett provokativt agerande gentemot omvärlden. Det tidigare dödläget i de interkoreanska relationerna bröts genom det toppmöte som ägde rum i Pyongyang i juni 2000 mellan Sydkoreas president Kim Dae-Jung och den nordkoreanske ledaren Kim Jong-Il. Processen har tidvis avstannat för att sedan genom nya initiativ komma igång igen. Resultatet av dialogen har tills nyligen framför allt bestått av symbolmättade evenemang såsom familjeåterföreningsmöten och idrottsutbyte, men för en kort tid sedan påbörjades arbetet med att sammanlänka två järnvägslinjer och bygga en landsväg genom den demilitariserade zonen. Detta har tvingat de båda ländernas militära myndigheter att finna nya samarbetsformer. Om projekten genomförs som planerat kan de i vid mening bidra till en fredlig utveckling på Koreahalvön.

Kim Dae-Jungs engagemangspolitik mot Nordkorea har fått stort stöd från omvärlden. USA:s kontakter med Nordkorea ökade under president Clintons sista år vid makten, men Bushadministrationens översyn av Nordkoreapolitiken ledde till att processen stannade av. USA började ställa hårdare krav på Nordkorea, bl.a. genom ökad fokusering på Nordkoreas stora konventionella styrkor.

Nordkorea har intensifierat sina kontakter med omvärlden. Landet vinnlägger sig om goda relationer med både Kina och Ryssland bl.a. genom ett intensivt besöksutbyte på toppnivå de senaste åren. En överraskande öppning i relationerna mellan Japan och Nordkorea uppkom genom toppmötet mellan premiärminister Koizumi och Kim Jong-Il i Pyongyang i september 2002. Förbättrade relationer med Japan är av stor vikt för Nordkoreas möjligheter att bygga upp den svårt sargade ekonomin, men en rad svåra problem återstår att hantera innan en normalisering av förbindelserna kan nås. Förutom

den nu aktuella frågan om ett nordkoreanskt kärnvapenprogram, blockeras förhandlingarna av ett dödläge som uppstått i hanteringen av frågan om nordkoreanska kidnappningar av japanska medborgare under 1960- och 70-talet.

EU har aktivt stöttat dialogprocessen på Koreahalvön, vilket bl.a. manifesterades genom det högnivåbesök som ägde rum i maj 2001. EU har en regelbunden politisk dialog med Nordkorea och kan då bl.a. ge uttryck för vår oro beträffande situationen för de mänskliga rättigheterna och Nordkoreas export av missiler och missilteknologi samt uppmana Nordkorea att fullt ut delta i det internationella regelverket som reglerar utveckling, spridning och innehav av massförstörelsevapen. En övergripande målsättning är att förmå Nordkorea att agera som en ansvarstagande del av det globala samfundet och leva upp till de åtaganden som gjorts i internationella konventioner och avtal. Sverige bidrar med observatörer till den kommission med neutrala länder som övervakar stilleståndsavtalet.

Uppgifter om att Nordkorea skall ha erkänt, under överläggningar med amerikanska förhandlare i oktober 2002, att landet bibehållit ett aktivt kärnvapenprogram även efter 1994 har åter ökat misstron mot den nordkoreanska regimen. Nordkorea förklarade i januari 2003 att landet lämnade icke-spridningsavtalet, vilket demonstrerar den totala bristen på förtroende mellan parterna på den koreanska halvön, inte minst mellan USA och Nordkorea. Därefter har en fortsatt eskalering skett genom att Nordkorea genomfört förnyade missiltester och att landet kan komma att bryta 1953-års stilleståndsavtal.

IAEA:s styrelse antog i februari 2003 en resolution om Nordkoreas underlåtenhet att efterleva ickespridningsavtalet för kärnvapen, och ärendet rapporterades till FN:s säkerhetsråd. I likhet med när Nordkorea senast var föremål för behandling i rådet under liknande omständigheter år 1993, är det inte troligt att säkerhetsrådet i dagsläget kan komma överens om sanktioner. Varken Ryssland eller Kina är beredda att förorda sanktioner för att förmå Nordkorea till eftergifter. Krisen på den koreanska halvön är inte i första hand en bilateral angelägenhet mellan USA och Nordkorea, men den starka nordkoreanska fokuseringen på USA ger vid handen att det är nödvändigt för dessa två länder att finna en form för dialog, antingen bilateralt eller i ett multilateralt forum.

Händelseutvecklingen på den koreanska halvön understryker vikten av att på längre sikt finna lämpliga och fungerande förtroendeskapande åtgärder.

Konflikten mellan Folkrepubliken Kina och Taiwan består och accentuerades genom den nye taiwanesiske presidenten Chen Shui-bians markering i samband sitt tillträde på presidentposten, att Taiwan själv skall välja sin framtid. För Peking är en återförening med Taiwan en av de högst prioriterade frågorna. Vissa tecken tyder på en ökad beredskap från Pekings sida att se ekonomisk integration som det sätt varpå frågan naturligt ska komma att lösas. De ekonomiska relationerna mellan fastlandet och Taiwan fortsätter att stärkas och har formaliserats genom Kinas och Taiwans medlemskap i WTO. Taiwan har även genomfört lättnader i restriktionerna mot investeringar på fastlandet. Vissa öppningar har även märkts i Taiwans restriktiva syn på direkta förbindelser över Taiwansundet, de s.k. "tre länkarna", handel, posttrafik och transporter.

Kinas kontinuerliga militära modernisering understryker dock att alternativet kvarstår att ingripa militärt om Taiwan skulle ta steg i riktning mot självständighet. Utgången av ett eventuellt kinesiskt militärt angrepp på Taiwan är högst oviss på grund av den betydande försvarsförmåga Taiwan besitter samt det faktum att USA knappast kan förbli passiv åskådare i händelse av en kinesisk aggression mot Taiwan. USA:s roll är av central betydelse för den strategiska balansen, och USA:s förmåga och vilja att försvara Taiwan har varit en återhållande faktor. I grunden har Bushadministrationen en Taiwanvänlig inställning, och inledningsvis framställdes Kina av USA som "strategisk rival" i regionen. Under incidenten med ett amerikanskt signalspaningsflygplan våren 2001 ökade misstron mellan Kina och USA ytterligare, men efter terroristattackerna den 11 september 2001 har andra frågor kommit i blickpunkten. Behovet av Kinas stöd i kampen mot terrorism och en eventuell aktion mot Irak har nödvändiggjort samarbete, vilket lett till att USA valt att tona ner frågor som traditionellt utgjort stötestenar i de bilaterala förbindelserna, såsom Taiwanfrågan. Kina å sin sida ser fördelar både internt och internationellt med att aktivt delta i den globala kampen mot terrorism. Samtidigt varnar Kina USA för att en mer pro-taiwanesisk politik skulle kunna få ledningen på Taiwan att ta alltför långtgående steg mot självständighet, vilket i sin tur skulle

medföra att Peking känner sig föranlätet att ingripa militärt. Därmed ligger det även i USA:s intresse att den taiwanesiska ledningen inte inger sig på politiska vägspel som skulle omöjliggöra en framtida återförening utan att status quo bibehålls.

Sydasien

Terroristattacker i USA den 11 september 2001 utlöste en allvarlig försämring av säkerhetsläget i Sydasien under 2001 och 2002. Även om situationen sedermera har stabiliserats kvarstår spänningarna och stor osäkerhet. Risken för spridning av konflikterna, t.ex. genom flyktingströmmar och transnationell brottslighet, är stor framförallt i Afghanistan. Risken för kärnvapenkrig kvarstår mellan Indien och Pakistan. Sverige har en närvaro i regionen med fredsfrämjande trupp i Afghanistan, militärobservatörer i Kashmir och fredsobservatörer i Sri Lanka, samt med ett omfattande bistånd.

I Afghanistan är säkerhetsläget prekärt. Utvecklingen efter den 11 september 2001 har lett till en ny situation. En militär operation under USA:s ledning och en FN-ledd politisk process ledde till att Talibanregimen störtades och att en legitim - om än inte helt representativ - regering tillträdde. En återuppbyggnad av landet med internationellt stöd har inletts. Trots det har den nya centralregeringen i Kabul inte kunnat utsträcka sitt inflytande över hela landet. Det kommer att dröja innan den uppbyggnaden av afghansk kompetens vad avser en nationell armé, gränsförband och polis i bästa fall kan bidra till att förändra denna bild. I det maktvakuum som präglar stora delar av Afghanistan försöker grannländerna att stärka sitt inflytande på ett sätt som inte kommer att bidra till politisk stabilitet inom överskådlig tid. En omfattande internationell närvaro, med svenskt deltagande i den säkerhetsstyrka - ISAF - som är förlagd i Kabul, har på grund av sitt begränsade mandat inte kunnat stabilisera läget, trots otvetydiga förbättringar. Resultatet av de USA-ledda operationerna som fortfarande pågår för att driva ut al-Qaida och gripa centrala Talibanledare är inte entydiga. En snabb ökning av opiumproduktionen riskerar att kriminalisera ekonomin och samhället. Ett stort återvändande av flyktingar, nästan två miljoner, under år 2002 bidrar till att de begränsade resurserna ansträngs ytterligare. Ett sönderfall i Afghanistan skulle få omedelbara konsekvenser för landets grannar i Syd- och Centralasien, men

även på övriga omvärlden genom flyktingströmmar och transnationell brottslighet.

Händelserna den 11 september påverkade även Pakistan. Pakistans långa stöd till talibanadministrationen avbröts nästan omgående efter den 11 september 2001 och landet anslöt sig till den av USA anförda internationella koalitionen mot terrorism. Pakistan upplät bl.a. flygbaser för koalitionen operationer i Afghanistan, och har senare genomfört aktioner med internationell hjälp mot de internationella terrorister som i ökad utsträckning etablerat sig i Pakistan. Även om en stor majoritet av pakistanierna sannolikt stödjer den nya linjen, finns likväl tydligt motstånd, särskilt från de religiösa partierna och de mer konservativa delarna av det politiska spektrumet. Dessa motsättningar med tillhörande missnöjesyttringar tenderar att växa i omfång och styrka vilket i förlängningen kan komma att innebära en farlig och instabil situation i landet som helhet.

Spänningen mellan Indien och Pakistan intar i ett avseende en särställning bland världens hotande konflikter mot bakgrund av att bägge stater besitter nukleär militär förmåga. De båda länderna vägrar fortsatt att underteckna icke-spridnings- och provstoppsavtalen (NPT och CTBT). Efter ett återupptagande av de officiella kontakterna länderna emellan under år 2001 eskalerade spänningen under våren och sommaren 2002 till ett läge där risken för en väpnad konflikt var överhängande. Genom intensiva diplomatiska ansträngningar och påtryckningar av olika aktörer såsom EU, USA, Ryssland och Kina kunde dock en sådan utveckling tillsvidare förhindras. Pakistan utsattes för ett visst tryck från bl.a. USA att upphöra med stöd till terroristaktiviteter i den indiska delen av Kashmir. Hur och när överläggningar mellan Indien och Pakistan kan komma att återupptas är osäkert, varför en lösning av konflikten inte finns i sikte.

Kärnan till spänningen mellan Indien och Pakistan ligger i Kashmirkonflikten som är av både mellanstatlig och inomstatlig karaktär. Sedan år 1989 pågår ett regionalt baserat uppror i den del av provinsen som administreras av Indien, riktat mot Indiens styre av detta område, vars folkmajoritet utgörs av muslimer. Enligt indisk uppfattning skulle upproret i Kashmir inte vara möjligt, om det inte aktivt stöddes från Pakistan. Pakistan förnekar officiell inblandning, men medger moraliskt stöd. Indien och Pakistan har

utkämpat tre krig om Kashmir sedan år 1947. Kargilkonflikten år 1999 längs en del av demarkationslinjen (Line of Control) var nära att leda till ett fjärde krig. Mer eller mindre intensiv beskjutning över kontrollinjen sker praktiskt taget dagligen. Sverige deltar med observatörer i FN-missionen UNMOGIP i Kashmir sedan början av 1950-talet.

Interna konflikter är ett viktigt inslag i den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sydasien. I Indien tilltog den interna osäkerheten år 2002 i och med att spänningen mellan hinduer och muslimer ökade med uppenbara risker för spridning till grannlandet Pakistan. I Nepal är den maoistiska gerillan allt mer aktiv och utgör ett allvarligt hot mot statsmakten.

I februari 2002 ökade förhoppningarna i Sri Lanka om en fredlig lösning av konflikten mellan regeringen och LTTE i samband med att parterna kom överens om ett vapenstillestånd. Avtalet övervakas av en nordisk observatörsstyrka (Sri Lanka Monitoring Mission, SLMM), i vilken Sverige deltar. Under år 2002 genomfördes fredsförhandlingar. Samtalen har hittills beskrivits som framgångsrika av båda parter, även om vägen till en varaktig fred är lång. LTTE har uttryckt att önskemål om ett erkännande av sitt hemland, men att detta inte behöver betyda krav på en separat stat. Spridningsriskerna av konflikterna i Nepal och Sri Lanka bedöms som begränsad.

Sydostasien

Den mellanstatliga stabiliteten i Sydostasien är fortsatt god, men interna konflikter är ett allvarligt problem i flera länder. Spridningsrisker finns framförallt i de interna konflikterna i form av interna och internationella flyktingströmmar och ökande transnationell brottslighet, t.ex. sjöröveri, i kölvattnet av ett sammanbrott för lag och ordning.

I regionens viktigaste mellanstatliga konfliktområde, Sydkinesiska sjön, har utvecklingen tagit ett steg framåt genom att Kina har gått med på att inleda diskussioner multilateralt med ASEAN om en uppförandekod för de omstridda öarna, bl.a. Spratly. Tidigare har Kina insisterat på att konflikterna måste hanteras bilateralt. Samtidigt har en överenskommelse om vilka ögrupper som borde omfattas försvärats och diskussionerna har nu gått i stå. Därtill

utgör Kinas upprustning av flottan en militär utmaning för länderna runt Sydkinesiska sjön.

Östtimor deklarerade sin självständighet 20 maj 2002 efter att territoriet administrerats av FN i drygt 2,5 år. Sverige har civilpolis och militärobservatörer på plats i Östtimor, men den internationella säkerhetsnärvaron i Östtimor kommer gradvis att reduceras. Även om viss osäkerhet kvarstår på Timor, främst p.g.a. av de flyktingar och milisgrupper som fortsatt befinner sig i den indonesiska delen av Timor, är Östtimor inte längre i omvärldens blickfång utifrån ett säkerhetsperspektiv.

De interna konflikterna, framförallt de som kretsar kring frågor om identitet, har i vissa länder i regionen fortsatt och i vissa fall intensifierats. I Burma kvarstod konflikterna mellan militärregimen i Rangoon och olika etniska minoriteter. Dessa konflikter kan på sikt gradvis eskalera och försämra stabiliteten ytterligare. Instabiliteten i landet utgör också ett fortsatt hot mot grannländerna Thailand och Indien.

I Indonesien har interna konflikter tvingat över 1 miljon människor i inre flykt. De två provinserna Aceh och Papua har fått särskild autonomi. I fallet Aceh undertecknades den 9 december 2002 ett fredsavtal mellan den indonesiska regeringen och separatiströrelsen Gerakan Aceh Merdeka (GAM). En övervakningsmission under ledning av Henri Dunant Centre, som också medlade mellan regeringen och GAM, etablerades omedelbart efter undertecknandet. Utvecklingen i provinsen har under de två första månaderna efter överenskommelsen varit mycket positiv. Konflikten grundläggande problem är emellertid långt ifrån löst, och i fallet Papua har parterna ännu inte börjat förhandla. Eftersom den indonesiska regeringens och separatiströrelsernas positioner står långt ifrån varandra, är det tyvärr mycket som tyder på att konflikterna kommer att bestå. Separatiströrelserna i dessa områden uppfattar Östtimor som ett prejudicerande exempel som borde även ge Aceh och Papua rätt till att välja självständighet. Spridningsrisker finns främst i fallet Aceh. I grannländerna Malaysia och Singapore finns viss oro för utvecklingen i Aceh bl.a. p.g.a. nära person- och släktband samt för konsekvenserna av eventuella flyktingströmmar.

Blodiga etniska konflikter har även blossat upp i de indonesiska provinserna Moluckerna, Centrala Sulawesi och Centrala Kalimantan. I de två senare områdena har läget stabiliserats på sistone, men motsättningarna är inte lösta och situationen förblir spänd. Konflikten i Moluckerna, som sedan år 1999 har resulterat i tusentals döda, såg ut att gå mot sin lösning under det första halvåret 2002. Trots två överenskommelser om eld upphör mellan de stridande parterna har våldsamheterna inte upphört. Till skillnad från Aceh och Papua handlar det inte om konflikter mellan separatist rörelser och den centrala regeringen i dessa tre områden, utan mellan folkgrupper.

Islamistiska extremistgrupper är aktiva i landet och regimens passiva hållning gentemot dessa grupper har väckt internationell kritik. Den indonesiska polisens arbete efter attentatet på Bali har dock prisats, och det finns anledning att förvänta ett mer aktivt agerande från regimens sida mot misstänkta terrorister.

I Filippinerna kvarstår konflikten med MILF i det muslimska Mindanao. Fredsamtal mellan regeringen och MILF pågår, men går endast långsamt framåt och våldsamma incidenter mellan ordningsmakt och separatist rörelsen sker i princip dagligen. Även konflikten med det kommunistiska partiet CPP och dess väpnade gren NPA är ännu olöst. I början av år 2003 kommer den filippinska regeringen att presentera ett nytt fredsavtal för både MILF och NDF (NPA/ CPP:s paraplyorganisation). Den stora utmaningen är dock knappast att få rörelserna att skriva på avtalen, utan att på ett framgångsrikt sätt genomföra den nödvändiga rehabiliteringen av rebellerna.

9.1.5 Transnationell brottslighet och terrorism

Under senare år har de destabiliserande konsekvenserna av transnationell brottslighet och terrorism uppmärksamats i allt högre grad. Misstankarna efter den 11 september 2001 att regionen härbärgerade terrorister besannades i och med bombdådet i Bali i oktober. Attacken försatte den indonesiska regeringen under mycket stor press att finna de skyldiga och stoppa ev. andra terroristaktivister i landet och samtidigt hålla igen politiska spänningar. Bombattentatet väntades slå hårt mot Indonesiens

redan svaga ekonomi och även minska förtroendet för regionen som helhet. Risken för nya externa störningar kan inte bortses från.

Konsekvenserna av internationell terrorism var tydliga i Afghanistan där talibanregimen härbärgerade terroristnätverket al-Qaida. I Filippinerna har regeringen med stöd av USA tagit krafttag mot Abu Sayyaff, en kriminell grupp med muslimsk-separatistisk retorik som bl.a. kidnappade utländska turister i Malaysia år 1999. Det filippinska kommunistpartiets väpnade gren NPA blev år 2002 upptaget på USA:s och EU:s terroristlistor. I Singapore, Malaysia och Filippinerna greps i början av år 2002 flera personer som misstänktes planera terroristattentat i regionen. Indien och Burma fortsatte diskussionerna för att bekämpa indiska separatistgrupper som använder Burma som bas. LTTE i Sri Lanka terroriststämplades av Indien, USA och Storbritannien.

Afghanistan, Burma och till viss del Indonesien och Filippinerna anklagades för att utgöra baser eller transitvägar för transnationell brottslighet. Efter talibanregimens fall 2001 började narkotika åter att strömma ur Afghanistan. Flödet från Burma var fortsatt omfattande. Människor flydde från Burma, och i viss mån från Afghanistan, och spädde på marknaden för människosmugglare. Att över 100 000 burmesiska flyktingar tagits emot och lever i flyktingläger i Thailand bidrog ytterligare till spänningarna mellan dessa två länder. Under sommaren 2002 stängdes gränsen mellan Burma och Thailand som ett resultat av stridigheter mellan burmesiska regeringsstyrkor och gerillagrupper med bas i Thailand. Indonesien som transitväg för flyktingar mot Australien och som bas för människosmuggling aktualiserades också genom ett antal spektakulära färder med dödlig utgång på överlastade indonesiska fiskebåtar.

9.1.6 Afrika

Den afrikanska kontinenten var den mest konfliktdrabbade av alla under 90-talet. Konfliktorsakerna var huvudsakligen av internt afrikanskt slag. Fattigdom, svagt eller dåligt styrelseskick, kamp över territorier och råvarutillgångar utgjorde några av de viktigaste orsakerna. HIV/Aids utgjorde ett växande hot mot många afrikanska samhällen där den produktiva befolkningen decimerades. Dispyter över utgången av olika afrikanska

valprocesser utgör, i spåren av en försiktig demokratiseringsprocess på olika håll i Afrika, en möjlig källa till framtida konflikter enligt den afrikanska enhetsorganisationen AU.

Konfliktmönstren har under de senaste tio åren uppvisat exempel på mellanstatliga krig (Etiopien-Eritrea), inbördeskrig (Rwanda, Burundi, Angola, Somalia) och en blandning av båda (konflikterna kring de Stora sjöarna och Mano River).

Under de senaste två åren har inga nya konflikter brutit ut i Afrika. Emellertid flammade interna stridigheter i Elfenbenskusten åter upp under vintern 2002. En del gamla konflikter är under avveckling eller gör framsteg mot en lösning (Etiopien/Eritrea, Angola, Demokratiska Republiken Kongo, Somalia, Madagaskar, Sierra Leone). Det måste dock anses vara för tidigt att säga om de senaste två årens positiva utveckling utgör ett bestående inslag eller bara en parentes i den fortsatta konfliktutvecklingen.

Konflikterna i Afrika utgör ett tydligt exempel på att den internationella säkerheten i dagens globaliserade värld är hel och odelbar. Den olyckliga utgången av den FN-ledda operationen i Somalia gjorde världssamfundet obenäget att ingripa i interna konflikter och var en förklaring till att omvärlden på det hela taget passivt såg inbördeskriget i Rwanda och den första fasen av Balkankrigen. Först med ingripandena i Bosnien och Kosovo förbyttes denna inställning i mer pro-aktiv riktning. Terroristattacker mot de amerikanska ambassaderna i Nairobi och Dar es Salaam, i vilka många civila dödades, tydliggjorde terrorism som ett hot mot internationell säkerhet. Angreppen mot turister på Kenyas östkust vintern 2002 utgjorde en ny påminnelse om detta.

Afrikas strategiska betydelse för USA har ökat till följd av utvecklingen i Mellan Östern och kampen mot terrorism. Djibouti utgör en växande, västlig bas för terroristbekämpning både i Mellanöstern, på Afrikas horn och i Östafrika. Den afrikanska oljan (Västafrika och Sudan) utgör en möjlighet till diversifiering av oljeberoendet.

Västra Sahara

Västsahara-konflikten är en av de äldsta, fortfarande olösta konflikterna och den präglas av mycket lästa positioner hos de båda

parterna Polisario respektive Marocko. Västsahara ingår sedan år 1963 i FN:s lista över icke självstyrande områden som skall få självständighet och diskuteras årligen i fjärde utskottet i FN:s generalförsamling. Efter många års krig mellan Polisario och Marocko efter den marockanska inmarschen i Västsahara år 1975 kunde parterna under åren 1988-1990 ställa sig bakom FN:s fredsplan för Västsahara och under år 1997 den s.k. Houstonöverenskommelsen. Genom fredsplanen upprättades vapenvila och det beslutades att en folkomröstning skulle genomföras om Västsaharas framtid där parterna skulle rösta om självständighet eller integration i Marocko. Vissa incidenter har inträffat men i stort sett har vapenvilan bestått. I spända lägen har dock Polisario hotat att ånyo ta till våld men detta har inte realiserats. FN har militär och civil personal på plats genom MINURSO (UN Mission for the Referendum in Western Sahara).

Den FN-ledda folkomröstningen har inte kunnat genomföras eftersom parterna inte kunnat enas kring röstlängden och vilka som skall ha rätt att rösta. I början av år 2000 utsåg därför FN:s generalsekreterare ett personligt sändebud, den förre amerikanske utrikesministern James Baker, att medla mellan parterna och att undersöka möjligheterna att nå en politisk lösning som ett alternativ till folkomröstningen. Uppdraget har pågått sedan våren 2000 med förlängda mandat från säkerhetsrådet, men några konkreta framsteg har inte gjorts. De lösningar som diskuterats är autonomi inom Marocko eller delning av territoriet. Dessa alternativ har förkastats av Polisario respektive Marocko. Marocko ser Västsahara som en integrerad del av Marocko ("de sydliga provinserna") och Polisario accepterar endast fredsplanen och planerna på folkomröstning. Mandatet från FN:s säkerhetsråd gällde till den 31 januari 2003. I den senaste resolutionen talas om politisk lösning generellt och om förslag som tillgodoser rätten till självbestämmande.

Konflikten har fört med sig ett antal humanitära problem och det finns än idag 165 000 västsahariska flyktingar i läger i sydvästra Algeriet. Polisario håller fortfarande mer än 1200 marockanska krigsfångar och det finns försvunna västsaharier etc. Flyktingarna är helt beroende av internationellt bistånd för sin överlevnad. Konflikten har även orsakat spända relationer mellan Algeriet och Marocko. Gränsen mellan de båda länderna förblir stängd. Det

regionala samarbetet inom Maghreb-unionen har också hindrats till följd av konflikten.

Stora sjöarna

I Demokratiska Republiken Kongo (DRK) slöts ett fredsavtal år 1999, det s.k. Lusaka-avtalet. Det kom dock att dröja till år 2001, då Joseph Kabila efterträdde sin mördade far på presidentposten, innan avtalet började genomföras. Sedan drygt ett år råder i princip eldupphör. Samtidigt pågår arbetet med att finna en politisk lösning, ett arbete som går långsamt framåt.

Förhandlingar pågår mellan regeringen i Kinshasa och de båda rebellrörelserna MDC och RDC-Goma om arrangemangen för en övergångsadministration. I juli 2002 slöts ett avtal mellan DRK och Rwanda, det s.k. Pretoria-avtalet. Avtalet föreskriver en total rwandisk truppeträtt från östra DRK. Kinshasa å sin sida ska avbryta allt samarbete med de rwandiska miliser som sedan folkmordet 1994 är verksamma i DRK. Dessa ska avväpnas och med FN:s stöd repatrieras till Rwanda. En lösning av denna externa problematik kan i sin tur påverka den interna processen i positiv riktning. Även mellan DRK och Uganda har ett avtal skrivits under, vilket föreskriver en fullständig ugandisk truppeträtt före årsskiftet 2003/04. Zimbabwiska styrkor som stridit på regeringssidan är på väg ut ur DRK.

Den rwandiska truppeträten inleddes i mitten av september 2002. Situationen i östra DRK är dock fortsatt mycket instabil och de humanitära behoven är mycket stora. FN:s särskilde sändebud har föreslagit att MONUC:s militära personal ökas till 8700 personer, i syfte att bl.a. bistå i avväpning och demobilisering av stridande och söka främja ökad stabilitet i östra DRK. Sverige deltar i MONUC med fem militärobservatörer och fyra civilpolis.

Konflikten i DRK har kallats Afrikas första världskrig och har som mest involverat åtta länder. Konflikten har komplicerats av ekonomiska drivkrafter, ett olöst problem efter folkmordet i Rwanda, inrikespolitiska konflikter och maktkamper i flera av länderna (vilka "exporterats"), statssammanbrott i DRK med efterföljande vakuum, olösta nationalitetsfrågor i DRK samt rent geopolitiska drivkrafter i flera länder. Omvärlden har också haft svårt att samlas kring klart formulerade mål och de många afrikanska initiativen att lösa konflikten har haft svagheter. Just nu

förefaller konkreta framsteg förverkligas, men vägen till en konsoliderad fred i området är fylld av fallgropar. Vid en åter uppblående konfliktsituation föreligger spridningsrisk till redan labila stater i omgivningen, främst Republiken Kongo och Centralafrikanska Republiken. Att Rwandas externa säkerhetsbehov tillgodoses har inverkan på den interna situationen i Rwanda. Landet befinner sig för närvarande i en demokratiseringsprocess. President- och parlamentsval är planerade för år 2003.

För grannlandet Burundi undertecknades ett fredsavtal i Arusha år 2000, efter förhandlingar under medling av först Julius Nyerere och därefter Nelson Mandela. Två stora rebellgrupper ställde sig dock utanför överenskommelsen och striderna har fortsatt. De utdragna förhandlingarna om eldupphör resulterade i augusti 2002 i en överenskommelse med den svagare rebellgruppen FDD-CNDD. Med den rivaliserande gruppen FDD-CNP finns ännu ingen överenskommelse och strider mellan regering och rebeller fortsätter. För den övergångsregering som tillträdde i november 2001 utgör Arusha-avtalet fortsatt grunden för fredsprocessen. Rebellgrupperna har dock inte accepterat detta, vilket försvårar en politisk lösning. När fred väl uppnåtts återstår ett massivt återuppbyggnadsarbete i landet. FN har ingen mission i Burundi. Däremot har en skyddsstyrka bestående av sydafrikansk militär satts upp, med uppdraget att säkra oppositionens säkerhet och därmed främja en fortsatt politisk dialog i Burundi. Tanken är att en burundisk styrka med deltagande ska ta över när förutsättningarna tillåter. Detta kommer dock att ta tid.

Mano River-regionen

Mano River-regionen i Västafrika (Sierra Leone, Liberia och Guinea) har präglats av inbördeskrig och regional konflikt sedan början av 1990-talet. I Sierra Leone har emellertid situationen stabiliserats under det senaste året. Det fredsavtal som undertecknades 1999 mellan parterna i inbördeskriget led allvarliga bakslag under 2000 och början av 2001, bl.a. med gisslantagandet av 500 FN-soldater. Ett snabbt militärt ingripande av Storbritannien kombinerat med en förstärkning av FN-styrkan UNAMSIL lyckades vända utvecklingen. Idag är UNAMSIL FN:s största fredsbevarande operation med cirka 18 000 män och kvinnor. Tre svenska militärobservatörer ingår i styrkan.

Förutsättningarna för fred, försoning och demokrati i Sierra Leone är idag bättre än på mycket länge. 50 000 f.d. rebeller och regeringssoldater har avväpnats inklusive drygt 5 000 barnsoldater, och program för deras återanpassning till det civila samhället pågår. Rebellrörelsen RUF existerar inte längre som militär organisation och som politisk kraft är rörelsen splittrad och marginaliserad. Hundratusentals flyktingar har återvänt från grannländerna. De president- och parlamentsval som genomfördes i maj 2002 bedömdes av närvarande observatörer, inklusive ett 80-tal EU-observatörer, som fria och rättvisa.

Mot bakgrund av den förbättrade säkerhetssituationen i Sierra Leone fattade FN:s säkerhetsråd beslut i september 2002 om en gradvis neddragning av UNAMSIL. I en första fas förutses en minskning till 13 000 soldater våren 2003. Neddragningen är kopplad till uppbyggnaden av en nationell armé, polis och rättsväsende samt utvecklingen i den regionala säkerhetssituationen. Under neddragningen vill UNAMSIL öka antalet civilpoliser för utbildning av landets poliskår.

Den regionala säkerhetssituationen är oroande. Stridigheter pågår i norra Liberia och i gränsregionen mellan Liberia och Guinea. Spänningen mellan Guinea och Liberia är hög med ömsesidiga beskyllningarna om stöd till rebellgrupper i respektive land. Antalet flyktingar in i grannländerna och internflyktingar inne i Liberia har ökat dramatiskt under det senaste året. Konflikten i Liberia har såväl en intern som en regional dimension och fortsatt konflikt i området riskerar spilla över i Sierra Leone. Liberias regering är sedan maj 2001 föremål för FN-sanktioner för den destabiliserande roll denna spelat i regionen. Den regionala samarbetsorganisationen ECOWAS har tagit initiativ till en nationell försoningsprocess i Liberia med sikte på de val som kommer att genomföras under år 2003. En internationell kontaktgrupp, med deltagande av FN, ECOWAS, EU, AU, Nigeria, Senegal, Marocko, USA, UK och Frankrike har bildats för att söka bidra till bättre samordning i fredsanssträngningarna.

Förhoppningar finns om framsteg i den politiska dialogen mellan de tre Mano River-länderna sedan ett toppmöte mellan president Conté (Guinea), president Kabbah (Sierra Leone) och president Taylor (Liberia) genomfördes i Rabat i februari 2002.

Elfenbenskusten

Om den pågående krisen i Elfenbenskusten fortsätter och fördjupas kan den få allvarliga återverkningar i hela Västafrika. Förutsättningar för en politisk lösning av konflikten finns sedan januari 2003 i form av ett fredsavtal undertecknat av samtliga politiska partier och rebellgrupper, det s.k. Marocussi-avtalet. Avtalet förutsätter bildandet av en samlingsregering som skall överse avvapning av rebellstyrkorna, förbereda val samt genomföra reformer för att komma till rätta med grundläggande konfliktorsaker. Genomförandet av fredsavtalet haltar dock betänkligt och det finns risk för att konflikten blossar upp igen. Fredsavtalet har ett brett internationellt stöd genom bl.a. FN:s säkerhetsråds resolution 1464/03 som ger Frankrike och den regionala samarbetsorganisationen ECOWAS ett sex månader långt mandat att vidta nödvändiga åtgärder under FN-stadgans kapitel VII för att garantera gällande avtal om eldupphör samt skydd för civilbefolkningen. Frankrike har efterhand konflikten eskalerat förstärkt sin militära närvaro i landet och har i dag drygt 3000 soldater och gendarmer på plats.

Elfenbenskusten, som regionalt centrum och ekonomisk stormakt, är nära sammanlänkat med Mano River-länderna. Elfenbenskusten är mottagarland för 10 000-tals flyktingar från Liberia och Sierra Leone. Vidare är en fjärdedel av landets 16 miljoner invånare invandrare, främst från Burkina Faso och Mali. Den långvariga regionala instabiliteten och ekonomiska tillbakagången har skärpt underliggande sociala, etniska och religiösa motsättningar och varit grogrund för säkerhetsproblem i form av illegal vapenhandel, väpnade motståndsgupper och legosoldater i hela regionen. De humanitära konsekvenserna av konflikten är mycket allvarliga. Fortsatt instabilitet i Elfenbenskusten kan även få konsekvenser för det subregionala monetära samarbetet (CFA-zonen), vilket i sin tur kan drabba samtliga ECOWAS-länder.

Sudan

Konflikten i Sudan har pågått sedan år 1955 med endast korta uppehåll. Ett flertal försök till eldupphör har gjorts, men ingen varaktig lösning har nåtts. I mitten av januari 2002 undertecknades ett avtal av Sudans regering och rebellrörelsen SPLM/SPLA om vapenvila i Nubabergen. Detta är det första konkreta framsteget på mycket länge och vapenvilan har hittills i stort respekterats. I Nuba-avtalet föreskrivs bland annat upprättande av en gemensam

militär enhet (Joint Military Commission, JMC), bestående av parterna med internationellt deltagande, samt en internationell övervakningsenhet (International Monitoring Unit, IMU). Övervakningsmissionen består av cirka 45 obeväpnade observatörer från ett tiotal västländer. Förutom att övervaka vapenvilan och undersöka misstänkta brott mot denna, skall missionen även samordna humanitära insatser. Sverige deltar med tre militärobservatörer. Förhoppningen är att avtalet skall fungera som en katalysator för fred också i övriga konfliktdrabbade delar av landet. Fredsförhandlingarna mellan Sudans regering och SPLM/SPLA ledde till ett genombrott i juli 2002 när principer lades fram om rätten till självbestämmande och förhållandet mellan stat och religion. Överenskommelsen, det s.k. Machakos-protokollet, lade grunden för fortsatta förhandlingar vilka dock strandade i början av september.

Etiopien/Eritrea

Genom medlingsansträngningar från OAU och FN skrev Etiopien och Eritrea under ett fredsavtal den 12 oktober 2000. Med stöd av FN:s mission UNMEE har fredsprocessen gått framåt. I april 2000 presenterade gränskommissionen för Etiopien och Eritrea vid den Permanenta skiljedomstolen i Haag sitt beslut avseende hur den framtida gränsen mellan länderna ska stakas ut, ett beslut som accepterats av båda parter. FN har nu påbörjat gränsmarkeringen på basis av skiljedomstolens beslut. Trots fortsatt kyliga relationer mellan Etiopien och Eritrea förefaller risken för förnyad militär konfrontation mycket liten. Sverige deltar i UNMEE med fem militärobservatörer och en minsamordnare.

Somalia

Ett fredsinitiativ som lades fram av Djiboutis president år 1999 tände förhoppningar om fred och försoning i Somalia. Initiativet innebar att en författning, en regering och ett parlament tillsattes för en treårig övergångsperiod. Företrädarna för de självutnämnda administrationerna i norra Somalia har dock valt att ställa sig utanför fredsprocessen. Detsamma gäller några viktiga krigsherrar varför stridigheter med jämna mellanrum fortsätter att blossa upp i södra och västra delarna av landet. Övergångsregeringen har ännu inte lyckats etablera kontroll i området kring huvudstaden Mogadishu. Vid sidan av det allmänna instabila läget, som bl.a. lett till ett ökat antal internflyktingar, har naturkatastrofer som översvämningar och torka samt olika typer av epidemier drabbat

landet de senaste åren. Vid IGAD:s toppmöte i januari 2002 beslöts att anordna en ny försoningskonferens mellan somaliska aktörer. Förberedelserna, under Kenyas ledning och med Etiopiens och Djiboutis aktiva deltagande, har fortskridit relativt väl och en försoningskonferens är planerad för mitten av oktober 2002.

Angola

Inbördeskriget i Angola har pågått sedan självständigheten år 1975. Upprepade försök att genom överenskommelser etablera fred i landet har gjorts. I februari 2002 dödades UNITA-ledaren Jonas Savimbi, vilket förändrade läget. Savimbi bedömdes av många att vara det största enskilda hindret mot fred. En överenskommelse om vapenvila slöts i april 2002. Överenskommelsen är ett komplement till det fredsavtal som parterna ingick i Lusaka år 1994, och som, trots stora ansträngningar från det internationella samfundet, inte kunde genomföras. Enligt avtalet ska UNITA inordnas i det politiska livet och dess soldater avväpnas och integreras i armén. Allmänna val är planerade sannolikt först till år 2005. Den humanitära situationen är fortsatt mycket svår. Det internationella samfundet har en mycket viktig roll att spela i den post-konflikt situation landet befinner sig. En ny FN-mission, UNMA, inrättades den 15 augusti 2002. Missionens huvuduppgift är att leda den gemensamma kommissionen för slutförande av fredsavtalet från år 1994 (Lusakaprotokollet) samt att samordna humanitära insatser liksom stå för återuppbyggnaden av det angolanska samhället, inklusive respekt för mänskliga rättigheter. Missionen lyder under FN:s avdelning för fredsbevarande operationer (DPKO), men innehåller inte någon militär komponent.

10 Internationell krishantering och konfliktförebyggande

10.1 Tendenser inom internationell krishantering

Fredsfrämjande insatser har blivit allt mer komplexa. Många av dagens konflikter kräver insatser med en rad olika komponenter. Det kan inkludera allt från institutionellt bistånd i syfte att bygga upp en fungerande demokratisk rättsstat, via konfliktlösning med såväl diplomatiska som militära medel, försoning, och förtroendeskapande åtgärder till traditionella övervakningsuppgifter. Sverige har successivt ökat sin förmåga att delta i komplexa insatser med både civil och militär expertis.

Inom det militära området finns alltjämt behov av de traditionella fredsbevarande insatserna som varit dominerande under decennier, där uppgiften kan variera med det givna mandatet men i första hand fortfarande är att med hjälp av militär personal övervaka efterlevnaden av en fredsöverenskommelse eller ett stilleståndsavtal. Tidigare har denna uppgift oftast skett efter ett beslut av FN:s säkerhetsråd efter inbjudan av värdstaten. Någon auktorisation för att använda våld för att lösa själva uppgiften har inte funnits. Mot bakgrund av att det i ökad utsträckning blivit svårare att tydligt skilja fredsbevarande och fredsframtvingande inslag åt inom ramen för en och samma insats, har på senare år fredsfrämjande insatser i allt högre grad grundats på ett robust mandat – dvs. ett s.k. kapitel VII-mandat i enlighet med FN-stadgan i kombination med en inbjudan från värdstaten – som vid behov tillåter våldsanvändning även för att lösa uppgiften.

Rapporterna efter händelserna i Srebrenica och Rwanda har accentuerat behovet av en förändrad syn på traditionell fredsfrämjande verksamhet. Den slutsats som drogs av dessa

erfarenheter var att FN-trupp måste ha mandat och erforderlig styrka att ingripa och avbryta pågående brott mot folkrätten. Signaleffekten till de berörda parterna i ett konfliktområde där en fredsbevarande insats planeras eller pågår har ansetts betydande om mandatet till den fredsbevarande styrkan även omfattar möjligheten att tillgripa våld för att lösa uppgiften. Det är mot bakgrund av den nu beskrivna utvecklingen troligt att framtida fredsfrämjande insatser där militär trupp i någon större utsträckning planeras ingå så gott som regelmässigt kommer att utrustas med ett mandat som är så brett som möjligt, innefattande möjligheten att vid behov använda våld. Med en rätt dimensionerad styrka som är väl utrustad och övad och därtill försedd med ett robust mandat reduceras dessutom risken för förlust av FN-personal.

Under senare år har de civila komponenterna i fredsfrämjande insatser vuxit i omfattning. Insatser med civilpolis och stöd för uppbyggnad av ett fungerande rättsväsende har kommit att spela en allt viktigare roll i framtida insatser och initiativ har tagits inom både FN, OSSE och EU såväl som nationellt för att utveckla denna kapacitet. EU:s medlemsstater har åtagit sig att senast år 2003 kunna bidra med upp till 5000 poliser för internationella krishanterings- och konfliktförebyggande insatser.

Uppbyggnad av en civil administration har fått en alltmer framträdande roll. Avsaknaden av en fungerande och demokratiskt kontrollerad rättsapparat utgör ofta ett hinder för återuppbyggnad och för möjligheterna att skapa ett fungerande samhälle och leder i många fall till allvarliga brott mot mänskliga rättigheter. Uppbyggnaden av civil administration syftar till att bygga upp hela rättskedjan genom insatser av åklagare och domare för att garantera rättssäkerheten för individen.

I samband med fredsfrämjande och humanitära insatser i krisdrabbade områden uppstår ofta ett s.k. säkerhetsgap mellan det internationella samfundets militära och polisiära uppgifter. Den militära styrkan har sällan mandat att agera i en mer traditionell polisiär funktion. Samtidigt lyckas sällan den nationella poliskåren i konfliktsituationer ge det skydd för civilbefolkningens säkerhet som är nödvändigt. En internationell polisstyrkas uppgifter har i dessa situationer traditionellt varit att övervaka, stödja och ibland utbilda lokal polis. I några fall har en internationell polisstyrka

under en övergångsperiod ersatt ett icke fungerande nationellt polisväsende, och därmed fått exekutiva befogenheter. Det kan finna flera möjliga lösningar för att täcka säkerhetsgapet mellan polisiära och militära insatser. Internationella polisobservatörer kan utbildas och beväpnas för uppgiften, särskilda gendarmeriförband kan organiseras eller militära fredsfrämjande styrkor kan användas för att genomföra en polisiär insats under en övergångsperiod.

På internationell nivå sker även för närvarande en fördjupning av diskussionen om formerna för civil krishantering. Arbetet med att utveckla omfattande riktlinjer och en övergripande doktrin för användande av poliser i fredsfrämjande insatser pågår i FN, såväl som EU och OSSE. Det finns också ett behov av att klargöra sådana frågor som rör Rules of Engagement (ROE), principer för utrustning och beväpning, det civil-militära samarbetet, formerna för beslutsfattande i ett insatsområde, etc. Bristen på snabbt tillgängliga resurser försvårar många gånger ett bra krishanteringsarbete.

Även humanitära insatser har under de senaste tio åren fått en mer synlig plats i internationella insatser för att hejda och lindra skadeverkningar av väpnade konflikter. Humanitära insatser ingår numera som en uttalad del av FN-beslutade fredsinsatser, såsom i Sierra Leone, Östtimor och Kosovo. Diskussionen om hur dessa insatser skall förhålla sig till FN-missionernas struktur och ledning - helt fristående ställning eller integrerade - fortsätter.

Ett annat område som utvecklats under de senaste åren är DD&R-insatser (Demobilisation, Disarmament, and Reintegration), som innebär att insatser görs för att avväpna och återintegrera de stridande parterna i en konflikt i det civila samhället. Det har visat sig att konflikter ofta blossar upp igen efter att ha varit bilagda, eftersom någon effektiv avmobilisering och avväpning aldrig ägt rum.

10.2 Fredsfrämjande verksamhet

10.2.1 Utvecklingen inom FN på fredsfrämjandeområdet

FN administrerar i dag fredsbevarande insatser som sammanlagt engagerar drygt 55 000 personer fördelade på 14 missioner. Denna totalsumma inkluderar nästan 8000 lokalanställda. De nationella bidragen till FN:s fredsbevarande insatser har under de senaste åren återigen växt och ligger nu på omkring 45 000 personer. Den i särklass största FN-insatsen är UNAMSIL i Sierra Leone, som sommaren 2002 bestod av bortåt 18 000 män och kvinnor.

FN:s förmåga att genomföra fredsbevarande operationer har genomgått en betydande förstärkning sedan den s.k. Brahimirapporten publicerades för tre år sedan. Rapporten betonade vikten av tydliga mandat och Rules of Engagement för de fredsbevarande insatserna, liksom vikten av regelbundna konsultationer mellan truppbidragarländer och säkerhetsrådet. Vidare rekommenderades att integrerade grupper från berörda avdelningar inom FN upprättas för att planera varje ny operation, (Integrated Mission Task Forces, IMTF), för att redan från början nå ett helhetsgrepp om en internationell operation i alla dess aspekter. I rapporten underströks även behovet av säkrare finansiering av stöd för missioner, samt behovet av personella förstärkningar av FN-sekretariatet, då organisationens resurser ansågs otillräckliga för omfattningen och karaktären av dagens fredsfrämjande operationer. Rapporten efterlyste vidare effektivare strategier för konfliktförebyggande verksamhet samt rekommenderade att förutsättningarna för inrättande av civil administration i en övergångsfas skulle utvecklas. Avslutningsvis betonades behovet av gemensamma riktlinjer för utbildning och övningar för att öka samordningen mellan de militära förband och poliser som ställs till FN:s förfogande.

Brahimirapportens rekommendationer var riktade till såväl FN-systemet som medlemsstaterna. Diskussionerna har sedan dess huvudsakligen berört tre områden: FN-sekretariatets kapacitet att planera och leda stora fredsbevarande insatser, samarbetet mellan truppbidragarna, säkerhetsrådet och sekretariatet samt

utvecklingen av ett flerdimensionellt och integrerat synsätt i det fredsfrämjande arbetet.

Sekretariatets avdelning för fredsbevarande operationer (DPKO) har fått en ordentlig ökning av sin personal och därmed en förstärkt förmåga att planera och leda de fredsbevarande operationerna. När all rekrytering är avklarad kommer avdelningens storlek att uppgå till knappt 600 personer, en ökning med nästan 50 procent. Utvecklingen av sekretariatets förmåga har skett i ett relativt lugnt skede då inga nya regelrätta fredsbevarande insatser har upprättats. Det kan emellertid vara värt att notera att även de fältmissioner som inte betecknas som fredsbevarande i praktiken hanteras av DPKO. Dit hör alla fredsbyggande missioner, inklusive insatsen i Afghanistan, UNAMA.

Förstärkningen av sekretariatets förmåga är välbehövlig. Den nuvarande omfattningen av FN:s fredsfrämjande insatser förefaller ligga mycket nära smärtgränsen för vad medlemsländerna är villiga att ställa upp med, trots att behoven i många krishärddar är väsentligt större.

En särskild utestående fråga för generalsekreteraren är det faktum att de flesta industrialiserade länder successivt minskat sitt deltagande i FN:s fredsfrämjande verksamhet. Anledningen har framförallt varit att dessa länders resurser i stället utnyttjats i annan fredsfrämjande verksamhet som inte leds av FN. Utvecklingen på Balkan har krävt omfattande militära insatser av sådant slag som FN inte haft kapacitet att själv leda. Fredsframtvängande insatser, som bl.a. kräver samordning av armé, marin och flygstridskrafter har därför genomförts av Nato, med medverkan av partnerländer, under FN-mandat. Dessa operationer; (IFOR), SFOR, KFOR samt OAF (Operation Amber Fox i Makedonien) har ianspråktagit mycket stora delar av de europeiska militära resurserna. Under det senaste året har dessutom operationerna i Afghanistan (ISAF och Enduring Freedom) engagerat stora delar av de europeiska resurserna. Resultatet av denna utveckling har blivit att det nu är länder i tredje världen som bidrar med de största kontingenterna till FN:s fredsbevarande insatser. I listan över bidragen till FN:s fredsbevarande verksamhet kommer ett land i den industrialiserade världen först på nionde plats – Australien. Sverige har för närvarande omkring 125 personer i olika FN-missioner. Det finns ett tydligt missnöje bland många av truppbidragarländerna i tredje

världen över den industrialiserade världens minskade benägenhet att ställa upp i FN:s fredsfrämjande insatser. Att deltagandet från de ständiga medlemmarna i säkerhetsrådet är så begränsat är en särskild källa till kritik.

De nya stora truppbidragarländerna från Afrika och Asien ställer delvis nya krav på FN-systemet. Länderna kräver snabbare utbetalning av FN:s ersättning till truppbidragarna och bevakar noggrant att fördelningen av högre tjänster i DPKO och i fältinsatserna återspeglar den nationella sammansättningen av den fredsbevarande verksamheten i stort.

De nordiska länderna har tillsammans med andra likasinnade länder under ett antal år arbetat på att förstärka FN:s snabbinsatsförmåga genom etablerandet av SHIRBRIG (The Multinational Stand-by High Readiness Brigade for UN operations), – en samarbetsmekanism som syftar till att kunna ställa en brigad, inklusive ledningsresurser, till FN:s förfogande för fredsbevarande insatser. Projektet är av stort intresse för sekretariatet men har mött kritik från en del av de stora truppbidragarna bland utvecklingsländerna. Dessa länder har själva kapacitet att ställa upp med stora förband och ser organiserat samarbete mellan mindre länder som potentiell konkurrens. Framförallt hyser dessa länder ovilja mot alla tankar på att SHIRBRIG eller andra regionala samarbetsmekanismer skall förse FN-ledda insatser med stabselement. Farhågor finns att förband från u-länder kan komma att ledas av staber från den industrialiserade världen, något som inte är positivt i allas ögon.

Brahimirapportens grundtanke, att FN:s krishanteringsverksamhet skall kännetecknas av ett betydligt större mått av integration och samordning, har ännu så länge fått ett begränsat genomslag i organisationen. En av de stora utmaningarna för FN och dess medlemmar är hur det internationella samfundet bör vara organiserat för att hjälpa konfliktdrabbade länder och regioner att byggas upp på nytt. Det finns i dag mycket erfarenhet från konkret fältverksamhet som kan tas tillvara i arbetet med att diskutera och hantera denna fråga framöver.

FN är idag den främsta internationella aktören vad avser polisinsatser, även om betydande arbete på detta område även pågår på regional nivå. FN har för närvarande sju polissioner runt om

i världen med sammanlagt 6700 deltagande civilpolis. Inom vissa missioner, exempelvis i Kosovo och på Östtimor, har mandatet inkluderat exekutiva befogenheter, eftersom ett lokalt rättsväsende saknats. En sådan utformning av ett mandat ställer stora krav på att kvalificerad personal sänds ut.

10.2.2 Samarbete med regionala säkerhetsorganisationer

I kraft av sitt stadgeenliga ansvar för internationell fred och säkerhet har FN och dess säkerhetsråd en huvudroll i det internationella samfundets fredsfrämjande verksamhet. 190 medlemsstater ger organisationen global legitimitet. Detta erbjuder möjligheter till bred internationell samverkan också mellan stater med skilda politiska och ekonomiska strukturer. FN:s styrka ligger även i att organisationen har en bred inriktning på säkerhet med såväl politiska, militära, ekonomiska som sociala dimensioner.

FN kan dock inte ensamt axla ansvaret för ledningen av fredsfrämjande operationer av fredsframtvängande karaktär. En delvis ny arbetsfördelning har utvecklats som innebär att FN i ökad utsträckning auktoriserar regionala säkerhetsorganisationer att genomföra fredsfrämjande insatser, vilket är i enlighet med FN-stadgan och Brahimirapportens rekommendation. Så har skett exempelvis vid etablerandet av IFOR-, SFOR- och KFOR-styrkorna som i olika omgångar under Natos ledning utfört fredsfrämjande insatser på Balkan. Redan i december 1994 antog generalförsamlingen resolution 49/57 med en deklaration om förbättrade relationer mellan FN och regionala organ för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Som exempel på regionala arrangemang nämns bl.a. EU, AU, Arabförbundet, OSSE och Nato. Även i Brahimirapporten betonades vikten av bättre samordning inom FN-systemet och i relation till regionala och subregionala organisationer samt behovet av att resursstarka organisationer och arrangemang stödjer mer resurssvaga aktörer. EU har som stor regional organisation goda förutsättningar att stärka såväl FN som mindre resursstarka regionala organisationer. Rådets gemensamma ståndpunkt om konfliktförebyggande och konfliktlösning i Afrika föreskriver bl.a. att Unionen är redo att bidra till att bygga upp förmågan att förebygga och lösa konflikter i Afrika på grundval av konkreta projektförslag framtagna av afrikanska organisationer på subregional nivå såsom AU, SADEC

och ECOWAS. EU:s Mano River-uppdrag är ett första steg i denna riktning, och motsvarande arrangemang kan komma att utformas för andra regioner.

Vid EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001 antogs gemensamma slutsatser om bland annat ett närmare samarbete mellan EU och FN. Det betonades bland annat att den framväxande kapaciteten inom EU skulle utformas så att Unionen i framtiden kunde medverka i fredsoperationer inom ramen för FN:s övergripande ansvar för internationell fred och säkerhet. Målet är att EU:s framväxande kapacitet skall kunna erbjudas FN som en konkret resurs.

Inom EU-FN-samarbetet har inledningsvis fyra samarbetsområden identifierats; konfliktförebyggande, civil och militär krishantering samt regionala kriser. Vidare pekas på behovet av snabbt tillgängliga militära resurser som kan sättas in senast 30 dagar (90 dagar för mer komplexa insatser) efter ett beslut i FN:s säkerhetsråd. EU:s förmåga inom området militär och civil krishantering kan därför – fullt utvecklad – bli en värdefull resurs som kommer FN tillgodo genom att EU kan åta sig krishanteringsuppgifter efter förfrågan från FN:s säkerhetsråd. Samarbetet mellan FN och regionala eller subregionala organisationer över lag kommer med all säkerhet att utvecklas ytterligare framöver.

10.2.3 EU och Nato som regionala instrument för krishantering

Nato är i dag, som beskrivits ingående tidigare i rapporten, den mest betydande militära krishanteraren i Europa. Under de senaste åren har också EU, som beskrivits i kapitel 5 ovan, i samverkan med Nato, utvecklat en krishanteringsförmåga såväl på det militära som civila området. EU och Nato är ömsesidigt förstärkande komplement, inte substitut eller konkurrenter på den europeiska säkerhetspolitiska arenan. EU:s bredd och politiska vikt kombineras med Natos militära förmåga och erfarenheter från militär krishantering. EU-ledda militära krishanteringsinsatser med stöd av Natoresurser kan aktualiseras i de fall Nato som helhet inte engagerar sig. Oavsett huvudman för en enskild insats åvilar det primära ansvaret dock medlemsstaterna i EU och Nato. Den krishanteringsförmåga som är under uppbyggnad i EU är beroende

såväl av medlemsstaternas vilja och åtaganden att ställa nödvändiga resurser till förfogande, som av ett fungerande samarbete med Nato i fråga om planerings- och ledningsresurser för en militär krishanteringsinsats. EU:s krishanteringsförmåga byggs upp under den givna förutsättningen att onödig och kostsam dubblering av strukturer som redan existerar inom Nato skall undvikas.

Europeisk krishantering i vid mening har i huvudsak begränsat sig till den europeiska kontinenten och då närmast de sydöstra delarna av Europa, dvs. Balkan. Det europeiska inslaget i IFOR, SFOR och KFOR har dock varierat kraftigt över tiden. Perioden fram till och även en tid efter Daytonöverenskommelsen präglades av amerikansk dominans – militärt som politiskt. USA garanterade i praktiken en grundläggande robust militär närvaro på Balkan genom sitt engagemang, vilket förde med sig en position och respekt som inget europeiskt land åtnjöt i parternas ögon. EU hade vid denna tidpunkt inte någon utvecklad krishanteringsförmåga. Detta faktum var i sig en viktig erfarenhet som den politiska vilja för ESFP-arbetet kom att formos kring. I dag svarar de europeiska länderna för majoriteten av de militära förbanden i SFOR och KFOR. Nato-ramen, och framför allt den amerikanska närvaron, är samtidigt en central faktor för trovärdigheten hos parterna. Efter Bosnien och Kosovo vet parterna i området att Nato är berett och kapabelt att sätta kraft bakom orden för att upprätthålla fred och säkerhet. EU:s trovärdighet har hittills främst baserats på dess politiska och ekonomiska betydelse, medan Unionen ännu inte genomfört någon militär krishanteringsinsats. Enligt planerna för ESFP skall EU under 2003 ha förmåga att genom krishanteringsinsatser ta sig an samtliga Petersberg-uppgifter över hela fredsfrämjandeskalen. EU saknar emellertid flera nyckelfunktioner som är nödvändiga för att på egen hand kunna agera stabiliserande i en situation där ett mer robust militärt ingripande krävs för att förhindra eller avbryta militära aktioner från någon av parterna i konfliktmönstret på Balkan. På den europeiska scenen är det i dag endast Nato som har denna förmåga. Mindre och i tiden avgränsade militära krishanteringsinsatser kan dock utföras under ledning av länder som Storbritannien, Frankrike, Italien och på sikt även Grekland. Då är det emellertid en nationell förmåga som inte är att betrakta som europeisk krishantering i den bemärkelse uttrycket vanligen används, dvs. en multinationellt sammansatt och genomförd insats. EU:s förmåga att genomföra militära krishanteringsinsatser inom hela skalen av

Petersberg-uppgifter måste därför utvecklas. En viktig förutsättning för denna förmåga är den överenskommelse som träffats mellan de båda organisationerna om att EU vid behov skall kunna använda sig av Natos resurser.

10.2.4 EU och GUSP:s roll för konfliktförebyggande arbete

Konfliktförebyggande prioriteras högt inom EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete. Sverige har varit pådrivande i arbetet med att stärka EU:s konfliktförebyggande förmåga. Ett handlingsprogram för konfliktförebyggande antogs vid Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001. Handlingsprogrammet utgör den övergripande ramen för unionens agerande på detta område. Programmet definierar politiska prioriteringar för arbetet och ger också riktlinjer för hur tillgängliga instrument skall utnyttjas och stärkas.

Genom Göteborgsprogrammet har en process inletts mot en högre grad av systematisering av och rutinskapande för det konfliktförebyggande arbetet, där ett syfte är att se till att ett konfliktförebyggande perspektiv integreras i den löpande verksamheten. De halvårsvisa genomgångar av potentiella konfliktområden som allmänna rådet för externa relationer (GAERC) numera gör i enlighet med Göteborgsprogrammet är ett instrument i det sammanhanget. KUSP stående bevakningslista för potentiella konfliktområden är ett annat.

Det övergripande arbetet med att stärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bidrar självfallet till att förbättra EU:s förmåga till konfliktförebyggande i enskilda länder och situationer. Exempel på detta gavs när ett aktivt, beslutsamt och enhälligt EU-agerande i Makedonien och i södra Serbien kom till stånd under våren 2001. I nära samarbete med Nato och OSSE kunde EU med diplomatiska medel och genom ekonomiskt stöd aktivt bidra till att dämpa motsättningarna mellan folkgrupper i landet. EU:s engagemang i Makedonien och på västra Balkan i övrigt är långsiktigt. Arbetet för att stabilisera säkerhetsläget och främja demokrati och ekonomisk utveckling bidrar i hög grad till att förebygga nya konflikter i området. Även om EU utvecklat sina instrument och arbetsformer under de senaste åren återstår en hel

del att göra för att Unionen fullt ut skall kunna utnyttja sin konfliktförebyggande potential, särskilt inom det militära området.

Utvecklingen av GUSP är självfallet central för EU:s förebyggande förmåga, men unionens främsta och avgörande tillgång i det förebyggande arbetet är att ett brett spektrum av instrument disponeras, från diplomati och militär krishanteringsförmåga till bistånd och handelsförbindelser. Samordningen mellan de olika instrumenten kan dock förbättras, vilket ytterligare skulle stärka EU:s förebyggande förmåga. En annan utmaning är att förbättra samordningen med andra internationella aktörer, såsom FN och OSSE.

10.2.5 OSSE:s konfliktförebyggande verksamhet

I Europas ansträngningar att förebygga terrorism fyller också OSSE en viktig funktion. OSSE är ett i det internationella samfundet centralt multilateralt instrument med särskilt ansvar för icke-militärt konfliktförebyggande och krishantering i fält.

OSSE:s kännemärke har länge varit det konkreta konfliktförebyggande arbetet som även bidrar till att undanröja grogrunden för internationell terrorism. Vid toppmötet i Istanbul 1999 antogs en Stadga för europeisk säkerhet som fastslog att konflikter ofta uppstår genom grova brott mot OSSE:s principer och normer samt att hot mot säkerheten ofta härstammar från inomstatliga konflikter. OSSE:s konfliktförebyggande roll betonades därvidlag särskilt genom att stadgan bekräftade legitimiteten för OSSE-stater och OSSE:s institutioner att övervaka hur de gemensamma normerna efterlevs och att lägga sig i när staterna inte fullgör sina åtaganden.

Ett viktigt instrument i dessa strävanden är den omfattande fältverksamheten som OSSE idag bedriver i 19 länder på Balkan, i Södra Kaukasus och i Centralasien. OSSE-missionerna har till uppgift att stärka respekt för mänskliga rättigheter, bygga upp demokratiska institutioner och främja relationer mellan olika befolkningsgrupper. Vidare har OSSE särskilt lyft upp fyra områden där organisationen ämnar vidta ytterligare åtgärder i kampen mot terrorism, nämligen polissamarbete, gränskontroll,

anti-trafficking samt ökat samarbete i finansiella frågor, inklusive åtgärder mot penningtvätt.

10.2.6 Genderperspektivet

Som Försvarsberedningen uppmärksammade i sin rapport Ds 2001:14 antog FN:s säkerhetsråd år 2000 resolution 1325, i vilken slås fast att genderperspektivet skall beaktas i all fredsfrämjande verksamhet. Bland annat diskuteras möjligheten att integrera ett genderperspektiv i mandaten för de fredsbevarande operationerna, tillsätta en genderrådgivare inom DPKO och att etablera genderkontor i fältmissionerna.

Genderfrågorna har fått allt mer uppmärksamhet i samband med krishanteringsinsatser och fredsfrämjande operationer. Ansträngningar görs nu för att engagera kvinnor i den fredsfrämjande och samhällsbyggande verksamheten på alla nivåer. En grundförutsättning för att lyckas med återuppbyggnaden av det civila samhället är att även kvinnor är delaktig i processen.

I Europaparlamentets betänkande om kvinnors deltagande i fredlig lösning av konflikter (2000/2025(INI)) är utgångspunkten att alla analyser och politiska åtgärder rörande konflikter hittills har varit "könsrollsblinda". Politiker, beslutfattare och experter har antagit att könsrollsfrågor inte varit relevanta för detta politikområde. Kvinnor förekommer sällan i officiella initiativ som syftar till att lösa konflikter, och deltar i allmänhet inte vid beslut om prioriteringar i fredsprocesser.

I parlamentets betänkande föreslås därför bl.a. att en genusanalys bör utgöra ett automatiskt inslag i planeringen och genomförandet av externa interventioner i konfliktsituationer och i återuppbyggnaden efter konflikter. Detta skulle säkerställa att kvinnor, som ofta har en central roll i återuppbyggnaden av sina samhällen, inte marginaliseras ytterligare vid interventioner.

De positiva effekterna av kvinnors ledarskap och kvinnors deltagande i fredsbevarande styrkor manar enligt betänkandet till ökad nominering och rekrytering av kvinnor till internationella diplomatiska befattningar inom området fred och säkerhet. Kvinnor i den fredsbevarande styrkan kan utgöra en förebild för

kvinnor i konfliktområden och inspirera till deltagande i återuppbyggnad, i synnerhet demokratiuppbyggnad och ekonomisk utveckling. Närvaron av kvinnor i den fredsbevarande styrkan i Sydafrika lyfts fram som ett exempel, och som avgörande orsak till kvinnors ökade politiska deltagande.

I betänkandet behandlas också frågor rörande skydd av krigsdrabbade befolkningar, där särskilt åtgärder mot sexuella övergrepp och massvåldtäkter är angelägna. Kvinnors deltagande utgör en resurs för dem som drabbats av sexuella övergrepp. Vidare kan kvinnors deltagande medverka till att öka den manliga personalens medvetenhet om den utsatta situation som kvinnor i konflikter befinner sig i, och därmed också bidra till att manlig fredbevarande personal inte begär sexuella övergrepp i samband med insatser.

FN:s resolution och EU-betänkandet utgör en grundbult för Sveriges agerande i denna fråga. Vissa initiativ har tagits både av den svenska regeringen och av Försvarmakten. Försvarsberedningen avser att i nästa rapport ytterligare utveckla vilka åtgärder som behövs för att förverkliga intentionerna i FN:s resolution 1325 och i EU:s betänkande.

10.3 Instrument för internationell krishantering

Inom ramen för internationella krishanteringsinsatser ryms i dag en mängd olika verksamheter och aktörer. Vilken typ av insats som är aktuell i en viss situation bestäms i hög utsträckning av de konkreta förutsättningarna i kombination med det politiska spelutrymmet. Flertalet av de nedan beskrivna instrument som i dag står till världssamfundets förfogande för att hantera kriser, konflikter och oroshärdar kan i stor utsträckning utnyttjas parallellt med varandra.

10.3.1 Konfliktförebyggande verksamhet

Konfliktförebyggande är i dag ett prioriterat område inom svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige har länge verkat för att den fredsfrämjande verksamheten i större utsträckning skall inriktas på tidiga insatser och konfliktförebyggande.

Vikten av att förebygga väpnade konflikter har på senare år även fått ökat internationellt erkännande. Förespråkarna för tidiga insatser stöder sig på FN-stadgans skrivningar om säkerhetsrådets ansvar för internationell fred och säkerhet, konfliktförebyggande verksamhet, det vidgade säkerhetsbegreppet samt det politiska och moraliska imperativet att ingripa av humanitära skäl, även i inomstatliga konflikter. De senaste åren har värnandet om mänskliga rättigheter och den humanitära rätten fått en allt större betydelse i rådets överväganden. Möjligheten att driva dessa frågor begränsas dock i viss utsträckning av motstånd i kombination med ointresse från några av de ständiga medlemsländerna i säkerhetsrådet.

Konfliktförebyggande insatser utgör en naturlig del av fredsfrämjande verksamhet och beaktas i det långsiktiga utvecklingssamarbetet som sker bilateralt, eller multilateralt exempelvis inom FN-systemet. Ju tidigare insatser kan sättas in för att bearbeta underliggande konfliktorsaker i ett samhälle, desto fler instrument står till förfogande. En viktig del av det konfliktförebyggande arbetet består i att bidra till uppbyggnaden av institutioner och demokratiskt fungerande rättsstater. En komplicerande faktor är att denna typ av insatser kan av det berörda landet uppfattas som en inblandning i landets interna angelägenheter, varför det är av stor vikt att etablera ett samarbete med statsmakten i landet innan åtgärder vidtas. Även utvecklingssamarbete kan i hög grad bidra till att förebygga konflikter.

10.3.2 Fredsskapande

Med fredsskapande insatser avses olika typer av diplomatisk verksamhet som t.ex. förhandlingar, undersökningsmissioner, skiljedomsförfarande eller medling i syfte att begränsa eller lösa kriser och konflikter mellan och inom stater. Dessa insatser genomförs naturligt nog ofta parallellt med andra typer av fredsfrämjande insatser, t.ex. i samband med övervakningen av avtal om eldupphör och förhandlingar om ett långsiktigt fredsavtal eller vid genomförandet av en fredsframtvängande militär insats i en inomstatlig konflikt. De olika instrument FN-stadgan anvisar för fredlig lösning av tvister, kan sannolikt vidareutvecklas och användas mera frekvent. Juridiska mekanismer som Internationella

domstolen, Internationella brottmålsdomstolen ICC, och FN:s tribunaler för Rwanda och f.d. Jugoslavien är några exempel. ICC behandlas utförligt i kapitel 2 och 5.

10.3.3 Fredsbevarande

Fredsbevarande insatser bygger på principerna om parternas samtycke, den fredsbevarande styrkans opartiskhet och våldsanvändning endast i självförsvar. Denna typ av fredsbevarande verksamhet förknippas generellt med mellanstatliga konflikter och uppgifter som t.ex. övervakning av stilleståndsavtal och bevakning av gränslinjer. Sverige har en betydande erfarenhet av denna typ av insatser.

När det gäller fredsbevarande insatser har det senaste decenniet inneburit betydande förändringar. Interventioner med militära medel för att förhindra eller lindra humanitära katastrofer, ibland baserade på fredsframtvingande mandat av säkerhetsrådet, har utvecklats vad som ofta kallas multifunktionella insatser, omfattande militära, politiska, humanitära och civila komponenter.

10.3.4 Fredsframtvingande

Fredsframtvingande insatser definieras i FN-stadgan som kapitel VII-insatser. Enligt kapitel VII i FN-stadgan kan säkerhetsrådet vidta tvångsåtgärder för att genomdriva sina beslut, och detta kan gälla allt från utfärdande av embargo och ekonomiska sanktioner, till auktoriserat användande av våld för att försäkra sig om att dess mandat uppfylls.

Gränsen mellan fredsbevarande och fredsframtvingande insatser är ibland otydlig, och kan beskrivas som ett slags gräzon som definieras av parternas grad av samtycke. För varje fredsfrämjande insats är det viktigt med ett adekvat mandat och en styrka som är utbildad, utrustad och i övrigt förberedd för att i värsta fall klara robusta insatser.

Tvångsåtgärder enligt FN-stadgans kapitel VII kan också innebära att medlemsstater blir part i en väpnad konflikt för att driva igenom ett beslut av säkerhetsrådet. Ett exempel är den FN-koalition av

stater som under amerikansk ledning befriade Kuwait under vårvintern 1991. Möjligen kan detta upprepas vid ett förnyat angrepp på Irak. Det handlar då med all sannolikt inte om någon fredsframtvingande insats i den bemärkelse som vanligen läggs i detta begrepp.

10.3.5 Fredsbyggande

Fredsbyggande insatser syftar till att skapa förutsättningar för förbättrade politiska, ekonomiska och sociala förhållanden, möjliggöra flyktingätervändande samt att stärka och bygga upp infrastruktur och institutioner efter en konflikt. Försoningsarbetet efter en väpnad konflikt är ofta mycket krävande, i synnerhet om konflikten varit lång och våldsam. Erfarenheten visar att det är svårt att återskapa det "sociala kitt" som är nödvändigt för ett fungerande samhälle.

DD&R är en viktig del av den fredsbyggande verksamheten, där målet är att återintegrera de f.d. stridande parterna in i samhället. DD&R utgör ofta en viktig komponent inom den bredare strategin för nationell återuppbyggnad och är ofta ett led i omstruktureringen av de militära, polisiära och rättsvårdande systemen, som i sin tur är en förutsättning för en framgångsrik försoningsprocess och demokratisering av ett krigshärjat samhälle. Om DD&R-processen misslyckas är risken stor att konflikter blossar upp igen.

10.3.6 Internationell krishantering i det nationella perspektivet

Allt fler stater i framför allt Europa har anpassat eller är i färd med att anpassa sin militära förmåga till den ökande efterfrågan på deltagande i internationell krishantering. Denna process är inte ny vad avser det militära området. På den civila sidan har transformeringen varit mindre markant. Det förhållandet har sannolikt flera olika orsaker. Inom vissa områden så som räddningstjänst m.m. är det normala nationella arbetssättet i hög grad likt det som gör sig gällande vid en motsvarande internationell insats, varför behovet av förändringar inte är lika omfattande. Däremot är det troligen svårare på specifika civila områden, så som civil administration och Rule of Law, att snabbt ställa om och

kunna erbjuda lämpligt sammansatt förmåga till internationella insatser än vad som är fallet inom den militära sektorn. I en alltmer komplext sammansatt konfliktbild är behovet av insatser utifrån ofta mångdimensionellt. Därmed ökar kravet på att varje stat som bidrar till en internationell insats i någon form skall kunna erbjuda nationell förmåga inom ett bredare spektrum än vad som traditionellt varit fallet vid fredsfrämjande insatser baserade på militär personal. De flesta europeiska stater måste mot denna bakgrund försöka finna synergieffekter vid utveckling av såväl civil som militär förmåga för nationellt respektive internationellt uppträdande.

Anpassningen av det svenska försvarets förmåga för att möjliggöra bl.a. en utökad satsning på deltagande i internationell krishantering, tillsammans med det nya grepp om samhällets säkerhet och beredskap som riksdagen beslutade om under våren 2002, innebär att Sverige som nation har ett bra utgångsläge för att kunna delta i internationella krishanteringsinsatser med olika militära och civila komponenter. Försvarsmaktens nuvarande personalförsörjningssystem tillåter dock inte kontraktsanställning av personal i beredskap för internationell tjänstgöring, vilket utgör en av flera begränsande faktorer som reducerar våra möjligheter att delta i internationella insatser.

11 Beroenden och sårbarhet i samhället

Begreppen sårbarhet, hot och risk kan blandas samman, om enbart olika tekniska systems sårbarhet diskuteras eller "samhällets" allmänna sårbarhet som om denna sårbarhet i sig skulle utgöra ett hot eller en risk. Ett konstaterande att delar av samhället är sårbara är i sig inte ett tillräckligt skäl för att vidta åtgärder. En diskussion av dessa frågor måste även beakta sannolikheterna för en olycka eller att någon har avsikt och förmåga att verkställa ett hot och konsekvenserna av den händelse som kan inträffa. Först vid en samlad analys av dessa olika aspekter är det meningsfullt att diskutera huruvida åtgärder behöver vidtas. Åtgärder kan såväl vara förebyggande, för att eliminera eller kraftigt minska risken (riskhantering), som syfta till att bättre kunna hantera situationen om den ändå skulle inträffa (krishantering).

De risker som finns i samhället bygger på ett samband mellan flera olika parametrar. En sådan parameter utgörs av samhällets sårbarhet, en annan av möjliga hot. Detta hot kan därefter ligga till grund för en värdering av sannolikheten för att en allvarlig situation skall inträffa. För att kunna bedöma allvaret i situationen måste också de möjliga konsekvenserna för samhället av det inträffade vägas in. Är de konsekvenser som skulle kunna uppstå så stora eller allvarliga att de är oacceptabla, räcker det med att det finns en sårbarhet och ett relativt litet hot för att åtgärder bör vidtas. Försiktighetsprincipen kring t.ex. kärnkraft är exempel på sådana resonemang.

Som grund för analyser och utformningen av samhällets samlade säkerhet och beredskap bör dock hela synsättet användas. Vid bedömningar av vilka risker samhället kan ställas inför bör således i allmänhet alla leden och aspekterna beaktas. På så sätt bedöms hoten och riskerna och inte bara sårbarheten i samhället eller

enbart de tekniska eller ekonomiska möjligheterna som finns att framställa t.ex. datavirus eller biologiska vapen.

I det kalla krigets efterföljd har synen på hot och risker i samhället förändrats. Den tidigare förutsägbara hotbilden har ersatts med en mer diffus bild. Det ter sig inte längre lika klart vem som skulle stå bakom en antagonistisk handling och i vilket syfte. Fokus har också skiftat från direkta hot och mot de risker som finns inbyggda i dagens samhälle. Detta faktum kvarstår. Tidigare i denna rapport har konstaterats att samhället och civilbefolkningen fortfarande är både mål och arena för dagens existerande och framtida möjliga våldsamma konflikter. Vårt moderna samhälle är för sin funktion beroende av olika tekniska infrastrukturer. Med infrastruktur avses grundläggande system i samhället som är väsentliga för att samhället skall fungera och som direkt eller indirekt används av flertalet samhällsmedborgare. Framförallt avses den fysiska strukturen för elförsörjning, telekommunikationer, distribution av etermedia och IT-system, bl.a. inom den finansiella sektorn. Dessutom omfattas de kommunaltekniska försörjningssystemen, dvs. vatten, avlopp och fjärrvärme. I ett bredare perspektiv omnämns ofta också delar av transportnätet.

Elförsörjningen intar en särställning eftersom flertalet verksamheter för sin funktion är beroende av en fungerande elförsörjning. Utvecklingen har lett till att många system kopplas samman genom ofta komplexa informationsnätverk. Detta och den ökade konvergensen, sammansmältningen, av främst telekommunikationer, IT-system, radio och television innebär att de ömsesidiga beroendena mellan olika infrastruktursystem ökar.

Omfattande störningar kan leda till bortfall av viktiga tjänster, stora ekonomiska problem samt i värsta fall förlust av liv och egendom. I förlängningen kan angrepp mot samhällsviktig infrastruktur också hota den nationella säkerheten.

Det finns ingen universalmetod för att hantera hot, risker och föränderlighet i samhället. Samhällen helt fria från hot och risker är utopier. Ett fritt demokratiskt samhälle bygger på ett individuellt risktagande och ett ändamålsenligt skydd från nationalstaten som korresponderar mot demokratiska värden, rättsstat och individuell frihet. Skydd av befolkningen och samhället som sådant bygger på en kombination av förebyggande, hot- och riskhanterade, åtgärder

samt krishanterande åtgärder. En robust och uthållig samhällsviktig infrastruktur är viktiga medel för en nationell handlingsfrihet.

Frågor om NBC-hot mot samhället har utelämnats i detta kapitel till förmån för den ingående redovisning som finns i kapitel 8 kring NBC.

11.1 Generella utvecklingstendenser

Den utveckling och de förändringar som sker i de samhällsviktiga infrastruktursystemen har betydelse för samhällets funktion och medborgarnas säkerhet. Samhällets och de enskildas beroende av samhällsviktig infrastruktur ökar successivt vilket i sig ökar sårbarheten om inte åtgärder för säkerhet och skydd vidtas i samma takt.

Utvecklingen har på senare år medfört att infrastruktursystemen fått allt större betydelse för samhället i stort samtidigt som de blivit alltmer sammanflätade och beroende av varandra. Marknadsreformer har medfört att systemens tekniska utformning förändrats, att fler aktörer tillkommit, men också att säkerhets- och beredskapsnivåer sänks.

En utvecklingstendens är att beroendena mellan olika infrastrukturer ökar. En ytterligare tendens är att infrastrukturerna blir allt mer storskaliga och att det inom dessa utvecklas systemfunktioner som får karaktären av interna infrastrukturer, t.ex. datakommunikation för styrning och övervakning inom infrastruktursystem. De nya systemen framstår därmed som synnerligen komplexa, vilket är en central del av problematiken kring kritisk infrastruktur. Sammankoppling av system i nätverk kan skapa en robusthet mot störningar genom ökad redundans. Nätverksstrukturerna kan emellertid skapa en ökad sårbarhet om en lokal störning i nätet kan fortplantas till andra delar.

Den tekniska och ekonomiska utvecklingen under de senaste decennierna inom olika infrastruktursystem har bl.a. inneburit minskade marginaler. Nya typer av system har utvecklats och modern informationsteknik har kommit till användning, t.ex. för datakommunikation och mobiltelefoni. Karakteristiskt för många

av dessa system är att de för sin funktion är beroende av centralt placerade funktioner, vilket innebär risk för sårbarhet.

Den ökande användningen av informationsteknik inom olika infrastruktursystem under senare år har medfört att ytterligare risker uppstått. Informationsteknikens snabba utveckling mot billig och användarvänlig teknik har öppnat nya möjligheter för flera aktörer att störa eller förvansa informationsflödet i samhällets infrastruktur. Därmed utgör stater och andra resursstarka aktörer inte längre de enda tänkbara antagonisterna utan möjligheterna att använda sig av hot, aggression och påverkan för att uppnå sina syften har vidgats till en vidare krets av aktörer.

I amerikanska studier av hotet mot viss infrastruktur dras slutsatsen att de konventionella hoten (t.ex. sabotage med hjälp av sprängmedel) fortfarande utgör de allvarligaste antagonistiska hoten men de IT-relaterade hoten anses öka i betydelse. Det får anses som ett numera allmänt erkänt faktum att samhällets ökade beroende av IT skapar nya sårbarheter. Den komplexa användningen av IT-system och kommunikationsnät ökar inom flera viktiga samhällsområden. Den tekniska infrastrukturen är därför ett attraktivt mål för den som vill störa ett samhälle.

Sammantaget pekar ovanstående bakgrund mot att problematiken med samhällsviktig infrastruktur innehåller många olika aspekter och framstår som en komplex frågeställning ur sårbarhetssynpunkt. Infrastrukturens funktionssäkerhet vid allvarliga störningar påverkas av flera faktorer, såsom den tekniska och ekonomiska utvecklingen, legala förutsättningar och internationaliseringen inom olika områden.

11.2 Utvecklingen i omvärlden

Den omvärldsutveckling som behandlas i detta kapitel rör huvudsakligen utvecklingen av hot, risk- och krishanteringsförmåga med exempel från olika länder och organisationer. Genomgångar och sammanställningar av förståelsen av området och vilka åtgärder som bedöms nödvändiga för att skydda samhället i olika länder, ger inte någon entydig bild beträffande val av metod, organisation eller resurstilldelning. Vissa gemensamma drag kan dock urskiljas. Det finns en internationellt

spridd medvetenhet om sårbarheten i samhället där befolkningen eller viktiga samhällsfunktioner kan utgöra mål för asymmetriska aktörer. De sammankopplade informationsnätverken utgör en särskild dimension som både kan vara en styrka och en svaghet.

Insikten om behovet av nya samarbetsmönster, inte minst mellan den privata sektorn och den offentliga sektorn, får anses vara allmänt spridd. Organisatoriskt går utvecklingen mot inrättandet av regeringsorgan eller offentliga/privata organisationer för samordning, informationsutbyte, skydd och krishantering. I många länder satsas ökade resurser på analyser, åtgärder och forskning för att kunna skydda befolkningen, viktiga samhällsorgan, samhällsviktiga infrastrukturer och nyckelresurser.

Förutom skydd av befolkningen och viktiga samhällsorgan behandlas i detta kapitel de fysiska och virtuella system och nätverk som vanligen förstås som infrastrukturer, men också sådana nyckelresurser som är samhällsviktiga eller som kan användas för att skada samhället. Den internationella utvecklingen inom området präglas av stark föränderlighet och av områdets komplexitet. Området skydd av samhällsviktig infrastruktur "Critical Infrastructure Protection (CIP)" har varit föremål för utredningar i många länder sedan mitten på 1990-talet. De problem som hade samband med millennieskiftet ledde till aktiviteter som ökade medvetenheten om informations- och nätverkssamhällets sårbarhet.

11.2.1 USA, Kanada och Storbritannien

Terroristattacker den 11 september 2001 synliggjorde samhällets sårbarhet och medförde att skyddet av samhällsviktig infrastruktur och nyckelresurser sattes in i ett större perspektiv, nämligen skyddet mot terrorism och andra asymmetriska hot. I USA har uppfattningen om vad som är samhällsviktig infrastruktur expanderat starkt. I ett dokument med titeln "The Department of Homeland Security, June 2002, White House" listas följande infrastruktursektorer: mat, vatten, jordbruk, hälso- och sjukvård samt akuttjänster, energi (elektricitet, kärnkraft, gas och olja, dammar), transporter (luftfart, landsvägtransporter, järnvägar, hamnar, vattenvägar), information och telekommunikationer, bank

och finans, energi, kemikalier, försvarsindustri, postväsende och frakt samt nationella monument och symboler.

I en rapport från "Congressional Research Service", CRS, från år 2002 betonas vikten av att kunna avgränsa vad som är samhällsviktig infrastruktur och nyckelresurser samtidigt som helhetssyn är nödvändig för att viktiga sårbarheter inte skall förbises av på grund av rena definitionsskäl. Slutsatsen är att skydd av samhällsviktig infrastruktur och nyckelresurser fordrar tydliga prioriteringar och kriterier samt ytterligare metodutveckling.

Vid hanteringen av svåra kriser fordras tillgång till organ för effektiv krisledning och resurssamordning. I USA pågår processen med att inrätta ett helt nytt departement, Department of Homeland Security (DHS). Departementet och strategin för hemlandets skydd beskrivs i kapitel 5. I Kanada inrättades i början av år 2001, "Office of Critical Infrastructure Protection (OCIPEP)" med uppgiften att vara den centralt ansvariga samordningsmyndigheten för skydd av samhällsviktig infrastruktur och krisberedskap. I Storbritannien har resurser från inrikesministeriet flyttats till premiärministerns kansli i syfte att lokalisera den centrala krisberedskapsfunktionen i nära anslutning till premiärministern själv.

11.2.2 EU

I EU har samarbetet inom området skydd mot terrorism stärkts. Åtgärder för att stärka skyddet av informations- och kommunikationsinfrastrukturerna sker också inom EU, bl.a. inom forsknings- och teknikutvecklingsområdet

Redan en dryg vecka efter terroristattacker i USA, den 19 september, presenterade kommissionen ett ramförslag mot terrorism. Förslaget, som godkändes av rådet i början av december 2001, är ämnat att skapa en gemensam definition av terroristbrott i medlemsstaterna och en harmonisering av de straffrättsliga påföljderna för dessa handlingar. Sverige har antagit rambeslutet och vidtagit nödvändiga förändringar av den nationella lagstiftningen. Enligt artikel 11 i rambeslutet ska samtliga medlemsstater, senast 31 december 2002, ha implementerat bestämmelserna i rambeslutet.

Underrättelsesamarbetet inom Unionen har vidare intensifierats och en anti-terroristgrupp har inrättats inom Europol sammansatt av samverkanspersonal från medlemsstaternas säkerhetstjänster med uppgift att samla in och bearbeta information från medlemsstaterna. Bland arbetsuppgifterna ingår att ta fram gemensamma hot-analyser som innefattar uppgifter om potentiella terroristmål, tillvägagångssätt och även konsekvenserna av olika angreppsscenarier.

Samarbetsgruppen för unionens rikspolischefer "Police Chiefs Task Force", har i uppgift att organisera regelbundna möten mellan de högsta ansvariga för kontraterrorism i medlemsländerna. Vid dessa möten bjuds även representanter in från USA. USA och EU har även inlett ett utbyte av samverkanspersonal och har ingått avtal för att möjliggöra överföring av information. Ett samarbetsorgan för unionens åklagare och domare, "Eurojust", har införts med uppgift att utgöra en gemensam stödresurs för utredning av transnationella brott.

Samarbetet inom området Civil Protection är expanderande och av hög angelägenhetsgrad. Från att ha varit inriktat på informations- och expertutbyte har samordning av nationella resurser vid stora olyckor och naturkatastrofer tillkommit. Därutöver har samarbetet nu vidgats till att omfatta åtgärder ämnade att skydda Unionen och dess befolkning mot konsekvenser av CBRN-terroristattacker. Målet är att bidra till att skapa ett fungerande samarbete inom Unionen för dessa frågor genom ett djupt engagemang i de pågående processerna.

Intern samordning mellan generaldirektoraten (GD) för Miljö, Hälsa och Forskning samt det Gemensamma Forskningscentrumet (GFC) har inletts. Planerna för den s.k. Gemenskapsmekanismen för civil protection vid GD Miljö, som arbetades fram redan före den 11 september har förverkligats. Detta innebär bl.a. att ett dygnet-runt-system för informationsutbyte mellan medlemsstaterna har införts. Lister över interventionsteam med specialister från medlemsländerna har skapats. Som ett led i strävan att höja beredskapen för att bemöta angrepp med biologiska vapen har försök inletts att länka samman gemenskapsmekanismen, med det existerande nätverket för epidemiologisk övervakning vid GD

Hälsa. Samarbetet över direktoratsgränserna går dock relativt trögt beroende på vissa samarbetsvärigheter mellan direktoraten.

EU:s ansträngningar efter den 11 september 2001 har också handlat om att mobilisera medlemsstaternas potential för forskning kring NBC-hot (nukleära, biologiska, kemiska). En tid efter terroristattacken bildades ett antal arbetsgrupper med nationella experter. Grupperna har t.ex. behandlat frågor kopplade till framställning av vacciner och identifiering av "agriterrorism" (biologiska eller kemiska attacker mot livsmedelskedjan). Kommissionens åtgärds paket begränsar sig emellertid inte till räddningstjänst och NBC-skydd. I det meddelande om civila skyddsåtgärder som kommissionen presenterade i november 2001 pekades bl.a. på betydelsen av att skydda informationsinfrastruktur, minska sårbarheten inom transportsektorn och att höja säkerheten vid kärnkraftverk, samt vid anläggningar inom den kemiska sektorn.

Beträffande skydd av informationsinfrastruktur slår kommissionen fast att IT-nätens säkerhet "inte bara [är] kritisk för kommunikationskanalerna (t.ex. räddningstjänsten) i krissituationer (nukleära, biologiska eller kemiska hot eller attacker) utan också för andra infrastrukturer (vatten, elförsörjning, energi m.m.)". Ett förslag till rådsresolution ska läggas fram som tar hänsyn till "den nya dimension som frågan fått till följd av terroristhotet". Ett mer omfattande förslag presenterades i april 2002, när kommissionen offentliggjorde sitt "rambeslut om angrepp mot informationssystem", vilket beskrivs som ett komplement till det tidigare rambeslutet mot terrorism (se ovan).

Detta initiativ följs upp av förslaget till handlingsplan "eEurope 2005: Ett informationssamhälle för alla". I denna handlingsplan, som togs fram av kommissionen inför EU-toppmötet i Sevilla hösten 2002, sammanfattas några av de åtgärder som förväntas komma till stånd under de närmaste åren. Bl.a. beskrivs där inrättandet av en Cyber security task force (CSTF) - en pelaröverskridande arbetsgrupp för säkerhetsfrågor på IT-området, som är tänkt att vara operativ senast i mitten av år 2003.

På området för kärnenergi och strålsäkerhet meddelade kommissionen i april 2002 att nya striktare säkerhetsregler är under

utarbetande. Kommissionen har även inlett en utvärdering tillsammans med medlemsstaterna för att se över säkerheten vid kemiska anläggningar. På området för transportsäkerhet har den största kraften ägnats åt en skärpning av flygsäkerhetsreglerna inom EU. Trots att kommissionen lade fram en förordning om enhetliga EU-standarder för luftsäkerhet bara några veckor efter händelserna den 11 september 2001 har medlemsstaterna fortfarande inte kunna enas kring ett gemensamt beslut. En svårlöst fråga tycks vara i vilken utsträckning flygplatspersonal med tillgång till flygplanen ska säkerhetskontrolleras. Vissa länder förordar en fullständig säkerhetskontroll medan andra förespråkar mindre omfattande och kostsamma stickprovskontroller. Beträffande fartygs- och hamnsäkerheten (bl.a. containerkontroll) har USA upprättat bilaterala avtal med ett antal EU-länder. Gemensamma EU-bestämmelser är under utarbetande men på detta område har arbetet inte hunnit så långt.

11.2.3 Nato/PFF

Inom de civila kommittéerna i Nato är frågan om skydd av samhällsviktig infrastruktur under översyn. Som en konsekvens av händelserna den 11 september 2001 har arbetet med skydd av civilbefolkningen mot attacker med massförstörelsevapen intensifierats och även en del av detta arbete inkluderar skydd av samhällsviktig infrastruktur. För att förbättra förmågan att skydda befolkningen mot attacker med massförstörelsevapen antogs en gemensam handlingsplan hösten 2001. Denna handlingsplan innehåller 19 olika punkter och är den enda handlingsplan som finns, dvs. Nato har ingen egen utan allting görs i samarbete med partners.

Handlingsplanen spänner över ett mycket brett område och arbetet har kommit olika långt inom olika delområden. Det mest konkreta resultatet är upprättandet av en databas över nationella resurser som kan ställas till förfogande för internationella insatser i länder som drabbas av en kemisk, biologisk eller radiologisk attack. Samtliga länder har uppmanats att ensamma eller tillsammans med andra ta ledningsansvar för någon eller några av de 19 områdena i handlingsplanen. Som svar på detta har Norge, tillsammans med Finland och Sverige, påtagit sig att utarbeta minimistandards för bl.a. hur räddningstjänstpersonal bör agera i händelse av en NBC-

attack. Dessa skall vara just minimistandards och, som allt annat EAPR-arbete, kommer det att vara fullt frivilligt att anta dem. Standards skall utarbetas för procedurer, utbildning och utrustning. Norge är lead nation och ansvarar för utrustning. Sverige skall utarbeta standards för procedurer och Finland för utbildning. Genom att flera länder implementerar standards kommer beredskapsnivån inom EAPR generellt att höjas. Det andra syftet är att förbättra interoperabiliteten mellan EAPR-länderna. Genom att länder antar samma minimistandards för procedurer, utbildning och utrustning kommer förmågan att samverka och möjligheten att ta emot internationell hjälp att öka. Ett förslag till minimistandards skall vara färdigt till april 2003. Därefter skall projektet drivas vidare i relevanta arbetsgrupper under SCEPC.

11.2.4 FN

Arbetet inom FN efter den 11 september 2001 beskrivs på flera olika ställen i rapporten, bl.a. i kapitel 3.

11.3 Svenska förhållanden

Hoten och riskerna är av mångskiftande karaktär, allt från tekniska fel, naturhändelser till nationella och internationella aktörsberoende hot. De direkta konsekvenserna av skadorna kan bli avsevärt mycket allvarligare om de uppstår till följd av ett angrepp än en olycka eftersom ett angrepp kan styras i tid och rum. En olycka som medför avbrott i ett vitalt flygsystem kan orsaka ett haveri. Ett medvetet angrepp kan som bekant medföra att ett haveri sker i folktäta byggnader. Kombinationen av direkta och indirekta konsekvenser samt de psykologiska effekterna av ett aktörsrelaterat angrepp är således av annan natur och omfattning än vad som är fallet vid en ren olycka. Terroristdåd leder till andra reaktioner och åtgärder än rena olyckor eller naturhändelser.

I det följande redovisas uppgifter om svenska förhållanden inom vissa områden.

11.3.1 Elförsörjning

I stort sett alla delar av det svenska samhället är i dag beroende av en väl fungerande elförsörjning med hög leveranssäkerhet. Elavbrott kan leda till omfattande störningar i viktiga samhällsfunktioner och förorsaka betydande materiella skador och ekonomiska förluster hos kunderna. Samhällsviktiga verksamheter, måste därför tillförsäkras tillgång till el för situationer då den ordinarie elförsörjningen inte fungerar. Elförsörjningen är i hög utsträckning beroende av IT-system och telekommunikationer för drift och styrning.

Det svenska elnätet är tekniskt sammanbundet med de nordiska länderna och till viss del med Polen och Tyskland. Med de nordiska länderna finns det även en gemensam börs, där el handlas. Möjligheterna att importera elkraft begränsas av den fysiska överföringskapaciteten samt olikheter i marknadslösningarna (vanligtvis olika grader av avreglering/reglering) i andra länder.

Det allvarligaste hotet mot elförsörjningen i fredstid är sabotage mot vitala delar av elsystemet. Vid avbrott i elförsörjningen kan det vara oklart om orsaken är ett avsiktligt sabotage eller beror på något annat fel. Skador på elförsörjningssystemet kan leda till omfattande och långvariga elavbrott och därmed få stora konsekvenser för samhället. Under normal fredstida drift är elförsörjningen mycket robust och säker. Fredstida störningar i elförsörjningen orsakas oftast av fel i elnäten på landsbygden på grund av storm eller snöoväder. Störningar i stam- och regionnät förekommer, men de medför sällan el-bortfall för elkunder. Dessa störningar åtgärdas inom ramen för den normala driftberedskapen. Extrema väderförhållanden kan medföra omfattande skador och särskild kraftsamling av reparationsresurser kan krävas för att återställa elsystemets funktion. Elsystemet är också sårbart och svårt att skydda från omfattande och målmedveten förstörelse.

Elmarknadsreformen har lett till ett omfattande effektiviseringsarbete i företagen, vilket tagit sig uttryck i personalneddragningar och nedläggning av produktionskapacitet. Förändringarna på produktionssidan leder till att svårigheter kan uppstå att försörja Syd- och Mellansverige med el om långvariga och omfattande störningar skulle inträffa.

11.3.2 Telekommunikationer

Teknikutvecklingen inom telekommunikationsområdet går mycket snabbt. Utvecklingen på telekommunikationsområdet kan karaktäriseras av fortsatt tillväxt av framför allt Internet och mobiltelefoni, konvergens mellan telefoni- och datatrafik, konvergens mellan fast och mobil telefoni samt ökad utbyggnad av bandbredd i accessnätet. Det blir allt viktigare att kunna skydda infrastrukturen inte bara mot fysiska angrepp och bortfall i elförsörjningen utan även mot elektroniska angrepp mot vitala IT-system. Det innebär att behovet av insatser för att förebygga funktionsbortfall i vissa fall ökar.

Teleinfrastrukturen kan delas in i fasta nät och mobila nät. De mobila näten är för sin funktion beroende av de fasta näten. Sårbarhet i de fasta näten får därmed också konsekvenser för mobilnäten.

Det allvarligaste hotet mot telekommunikationerna i fred är långvariga avbrott i landets elförsörjning orsakade av svåra väderförhållanden eller omfattande sabotage- och terroristangrepp. Telekommunikationerna kan inte helt förlita sig på samhällets elförsörjning utan måste ha tillgång till egen reservkraft. Den kommersiella utvecklingen påverkar säkerhetsfrågorna både positivt och negativt. Fler nät och operatörer skapar fler kommunikationsmöjligheter och robusthet i systemet som helhet men centralisering och koncentration av nyckelresurser kan öka sårbarheten i ett nät. Viktiga samhällsfunktioner inom vård och omsorg har ett starkt ökande beroende av informations- och telekommunikationstjänster.

Intrång och manipulation av informationssystem är ett allvarligt hot. Utvecklingen av Internet har gjort dess standard för datakommunikation global. Det medför en ökad risk för att obehöriga kan ta sig in i dåligt skyddade IT-system. Frågor kring informationssäkerhet i telekommunikationerna behandlas nedan.

11.3.3 Distribution av etermedia

Det är ett väsentligt samhällsintresse att radio och television kan nå ut till sina lyssnare och tittare i alla situationer för att kunna delge

allmänheten viktig samhällsinformation. Distributionen sker genom ett system av mastanläggningar, länkstationer och mottagare för att slutligen mottas i TV eller radioapparat.

Ett av det främsta hotet mot distributionen av radio och television är avbrott i elförsörjningen. Vidare kan större naturolyckor, tekniska fel och antagonistiska handlingar påverka de fysiska möjligheterna till sändning. Systemen kan också drabbas av IT-relaterade hot och risker.

Digitalisering av produktions- och distributionssystem innebär en ny typ av sårbarhet för radio och TV. I takt med att nya distributionsmetoder får allt större genomslagskraft ökar också kraven på en lika hög beredskap för dessa produktions- och distributionsmetoder som på tidigare system.

11.3.4 Vatten- och avloppsförsörjning

Försörjning av vatten, och då främst vatten av dricksvattenkvalitet, till både hushåll, offentliga och privata inrättningar tillhör den viktigaste kommunala infrastrukturen. De kommunala systemen för vattendistribution består av vattentäkter, vattenverk samt ett omfattande lednings- och avloppssystem. Dessutom skall finnas förmåga till nödvattendistribution.

Hot mot vattenförsörjningen i form av akuta föroreningar kan t.ex. vara orenat avlopp, oljeprodukter och kemikalier. Avbrott i vattenleveransen kan uppstå som en följd av stora läckor, elavbrott eller översvämning. I samband med de senaste årens inventeringar av hot och risker i samhället har hot med biologiska och kemiska stridsmedel (s.k. B- och C-stridsmedel) uppmärksamrats i ökande omfattning.

Långvariga elavbrott kan störa vattenförsörjningen i ett större geografiskt område, då vattenförsörjningen ofta är helt beroende av elkraft för uppfodring, beredning och för att hålla dricksvattennäten trycksatta. Stora läckor i distributionsnätet kan ofta åtgärdas inom några timmar eller ett dygn.

11.4 Trender och tendenser avseende IT-relaterade hot

11.4.1 Generella frågor kring IT-relaterade hot

Med IT-relaterade hot avses sådana företeelser som kan skada, förvanska eller på annat sätt ändra informationen i olika former av informationssystem. Hit räknas också sådan verksamhet som har till avsikt att på ett dolt sätt inhämta information. Syftet med de IT-relaterade hoten kan variera beroende på vem eller vilka som står bakom ett visst hot. Många av de hot som redovisas i massmedia är hot vars egentliga syfte endast är att ställa till besvär för de olika systemägarna. De hot mot informationssystem som är av mer allvarlig karaktär kommer oftast inte till allmänhetens kännedom. I de flesta fall känner inte heller informationssystemets ägare till att han är utsatt för ett hot. Dessa hot är en realitet i dagens samhälle utan att det är direkt uttalat mot någon speciell aktör.

De aktörer som genomför och kan tänkas genomföra IT-relaterade hot mot informationssystem är av olika slag. Aktörerna kan utgöras av exempelvis personer med koppling till andra stater, industrispionage, organiserad brottslighet och terrorister. Det finns även aktörer, som utan att ha något annat syfte än att visa sin egen förmåga, tar sig in i nätverk för att sprida virus eller på annat sätt ställa till problem. Dessa personer eller grupper utgör även de ett hot i likhet med aktörer som har antagonistiska avsikter med sin verksamhet. För att lyckas med sina avsikter krävs att den som skall verkställa ett IT-relaterat hot har tillgång till viss spetskompetens. Det räcker emellertid att ett fåtal personer besitter denna kompetens för att en organisation, stat eller enskild skall kunna ställa till stor skada. En av svårigheterna avseende hanteringen av IT-relaterade hot är att urskilja vem aktören är, eftersom ingen absolut åtskillnad mellan aktörerna kan göras. Svårigheten med den glidande hotskalan är att avgöra när attacken är så allvarlig att en stat måste agera i den akuta situationen eller veta vilka förberedelser som erfordras. Vad som skiljer statliga aktörer från andra är att dessa ofta har mycket stora resurser och flexibla tidsramar och kan använda egna, för andra stater okända metoder. Informationstekniken underlättar även för en resurssvag angripare att under vissa förhållanden åstadkomma en hotbild som ger

upphov till asymmetri i förhållandet mellan de möjligheter angriparen har att vidtaga skadliga åtgärder och förmågan till skydd eller motåtgärder hos den som utsätts för angreppet.

Ett annat problem är tidsaspekten i en akut hotsituation. De motåtgärder som kan behöva vidtas för att förhindra skador kan i vissa fall behövas sättas in inom några sekunder medan det i andra fall kan handla om förberedelsetider på upp till flera år.

Erfarenheter från det säkerhetsarbete som bedrivits av myndigheter och företag visar att den största sårbarheten kan härröras till oavsiktliga tekniska fel och bristande planering som leder till driftstörningar. Sårbarheten för avsiktliga hot är stor då det gäller angrepp från egna anställda. Möjligheterna för någon inom en organisation att obehörigen föra med sig information som är skyddsvärd eller att förbereda ett system för en attack utifrån är relativt stora. Förmågan att möta allvarliga hot är beroende av ett grundläggande säkerhetsarbete som i första hand skyddar mot de vardagliga säkerhetsproblemen.

I sammanhanget bör slutligen nämnas att alla åtgärder som vidtas för att avhjälpa vardagliga och oavsiktliga risker även stödjer arbetet med att förebygga de avsiktliga hoten.

11.4.2 Angrepp mot Sverige och svenska intressen

De allvarliga kända angrepp som Sverige hittills utsatts för har riktats mot specifika verksamheter och organisationer. I likhet med många andra länder har Sverige under senare år blivit utsatt för stundtals mycket omfattande datavirusspridning. Dessa angrepp har dock varit mer slumpartade än riktade. Vid angreppen har de uppkomna skadorna i form av avbrott och stillestånd blivit relativt begränsade vad gäller samhällsviktiga infrastrukturer, men har icke desto mindre medfört stora kostnader för de drabbade. Det har även förekommit riktade angrepp, i form av hot, överbelastnings- och tillgänglighetsattacker av olika slag riktade mot personer, organisationer och företag som ådragit sig andra individers eller grupper missnöje. Vidare har angreppsförsök i syfte att ta över hela domäner förekommit, som om de lyckats skulle ha kunnat förorsaka omfattande störningar för ett stort antal organisationer.

Angrepp med ekonomisk vinning som motiv har också förekommit.

Kända angrepp från utländska aktörer mot Sverige och svenska intressen har hittills varit relativt begränsade och medfört begränsad skada. De mer omfattande angrepp som ändå förekommit, har utförts av nätverk av angripare och har bemötts genom samarbete inom de angripna strukturerna. Ett flertal samhällssektorer har inom respektive verksamhetsområde existerande nätverk, vilka kan möta angrepp som riktar sig mot dessa områden. Ett ständigt närvarande hot är det som kommer från underrättelseverksamhet riktad mot Sverige och svenska intressen. Den nya informationstekniken har inneburit att ytterligare möjligheter att tillskansa sig information genom både öppen och hemlig (illegal) verksamhet har skapats. IT-relaterade hot mot Sverige och svenska intressen skulle kunna uppstå mycket snabbt t.ex. genom Sveriges deltagande i internationellt arbete. En annan anledning skulle antingen kunna vara att Sverige uppfattas som fristad för utländska grupper som är inblandade i konflikter eller att deras informationssystem finns i Sverige

11.4.3 Nationella initiativ i andra länder inom informationssäkerhetsområdet

Allt fler länder börjar betrakta skydd av samhällsviktig infrastruktur och informationssäkerhet så som skydd mot informationsoperationer ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv och majoriteten av västvärldens länder har upprättat, eller har långtgående planer på att upprätta, nationella funktioner för dessa ändamål. Denna utveckling sprider sig i snabb takt till andra delar av världen.

Det ledande landet på området är USA. Utvecklingen i USA är sedan den 11 september 2001 starkt präglad av antiterroriståtgärder. Terroristattacken innebar emellertid ingen inriktningsförändring av amerikansk policy utan snarare en katalysator till den tidigare utvecklingen av konceptet "homeland security".

Det nordamerikanska samarbetet mellan USA och Kanada samt Australien har ytterligare fördjupas. Europeiska unionen och

sydostasiatiska ASEAN börjar bli mer samlade aktörer på arenan. Regioner som Mellanöstern och Latinamerika ser gemensamma säkerhetsproblem och börjar formera samarbeten i större utsträckning. Den enda världsregion som ännu inte har visat några tecken på internationell utveckling av dessa frågor är Afrika söder om Sahara.

Även då EU ännu inte på allvar har börjat behandla informationssäkerhetsfrågor utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv börjar Unionen bli en alltmer samlad aktör på området. De frågor som har behandlats har främst rört sig om legala och tekniska frågor inom den mellanstatliga tredje pelaren.

12 Sveriges säkerhetspolitiska samarbete

Försvarsberedningen har i sin rapport Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet Ds 2001:14, redogjort för sin syn på internationellt säkerhetspolitiskt samarbete och uppdelningen i huvudområdena säkerhetsfrämjande samarbete, fredsfrämjande och humanitär verksamhet samt ömsesidiga säkerhetsgarantier. Det finns dock anledning att återkomma till området även i denna rapport för att beskriva Sveriges samarbeten inom området i ljuset av dagens situation i internationellt säkerhetssamarbete. I kapitlet behandlas de olika samarbetsformerna integrerat i beskrivningen av Sveriges förhållande till olika internationella organisationer eller mer specifika geografiska områden. Svenskt deltagande i fredsfrämjande verksamhet – med särskild tonvikt på den militära delen av denna - behandlas inledningsvis i ett separat avsnitt mot bakgrund av den särställning verksamheten intar med avseende på Försvarsmaktens roll för det svenska deltagandet i internationella insatser.

12.1 Svenskt deltagande i internationell fredsfrämjande verksamhet

Samarbetet på det internationella säkerhetspolitiska området är för svensk del djupt etablerat och bedrivs i överensstämmelse med vår militära alliansfrihet. Sverige är verksamt inom en rad olika former av internationellt säkerhetspolitiskt samarbete. FN har det grundläggande ansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Sverige har medverkat i fredsfrämjande insatser genom FN alltsedan dess bildande. Denna medverkan fortsätter. Efterhand har även ett antal andra samarbetsformer utvecklats. Till dessa hör samarbeten inom bl.a. EU, OSSE, Nato/PFF och den nordiska kretsen.

För svensk del är medverkan i internationell fredsfrämjande verksamhet en viktig del av säkerhets-, utrikes- och försvarspolitiken. Genom att delta i insatser inom FN:s, EU:s, OSSE:s och Natos ram utvecklas vår förmåga till samverkan i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Sverige bidrar i dag med olika kategorier av personal, såväl militär trupp, polispersonal som civil personal. Det gäller insatser med mandat från FN eller OSSE, insatser under ledning av EU eller Nato samt insatser genomförda av en koalition av stater. Trenden under senare år har varit att en allt större andel av de fredsfrämjande insatserna i Europa utförts av regionala organisationer, oftast efter uttryckligt mandat från FN eller baserat på FN-resolutioner. Därav följer att cirka 90 % av den svenska militära utlandsstyrkan i dagsläget tjänstgör i de Nato-ledda operationerna på Balkan, varav den helt övervägande delen i KFOR. I bilaga 6 återfinns Sveriges samlade anmälan av förband m.m. till samtliga aktuella styrkeregister.

Fredsfrämjande och humanitära insatser ger kunskap och erfarenheter som är värdefulla för Försvarsmaktens utveckling. Därtill stärker internationella insatser den egna säkerheten och nationella försvarsförmågan. Till de säkerhetspolitiska skälen för ett svenskt deltagande i denna typ av insatser räknas också Sveriges vilja att få genomslag för våra värderingar och intressen i de olika organ där Sverige deltar, framför allt FN, EU, OSSE och Nato/PFF. Genom att lämna bidrag och samverka med andra länder kan Sverige spela en viktig roll och uppnå trovärdighet i det internationella samarbetet.

Utöver det säkerhetspolitiska samarbete som sker inom det multilaterala formatet har det vuxit fram ett behov av att samarbeta bilateralt på vissa områden med några länder som har en högt utvecklad förmåga inom olika områden som är av intresse för Sverige och den svenska Försvarsmakten. Dessa länder är framför allt USA, Storbritannien, Tyskland och Frankrike. Det bilaterala samarbetet med dessa länder medger en snabbare och mer riktad uppbyggnad av efterfrågad förmåga, inte minst förmåga till interoperabilitet hos de svenska förband som anmälts eller avses anmälas till olika styrkeregister. Ett praktiskt samarbete i övningsform har därför genomförts på områden som ubåtsräddning, flygspaning, motmedel liksom olika övningsmoment ingående i en fredsfrämjande operation med

deltagande av marina förband. Inom materielområdet förekommer ett omfattande bilateralt samarbete med framför allt USA och Storbritannien, men även övriga länder inom LoI-kretsen (Sverige, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Italien och Spanien). Ett stort samarbetsprojekt pågår med Storbritannien kring utveckling och försäljning av JAS Gripen inom konsortiet Gripen International.

12.2 Svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser

Sveriges deltagande i internationell fredsfrämjande verksamhet har under 1990-talet i huvudsak utgjorts av bl.a. en mekaniserad skyttebataljon på västra Balkan (först i Bosnien och nu i Kosovo), militärobservatörer till FN:s missioner, samt civil personal. Bataljonens totala styrka har varierat över tiden, men i början av 1990-talet uppgick Sveriges totala deltagande i fredsfrämjande insatser som mest till cirka 2500 personer. I dagsläget är siffran mellan 800 och 900 personer, vartill skall läggas de 40-50 svenska officerare som på årsbasis tjänstgör som militära instruktörer i Estland, Lettland och Litauen med anledning av det svenska säkerhetsfrämjande samarbetet med dessa länder. Därutöver bidrar, alternativt har Sverige bidragit med mindre förbandsenheter till olika fredsfrämjande insatser världen över, exempelvis ett mekaniserat kompani i Kosovo som förstärkning till KFOR-bataljonen, en minröjningspluton i Mellanöstern samt med en underrättelsepluton i Afghanistan. Motsvarande siffra för Finland var i juni 2002 totalt lite drygt 1 000 personer och för Danmark i november 2002 drygt 1200 personer i olika typer av internationella krishanteringsinsatser.

I takt med att situationen på Balkan stabiliseras, tyder mycket på att en större andel av framtida krishanteringsinsatser kommer att utföras utanför Europa. Som exempel på detta kan nämnas ISAF i Afghanistan, men även en rad insatser i Afrika som kan bli aktuella. En tydlig svensk ambition är att EU:s nya krishanteringsförmåga också skall kunna ställas till FN:s förfogande för insatser utanför Europa. Detta utgör följaktligen även en viktig planeringsförutsättning för de förband Sverige anmält till EU:s styrkeregister. Successivt kommer EU:s möjligheter att utföra även mer omfattande och komplexa militära krishanteringsinsatser att öka, även på stort avstånd från Europa. Natos engagemang i fredsfrämjande insatser kommer i takt med den förändring av

alliansens inriktning och förmåga som beslutades i Prag hösten 2002 att erhålla en global prägel och partnerländer som Sverige kan komma att inbjudas att delta i sådana insatser, i likhet med vad som är fallet i de nuvarande Balkan-insatserna. Flera EU- och Nato-medlemsstater har mot denna bakgrund tonat ned eller helt slopat tidigare uttalade geografiska begränsningar för deltagande i internationell fredsfrämjande verksamhet. Den svenska riksdagen fattade på mycket kort tid beslut om att delta med en underrättelsepluton för spaningsuppgifter i den fredsfrämjande operation (ISAF) som upprättades i Afghanistan efter beslut i FN:s säkerhetsråd den 20 december 2001. I dag har det svenska deltagandet ändrat karaktär till att omfatta en enhet för civil-militär samverkan, men genom Riksdagens beslut visades tydligt Sveriges vilja att framgent dela ansvaret även för svårare operationer utanför Europa.

12.2.1 Legala förutsättningar för deltagande med väpnad styrka utomlands i fredsfrämjande verksamhet

De legala förutsättningarna för svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser återfinns i huvudsak i 10 kap. 9 § regeringsformen (RF) samt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet och lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Regleringen i RF innebär att det ytterst är Sveriges Riksdag som beslutar om deltagande med svensk väpnad styrka i fredsfrämjande insatser utomlands såvida inte annat medgivits i lag eller skyldighet som framgår av internationell överenskommelse eller förpliktelse godkänd av Riksdagen föreligger. Genom de två lagarna om utbildning för fredsfrämjande verksamhet respektive tjänstgöring utomlands med väpnad styrka, har riksdagen bemyndigat regeringen att under vissa omständigheter fatta beslut om deltagande. Regeringen kan besluta om att sända väpnad styrka utomlands för deltagande i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete samt för tjänstgöring i fredsbevarande insatser på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av OSSE. I samtliga fall som inte är att hänföra till området för de två ovan beskrivna undantagen, måste således Riksdagen fatta beslut om deltagande i utbildning eller tjänstgöring med väpnad styrka utomlands. Riksdagen har därför att fatta beslut bl.a. vid deltagande med väpnad styrka i all form av fredsfrämjande verksamhet utomlands

som sker efter beslut av EU och Nato. Deltagande i fredsframtvängande insatser grundade på s.k. kapitel VII-mandat i FN-stadgan måste alltid beslutas av Riksdagen oavsett under vilken ledning insatsen är tänkt att ske.

Såväl fredsbevarande som fredsframtvängande insatser där intresse finns av att Sverige deltar med väpnad styrka, sker i dag till stor del under ledning av Nato och i en nära framtid sannolikt även under ledning av EU. Denna trend vad avser utförande av fredsfrämjande verksamhet med främst militära medel har under en följd av år visat sig stadigt uppåtgående. Regeringen kan i dag med stöd i lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands fatta beslut om att Sverige skall delta med väpnad styrka i en fredsbevarande insats på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av OSSE. Den ökade efterfrågan på möjlighet att bidra med snabbinsatsförband kan komma att ge upphov till nya frågeställningar kring utformningen av de legala förutsättningarna för svenskt deltagande med väpnad styrka utomlands i fredsfrämjande verksamhet.

12.3 Förenta Nationerna

I kraft av sitt stadgeenliga ansvar för internationell fred och säkerhet har FN en huvudroll i det internationella samfundets fredsfrämjande verksamhet. Den s.k. Brahimirapporten efterlyste fler FN-insatser med robust mandat (kapitel VII), bl.a. i syfte att FN-trupp skall vara utrustad, övad och förberedd för att kunna ingripa och hindra t.ex. folkmord och andra grava brott mot folkrätten. Detta nödvändiggör en rollfördelning innebärande ett större mått av samverkan mellan FN, regionala organisationer och frivilliga koalitioner, vilket också ligger i linje med FN-stadgans bestämmelser i kapitel VIII.

12.3.1 Sverige och FN

Sedan FN:s första fredsbevarande mission har Sverige bidragit med personal och drygt 80 000 svenskar beräknas genom åren ha deltagit i olika fredsfrämjande insatser. Det råder en mycket stark uppslutning kring ett fortsatt svenskt engagemang, även globalt, för fred och säkerhet såväl från de politiska partierna, som bland svenska folket. Riksdagen har givit uttryck för att Sverige skall ha

beredskap för deltagande i olika typer av fredsfrämjande insatser med bred geografisk spridning. I takt med den ökade internationaliseringen har vikten av ett globalt engagemang ökat ytterligare. Riksdagen har beslutat att den svenska försvarsmaktens förmåga till deltagande i internationella insatser skall öka.

Till FN:s fredsfrämjande insatser bidrar Sverige med såväl finansiella som personella resurser. Stora kontantbidrag ges till pågående insatser samtidigt som drygt 30 svenska militärobservatörer deltar i sammanlagt tio olika FN-ledda missioner.

På senare år har antalet internationella insatser i vilka Sverige deltar men som inte leds direkt av FN ökat. Insatserna grundas i allmänhet på ett mandat från FN:s säkerhetsråd men leds av t.ex. EU eller Nato. De mest framträdande med ett omfattande svenskt deltagande är insatserna på Balkan sedan cirka tio år tillbaka. Totalt deltar Sverige i dag i ett tjugotal olika fredsfrämjande insatser världen över. Deltagandet i flertalet av dessa utgörs dock av mindre komponenter, ibland endast några få personer i stabs- eller observationsfunktioner.

Sverige har en uttalad vilja att efter beslut av FN:s säkerhetsråd medverka i hela skalan av fredsfrämjande insatser, inklusive fredsframtvängande insatser. Detta skall främst ske i Europa och dess närhet, men målsättningen är att detta skall kunna ske även globalt. I linje med denna ambition har vi anmält ett brett spektrum av olika kvalificerade förbandsenheter ur armén, marinen och flygvapnet till de olika styrkeregister som upprättats inom FN, EU och Nato. Dessa åtaganden återspeglar i konkreta termer och resurser vår vilja att dela ansvaret för global fred och säkerhet. Den utveckling som sker i synen på vad som är folkrättsligt möjligt avseende grunden för att genomföra fredsfrämjande insatser, t.ex. diskussionen kring humanitär intervention för att värna individens säkerhet i allt högre utsträckning, medför ett behov av förnyad diskussion om vilken typ av insatser som det internationella samfundet och därmed även Sverige bör åta sig att genomföra.

12.3.2 Shirbrig

Det finns inom FN ett behov av snabbt tillgängliga militära enheter som kan sättas in 30 dagar efter beslut i säkerhetsrådet och inom 90 dagar när det gäller mer komplexa operationer.

De nordiska länderna har varit drivande i arbetet med att förstärka FN:s snabbinsatsförmåga. Detta har bl. a skett genom etablerandet av Shirbrig (The Multinational Stand-by High Readiness Brigade for UN operations), som är en multinationell snabbinsatsstyrka avsedd för fredsbevarande - ej fredsframtvingande - operationer med 15 medlemsländer. Diskussioner förs dock inom Shirbrig:s styrkommitté om att kunna använda Shirbrig även för vissa typer av fredsframtvingande insatser. Shirbrig är en samarbetsmekanism som syftar till att kunna ställa ett brigadförband, inklusive ledningsresurser, till FN:s förfogande inom 15-30 dagar efter nationella beslut. Tanken är att Shirbrig ska vara insatt i högst sex månader, varpå en reguljär FN-styrka ska kunna ta över.

Brahimirapportens uppmaning till FN:s medlemsstater att tillsammans skapa samtränade militära enheter av brigadstorlek är inte enbart ett resultat av FN:s behov av snabbinsatsförband. Brigaderna bidrar även till att en viktig ledningsstruktur tillhandahålls. Ur ett FN-perspektiv är således en av Shirbrig:s stora fördelar vid sidan av snabbinsatsförmågan det stående planelement som upprättats utanför Köpenhamn i Danmark. Just stabelementet visade sig användbart vid den FN-ledda fredsbevarande insatsen UNMEE i Etiopen/Eritrea under första halvåret 2001.

Shirbrig är inte ett stående förband utan varje anmäld enhet, ofta anmäld även till andra styrkeregister, ställs till Shirbrig:s förfogande efter nationellt beslut i det bidragande landet. Beslut om deltagande i insats fattas från fall till fall, vilket gör att det inte finns någon garanti för att hela brigaden kan sättas in i en given insats.

12.3.3 Utvecklingen av FN:s förmåga

Inom ledningsområdet försöker FN utveckla sin operativa förmåga genom att DPKO fokuserar på att identifiera nyckelpersoner som med 7-14 dagars beredskap kan etablera ett högkvarter.

Möjligheten att ställa Shirbrig:s planeringselement till FN:s förfogande diskuteras inom ramen för detta sammanhang. Enighet i denna fråga har dock ännu inte kunnat nås mellan Shirbrig:s medlemsländer.

Vidare identifierade Brahimirapporten behovet av att upprätta ett särskilt sekretariat för att möjliggöra strategisk omvärldsanalys i både ett kort och långt perspektiv: "Information and Strategic Analysis Secretariat" (EISAS). Diskussioner pågår dock mellan FN:s medlemsländer om behovet av ett dylikt sekretariat, varför frågan än så länge är vilande. I sammanhanget kan även nämnas det koncept med en "Integrated Mission Task Force" (IMTF) som bl.a. användes för upprättandet av ISAF i Afghanistan. IMTF-konceptet innebär att nödvändig kompetens dras ihop från FN:s samtliga avdelningar för att arbeta i en samlad struktur inför och under en specifik insats.

Det finns även ett starkt behov av att förstärka generalsekreterarens förmåga att hantera politiska frågor innefattande analys, konfliktförebyggande, fredsbyggande, politiska missioner, vilka är frågor som traditionellt hanteras inom DPA. En förstärkning av resurserna har dock ännu inte kunnat genomföras.

12.4 Europeiska unionen

12.4.1 Sverige och EU:s krishanteringsförmåga

Sverige deltar fullt ut i Europeiska unionens samarbete för att etablera en krishanteringsförmåga inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Ett aktivt deltagande i samarbetet kring EU:s krishanteringsförmåga innebär att Sverige även förväntas bidra med resurser för internationell krishantering när kriser utbryter och EU förväntas agera. En rimlig följd av detta är att ett större politiskt ansvar kommer att vila på Sverige inför beslut om EU-ledda krishanteringsinsatser än vad som tidigare varit fallet i fråga om deltagande i FN-missioner och vid Nato-ledda krishanteringsinsatser. Själva medlemskapet i EU tillför en bredare politisk dimension till hur Sverige väljer att agera i en

situation som medlemsstaterna gemensamt har att hantera. Beslut om att delta eller inte delta i en krishanteringsinsats kan påverka övriga medlemsstaters syn på vårt agerande även inom andra områden av EU-samarbetet. Ett deltagande i en EU-ledd krishanteringsinsats ställer krav inte bara på initial förmåga att ställa civila eller militära resurser till EU:s förfogande utan även uthålligt över tiden vid längre insatser. Den minsta tidsperiod som planeringsförutsättningen i Headline Goal anger är en uthållighet på minst ett år. I flera tänkbara situationer där EU kan förväntas agera kommer tidshorisonten vara betydligt längre än så.

Ett mervärde med EU:s krishanteringsförmåga är den förberedda och organiserade tillgången till ett brett spektrum av krishanteringsinstrument. Därvidlag har behovet av koordinering mellan olika instrument på alla nivåer i Bryssel och i fält under olika faser av krishantering (planering och genomförande) alltmer blivit en central fråga inom ramen för uppbyggnaden av ESFP. Vid EU:s första krishanteringsövning i juni 2002 var medlemsstaterna eniga om behovet av förbättrad koordinering såväl inom rådsstrukturen som mellan Rådet och Kommissionen. Förutom pågående förhandlingar om en rad tekniska och praktiska frågor avseende koordinering diskuteras även institutionella aspekter av koordinering mellan olika pelare inom ramen för Framtidskonvententets arbete. Dessa diskussioner förväntas återkomma vid nästa regeringskonferens år 2004. Sverige har aktivt verkat för att frågan om koordinering av EU:s krishanteringsinstrument sätts upp på EU:s dagordning. Sverige har därför ett särskilt intresse av att fortsatt konstruktivt bidra till en effektiv koordinering av krishanteringsinstrument i syfte att stärka ESFP inom ramen för GUSP.

12.4.2 Militär förmåga

Inom ramen för EU:s övergripande målsättning för militär förmåga som antogs i Helsingfors år 1999, Headline Goal, pågår arbetet med att identifiera och försäkra sig om att nödvändiga resurser i form av allt från strategisk ledningsförmåga till trupp på marken kan ställas till EU:s förfogande vid beslut om en EU-ledd krishanteringsinsats. Någon förutbestämd revisionstidpunkt för Headline Goal, som enligt beslutet i Helsingfors skall vara uppnått år 2003, existerar inte, men det är i dag ett allmänt antagande i

planeringsprocessen att Headline Goal kommer att förändras mot bakgrund av teknologisk utveckling, vidgade hotbilder och förändrade ambitioner.

De förband Sverige anmäler till EU:s krishantering inom olika områden kommer från samtliga stridskrafter. Varje förband är anmält mot bakgrund av de behov som finns angivna i Headline Goal. Sverige har anmält att i stort sett samma typer av militär förmåga kan ställas till såväl EU:s förfogande för internationell krishantering som till FN- eller Nato-ledd fredsfrämjande verksamhet. Även om Headline Goal skall vara uppnått år 2003, är samtliga medlemsstater i dag medvetna om att de s.k. kollektiva förmågor som parallellt med själva Headline Goal angavs i Helsingfors (främst förmåga till strategisk transport, underrättelse och ledning) fortsatt kommer att ha betydande brister.

Under överskådlig tid kommer trycket på EU:s nuvarande medlemsstater vara stort att bidra till ett avhjälpande av bristerna. Ambitionen är att EU under år 2003 dels skall nå det kvantitativa Headline Goal-målet, dels skall kunna lägga fram planer för hur de olika kvarstående bristområdena skall hanteras bortom år 2003. Olika möjligheter finns för att uppfylla denna ambition. Nya nationella och multinationella bidrag utifrån existerande resurser, vilket i varje fall interimistiskt kan täcka vissa brister, olika former av substitution med andra förmågor samt nya projekt för att ta fram nya förmågor är de mest troliga åtgärderna som behöver sättas in. Till detta kommer en diskussion om vem som skall göra vad och i vilket sammanhang.

Svenskt engagemang för bristtäckning

Arbetet med ECAP (European Capabilities Action Plan) som initierades i Laeken i december 2001 syftar till att behandla samtliga 40 identifierade bristområden inom både Headline Goal och de kollektiva förmågorna. ECAP-arbetet utförs i s.k. paneler enligt principen om "nedifrån-och-upp", dvs. initiativet till och ledningen av panelerna är deltagande medlemsstaters ansvar. Allt deltagande sker på frivillig grund. Sverige delar ledarskapet i två av totalt 18 paneler och deltar i nio panelers arbete. I respektive panel förutses expertis från olika berörda områden utnyttjas. ECAP-panelerna skall slutredovisa sitt arbete i mars 2003 och därefter åligger det medlemsstaterna att ensamma eller i grupp söka förverkliga de möjliga lösningar på bristerna som redovisats. Trycket på att uppnå

konkreta resultat redan under år 2003 är stort. Sverige är djupt engagerat i ambitionen att för EU:s militära krishanteringsförmåga utveckla och bidra med adekvata resurser. Sverige deltar även i de diskussioner om bl.a. finansierings- och forskningsfrågor som förs i samband med arbetet inom ECAP.

I samband med ECAP-panelernas arbete har de s.k. "National Armaments Directors" (NAD, i Sveriges fall motsvarande generaldirektören för Försvarets Materielverk) kommit att regelbundet mötas på informell basis. Det är ännu för tidigt att säga vilken roll NAD kommer att spela vad gäller medlemsstaternas åtaganden att täcka identifierade brister. Vissa medlemsländer önskar utvidga samarbetet kring försvarsmaterielfrågor inom ramen för EU, även om en rad olika fora redan existerar för olika delar av det europeiska försvarsmaterielsamarbetet, t.ex. LoI, WEAG, WEAO och OCCAR.

Inom ramen för Headline Goal pågår också ett arbete med att tydligare definiera och utveckla EU:s militära snabbinsatsförmåga. Det är ännu för tidigt att säga vilka effekter detta arbete kommer att få, men det reser frågeställningar även för svensk del avseende allt från möjligheten att fatta ett snabbt beslut om att delta i snabbinsatser till beredskapstid för enskilda förband. En sammanhängande fråga rör hanteringen av de kostnader som är förknippade med att hålla förband i hög beredskap. En i medlemsstatskretsen allmänt genomförd anmälan av specifika förband med hög beredskap skulle vara ett kvalitativt nytt steg i EU:s utveckling av den militära krishanteringsförmågan. Bred enighet synes finnas om vikten av att stärka EU:s förmåga till snabb insats, något som ofta är av avgörande betydelse för önskat resultat vid framför allt humanitära insatser och evakueringsoperationer.

Stabsrepresentationen utomlands

Utöver permanent representation vid EU:s militärkommitté och stabsnärvaro vid EU:s militära stab kommer beträffande EU-ledda militära krishanteringsinsatser de svenska kraven på insyn och deltagande att generera ett behov av egen förmåga att bidra till förberedelser, planering och genomförande av en insats. Efter hand bör svensk stabspersonal finnas tillgänglig med lämplig beredskap och utbildning för anmälda militära staber i EU:s styrkeregister, liksom relevanta Nato-staber som kan komma att beröras av EU-

ledda insatser. I dag innebär utvecklingen av EU:s militära krishanteringsförmåga ett behov av ett tiotal officerare inom EU:s strukturer. Antalet kan dock förutses komma att öka väsentligen, dels som följd av överenskommelsen mellan EU och Nato om utnyttjande av resurser för krishantering (Berlin +), dels för att bemanna de till EU anmälda staberna på olika nivå. Behovet av att avdela personal också från andra delar av totalförsvaret, inklusive Försvarsdepartementet, kommer sannolikt att öka.

12.4.3 Civil förmåga

På polisområdet har Sverige anmält ett bidrag om upp till 170 poliser till EU:s förmåga till krishantering. Upp till 50 av dessa poliser skall kunna vara på plats i ett krisområde inom 30 dagar. Vad gäller resurser på området för stärkande av rättsstaten har Sverige indikerat en ambition om att år 2003 kunna ställa upp med upp till 10 tjänstemän inom rättsområdet i krishanteringsinsatser. När det gäller resurser på området för räddningstjänst inom ramen för unionens krishantering har den svenska regeringen till EU anmält räddningstjänststyrkor om upp till 262 personer till unionens förmåga. På svensk sida har bl.a. anmälts resurser inom områdena brandbekämpning, sök- och räddningsfunktioner, transporter, logistiskt stöd och miljö.

12.5 Samarbetet inom OSSE

OSSE har genom sin vida medlemskrets, sin flexibla struktur och sin brett definierade syn på säkerhet goda förutsättningar att delta i det internationella säkerhetspolitiska samarbetet. Organisationens förmåga till snabba och anpassningsbara fältinsatser har blivit ett centralt inslag i europeisk säkerhetspolitik. OSSE har idag ett tjugotal fältinsatser av varierande storlek på Balkan, i Östeuropa, Södra Kaukasus samt Centralasien. Drygt 85 procent av organisationens budget för år 2002 avsattes för fältverksamheten. Missionernas mandat är utformade med hänsyn tagen till behovet och situationen i varje enskilt land.

Inom OSSE:s militär-politiska dimension arbetar Sverige aktivt med ett antal rustningskontrollinstrument, såsom Wiendokumentet 1999, Uppförandekoden om politiska och

militära aspekter på säkerhet, Open Skies-fördraget samt OSSE:s lätta vapen-dokument. Sverige gör särskilda ansträngningar för att i hela OSSE-området bidra till implementeringen av Uppförandekoden och Lätta vapen-dokumentet, som båda har en tydlig konfliktförebyggande funktion. Genom OSSE engagerar sig Sverige starkt för rustningskontroll, inklusive förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder.

Sverige deltar även aktivt i OSSE:s fältverksamhet. På Balkan finns svenska företrädare representerade i fältverksamheten i Bosnien, statsunionen Serbien och Montenegro, Kosovo, Kroatien och Makedonien. I Centralasien och Kaukasus deltar svenska befattningshavare i fältverksamheten i Uzbekistan och Georgien. Under år 2002 avsattes sammanlagt 42 miljoner kronor för personal till missioner och särskilda projekt relaterade till fältverksamheten inom OSSE.

Sverige håller en hög beredskap att snabbt kunna bidra med personal till OSSE:s fältverksamhet, såväl vad gäller befintliga missioner som eventuella nya insatser. Härvidlag är utvecklingen av OSSE:s mekanism för civila snabbinsatser på fältet (REACT) av stor betydelse. Sverige har anmält beredskap att ställa upp med upp till 40 personer inom ramen för REACT varav 35 avser expertis inom områdena mänskliga rättigheter, val, media, rättsväsende och demokratisering, tre civilpolis och två militärobservatörer. Även om inte möjligheten till OSSE-ledda fredsbevarande militära operationer utnyttjats under en längre tid, kvarstår beredskapen från svensk sida att delta också i den typen av verksamhet.

Sverige innehar för närvarande en betydelsefull post i OSSE:s konfliktförebyggande arbete genom Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter, HCNM. HCNM:s uppgift är att på ett tidigt stadium agera för att förhindra och förebygga spänningar som kan uppstå kring en minoritetssituation. Därigenom utgör HCNM ett opartiskt säkerhetspolitiskt instrument som skall söka främja dialog och nationella multietniska lösningar, samt integration och samförstånd.

12.6 Sveriges samarbete med Nato

12.6.1 Militärt samarbete

Kärnan i Sveriges samarbete med Nato är sedan år 1994 Partnerskap för Fred (PFF), övningsverksamheten inom PFF:s ram och den med Nato gemensamma försvarsplaneringsprocessen PARP. I praktisk krishantering samarbetar vi med Nato i de fredsfrämjande styrkorna i Bosnien (SFOR) och Kosovo (KFOR) som båda står under Nato-befäl och som är de enda militära krishanteringsoperationerna i Europa idag. Den yttre ramen för PFF-ländernas samarbete med Nato är EAPR. Som ett resultat av Natos utvidgningsbeslut, kan Nato komma att utvidgas till 26 medlemmar från maj 2004. EAPR är dock varken ett beslutande eller operativt organ. I den breda EAPR-kretsen förs en säkerhetspolitisk dialog mellan Nato och partnerländerna; den enda i sitt slag. Nato är motorn i EAPR-arbetet, Natos generalsekreterare är ordförande och Nato-sekretariatet upprätthåller även sekretariatsfunktionen i EAPR.

Sveriges samarbete med Nato inom ramen för EAPR och PFF är till övervägande del militärt men har även viktiga civila inslag som involverar flera svenska myndigheter. Det militära elementet i vårt samarbete med Nato är en förutsättning för internationaliseringen av Sveriges försvar och för våra förutsättningar att uppträda interoperabelt i fredsfrämjande verksamhet oavsett vem som leder dem (FN, EU, OSSE, Nato eller tillfälliga koalitioner). Svenskt engagemang i den försvarsplaneringsprocess som partnerländerna deltar i tillsammans med Nato (Planning and review process, PARP) inom ramen för EAPR samt i övningar som bedrivs inom PFF-samarbetet är viktiga komponenter i arbetet med att öka interoperabiliteten hos svenska militära förband och dess personal. Detta samarbete möjliggör för Sverige att ställa adekvat militär förmåga till förfogande för internationella krishanteringsinsatser under EU:s ledning. Sveriges och de övriga partnerländernas samarbete med Nato omfattar idag flertalet av de verksamheter som Nato bedriver för sina medlemsländer. Det för närvarande tyngsta samarbetsområdet består av vårt truppbidrag till KFOR i Kosovo. Erfarenheterna från Bosnien och Kosovo, samt arbetet med att utveckla interoperabilitet utgör en viktig grund för vårt

deltagande i uppbyggnaden av EU:s krishanteringsstyrka. Därtill kommer att den utbildning och övning för fredsfrämjande verksamhet som bedrivs inom PFF-samarbetet med andra EU-länder och/eller andra partnerländer, inklusive Ryssland, framgent kommer att vara av stor betydelse för ESFP:s operativa status, då EU inte förutsätts bedriva egna övningar på förbandsnivå.

Partnerskapsarbetet fick i och med besluten i Prag hösten 2002 en delvis ny inriktning. Ett resultat av de beslut som fattades är att samarbetet i framtiden kommer att breddas till fler områden. Ett särskilt program med stöd i EAPR-kretsen om partnerländernas samarbete med Nato ifråga om terrorism antogs av alliansens medlemsländer. De nya samarbetsformerna faller helt inom ramen för de överenskommelser som reglerar partnerskapet.

Natos medlemsländer har den yttersta beslutanderätten även för de beslut som berör EAPR-kretsens samarbete med alliansen. Eftersom Sverige inte är medlem i Nato saknas således möjlighet till ett direkt inflytande över besluten. I praktiken finns dock viss möjlighet att vinna såväl insyn som inflytande över pågående insatser i vilka vi själva bidrar substantiellt, såsom är fallet i Kosovo (KFOR) idag och tidigare även i Bosnien (SFOR). Den insyn och det inflytande eller deltagande i olika sammanhang som är av vikt för oss som truppbidragande land är dock begränsad till vad Nato i varje skede av en insats är beredda att erbjuda oss. Någon garanti för att vi uppnår samma grad av insyn och inflytande i andra insatser där vi kan ha ett intresse av att delta finns inte. Sverige och övriga partnerländer har förhandlat fram ett inflytandeavtal med Nato, det s.k. politiskt-militära ramavtalet (PMF). Det ingicks år 1999 och ger partnerländerna, under de villkor som gäller, en viss insyn och visst inflytande över beslutsprocessen i Nato i de sammanhang där vi är direkt involverade. Avtalet är inte tillräckligt i alla avseenden för att tillfredsställa det behov av information och möjlighet att påverka beslut inför och under en insats som kan var önskvärt för oss vid ett deltagande med egen trupp. I det dokument angående partnerskapsöversynen som antogs vid Nato- och EAPR-toppmötet i Prag utfäster sig dock de allierade att i samråd med partnerländerna fortsätta sina ansträngningar för att involvera partnerländerna i beslutsfattandet kring de aktiviteter där länderna deltar och bidrar.

12.6.2 Civilt samarbete

Nato har ett relativt omfattande civilt beredskapsarbete, vilket alltid varit en integrerad del av alliansens verksamhet. Genom EAPR/PFF-samarbetet medverkar Sverige aktivt i det civila arbetet inom ramen för bl.a. SCEPS och ett stort antal myndigheter är involverade. Sverige har personal sekonderad till EADRCC - Euro Atlantic Disaster Response Coordination Centre, som är en samordningscentral med kapacitet att koordinera resurser från samtliga 46 EAPR-länder för hjälp vid t.ex. naturkatastrofer eller större flyktingströmmar. En av EADRCCs viktigaste och mest konkreta uppgift är att arrangera civila räddningstjänstövningar. Hösten 2002 genomförde EADRCC en övning i Ryssland där internationell samverkan vid en stor kemisk olycka förorsakad av ett terroristangrepp övades. Sverige deltog i denna övning med såväl militär som civil personal.

Natos civila beredskapsarbete är till största delen öppet för deltagande från partnerländerna. Genom PFF-samarbetet deltar ett stort antal civila svenska myndigheter, bl.a. Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket, Banverket, Jordbruksverket, Socialstyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket i olika aktiviteter tillsammans med övriga partner- och Natoländer.

En svensk position i frågan om samarbete mellan organisationerna EU och Nato inom det civila området är under utveckling. Det har konstaterats att ett samarbete mellan EU och Nato/EAPR är möjligt, både inom och utom EU:s gränser. Det är i första hand fråga om områdena för katastrofverksamhet och skydd av civilbefolkningen mot attacker med massförstörelsevapen. Ett samarbete med Nato/EAPR-kretsen ger ett mervärde för EU dels för att det geografiska området blir brett, dels för att det finns omfattande erfarenheter inom Nato/EAPR på det civila området som bör komma EU till godo. Några områden har identifierats som lämpar sig väl för ett samarbete. Ett sådant är EU-kommissionens mekanism för samordning av räddningsinsatser och Natos EADRCC, ett annat är övningsområdet. Vad gäller frågan om Natos motpart i EU-strukturen finns det mycket som talar för att kontakter på sekretariatsnivå (kommissionen, rådssekretariatet och Nato-IS) skulle vara det lämpligaste, men pragmatiska lösningar kan komma att bli nödvändiga.

12.6.3 Den svenska militära alliansfriheten och samarbetet med Nato

Sverige vill utveckla sitt partnerskap med Nato på den militära alliansfrihetens grund. Riksdagen har lagt fast att vår militära alliansfrihet inte sätter några andra hinder för ett svenskt allsidigt och aktivt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete, än avtal om ömsesidigt stöd till försvar mot väpnat angrepp. Grundregeln om självdifferentiering i PFF-överenskommelsen är styrande för vårt samarbete med Nato. Detta innebär att nationella svenska beslut från fall till fall ligger till grund för vår samverkan. Deltagandet i EAPR och PFF medför för Sveriges del inget ansvar för de beslut som Nato fattar inom alliansen. Därav följer också att vi definitionsmässigt inte omfattas av någon del av alliansens åtaganden med hänvisning till ett solidariskt kollektivt självförsvar i enlighet med Washington-fördragets artikel 5.

12.6.4 Sverige och samarbetet EU - Nato

Till följd av EU:s beslut att upprätta en europeisk krishanteringsstyrka inom ramen för ESFP blev det angeläget för EU att för första gången också upprätta nära förbindelser med Nato på olika områden och nivåer. Genom EU-medlemskapet har Sverige därför fått en ny dimension i förhållandet till Nato, utöver den samarbetsrelation som partnerskapet medför sedan flera år tillbaka. Etableringen av EU:s krishanteringsstyrka underlättas av att EU får tillgång till vissa Nato-resurser, särskilt vad gäller insatsplanering för och ledning av krishanteringsinsatser. Syftet är dels att undvika kostsam dubblering av resurser och dels att upprätta ett politiskt samband mellan ESFP och Nato. Avtal härom har slutits mellan EU och Nato. Avsikten är att Nato-organen, särskilt SHAPE, skall utföra viss planering för EU:s räkning. Sverige, Finland, Irland och Österrike som är medlemmar av EU men inte av Nato har i en sådan situation behov av samma insyn och inflytande i Natos planeringsorgan som Natos egna medlemsländer. Risker att hamna i ett underläge när det gäller tidig information om och inflytande över Natos planering för EU:s ledda krishanteringsinsatser är annars uppenbar. Det gäller såväl operativ styrkeplanering som långsiktig försvarsplanering. Sveriges riksdag och regering har samma politiska ansvar för EU-ledda krishanteringsinsatser som övriga medlemsstater i EU och har

därför samma behov att kunna planera för och trygga säkerheten för den personal som ställs till EU:s förfogande.

Principen att inget land skall diskrimineras när det gäller insyn och inflytande i planering och genomförande av fredsfrämjande insatser är redan erkänd av EU, inklusive EU:s Natoländer. Den konkreta tillämpningen av denna princip är dock ännu inte fastlagd. Det inflytande Sverige och övriga militärt alliansfria EU-medlemsstater kan få i Nato när Nato genomför planering för EU bör skiljas från det inflytande vi har och kan få i Nato som partnerland. Det hindrar inte att de båda vägarna för insyn och inflytande kan vara ömsesidigt förstärkande.

Samarbetet mellan EU och Nato har betydelse för Sverige på en rad områden vid sidan av det militära området, som tills vidare är det enda som är reglerat i föreliggande avtal mellan de båda organisationerna. Inte bara EU utan även Nato bedriver civil beredskapsverksamhet. Samordningsfördelar dem emellan skulle kunna uppnås inom det civila området, i första hand för katastrofverksamhet och skydd av civilbefolkning. EU-arbetet skulle genom ett sådant samarbete få ett mervärde, dels för att det geografiska området blir bredare, dels för att det inom Nato/EAPR finns omfattande erfarenheter även inom området civil beredskapsverksamhet.

12.7 Nordiskt samarbete

Under 1990-talet har det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet utvecklats och fördjupats mellan de nordiska länderna. Även om de nordiska länderna har valt olika organisatoriska säkerhetspolitiska lösningar finns likartade utgångspunkter och intressen i många säkerhetspolitiska frågor. De olika säkerhetspolitiska lösningar som valts hindrar inte ett omfattande säkerhetspolitiskt samarbete länderna emellan. Ofta står de nordiska länderna inför liknande utmaningar eller frågor att lösa. Det är då värdefullt att kunna jämföra och ta del av varandras erfarenheter och syn på hur utmaningarna angrips på bästa sätt. Både Sverige och övriga Norden har mycket att vinna på att åstadkomma effektiva samverkanslösningar. Detta gäller både konkret samarbete gällande t.ex. samordning kring fredsfrämjande

insatser samt nordiskt gemensamt agerande inom större sammanhang, såsom t.ex. i EU-arbetet.

En viktig del av det utvecklade nordiska samarbetet är det omfattande erfarenhetsutbyte som sker på ett stort antal områden.

12.7.1 Bilateralt samarbete

Sverige har sedan lång tid tillbaka ett utvecklat bilateralt praktiskt samarbete på försvarets område med de nordiska länderna Danmark, Norge och Finland. På områden som sjö- respektive flygsäkerhet, ubåtsräddning och försvarsmaterielutveckling har det bilaterala samarbetet verksamt bidragit till ömsesidiga höjningar av berörda förbands förmåga och beredskap. På senare tid har utbildning och övning inom ramen för fredsfrämjande verksamheten ytterligare förstärkt det gynnsamma utfallet av det bilaterala samarbetet.

Det säkerhetspolitiska samarbetet med Finland är av särskild betydelse. Exempel på det goda samarbetet mellan Sverige och Finland är de gemensamma initiativ i EAPR som lades fram i november 2001 beträffande åtgärder mot terrorism i kombination med förslaget från mars 2002 beträffande utveckling av EAPR/PFF.

12.7.2 Multilateralt samarbete

Sedan år 1997 diskuteras säkerhetspolitiska frågor vid Nordiska rådets sessioner. Det tar sig bl.a. uttryck i att de nordiska utrikes- och försvarsministrarna lämnar gemensamma redogörelser vid sessionerna och deltar i debatten. År 2000 beslöt Nordiska Rådet även att tillsätta en arbetsgrupp för konfliktförebyggande och civil krishantering i Europa.

Nordcaps och fredsfrämjande verksamhet

Inom det militära området utgörs kärnan i det nordiska försvarsrelaterade samarbetet av verksamheten på det fredsfrämjande området inom samarbetsstrukturen Nordcaps (Nordic coordinated arrangement for military peace support). Under våren 2002 har övergripande ramdokument för samarbetet

utarbetats och undertecknats. Dessutom har en överenskommelse rörande samarbete mellan Nordcaps-länderna och Storbritannien utarbetats och undertecknats. Fortsatt arbete har genomförts inom Nordcaps med att få till stånd en multinationell krishanteringsstyrka, upp till en brigads storlek, som skall vara operativ under år 2003. Under år 2002 organiserades en kader, Nucleus Staff, ur brigadstaben för att utveckla brigadens arbetsmetoder och planeringsförmåga. Inledningsvis lokaliserades kaderstaben till Finland. Sverige och Finland deklarerade under 2001-års kapacitetskonferens inom EU sin avsikt att ställa nationella resurser, anmälda till Nordcaps styrkeregister, till EU:s förfogande för militär krishantering.

De nordiska länderna samarbetar kring truppinsatserna på Balkan. Det gäller främst de operativa insatserna i Kosovo där Sverige, Norge och Finland ingår i samma brigadområde. Gemensamt undersöks möjligheterna för ett utökat nordiskt samarbete inom ramen för den pågående omstruktureringen av KFOR. De nordiska ländernas logistikenheter är samlokaliserade i Makedonien och ett nära samarbete har etablerats dem emellan.

Samordning har även genomförts av de nordiska bidragen till den multinationella säkerhetsstyrkan (ISAF) i Afghanistan. Samordning har hittills främst skett inom områdena logistik och transporter. En gemensam transportledning har upprättats i Norge. Därutöver är ett samarbete mellan svenska och finska CIMIC-enheter inom ramen för ISAF under utveckling.

För att ytterligare förbättra möjligheterna till nordisk samordning i samband med krishanteringsinsatser har inom ramen för samarbetet inom Nordcaps på norskt initiativ även tagits fram en lista på särskild förmåga i olika avseenden i syfte att:

- Utveckla och utöka nordiskt samarbete inom området militär krishantering
- Skapa kostnadseffektiva styrkor för militär krishantering
- Utveckla snabbinsatsförmåga för tidsbegränsade insatser

Särskild förmåga inom ett område kan bestå av ett förband, personal eller en förmåga för att kunna lösa specifika funktioner inom ramen för fredsfrämjande insatser.

Vidare pågår för närvarande arbetet med att inom ramen för det norska ordförandeskapet slutföra arbetet med ett vilande "Memorandum of Understanding" mellan Nordcaps-länderna och Storbritannien. Dokumentet skall kunna utgöra bas för att underlätta och förkorta förberedelsetiden inför beslut om en gemensam militär krishanteringsinsats.

Sverige övertog ordförandeskapet i Nordcaps den 1 januari 2003. Två principiella vägvalsfrågor identifierades i samband med övertagandet. Dessa kan sammanfattas i begreppen diversifiering och fördjupning. Diversifiering omfattar dels ambitioner att utveckla en policy för samarbete med andra länder utanför den nordiska kretsen, dels intern diversifiering. Den interna diversifieringen omfattar en utvidgning av samarbetet till nya områden. Ovan nämnda norska initiativ avseende samordning av särskild förmåga inom olika områden utgör ett exempel på något som skulle kunna bli en intern diversifiering. Fördjupning omfattar som första steg en konsolidering så att politiskt överenskomna ambitioner realiserar och i ett andra steg fördjupas samarbetet inom några redan "pågående" områden.

Oavsett vägval är en grundläggande förutsättning för arbetet framöver att en gemensam uppfattning om ambitionsnivåer kan nås.

Nordic Peace

Sommaren 2002 genomfördes den årliga övningen Nordic Peace för femte gången. Nordic Peace är en övning i PFF:s anda med det övergripande syftet att vidareutveckla de nordiska ländernas och andra länders förmåga att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Under övningen i Sverige år 2002 lades särskild fokus vid civil-militär samverkan, med deltagande av civila myndigheter från de nordiska länderna.

Handlingsplan för nordiskt försvarsmiljösamarbete

Sedan hösten 1997 finns ett handlingsprogram för nordiskt försvarsmiljösamarbete. Samarbetet fortsätter och har under år 2001 delvis kommit att avse gemensamma nordiska uppfattningar i Östersjö- och EU-sammanhang.

Nordiskt försvarsmaterielsamarbete

Arbetet under det nordiska ramavtalet om försvarsmaterielsamarbete har varit fortsatt intensivt. Under år 2001 fattade Sverige, Norge och Finland beslut om gemensam anskaffning av ett medeltungt helikoptersystem. Helikoptersamarbetet mellan Sverige, Finland och Norge kommer nu att fortsätta i första hand vad beträffar utbildnings- och logistikfrågor.

Sedan några år pågår ett samarbete om en gemensam utveckling av ubåtar, det s.k. Vikingprojektet. Även inom andra materielområden pågår gemensamma projekt, såväl på multilateral som på bilateral basis.

I juni månad 2001 undertecknade försvarsministrarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige ett nordiskt avtal om stöd till industrisamarbete på försvarsmaterielområdet. Avtalet godkändes av riksdagen i december 2001 och ratificerades därefter.

Civilt samarbete

Mellan civila myndigheter i de nordiska länderna pågår ett regelbundet samarbete inom olika civila områden. Nordiska orienteringsmöten med informationsutbyte om nyheter och förändringar inom respektive lands civila försvar och på krishanteringsområdet genomförs ett par gånger per år. Norge och Sverige har ingått ett bilateralt krishandels- och krissamarbetsavtal sedan flera år. Vidare finns ett svensk-finskt avtal om ekonomiskt samarbete i internationella krissituationer.

Hösten 2001 genomfördes övningen Barents Rescue, en civil övning i PFF:s anda med deltagande länder från Barentsregionen och där Räddningsverket var huvudansvarig svensk myndighet för övningen. Syftet med Barents Rescue var att förbättra förmågan att samverka civilt-militärt såväl nationellt som internationellt, inte minst avseende samordning och ledning av insatser vid stora olyckor.

12.8 Det säkerhetsfrämjande samarbetet med Estland, Lettland och Litauen

Sveriges säkerhetsfrämjande samarbete inom försvarsområdet med Estland, Lettland och Litauen påbörjades år 1992. Tillsammans med de övriga nordiska länderna har svenskt engagemang i utvecklingen av demokratiska försvarsstrukturer i Estland, Lettland och Litauen intensifierats under senare år. Genom såväl bilaterala samarbetsprogram som deltagande i Östersjöstaternas råd stödjer de nordiska länderna aktivt ett stärkande av Estlands, Lettlands och Litauens försvarsförmåga i syfte att stärka ländernas suveränitet och självständiga säkerhet.

Säkerheten i Nordeuropa kan inte skiljas från säkerheten i hela det euroatlantiska området. Ett tydligt amerikanskt engagemang i Östersjöområdet har därför alltid utgjort ett grundläggande nordiskt intresse. Länder utanför den nordiska kretsen som lämnar ett betydelsefullt stöd till de baltiska länderna såväl bilateralt som genom de multilaterala projekten är förutom USA även Tyskland, Storbritannien och Schweiz.

Huvudsyftet med det s.k. säkerhetsfrämjande samarbetet är att främja stabilitet och säkerhet i närområdet. Det operationaliseras bland annat genom stöd till uppbyggnaden av säkerhetspolitisk kompetens i de mottagande länderna, bidrag till stärkandet av ländernas förmåga på polis-, tull-, gränsbevaknings- och räddningstjänstområdena, stöd till utvecklingen av försvarsmakter under demokratisk kontroll samt förmåga att delta i fredsfrämjande verksamhet. Under senare år har även försvarsmiljöstöd blivit en betydelsefull komponent i det säkerhetsfrämjande stödet. Stödet avser främst olika former av kunskapsöverföring och institutionsuppbyggnad (utbildning och rådgivning), men omfattar även materielstöd. Det stöd i olika former som lämnas inom ramen för samarbetet är utformat så att det på sikt skall främja en övergång till ett reguljärt grannlandssamarbete.

Huvuddelen av det säkerhetsfrämjande stödet har lämnats till Estland, Lettland och Litauen, men insatser görs även i Ryssland. Inom försvarsområdet är det främst utvecklingen av försvarsmakter under demokratisk kontroll, stärkandet av kompetens inom fredsfrämjande verksamhet och försvarsmiljöfrågor som torde vara föremål för fortsatt svenskt engagemang.

Det säkerhetsfrämjande samarbetet tillsammans med kandidatlandsstödet för ett EU-medlemskap för Estland, Lettland och Litauen har resulterat i ett förtroendefullt samarbete. I och med Estlands, Lettlands och Litauens inbjudan till att bli medlemmar i Nato kan utformningen av det svenska samarbetet med dessa stater komma att ändras i linje med staternas egna behov och prioriteringar. Sveriges strävan är att samarbetet med Estland, Lettland och Litauen i förlängningen även på försvarsområdet skall utvecklas till ett nära och brett grannlandssamarbete av liknande karaktär som det vi har med de nordiska länderna.

12.8.1 Samarbetsområden

Säkerhetspolitisk kompetens

Uppbyggnaden av säkerhetspolitisk kompetens syftade ursprungligen till att utveckla Estlands, Lettlands och Litauens förmåga att agera internationellt. Med tiden har verksamheten alltmer inriktats på nationell säkerhetspolitisk kompetensuppbyggnad.

Demokratiskt totalförsvar

Ett viktigt mål har varit att bistå Estland, Lettland och Litauen i upprättandet av en långsiktig planering av de nationella försvarsmakterna med demokratisk kontroll och folklig förankring som grundläggande principer. Detta stöd har bidragit till att möjliggöra för dessa länder att nå sina egna säkerhetspolitiska mål.

Utbildning av officerare och annan militär personal från Estland, Lettland och Litauen har utgjort en betydande del av samarbetet. Genom avtal har officerare från dessa tre länder givits möjlighet till utbildning vid svenska militärhögskolor. Därutöver ges även svenskt stöd till dessa länders gemensamma försvarshögskola Baltdefcol i Tartu, Estland. Svenska officerare och civila föreläsare medverkar i utbildningen. Ytterligare ett område för stöd är utbildning inom militär krishantering. Sverige bidrar även med uppbyggande av system för mönstring och mobilisering av militär personal i Estland, Lettland och Litauen (Baltpers).

Utgångspunkten för det fortsatta stödet på Försvarsmaktens område är de årsplaner som sedan år 2000 årligen utarbetas i dialog

med de nationella försvarsmakterna i Estland, Lettland och Litauen. Årsplanerna grundas på respektive lands egna prioriteringar. Genom planerna skapas förutsättningar för ett mer långsiktigt och hållbart samarbete. Stödet omfattar såväl officersutbildning som överföring av materielsystem och omfattande utbildningsinsatser i samband härmed.

Civilt samarbete

På det civila området finns, utöver vad som tidigare nämnts, även samarbeten kring samordning och organisation, utbildning och övning, lagstiftningsfrågor, expertutbyten och forskning. Sedan år 1993 pågår ett brett samarbete mellan kommuner och regionala organ i Södermanlands län och Jelgavaregionen i Lettland, kring frågor om bl.a. demokrati, organisation på lokal och regional nivå, planering, drift och underhåll. Sedan år 1997 har arbetet koncentrerats kring kommunalteknisk försörjning.

Kustbevakningen har tecknat särskilda samarbetsprotokoll med sina respektive motsvarigheter i Estland, Lettland och Litauen. Inom området miljöräddningstjänst till sjöss medverkar Sverige genom Kustbevakningen i ett antal internationella samarbetsorgan. För östersjöområdet finns genom Helsingforskonventionen (HELCOM) ett etablerat samarbete mellan samtliga stater runt Östersjön. Kustbevakningen deltar i arbetet inom HELCOM RESPONSE. Arbetet har en operativ inriktning i syfte att tillförsäkra ett snabbt och effektivt nationellt och internationellt agerande i händelse av ett oljeutsläpp i Östersjön.

Sedan början av 1990-talet har Sverige lämnat både tekniskt och materiellt stöd till Estland, Lettland, Litauen och Ryssland. Kustbevakningen har bl.a. genomfört utbildningsprojekt med de ansvariga myndigheterna för miljöskydd till sjöss i Estland och Ryssland. Projektet har tillkommit på respektive lands begäran och finansierats av SIDA. Företrädare för Estland, Lettland och Litauen har inbjudits att studera hur den svenska Kustbevakningen arbetar och i maj 2002 överlämnades det svenska miljöskyddsfartyget KBV 003 som en del av svenskt stöd inom området till den estniska gränsbevakningen.

Inom ramen för gräns- och kustbevakningssamarbetet Baltic Sea Region Border Control Cooperation Conference pågår ett arbete med att ta fram ett IT-baserat kommunikationssystem. Ett

gemensamt system för sjöläges- och sjöövervakningsinformation avses utvecklas.

Frivilligverksamhet

Genom de svenska frivilliga försvarsorganisationerna stöds också frivillig försvarsverksamhet under demokratisk kontroll i Estland, Lettland, Litauen samt även i Polen och Ryssland. Stödet är en del i arbetet med att bidra till utvecklandet av det säkerhetskypande samarbetet i Central- och Östeuropa, främst i Östersjöregionen. Projekten inkluderar bland annat utbildning av instruktörer för räddningshund och eftersökshund, ungdomsutbyte och -läger, regional lottaverksamhet och föreningsteknik/ledarskap för kvinnor, fordonsinstruktörsutbildning, radiotrafikövningar, samt kompetensutveckling av lärare vid räddningstjänstskolor.

Materielstöd

Som en del av det ovan nämnda stödet har regeringen fattat beslut om riktlinjer för Försvarsmaktens planering av det säkerhetsfrämjande stödet till Estland, Lettland och Litauen under perioden 2000-2004. Stödet avser bland annat överföring av materiel till kompletta förband. Lettland beräknas under perioden tillföras materiel för fyra infanteribataljoner och ett ledningskompani. Estland och Litauen beräknas under perioden tillföras materiel för vardera tre infanteribataljoner och ett ledningskompani. Alla tre länderna beräknas dessutom under femårsperioden tillföras vardera materiel för två ingenjörskompanier jämte viss extra fältarbetsmateriel. Överföring av en luftvärnsbataljon till Lettland och två till Litauen har genomförts efter tidigare beslut av regeringen. Förutom förbandsenheter har en stor mängd armé-, flyg- och marinmateriel överförts.

Det säkerhetsfrämjande samarbetet går in en ny fas efter överföringen av materielen till de tio bataljonerna, sex ingenjörskompanierna och tre ledningskompanierna.

Fredsfrämjande insatser

Sverige har fram till och med år 2002 på detta område lämnat stöd till den baltiska bataljonen Baltbat, en fredsfrämjande bataljon med förmåga att delta i internationella fredsfrämjande insatser. Detta stöd har skett inom ramen för ett multilateralt samarbete där även Finland, Norge, Danmark, Storbritannien, USA, Tyskland,

Frankrike, Nederländerna och Schweiz deltagit. Stödet till Baltbat har också lämnats i utbildningssyfte för att främja deltagande i samarbete inom ramen för Partnerskap för fred. Delar av Baltbat har deltagit i internationell övningsverksamhet och internationella insatser tillsammans med Sverige och Danmark i Bosnien, samt med Norge i Libanon. Baltbat har en marin motsvarighet, den gemensamma sjöstyrkan Baltron, som också är ett multinationellt projekt med stöd från bl.a. Sverige. Som en del i uppbyggnaden av Baltron har Sverige ansvarat för genomförandet av ett flertal multilaterala minröjningsoperationer i farvattnen utanför Estland, Lettland och Litauen.

Det multilaterala stödet tenderar nu att minska och Estland, Lettland och Litauen förväntas successivt överta ett ökat projektansvar. I stället ökar andelen bilateralt samarbete med mottagarländernas nationella försvarsmakter.

Försvarsmiljö

Miljöinsatser i samband med militär verksamhet är av fortsatt betydelse, även som en del i utvecklandet av militära organisationer under demokratisk styrning och integrering av den militära verksamheten i det civila samhället. Sverige stödjer också tillsammans med USA ett regionalt utbildningscentrum i försvarsmiljöfrågor i Nemencine, Litauen.

Bilaga 1

Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)

När försvarsberedningen i början av mars 2003 avlämnar en säkerhetspolitisk rapport inför det kommande försvarsbeslutet hösten 2004, sker det i skuggan av ett överhängande hot om krig i Irak, som en följd av landets vägran att efterleva villkoren i en rad resolutioner, som antagits av FN:s säkerhetsråd sedan den 2 april 1991.

I allt väsentligt beskriver denna rapport en fortsatt mycket positiv utveckling av Sveriges säkerhetspolitiska miljö såväl i vårt närområde som i Europa som helhet. Jag delar därför den bedömning som görs i rapporten av vårt lands gynnsamma säkerhetspolitiska läge. Jag kan också konstatera att beredningen nu gör en mycket positiv värdering av betydelsen av den utveckling som EU och Nato genomgått som en följd av deras inre utveckling och yttre utvidgning – i särskilt hög grad när det gäller förhållandena i vårt närområde som t ex för våra baltiska grannar Estland, Lettland och Litauen. Detta kontrasterar på ett välgörande sätt mot den tveksamhet eller öppet kritiska hållning som kommit till uttryck inför denna utveckling i tidigare rapporter.

På liknande sätt har beredningen en benägenhet att återkommande uttrycka oro inför nya frågeställningar som utmanar den etablerade folkrätten, för att när framsteg sedan gjorts ändå ställa sig bakom dessa. Det finns en uppenbar risk för att Sverige med detta förhållningssätt väljer att enbart förhålla sig till det som sker framför att spela en mer aktiv roll i skapandet av de nya

gemensamma strukturer och regelverk som utgör grundval för vår framtida säkerhet.

Det är för tidigt att uttala sig med någon större träffsäkerhet om följderna av den pågående Irak-krisen, särskilt om Saddam Husseins vägran att efterleva FN:s villkor skulle leda till ett öppet krig. Ansvaret vilar stort på särskilt de fem permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet att värna FN:s legitimitet som världssamfundets främsta organ för internationell fred och säkerhet. Skilda intressen och maktpolitiska överväganden har under 90-talet blockerat FN från att leva upp till sina förpliktelser t ex på Västra Balkan. Det är allvarligt att Tyskland, Frankrike och Ryssland pga. egna intressen medverkar till att urholka kraften i den press FN sätter på Irak. Särskilt i beaktande av att regeringarna i dessa tre stater visat påfallande ointresse för att tillse att FN-sanktionerna mot Irak efterlevts de gångna tolv åren. Det är USA under president Bush som satt kraft bakom FN:s krav på att återuppta vapeninspektionerna.

Den är också för tidigt att uttala sig om effekterna för såväl det transatlantiska samarbetet som för strävandena att stärka EU:s roll i internationell krishantering. Ett Europa, som uppvisar allt djupare splittring och därmed allt mindre relevans i storpolitiken, kan komma att förpassa sig till en allt tydligare andraplansroll. Med EU:s och Natos utvidgning står dessa inför stora utmaningar. Tyskland och Frankrike har tagit på sig ett stort ansvar genom att så tydligt markera sina ambitioner att gå en egen väg, där nationella egenintressen väger tyngre än den europeiska solidariteten. Det innebär att dessa två stater, som mycket av det europeiska enandet kretsat kring de gångna femtio åren, nu kan komma att se sin roll i ett utvidgat EU undergrävd. Allvarligare är det om det medför en försvagning av EU:s egen utveckling och möjligheter att bidra till internationell krishantering i Europa och dess närområden.

Sverige och alliansfriheten

Sedan beredningens säkerhetspolitiska rapporter år 2001 har en ny formulering av den svenska säkerhetspolitiska doktrinen sett dagens ljus. Den kan i allt väsentligt ses som ett historiskt konstaterande. På samma sätt som den tidigare doktrinen inte hindrat vårt land från att ständigt anpassa sig till den faktiska

säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa sedan det kalla krigets slut, torde den nya inte heller ge någon som helst vägledning för vårt faktiska handlande framöver.

I själva verket är det en fundamental förändring av svensk säkerhetspolitik som ägt rum det senaste decenniet med Sveriges anslutning till EU, vårt deltagande i utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vårt allt närmare och integrerade samarbete med Nato i internationell krishantering och Sveriges aktiva deltagande i internationella operationer i Bosnien, Kosovo och Afghanistan. Det steget är i sak oerhört mycket större än det vore att idag välja fullt medlemskap också i Nato.

Den svenska alliansfriheten har för länge sedan spelat ut sin roll. Idag manifesteras den främst i att Sverige tvingas söka andra former för sin medverkan i beslutsprocessen inom Nato än att sitta med vid beslutsbordet. I takt med att Nato fortsätter att utvidgas och särskilt med det nya och nära samarbetet mellan Nato och Ryssland, ställs Sverige i praktiken ändå mer i periferin av beslutsfattandet. Det understryks inte minst av Sveriges och Finlands återkommande men lätt absurda försök att just för att ha valt att stå utanför få en särskilt gynnad ställning inom Nato. Snart kan vi tvärtom stå helt ensamma tillsammans med Vitryssland i vårt självvalda utanförskap.

Till skillnad från t.ex. FN har Nato inga instrument för att tvinga medlemsstater att agera som majoriteten bestämt. Nato liksom EU är i avgörande frågor baserade på konsensus och gemensam solidaritet. Sveriges agerande och ställningstagande i olika internationella konflikter under senare år visar att den solidariteten är viktigare än formella regler. I takt med att medlemskretsarna i EU och Nato blir allt mer sammanfallande kommer denna solidaritet också från svensk sida att vara utslagsgivande för vårt faktiska agerande. Där ger inte vår historiska beskrivning av den svenska säkerhetspolitiska doktrinen någon ytterligare vägledning. Vare sig i Bosnien, Kosovo, Afghanistan eller den pågående Irak-krisen har Sverige valt en linje som ställt oss i andra ledet bakom var och en av medlemsstaterna i Nato. Tvärtom kan det finnas ett behov av extra tydlighet att manifesteras denna solidaritet, för att kompensera att som Sverige valt att formellt betona sitt utanförskap.

Det kan också konstateras i föreliggande rapport att redogörelsen för beredningens fortsatta anslutning till gällande doktrin inte beledsagas av någon som helst analys eller redogörelse för vad denna skulle innebära till skillnad från ett fullt medlemskap i Nato mer än just konstaterandet att vi inte formellt är full medlem. Sverige bör, vilket hittills bara folkpartiet av svenska partier hävdar, även i detta avseende ta ställning för en öppen och tydlig vilja att nu fullt ut delta i samtliga alleuropeiska institutioner, där vår och Europas säkerhet formas – också i Nato.

Synen på USA

I allt tydligare ordalag har försvarsberedningen kommit att understryka den mycket stora betydelsen för Europa, vårt närområde i norra Europa och därmed också för Sverige av den transatlantiska länken, d v s det mycket nära samarbetet med och närvaron av USA. Den många gånger helt avgörande betydelsen av USA:s engagemang och närvaro för att hantera svåra säkerhetspolitiska konflikter i Europa och dess närhet har varit uppenbar också sedan det kalla krigets dagar – t ex på Västra Balkan.

Mot detta kontrasterar den fortsatt djupa okunnighet och brist på insikt om de ställningstaganden som präglar USA:s internationella agerande som återspeglas i försvarsberedningens återkommande rapporter. Den ofta återopade okunnigheten om Europa och omvärlden i USA:s politiska debatt och överväganden har en direkt motsvarighet i Europa och Sverige. Det är en mycket navelskådande inställning att tro att svensk eller europeisk utrikespolitik skulle vara mindre "inrikespolitisk" än vad den amerikanska är.

Den kritik som framförs, för att USA skulle agera på egen hand och sätta egna intressen främst sedan den 11 september, bortser helt ifrån hur man i Spanien under många år reagerat på den baskiska terrorismen, i Storbritannien på terrorismen i Nordirland och i Frankrike på t ex terrordåden i Paris i mitten av 80-talet. Frågan är mer än berättigad om huruvida ett än mer allvarligt förlopp av händelserna i Göteborg sommaren 2001 inte skulle ha medfört än mer drastiska åtgärdskrav än t.ex. maskeringsförbud vid demonstrationer också i vårt land.

Synen på USA:s internationella agerande balanserar alltid fram och tillbaka mellan rädslan för att USA ska engagera sig för lite eller för mycket. Europa – och Sverige - behöver USA:s närvaro, men bortser väldigt lätt från att detta engagemang också måste få återspegla USA:s motiv och intressen i detta engagemang. Den återkommande kritiken av USA för dess hållning gentemot FN och andra multilaterala organ eller avtal behandlar ytterst sällan det faktum att vare sig FN eller t ex internationella rustningsavtal många gånger fungerar eller efterlevs på ett tillfredsställande sätt. Inte ens 12 års systematiskt åsidosättande av de villkor som uttalats i FN:s säkerhetsrådsresolutioner angående Irak kan få världssamfundet att agera på ett sätt som stärker trovärdigheten hos FN.

I tidigare rapporter från försvarsberedningen har massiv kritik riktats mot USA:s planer på ett missilförsvar. Planerna har kritiserats för att vara ensidiga och brott mot internationella avtal. Vad gäller ABM-avtalet slöts detta i början av 70-talet mellan USA och Sovjetunionen mot bakgrund av terrorbalansen mellan det kalla krigets två supermakter. När man från amerikansk sida upplevt detta avtal obsolet och föga relevant i dagens värld, har man från bl. a. svensk sida betonat vikten av att inte rubba ingångna avtal. När Ryssland efter bara några år uppfattade CFE-avtalet, som ingicks under det kalla krigets absoluta slutskede, som icke återspeglade den faktiska utvecklingen, så var förståelsen vida större för behovet av att anpassa de internationella instrumenten till dagens verklighet.

I tidigare rapporter har Försvarsberedningen hänvisat till att USA saknat stöd för sina planer på ett missilförsvar. När nu allt fler av USA:s partners liksom Ryssland valt att samarbeta med USA har den svenska kritiken kommit att bli alltmer isolerad. När beredningen nu söker vinna stöd för sin USA-kritiska syn hänvisar man till den kinesiska kritiken. Bortsett från de uppenbara motiven för den kinesiska synen på missilförsvar, är det inte osannolikt att Bush-administrationen i sina strävanden till samarbete med Kina när något slags acceptans även där för sina planer. Hur länge ska den svenska ökenvandringen fortgå?

Mellersta Östern

Även denna gång beskrivs den långa historiska bakgrunden till konflikten/konflikterna i Mellersta Östern mycket summariskt av beredningen. Längre rörde det sig om de arabiska staternas uttalade ovilja att acceptera den av FN utropade israeliska statens existens. Detta skedde helt över huvudet på den palestinska befolkningen, som tvärtom ofta drabbades mycket brutalare av regimerna i de arabiska stater, de tagit sin tillflykt i efter 1948 och de följande krigen mellan arabstater och Israel.

En avgörande pusselbit i en varaktig fredsuppgörelse förutom att tillgodose palestiniernas rättmätiga krav bl.a. på en egen statsbildning är mot bakgrunden av den mer än femtioåriga konflikten, att Israel kan få godtagbara garantier för sin säkerhet och sin existens. Detta förutsätter säkerligen också att det palestinska folket ges möjlighet till en demokratisk utveckling med ett i verklig mening demokratiskt ledarskap inom ramen för stabila demokratiska institutioner. Avsaknaden av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i samtliga stater i Mellanöstern utom Israel är ett avgörande hinder för en utveckling mot fred, samarbete och utveckling.

Den fredsprocess som i omgångar engagerat flera israeliska regeringar och den palestinska ledningen under Arafats ledning har hela tiden motarbetats av palestinska vägrargrupper av politisk och/eller islamsk karaktär. Viljan och/eller förmågan från den palestinska ledningen att ta itu med detta har ofta helt saknats när det t ex gäller de ständigt återkommande terrorattackerna mot främst civila mål i Israel. Detta tycks ständigt resultera i en upptrappning av konflikten – d v s det som varit avsikten med terrorverksamheten. Här spelar också de israeliska bosättarna på palestinskt område och flera israeliska regeringars bosättningspolitik dem i händerna som inte vill ha fred. De återkommande utbrotten av den palestinska intifadan är uttryck för de förhållanden som många palestinier levt i under mycket lång tid, vilket exploateras av palestinska vägrargrupper för att provocera fram israeliska överreaktioner.

Försvarets förmåga till anpassning

Beredningen konstaterar att den gynnsamma säkerhetspolitiska utvecklingen för Sveriges del består. Denna utveckling har observerats alltsedan Förvarsberedningen startade i sin nuvarande form i början av 1995. Denna utveckling låg också till grund för den strukturella förändring av det svenska försvaret som på allvar tog fart med 1996 års försvarsbeslut. Det var inte på något sätt rimligt att fortsätta med den försvarskostym som vi vant oss vid under det långa kalla kriget. Samma bedömning gjordes runt om i Europa.

Men säkerhetspolitikens långsiktiga karaktär gjorde att den s.k. anpassningsdoktrinen formulerades för att Sverige vid behov och i tid skulle kunna anpassa försvaret till förändringar i våra säkerhetspolitiska förutsättningar. Det ställer krav på att upprätthålla och utveckla en förmåga till flexibilitet och förändring, som kan komma att behövas i en avlägsen framtid. Det ställer också krav på en god förmåga att observera och analysera förändringar i de säkerhetspolitiska förutsättningarna. Det var ett av skälen till att Förvarsberedningens arbete permanentades.

I takt med att utvecklingen fortsätter i gynnsam riktning tenderar tidpunkten för en eventuell förändring att skjutas allt längre bort i framtiden. Det innebär en växande möjlighet och uppfordran till det svenska försvaret att i ökad utsträckning kunna medverka i internationella operationer, vilka ofta har bäring också på vårt lands säkerhetspolitiska förutsättningar.

Men det innebär å andra sidan en inte oväsentlig risk för att perspektivet alltmer fokuseras på närtida problem och utmaningar. Det ställer därför, kanske kan det tyckas paradoxalt, snarast större krav på att förmågan till anpassning vidmakthålls och utvecklas. Det handlar främst om kompetensen hos dem som verkar inom försvaret men givetvis också om teknikkompetens. Det blir en viktig uppgift i det fortsatta arbetet inför 2004 års försvarsbeslut att tydligt identifiera och stärka dessa krav på långsiktig förmåga hos försvaret. Det skapar bästa grund för fortsatt handlingsfrihet.

Bilaga 2

Avvikande uppfattning av Åke Carnerö (kd)

Inledning

Dagens och morgondagens hot innehåller betydligt fler osäkerheter än det kalla krigets mer stabila och förutsägbara hot. Omvärldens hotbilder är alltmer även Sveriges hotbilder. Hot mot vår fred och säkerhet avvärsas bäst i gemenskap och samverkan med andra länder som framgår av den svenska säkerhetspolitiska doktrinen som Kristdemokraterna står bakom. Detta betonas nu särskilt av Försvarsberedningen eftersom behovet av ett brett samarbete framstår som än viktigare för att motverka de hot som följer av omvärldsutvecklingen och de moderna samhällenas sårbarhet.

En öppen säkerhetspolitisk debatt

Genom de beslutade utvidgningarna under år 2002 av EU och Nato kommer Sverige år 2004 att omges av Nato från Kolahalvön till Kaliningrad och därifrån till Finska viken. Samtidigt kommer EU att finnas öster om Sverige från Kolahalvön till Kaliningrad och därifrån söder och väster om oss till Norges gräns. Våra grannländer kommer att bli förankrade i viktiga säkerhetsstrukturer som vilar på demokratiska värderingar. Denna förändring är, som Försvarsberedningen skriver, genomgripande i vårt närområde. Genom Natoutvidgningen växer en alleuropeisk säkerhetspolitisk gemenskap fram.

Kristdemokraterna vill därför se en öppen politisk debatt om de värderingar som ska styra vårt val av allianspartners, både i den förebyggande säkerhetspolitiken och i krislägen då försvarspolitiken kan behöva militär insatsförmåga. Kommer Natos utveckling, mot en organisation med en bred säkerhetspolitisk agenda samt nära samarbete med EU avseende planering och operativ ledning av militära fredsfrämjande insatser, att kräva mer samverkan från svensk sida eller en anslutning till alliansen på sikt? För att få svar på denna fråga vill Kristdemokraterna se en förutsättningslös och realistisk debatt om vår framtida säkerhets- och försvarspolitik.

Folkrätten

Konfliktförebyggande är i dag ett prioriterat område inom svensk utrikes- och säkerhetspolitik liksom inom EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete. De senaste åren har värnandet om mänskliga rättigheter och den humanitära rätten fått en allt större betydelse i de överväganden som görs i FN:s säkerhetsråd.

I grund och botten handlar det om att vi inte kan stå vid sidan om och se på när människovärdet kränks grovt i konflikter runt om i världen. Sverige bör därför vara pådrivande mot en tydlig rättsutveckling där enskilda människors rätt till säkerhet sätts i fokus och att entydiga kriterier fastställs för när militära och humanitära interventioner kan tillåtas.

Utvecklingen i Ryssland

Vi delar den beskrivning som görs men vill tydligare betona den osäkerhet som råder om utvecklingen i Ryssland. Utbredd kriminalitet, korruption och sociala problem ställer det ryska samhället inför stora utmaningar.

Trots positiva tendenser utgör Ryssland alltjämt en osäkerhetsfaktor i det svenska närområdet, inte minst avseende NBC-stridsmedel, där Rysslands innehav utgör de enda permanent stationerade i närområdet. Osäkerheten om Rysslands framtida utveckling måste räknas in i den svenska säkerhetspolitiska bedömningen.

Mellanöstern

Ändå sedan staten Israel bildades år 1948 har Mellanöstern präglats av oroligheter och konflikter. Israel och de omkringliggande arabiska staterna har fört en kamp om och försvarat sina nationella intressen. I centrum av konflikten står frågan om palestiniernas situation. Medan palestinierna kämpar för en egen stat, eftersträvar Israel att få sin existensrätt erkänd av sina grannstater.

Kristdemokraterna eftersträvar en mer balanserad Mellanösternpolitik som sätter de mänskliga rättigheterna i fokus. Detta innebär alla människors rätt till säkerhet och trygghet inom fasta och erkända gränser. Ingen stat kan acceptera terrorism mot sin egen befolkning. Sverige och västvärlden har en tydlig värdegemenskap med Israel som den enda parlamentariska demokratin i Mellanöstern med grundlagsfästa mänskliga fri- och rättigheter.

Upprättandet av en palestinsk statsbildning måste kombineras med politiska och ekonomiska reformer och ett demokratiskt statsskick. En palestinsk stat kommer inte att vara en långsiktig garant för en framtida fred om den inte bygger på demokrati, rättssäkerhet, rättvis ekonomisk fördelning och jämlikhet.

Kristdemokraterna anser att bägge parter i konflikten är ansvariga för konfliktens uppkomst och lösning. Ofta skuldbeläggs endera parten i konflikten och försöken att härleda de historiska orsakerna till konflikten är otaliga.

Konflikten har under senare tid varit inne i en mer intensivt ond cirkel än tidigare. Terrorn har systematiskt trappats upp. För varje ny självmordsterrorists död på israelisk mark har den israeliska armén gått till allt hårdare motangrepp. Därför har den terror som riktats mot Israel, sannolikt med ekonomiskt och politiskt stöd från externa nätverk, kommit att drabba palestinierna oerhört hårt. I denna onda cirkel av terroristdåd och motangrepp ökar svårigheterna för de kompromissvilliga rösterna att göra sig hörda.

Bilaga 3

Avvikande uppfattning av Annika Nordgren Christensen (mp)

Avgränsningen av säkerhetspolitiken

Beredningen anser att säkerhetspolitiken primärt bör avse sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar mot samhällets funktion. Man menar att detta inte omfattar bl.a. utarmning av naturresurser, klimatförändringar och sociala förändringar. Avgränsningen känns inte logisk, speciellt med tanke på att beredningen i andra avsnitt i rapporten behandlar fattigdomsbekämpning, vikten av en dräglig social och ekonomisk tillvaro för politisk stabilitet och insikten om att HIV/Aids utgör en säkerhetspolitisk riskfaktor. Avgränsningen känns också omodern. Inom FN:s ram har t.ex. vattenresursfrågor kopplats till säkerhet redan inför 1972 års Stockholmsmöte, Bruntlandrapporten år 1987 tog vidare steg i riktning mot att länka ekologisk hållbarhet med säkerhet och den svenska regeringen samarbetade med Finland för att föra upp kopplingen mellan säkerhet och hållbar utveckling på EU:s agenda inför mötet i Johannesburg.

Min bedömning är att beredningens avgränsning av vad som bör omfattas av säkerhetspolitiken är ett uttryck för bristande vilja att dra slutsatser och ta konsekvenserna av en bredare säkerhetspolitik, snarare än en slutsats byggd på argument underbyggda i sak.

EU

Beredningen skriver att Sveriges säkerhetspolitik ytterst syftar till att bevara vårt lands fred och självständighet. Detta hävdas samtidigt som majoriteten bl.a. i positiva ordalag hänvisar till Nicefördraget där det deklarerats att medlemsländerna aktivt och förbehållslöst skall stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet. Hur skall Sverige kunna agera självständigt när man har åtagit sig att förbehållslöst stödja unionen? Denna spänning mellan vilja till självständighet å ena sidan och förbehållslösa åtaganden å andra sidan behandlas inte i rapporten. Beredningens beskrivning av utvecklingen inom EU vad gäller det försvars- och säkerhetspolitiska området har karaktären av kampanjmaterial snarare än seriös analys och problematisering. Beredningen anstränger sig inom andra områden att ge en så saklig och nyanserad bild av utvecklingen som möjligt, men inom detta område råder oviljan till minsta kritik. Jag tycker att det begränsar värdet av rapporten.

Vidare skriver beredningen att Sverige bör fördjupa sitt samarbete med andra länder såväl bilateralt som multilateralt för att möta den vidgade hotbild och de risker som har vuxit i omfattning under senare tid. Av särskild tonvikt anses vara att utveckla samarbetet inom EU för att begränsa effekterna på vårt samhälle från hot av sådant slag. Tyvärr väljer beredningen att i detta perspektiv ta upp Tredje pelarens samarbete kring effekter av större flykting- och migrationsströmmar. Jag är av den uppfattningen att flykting- och migrationsströmmar inte är ett hot mot det moderna samhället.

Nato

I sin entusiasm över Nato beskriver beredningen organisationen på ett sätt som gör att man kan ställa sig frågan varför majoriteten inte omedelbart förespråkar ett Nato-medlemskap också formellt. Fördelarna med den militära alliansfriheten, för Sverige och för den säkerhetspolitiska utvecklingen i ett vidare perspektiv, lämnas därhän. Analysen borde fördjupas vad gäller Sveriges samarbete med och förhållningssätt till Nato, samt effekterna av Sveriges politik härvidlag. Jag anser att det är av särskild vikt att diskutera Sveriges agerande utifrån ett trovärdighetsperspektiv. Beredningen hävdar att Sverige kan samarbeta med Nato på vilket sätt och i

vilken omfattning som helst så länge vi inte omfattas av de ömsesidiga försvarsgarantierna. Jag menar att det finns ett trovärdighetsproblem som blir mer och mer aktuellt när det gäller omvärldens bedömning av Sveriges vilja och förmåga till självständighet i förhållande till Nato.

Irak och frågan om militärt våld och FN-resolutioner

Jag tycker att beredningens majoritet har formulerat sig relativt nyanserat när det gäller frågan om hur ett eventuellt krig mot Irak påverkar internationell fred och säkerhet. Vidare ställer jag mig bakom beredningens värnande om FN:s legitimitet och oro för effekterna av ett ensidigt amerikanskt-brittiskt agerande. Den irakiska regimen kan förhindra en väpnad konflikt genom att hörsamma kraven i säkerhetsrådets resolutioner. Regimen skall fördömas för sitt agerande, både vad gäller brott mot FN:s resolutioner och grova brott mot mänskliga rättigheter. I skuldfrågan råder det ingen tvekan. Men jag tycker inte att man, som beredningen hävdar, kan säga att den irakiska regimen ensamt bär ansvaret för en fredlig lösning. Det är mer komplext än så då faktorer som bl.a. tiden för hur länge vapeninspektörerna skall få arbeta diskuteras.

CFE-avtalet

CFE-avtalet utgör en hörnsten i den europeiska konventionella rustningskontrollen och begränsar innehav samt utplacering av tung krigsmateriel. I rapporten redogör beredningen för avtalets grunder och syfte samt beskriver möjligheten för nya stater att ansluta sig till detta. Beredningens resonemang borde enligt min mening landa i slutsatsen att en svensk anslutning till CFE-avtalet är önskvärd.

Bilaga 4

Avvikande uppfattning av Gunnar Hökmark (m)

Försvarsberedningens arbete bedrivs med en stor öppenhet för olika synpunkter och reflektioner. Arbetet är emellertid så upplagt att det är Försvarsberedningens ordförande som avgör den slutliga textens innehåll och därmed de bedömningar och förslag arbetet till slut mynnar ut i. Jag har i detta sammanhang inga synpunkter på detta men vill för klarhetens skull tydliggöra att de slutliga formuleringarna och bedömningarna är ordförandens, om än efter en mycket allsidig och öppen diskussion präglad av stort tillmötesgående gentemot olika åsikter och perspektiv på internationell politik och den säkerhetspolitiska miljön.

För min del vill jag mot denna bakgrund i detta yttrande fokusera på de större frågor där jag har en avvikande uppfattning eller en annan tolkning av viktiga skeenden än den som framgår i beredningens rapport. Det känns dock angeläget att ställa dessa synpunkter mot bakgrund av några mer övergripande bedömningar.

- Det är en radikal förändring som skett av den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde. Sovjetunionens upphörande, det kalla krigets övergång till avspänning med den minskade betydelse av svenskt territorium som detta lett till, Tysklands enande, de baltiska staternas frihet, Europeiska Unionens och Natos utvidgning till länder som Polen, Litauen, Lettland och Estland samt Rysslands utveckling mot ett stabilare demokratiskt och öppet samhälle, allt detta är förändringar som alla var och en för sig hade haft

stor betydelse och som tillsammans har skapat en radikalt ny säkerhetspolitisk situation i Sveriges del av världen.

- Det är en utveckling som leder till ökad integration och ökat beroende länderna emellan. Den ger ökad förutsebarhet och ökad stabilitet. Det europeiska fredsprojektet i form av integration mellan länder och samhällen har visat sig ha precis den fredskraft och förmåga att skapa en gemensam säkerhet som varit dess allra mest grundläggande motiv. Sveriges medlemskap i EU är en viktigt bidrag till den ökade säkerhet som i dag präglar vår del av världen.
- Läger man till detta de konsekvenser för den internationella utvecklingen som det kalla krigets upphörande lett till i form av avspänning och bättre relationer mellan de forna supermakterna är förändringen uppenbar. Risken för ett invasionsanfall mot Sverige, eller motsvarande större väpnat angrepp exklusivt riktat mot Sverige, kan med hänsyn till demokratins genombrott i Ryssland, den begränsade militära förmågan i Ryssland samt Natos och EU:s utvidgning i praktiken avskrivs som en dimensionerande grund för det svenska försvarets utformning. Detta utesluter enligt min mening däremot inte andra former av väpnade angrepp vilket jag återkommer till nedan.
- De hot som vi har att möta i framtiden är gemensamma för oss och för andra. Det gäller i vårt närområde gentemot mer konventionella hot och det gäller i ett globalt perspektiv gentemot den vidgade hotbild som kan drabba Sverige eller andra länder. Den vidgade hotbilden, som är mindre bunden av gränser och närhet, visar på en bred skala av hot och risker som är gemensamma och som måste mötas gemensamt. Vikten av att ta detta på allvar understryks av det tragiska faktum att i Europa har under 1990-talet fler människor omkommit i krig än under perioden mellan 1945 och 1990. Fredsinsatserna i Bosnien, Kosovo, Albanien och Makedonien är tydliga exempel på gemensamma utmaningar som krävt gemensamt agerande i Europa och över Atlanten. Det är också, som beredningen konstaterar, en viktig förutsättning för den europeiska säkerheten att den transatlantiska länken hålls stark och bidrar till en tydlig amerikansk närvaro i Europa.
- Efter det kalla krigets slut har vi sett hur en lång rad olika lokala och regionala konflikter, som tidigare kontrollerades inom ramen för supermakternas övergripande konflikt, kunna växa fram. Vi har också kunnat konstatera att det nu blivit

möjligt för världssamfundet i olika skepnader att gripa sig an dessa med fredsskapande eller fredsframtvängande insatser. Det är av ett stort värde och bör bejakas som en möjlighet att lägga grunden för en fredlig utveckling.

- Den nya och vidgade hotbild som träder prägla av ökad svåröverskådlig och fler aktörer. Det gäller både enskilda stater och icke- statliga aktörer som kan operera i skydd av olika regimer, antingen på grund av dessa regimers politiska vilja eller deras oförmåga att hävda sitt territorium. I detta perspektiv är vare sig geografisk närhet eller kontroll över enskilda länders territorier avgörande för säkerhetspolitikens utmaningar. De hot som nu måste kunna mötas handlar i betydande utsträckning om att för olika politiska syften tvinga fram ett visst agerande hos olika länders regeringar. Det är hot som undergräver självständighet och suveränitet samtidigt som de på olika sätt riktar sig mot befolkningen i både nya och i mer klassiska former.
- Utvecklingen av asymmetriska hot bidrar till denna vidgade hotbild men kan enligt min mening inte ses för sig själva utan måste ses i ett större sammanhang. De leder snarare till en ökad risk för konventionella konflikter än till att de ersätter dessa. De asymmetriska hoten bidrar till en ökad instabilitet genom att de sänker tröskeln för olika former av väpnade angrepp. Vi ser i dag en värld med en ökad instabilitet och där olika regionala och lokala konflikter tenderar att ha en global spridning och betydelse. Det påverkar även Sveriges och svenskarnas säkerhet.

Det är i tolkningen av denna bakgrund och detta skeende som jag på ett antal avvikande uppfattningar i frågor som är av den betydelsen att de också kan påverka innehållet i kommande försvarspolitiska inriktningar och beslut.

1. Utvidgningen av EU och Nato leder till en säkerhet som är gemensam och som därför ställer krav på gemensamma insatser för att värna den. Mot den bakgrunden måste den svenska säkerhetspolitikens diskuteras. Vi måste analysera både vad medlemskap i Nato innebär och vad utanförskapet kommer att innebära.

Utvidgningen av EU och Nato kring Östersjön bidrar till ökad säkerhet men leder också till en gemensam säkerhet som måste

hävdas med gemensamma insatser. Den traditionella svenska säkerhetspolitiken med en militär alliansfrihet syftande till neutralitet i krig saknar därför i dag sina traditionella förutsättningar.

Det finns i dag efter det kalla kriget inga block eller militära allianser att vara neutral gentemot. Det skulle för Sveriges del som medlem i EU vara uteslutet att förhålla sig neutralt till ett väpnat angrepp på ett annat medlemsland i EU. Om detta finns det numera en bred enighet i Sveriges Riksdag. Det innebär emellertid att den militära alliansfriheten inte har något säkerhetspolitiskt syfte längre.

Försvarsberedningen säger sig utifrån den internationella utvecklingen inte se någon anledning att ändra den säkerhetspolitiska linjen med militär alliansfrihet. Det anser jag är fel. Både den internationella och europeiska säkerhetspolitiska utvecklingen talar för att Sverige med stor öppenhet bör analysera och värdera både medlemskapets innebörd och den militära alliansfrihetens. Den säkerhetspolitiska situationen i vår del av världen har radikalt förändrats. Att utifrån detta inte se någon anledning till att förändra den svenska säkerhetspolitiken kan bli till nackdel för svensk säkerhet.

Risken för att detta förhållningssätt övergår till att i praktiken att vara en icke-politik som begränsar handlingsfrihet och svenskt inflytande över den egna säkerhetspolitiska situationen är enligt min mening betydande.

Detta understryks av att Sveriges säkerhetspolitiska linje numera konstaterar att de hot som riktar sig mot freden måste mötas med gemensamma insatser: "...Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avväjas i gemenskap och i samverkan med andra länder. På det globala planet är det främsta uttrycket för detta vår stöd till Förenta nationerna. Genom vårt medlemskap i den Europeiska unionen deltar vi i en solidarisk gemenskap vars främsta syfte är att förhindra krig på den europeiska kontinenten...".

Att mot den bakgrunden avvisa en diskussion om medlemskap i Nato, som är den organisation som är den dominerande gemensamma säkerhetspolitiska strukturen, och inom vars ramar

Sveriges viktigaste internationella fredsinsatser görs, saknar logisk grund.

Det faktum att Försvarsberedningen entydigt konstaterar att utvidgningen av Nato till de baltiska staterna stärkt säkerheten och stabiliteten i Östersjöområdet gör det svårt att hävda att inte ett svenskt medlemskap skulle få samma effekt.

Det borde för Försvarsberedningen vara av utomordentligt stor vikt att studera vad en alliansfrihet utan något uttalat syfte i händelse av krig eller väpnade angrepp i vår närhet innebär i säkerhetspolitisk bemärkelse. På motsvarande sätt borde det vara angeläget att studera vad utanförskapet innebär när det gäller vårt inflytande över den säkerhetspolitiska situation i den del av världen som är av avgörande betydelse för svensk säkerhet.

I det utvidgade Nato kommer säkerheten kring Östersjön vara en viktig fråga. Det innebär att de beslut som fattas inom Nato, till exempel för att möta en ändrad hotbild eller nya spänningar, kommer att fattas utom räckvidd för Sverige, trots att de kommer att ha en avgörande förutsättning för vår säkerhetspolitiska miljö.

Jag anser att ett svenskt medlemskap i Nato är ett naturligt steg i svensk säkerhetspolitik, inte minst mot bakgrund av hur synen på gemensamma insatser och ansvar beskrivs i den nu gällande säkerhetspolitiska linjen.

Det borde vara en uppgift för Försvarsberedningen att både studera och analysera vad ett medlemskap innebär i förhållande till ett utanförskap i den nya miljö som i dag präglar norra Europa.

Utformningen av det svenska försvaret skall präglas av att det är med gemensamma insatser vi hävdar Sveriges oberoende och självständighet.

2. I diskussionen om den vidgade hotbilden är det enligt min mening viktigt att slå fast att det fortfarande är de militära hoten som är de mest förekommande och som har de största och värsta konsekvenserna.

I rapporten framställs enligt min mening de nya hoten som att de är på väg att få en i det närmaste med de konventionella hoten

likvärdig betydelse. Detta anser jag vara fel. Detta är uppenbart vid en blick utöver världen.

Samtidigt som Försvarsberedningen slutförde sin rapport stod världen inför ett mycket stort och konventionellt militärt krig med stora militära resurser till lands, till sjöss och i luften med anledning av Irak-konflikten.

Det tidigare kriget mellan Irak och Iran präglades av brutal konventionell krigföring. Iraks angrepp på Kuwait genomfördes med konventionella militära medel och FN-alliansens frigörelse av Kuwait präglades av storskaliga konventionella militära operationer med moderna stridsmedel.

Motsvarande gäller de konflikter som präglat Balkan under 1990-talet och som i dag präglar den internationella utblicken. Indien – Pakistan är ett exempel på en konflikt som domineras av militära hot, både vad gäller konventionella medel och av risken för kärnvapenanvändning.

Krigföringen i Afghanistan ett annat exempel på en konflikt som präglas av militär krigföring. Spänningen mellan Kina och Taiwan är ett tredje exempel där militära hotbilder dominerar.

Nordkoreas konflikt med sina grannar är i grunden en militär konflikt som innehåller både omfattande konventionella militära resurser och hot om kärnvapen. Det samma gäller de hot som ett antal diktaturer i arabvärlden riktar mot landet Israels existens.

Även i en lång rad inomstatliga konflikter förs striden med konventionella militära medel och med de fruktansvärda konsekvenser som detta leder till. Det är enligt min mening uppenbart att dagens konflikter runt om i världen domineras av militära medel.

Detta innebär inte att de nya hoten inte skall tas på allvar men det är enligt min mening viktigt att sätta in dem i ett större säkerhetspolitiskt sammanhang där de inte står för sig själva utan är medel i konflikter som normalt präglas av militär konfrontation och militära hot.

Utvecklingen av så kallade asymmetriska hot snarare förstärker riskerna för konventionella militära konflikter än försvagar dem. Med asymmetriska hot avses de hot som en militärt svagare part kan sätta in mot en militärt starkare. Terror i olika former är exempel på sådan asymmetri.

Terrordåden den 11 september 2001 har kommit att sätta bilden av denna nya och vidgade företeelse av hot mot det civila samhället. Självordsbombare från Västbanken i Israel är ett annat makabert exempel på asymmetriska hot mot en konventionellt starkare motpart. Självfallet ställer de asymmetriska hoten särskilda krav på förmåga att motstå och skydda sig emot dem.

Men de skapar genom sin existens också en ökad instabilitet och hot som ökar kraven på symmetriska medel, det vill säga konventionella militära stridskrafter. Det gäller framförallt den terrorism som befinner sig inom ramen för ett större sammanhang av ideologisk konfrontation eller nationell frigörelse.

Då utlöser de asymmetriska hoten växande behov – faktiska eller upplevda - av att kunna kontrollera det territorium där de asymmetriska hoten utgår ifrån. Det kan gälla Afghanistan, Västbanken eller Irak. Detta framstår som än mer uppenbart när det gäller terrorism förenat med hot om användande av massförstörelsevapen.

För de länder som är eller känner sig hotade av denna förening av hot – terrorism i form av hot om massförstörelsevapen – kommer det framstå som fundamentalt att kunna bekämpa detta hot med de konventionella medel man förfogar över. De asymmetriska hoten tenderar därför snarare att trappa upp lokala och regionala konflikter än att vara ett självständigt säkerhetspolitiskt fenomen. De ställer krav på förmåga till skydd och bekämpning av terrorismen som sådan men också på konventionell militär förmåga att kunna ingripa i olika delar av världen mot dessa hot.

Detta är en utmaning som även Europa måste kunna möta om man inte vill finna sig i att andra utformar politiken för att möta dessa hot. Det kommer enligt min uppfattning vara fullkomligt avgörande för världssamfundets och FN:s trovärdighet att man kan förfoga över de konventionella militära medel och den politiska vilja som krävs för att upprätthålla internationell rätt inom dessa

områden. Annars står vi inför risken av en spridning av massförstörelsevapen till regimer och rörelser som saknar varje form av förutsägbarhet och som har uppenbara brister i sin syn på människolivet.

3. Det finns ett mönster av regimer i världen där frånvaron av demokrati ger en ökad instabilitet. Den instabiliteten påverkar också Sveriges säkerhet. Det är därför av en avgörande vikt att världssamfundet kan agera för att hävda demokrati och mänskliga fri- och rättigheter där de hotas.

Det kalla krigets slut har minskat risken för en stor global konflikt. Därigenom skapas emellertid större utrymme och större möjligheter för regimer och rörelser att utveckla en aggressiv politik i sin del av världen. Det finns ett bälte av diktaturer som går från arabvärldens förtryckarregimer till ett antal asiatiska regimer bortom demokratisk kontroll där den absurda och verklighetsfrämmande Nordkoreanska regimen intar en särställning.

Ett genomgående drag i dessa regimer är frånvaron av respekt för mänskliga fri- och rättigheter och för människolivet. De drivs av en långt gående irrationalitet och oförutsägbarhet och är både en orsak till interna spänningar och konflikter samtidigt som de utnyttjar dem till att mobilisera de egna medborgarna till hat mot andra människor och länder.

Det är mot denna bakgrund jag inte kan dela den beskrivning som beredningen gör av Mellersta Östernkonflikten och staten Israels agerande. Mellersta Östernkonflikten måste ses mot bakgrund av att Israel är omgivet av länder där demokrati och respekt för mänskliga fri- och rättigheter saknas. Flera av dessa regimer har haft och har som sina främsta mål att utplåna den israeliska staten. Om man bortser från detta urholkas förutsättningarna att verka för fred. Det är oacceptabelt att världssamfundet utan starka reaktioner tillåter dessa hot att fortleva mot en medlemsstat i FN.

Dessa regimer stannar heller inte vid sina hot utan understöder aktivt olika terrororganisationer och självmordsbombningarna. Frånvaron av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter verkar i sig självt destabiliserande inom och mellan regionens länder.

Nordkoreas beteende i strid med internationell rätt är ytterligare ett annat exempel på en regim som genom sin hänsynslöshet och förakt för demokratiska värden utgör ett hot inte bara mot den egna regionen utan mot den globala stabiliteten som sådan.

Det är viktigt att se det hot som karaktären av dessa regimer utgör mot sina egna grannar och andra delar av världen. De konflikter som dessa regimer är involverade i fortlever inte på grund av olika olyckliga omständigheter utan framförallt genom regimernas politiska inriktning. Det förtryck som deras medborgare lever under är inte en konsekvens av något annat än av det förtryck som deras regimer står för.

Enligt min mening står vi här inför en konfrontation mot mänskliga fri- och rättigheter som ger en betydande instabilitet med stora spridningsrisker över hela världen, både vad gäller terrorism, konflikternas räckvidd och risken för användande av massförstörelsevapen. För att kunna möta detta hot mot fred och stabilitet måste kraven på ökad respekt för mänskliga fri – och rättigheter öka och kunna hävdas av världssamfundet.

Försvarsberedningen tar i ett antal olika sammanhang upp resonemang kring USA:s unilaterala agerande i olika frågor. Det finns självfallet anledning att i olika sammanhang vara kritisk mot ett sådant agerande men i en lång rad olika frågor måste detta agerande sättas in i sitt sammanhang där världssamfundet självt inte har förmått att agera.

4. Rysslands nuvarande utveckling kan inte tas för självklar. Den politiska och ekonomiska utveckling som i dag präglar Ryssland leder otvetydigt till ett stabilare samhälle och till en ökad förutsägbarhet i utrikespolitiken. Marknadsekonomiska reformer har lett till ökad mångfald, ett starkare civilt samhälle samt bättre ekonomisk tillväxt och en större öppenhet gentemot omvärlden.

Det finns en djup insikt i det ryska näringslivet och det politiska systemet att Ryssland är beroende av goda handelsrelationer och utländska investeringar vilket förstärker viljan att agera som en god granne och partner gentemot Europa. Goda relationer med USA har kommit att bli en viktig förutsättning för Rysslands ekonomiska utveckling och för dess roll i internationell politik.

Demokratins ställning har testats och befästs under 1990-talets stormiga år då utvecklingen tidvis inte var självklar. Då som nu spelade marknadsekonomin och behovet av fortsatta reformer en avgörande roll för styrkan hos de demokratiska och gentemot omvärlden positiva krafterna.

Det mesta talar för att denna utveckling kommer att fortsätta. Ryssland kommer då att utvecklas till en stark ekonomi i Europa och i världen samtidigt som det kommer att vara ett samhälle inlemmat i en internationell ordning av demokrati, rättstat och fri handel.

Denna utveckling har inte varit en självklarhet under det gångna decenniet även om starka skäl har talat för den och visat sig vara avgörande. Att den goda utvecklingen inte är självklar även om starka skäl talar för den gäller även under det kommande decenniet.

Under 2003 är det val till Duman. Presidentvalet 2004 får en avgörande utveckling för den politiska inriktningen och förmågan att fullfölja reformprocessen. Och efter 2008 skall under alla omständigheter en ny president träda. Den som då träder till kommer att ha samma personliga betydelse för den politiska och ekonomiska utvecklingen som president Putin har haft. Det finns självfallet en betydande osäkerhet inför denna utveckling.

Om inte dagens utveckling mot stabilitet i det ryska samhället fortsätter kommer heller inte den förutsägbarhet i utrikes- och säkerhetspolitiken som präglar dagens Ryssland fortsätta att utvecklas. Det kan inte uteslutas att krafter som vill stoppa den ekonomiska reformprocessen får en ökad makt och ökat inflytande. En sådan utveckling kan vara förbunden med en ökad misstro mot omvärlden och en agenda som återställa rysk prestige genom demonstrationspolitik snarare än genom den ekonomiska utvecklingen.

Min uppfattning är att detta inte är den sannolika utvecklingen men likväl en utveckling som är så pass allvarlig att den på ett annat sätt än vad Försvarsberedningen gör måste tas i beaktande för svensk säkerhetspolitik.

5. Försvarsberedningen utesluter i sitt betänkande alla former av väpnat angrepp från någon stat mot Sverige. Det är ett uteslutande

som är så kategoriskt och långtgående att jag inte kan instämma i det. Det är enligt min mening historielöst och bygger på förutsättningen att Ryssland fortsätter att utvecklas som i dag. Det bortser också från den osäkerhet som en utveckling av ökad instabilitet i världen innebär också för Sverige.

Vi kan i dag utesluta de hotbilder som präglades av ett sovjetiskt invasionsanfall över Östersjön. Som jag tidigare understrukt är Ryssland en radikalt annorlunda stat än det forna Sovjetunionen, med en öppenhet mot omvärlden och en ekonomi som inlemmas i europeisk och internationell ekonomi.

Den militära förmågan är begränsad samtidigt som den strategiska betydelsen av att kontrollera svenskt territorium som präglades av det kalla kriget inte längre finns. Det internationella beroendet växer och därmed också beroendet till goda relationer med omvärlden. Det politiska priset för en aggressiv politik skulle även för en regim med en annan inriktning än dagens verka avhållande. Även om någon skulle vilja betala det politiska priset för detta finns andra begränsningar.

Utvidgningen av Nato och EU innebär en helt annan säkerhetspolitisk verklighet för hela Östersjöområdet och inte minst för Sverige.

Det kommer mot denna bakgrund inte vara möjligt att genomföra ett större angrepp mot Sverige utan att därmed angripa andra länder som är inlemmade i Nato och EU. Å andra sidan kommer en aggressivitet mot andra länder i vårt närområde också beröra oss. Detta kan man inte bortse ifrån i diskussionen om väpnade angrepp. Detta bör också enligt min mening prägla utvecklingen av Försvarsmakten till att även i försvaret av Sveriges självständighet och oberoende präglas av att det är med gemensamma insatser detta utförs.

Även om vi gentemot större angrepp är inlemmade i en större gemenskap finns det även andra former av väpnade angrepp som måste kunna hanteras. Det gäller de olika former som utgör mer allvarliga och medvetna incidenter samt väpnade angrepp i en nivå mellan det som är rena incidenter och större väpnade angrepp. Kraven på Sveriges egna förmåga att kunna möta dessa blir större ju

lägre nivån är på formen av angrepp. Det gäller inte minst när vi står utanför alliansen.

Genom att utesluta alla former av väpnade angrepp utesluter Försvarsberedningen en lång rad olika risker med hot på en lägre nivå. Det kan gälla militär styrkedemonstration, det kan gälla användande av militära hot för att framtvinga eller påverka beslut eller för att avskräcka från svenskt agerande i olika situationer, för att ta några exempel. Försvarsberedningens konstaterande att incidenter inte kan uteslutas motsäger det man själv hävdar om alla former av väpnade angrepp.

Enligt min mening avvisar Försvarsberedningen alltför kategoriskt alla former av väpnade angrepp, bland annat med hänvisning till en allians vi inte ens är medlemmar i.

Att mot den bakgrunden ta bort kravet på en anpassningsförmåga under den kommande 10-årsperioden anser jag vara fel. Det leder i praktiken till en försvarspolitik som inte utformas för att ha en militär förmåga att möta hot och angrepp mot Sverige utan bara för att utföra internationella insatser i andra delar av världen. Det är en politik som kan leda till ökad osäkerhet i vår närhet.

6. Sverige måste militärt och politiskt bidra till att Europa får en större förmåga till gemensamma militära insatser för konflikt- och krishantering i olika former.

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges förmåga att bidra till internationella insatser bör öka. Den konstaterar också att Sverige bör kunna bidra i en omfattning som svarar mot andra jämförbara länder. Detta ställer i sig större krav på svensk militär förmåga. Detta understöder jag med kraft.

Det råder också en enighet om att Europas förmåga bör bli större. Jag vill dock för min del understryka att bristerna i den europeiska förmågan är av den arten att de urholkar Europas politiska förmåga att leva upp till en egen internationell agenda.

De brister det handlar om är kvalitativa brister vad gäller ledning och strategiska förmågor. Men det handlar också om kvantitativa brister. Europa måste inom ramen för de olika säkerhetspolitiska strukturer som nu formas, både inom EU och inom Nato, kunna

bidra med väsentligt större och omfattande förmågor än vad dagens mål anger.

Det innebär att de europeiska ländernas försvarspolitik måste inriktas inte bara på reformering för ökade gemensamma insatser utan också på en omfattning och kvantitet som gör att man kan leva upp till de krav som en instabil och osäker värld ställer.

För min del vill jag därför understryka att de mål som bör gälla för uppbyggnaden av gemensamma styrkor måste vara väsentligt större än dagens.

Bilaga 5

Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)

Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport ger i mångt och mycket en relevant beskrivning av världsläget och beredningen har utvecklat den tidigare analysen av andra hot mot vårt land än de rent militära. Från beredningens redovisning har jag dock på en del punkter dragit andra slutsatser än beredningens majoritet vilket redovisas nedan.

Det är med tillfredsställelse jag kan notera att de civila delarna av det krisförebyggande och krishanterande arbetet börjar utvecklas inom ramen för det Europeiska samarbetet. Jag förutsätter att nästa rapport från Försvarsberedningen utvecklar ett underlag för svenskt deltagande i internationellt civilt krisarbete, för att lösa de ekonomiska, praktiska och juridiska frågorna.

Det är också bra att beredningen lyft fram FN:s resolution 1325 om kvinnors roll i krishantering. Det är tillfredsställande att beredningen i nästa rapport avser att ytterligare utveckla vilka åtgärder som behövs för att förverkliga intentionerna i resolutionen.

Sveriges säkerhetspolitiska linje

Jag ställer mig inte bakom den nya säkerhetspolitiska linjen som beskrivs i rapporten och som beredningens majoritet bekräftat. I den nya linjen konstateras kort sakläget: Sverige är militärt alliansfritt. Men den nya linjen har avvisat neutraliteten och man tar ett mjukt avsked av alliansfriheten genom formuleringen att

denna säkerhetspolitiska linje med möjlighet till neutralitet har tjänat oss väl. Det är en deskriptiv formulering, inte en skrivning som leder mot framtiden.

Den nya linjen uppfyller inte ens det mest primära syfte som en doktrin borde ha, nämligen att skapa säkerhet i omvärlden vad gäller Sveriges säkerhetspolitiska linje och val. De olika tolkningar som möjliggörs av den nya skrivningen, såväl inom som utom landets gränser, leder tvärt om till en osäkerhet i omvärlden om vilken väg Sverige tar i framtiden.

Istället bör en säkerhetspolitisk linje uttrycka att Sverige är och kommer att förbli militärt alliansfritt. Det är den säkerhetspolitiska linje som ger oss störst handlingsfrihet i olika krislägen. Om en konflikt trots allt skulle bryta ut i vårt närområde står det oss fritt att i enlighet med FN:s stadga agera, vara icke krigförande eller förklara oss neutrala. Den svenska militära alliansfriheten, grundad på en betryggande försvarsförmåga och kvarhållande av neutralitetsoptionen är en god plattform för fortsatta svenska strävanden för nedrustning och icke-spridning av kärnvapen. Denna formulering ger Sverige möjlighet att driva en självständig politik i krislägen och bidrar till stabilitet i vår del av Europa. Denna säkerhetspolitiska linje, liksom att Sverige skall kunna driva en självständig utrikes och försvarspolitik, är grundläggande för Vänsterpartiet.

Nato

Försvarsberednings redovisning av samarbetet med Nato både visavi EU som för svensk del genom PFF är korrekt. Vår syn på PFF har redovisats i tidigare rapporter och upprepas inte här. Vänsterpartiet är emot ett svenskt Natomedlemskap. Att andra nationer, som de baltiska staterna, begär och får inträde i alliansen är deras beslut och grundat på deras säkerhetspolitiska bedömningar.

Försvarsberedningens majoritet har inte förordat ett svenskt medlemskap. Men Försvarsberedningen har heller inte problematiserat kring det allt mer utvecklande och fördjupande samarbetet i förhållande till vår alliansfrihet. Beredningen redovisar att vår militära alliansfrihet inte sätter andra gränser för samarbetet

än ömsesidigt försvar mot väpnat angrepp, ett solidariskt och kollektivt självförsvar enligt Washington-fördraget artikel 5. Men det allt mer fördjupade samarbetet samt formuleringarna i den ovan citerade säkerhetspolitiska linjen innebär en risk att osäkerhet utvecklas i omvärlden kring svensk roll och ställning som alliansfritt land i detta samarbete.

EU och Europeisk krishantering

EU:s strävan för en gemensam utrikes- och försvarspolitik grundades i Maastrichtavtalets formulering som konfirmerades i Nicefördraget: "aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet"

En inriktning för gemensamt agerande som vore EU en stat, innebär risker. Motiven för att EU ska tala med en röst, till exempel argumentet att EU:s röst blir starkare innebär också att den svenska rösten i världen blir tystare. Omsvängningen i svensk säkerhetspolitik är uppenbar.

Som en liten alliansfri nation har Sverige kunnat agera som medlande länk i kriser och som fristående kritiker gentemot såväl små diktaturer som supermakter. Likaså har Sveriges röst i internationella fora, som till exempel FN fått tyngd. Vår säkerhetspolitiska trovärdighet och tydlighet har försämrats på ett olyckligt sätt bland annat genom att vi tvingas inordna oss i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

EU:s krishanteringsfunktion som redovisas i beredningens rapport visar med önskvärd tydlighet det intresse kring och utveckling av den militära delen. Även om krishanteringsfunktionen är menad att kunna ställas till FN:s förfogande kan svenskt deltagande med militära resurser strida mot den grunduppfattning som Vänsterpartiet har om alliansfrihet och neutralitet. Detta beroende på med vilka resurser vi deltar och vilka uppdrag vi accepterar. Sveriges trovärdighet och därmed hur vi uppfattas av omvärlden är kopplad till svensk möjlighet att agera som neutral part i konflikter runt om i världen.

Beredningen öppnar för en diskussion kring de legala förutsättningarna för att ställa en militär styrka till förfogande.

Idag kan detta bara ske när det finns ett uppdrag från FN eller OSSE. Men som beredningen skriver kan den ökade efterfrågan på möjlighet att bidra med snabbinsatsförband komma att ge upphov till nya frågeställningar. Jag vill redan nu påpeka att min uppfattning är att ett svenskt deltagande kräver att det finns ett mandat från FN eller OSSE som grund för ett sådant deltagande.

USA

Beredning har gjort en korrekt och djupgående analys av USA:s politik utifrån ett säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv. Jag drar dock andra slutsatser utifrån detta material än beredningens majoritet. USA är den enda kvarvarande supermakten i världen, såväl ekonomiskt som militärt. Dess försvarsbudget motsvarar 40-45 % av världens totala försvarskostnader. Det som enligt min bedömning saknas i rapporten är en problematisering kring USA:s totala dominans och vad detta innebär ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. En dominans som kan illustreras av att USA:s marinkår från plattformar till havs med dagens styrka, ny utrustning och teknologi, kommer att kunna nå landområden som befolkas av närmare 80% av jordens befolkning.

Enligt min och Vänsterpartiet uppfattning innebär USA:s ekonomiska och militära totala dominans, kopplat till USA:s strategiska doktrin som utvecklats efter terrorattacken mot WTC som hävdar preventivt och föregripande självförsvar, en oroande utveckling.

Försvarsberedningen skriver dock:

”Det finns uppenbara risker med en för bred tolkning av självförsvarsrätten: respekten kan försvagas för FN:s säkerhetsråd, för FN-stadgan och för folkrätten. Dessutom kan tröskeln för våldsanvändning sänkas, och farliga prejudikat etableras som av mindre nogräknade stater eller grupper kan användas som förevändningar för andra väpnade angrepp.”

Det är en analys jag helt ställer mig bakom. USA:s ovilja att ratificera Romstadgan och erkänna den internationella domstolen (ICC) som har till uppgift att lagföra krigsförbrytare, är en annan källa till oro. Säkerhetsrådet gjorde en kompromiss där USA beviljades ett ettärigt undantag från domstolens jurisdiktion. USA

framställde förfrågningar om att sluta bilaterala avtal med ett stort antal länder om att inte överlämna amerikanska medborgare till ICC.

Beredningen skriver angående EU:s agerande:

”EU-länderna arbetade fram en kompromiss där var och en av medlemsstaterna inom ramen för vissa riktlinjer fritt får bestämma om avtal med USA skall ingås i frågan eller ej.”

Undantag för USA vad gäller ICC riskerar att äventyra trovärdigheten och legitimiteten hos domstolen. Den oviljan att låta amerikanska medborgare ställas till svars av andra domstolar än de inhemska kan jämföras med den frihet som USA tagit sig att, i brott mot Genèvekonventionen, hålla andra nationers medborgare inspärrade utan åtal eller dom på Guantánamobasen.

Jag ser USA:s agerande i dessa exemplifierade fall som en uppenbar risk att internationell rätt undergrävs och att detta i framtiden kan komma att användas som ursäkt för andra nationers och gruppers brott mot Genèvekonventionen och annan internationell rätt.

Irak

Beredningen har beskrivit den historiska bakgrunden till den aktuella situationen i Irak. Den militära uppladdning som sker runt Iraks gränser är nu uppe i en sådan nivå att USA:s och Storbritanniens militärledningar meddelar att de är redo för anfall.

Beredningen säger att:

”Ett militärt ingripande i Irak baserat på ett FN-mandat kan leda till att FN:s resolutioner uppfylls och att den politiska stabiliteten i området stärks.”

Men beredningen skriver också:

”... att det finns en risk att ett militärt ingripande kan medföra ökade motsättningar i regionen, liksom i andra delar av världen. De långsiktiga konsekvenserna av en sådan utveckling är i dagsläget svåra att överblicka. Ett anfall skulle kunna tas som förevändning för terroristattacker.”

USA säger att om inte FN stödjer dem är USA berett att ställa FN-systemet åt sidan och anfälla Irak oavsett vad omvärlden säger. Ett FN-beslut om militärt ingripande skulle ge kriget en folkrättslig legitimitet. Men är det rätt? I stället skulle FN misskrediteras i många ögon och dess uppdrag att förvalta freden skulle ifrågasättas. Förutom de risker med ett krig som Försvarsberedningen beskriver beräknar FN att ett krig mot Irak skulle generera minst 1,5 miljoner flyktingar. En humanitär katastrof som vare sig FN eller grannländerna skulle klara av att lösa. Det viktigaste av allt är att ett krig skulle innebära att en redan lidande befolkning skulle utsättas för ett fullt krigs alla fasor. Vi delar uppfattningen att Irak skall avrustas och att Iraks regim måste samarbeta med vapeninspektörerna. Men inspektörerna måste få den tid de anser sig behöva för att fullgöra sitt uppdrag. Irak-krisen måste lösas med fredliga medel.

Bilaga 6

Förteckning över förkortningar

| | |
|-------------------|---|
| ABM | Anti Ballistic Missile |
| ANZUS | Australien, Nya Zeeland och USA (Gemensam försvarspakt) |
| APEC | The Asia Pacific Economic Cooperation forum |
| ARF | The ASEAN Regional Forum |
| ASEAN | Association of Southeast Asian Nations |
| ASEM | Asia Europe Meeting |
| ASPA | American Service Member Protection Act |
| AU | African Unity |
| BALTBAT | Baltic Battalion |
| BALTDEFCOL | Baltic Defence College |
| BALTPERS | Baltic Personal |
| BALTRON | Baltic Naval Squadron |
| BLACKSEAFOR | Black Sea Naval Co-operation Task Force |
| BNP | Bruttonationalprodukt |
| BTWC | The Biological and Toxin Weapons Convention |
| CBM | Confidence Building Measures |
| CBRN | Chemical, Biological, Radiological and Nuclear |
| CBSS | The Council of the Baltic Sea States |
| CD | Conférence sur le désarmement |
| CENTCOM | US Central Command |
| CFA-zonen | Communauté Financière |

| | |
|--------------|---|
| | Africaine |
| CFE..... | Conventional Forces Europe |
| CIA | Central Intelligence Agency |
| CIMIC..... | Civil-Military Cooperation |
| CIP | Critical Infrastructure Protection |
| CME 02..... | Crisis Management Exercise 2002 |
| CRS | Congressional Research Service |
| CSSDCA..... | Conference on Security, Stability Development and Co-operation in Africa |
| CSTF..... | Cyber security task force |
| CTBT | Comprehensive Test Ban Treaty |
| CWC..... | Chemical Weapons Convention |
| DCI..... | Defence Capability Initiative |
| DD&R..... | Demobilisation, Disarmament, and Reintegration |
| DHS | Department of Homeland Security |
| DPA | United Nations Department of Political Affairs |
| DPKO..... | Department for Peacekeeping Operations |
| DRK..... | Democratic Republic of Congo |
| EAA | European Armament Agency |
| EADRCC | Euro Atlantic Disaster Response Coordination Centre |
| EAPR | Euroatlantiska |

| | |
|-------------------------|---|
| | partnerskapsrådet |
| ECAP | European Capabilities Action Plan |
| ECOMOG | The Economic Community of West African States Monitoring Group |
| ECOWAS | The Economic Community of West African States |
| ECPA | European Community Police Assistance |
| EES | European Economic Space |
| EFTA | European Free Trade Association |
| EISAS | Executive Committee on Peace and Security (ECPS) Information and Strategic Analysis Secretariat |
| ESFP | Europeisk säkerhets- och försvarspolitik |
| ETRI | Expanded Threat Reduction Initiative |
| EU | Europeiska unionen |
| EUHG | European Union Headline Goal |
| EUMC | European Union Military Committee |
| EUMS | European Union Military Staff |
| EUPM | European Union Police Mission |
| EUSR | European Union Secretary General |
| FBI | Federal Bureau of Investigation |
| FDD-CNDD, FDD-CNP | Olika fraktioner av ”Forces pour la defense de la democratie” |
| FEMA | Federal Emergency |

| | |
|-------------|---|
| | Management Agency |
| FMCT | Fissile Material Cut-off Treaty |
| FN | Förenta Nationerna |
| FRJ | Federal Republic of Yugoslavia |
| FSB | Federalnaja Sluzjba Bezopasnosti (Ryska federala säkerhetstjänsten) |
| G-8 | Canada, Frankrike, Italien, Japan, Ryssland, Storbritannien, Tyskland och USA |
| GAERC | General Affairs External Relation Council |
| GAM | Gerakan Aceh Merdeka |
| GD | Generaldirektorat |
| GEL | Gemensamt europeiskt luftrum |
| GFC | Gemensamma Forskningscentrumet |
| GUSP | Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik |
| HCNM | High Commissioner for National Minorities |
| HTF | Helsinki Headline Goal Task Force |
| IAEA | International Atomic Energy Agency |
| ICAO | International Civil Aviation Organisation |
| ICBM | Intercontinental Ballistic Missile |
| ICC | International Criminal Court |
| ICJ | International Court of Justice |
| ICTR | International Court Tribunal for Rwanda |
| ICTY | International Court Tribunal for Yugoslavia |

| | |
|-----------------------|--|
| IFOR..... | Implementation Force |
| IGAD | Intergovernmental authority on development |
| IKFN-förordning | Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. |
| IMF..... | International Monetary Fund |
| IMO..... | International Maritime Organisation |
| IMTF | Integrated Mission Task Force |
| IMU..... | International Monitoring Unit |
| IO | Informationsoperationer |
| ISAF | International Security and Assistance Force |
| ISK..... | Isländska kronor |
| JMC | Joint Military Commission |
| JSF | Joint Strike Fighter |
| KFOR..... | Kosovo Force |
| KPS..... | Kosovo Police Service |
| KUSP..... | Kommitten för utrikes- och säkerhetspolitik |
| LOI..... | Letter of Intent |
| LTTE..... | Liberation Tigers of Tamil Eelam |
| MAD | Mutually Assured Destruction |
| MAP | Membership Action Plan |
| MD..... | Missile Defence |
| MDA | Missile Defence Agency |
| MDC | Movement for Democratic Change |
| MIK | Ryska militärindustriella komplexet |
| MILF | Moro Islamic Liberation |

| | |
|----------------|--|
| | Front |
| MINUGUA | United Nations Verification Mission in Guatemala |
| MINURSO..... | Mission des Nations Unies pour le Référendum au Sahara Occidental |
| MONUC..... | United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo |
| MOU | Memorandum of Understanding |
| MR..... | Mänskliga rättigheter |
| NAC | North Atlantic Council |
| NAD | National Armaments Director |
| NAFTA | North Atlantic Free- Trade Agreement |
| NAMMO..... | Nordic Ammunition Company |
| NATO | North Atlantic Treaty Organisation |
| NATO-IS | NATO International Staff |
| NBC..... | Nuclear, Biological and Chemical |
| NDCI..... | Non-proliferation and Disarmament Cooperation Initiative |
| NEPAD | The New Partnership for Africa's Development |
| NGO..... | Non-governmental organisation |
| NORDCAPS | Nordic coordinated arrangement for military peace support |
| NPR | Nuclear Posture Review |
| NPT..... | Non-proliferation treaty |
| NRC..... | Nato-Russia Council |
| OAF | Operation Allied Force |

| | |
|---------------|--|
| OAS..... | Organization of American States |
| OAU..... | Organisation of African Unity |
| OCCAR..... | Organisme conjoint de Coopération en matière d'Armement |
| OCIPEP..... | Office of Critical Infrastructure Protection |
| ODCCP..... | Office of Drug Control and Crime Prevention |
| OFF..... | Oil for Food programme |
| OHS..... | Office of Homeland Security |
| OPCW..... | Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons |
| OSS..... | Oberoende staters samvælde |
| OSSE..... | Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa |
| PAMECA..... | Police Assistance Mission of the European Community to Albania |
| PCC..... | Prague Capabilities Commitment |
| PFF..... | Partnerskap för fred |
| PJC..... | Permanent Joint Council |
| PMF..... | Political Military Framework |
| PSE..... | Partner Staff Elements |
| QDR..... | Quadrennial Defense Review |
| RDC-Goma..... | Congolese Rally for Democracy |
| REACT..... | Rapid Expert and Assistance Cooperation Teams |
| RECAMP..... | Reinforcements of African Peace-keeping Capacities |

| | |
|---------------|--|
| RF..... | Regeringsformen |
| RUF | Revolutionary United Front |
| SADC..... | Southern African Development Community |
| SCEPC..... | Senior Civil Emergency Planning Committee |
| SCUD | Soviet-made, mobile, single-stage, single- warhead, liquid-fueled, short-range ballistic missile |
| SFOR..... | Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina |
| SHIRBRIG..... | The Multinational Stand- by High Readiness Brigade for UN operations |
| SIPRI..... | Stockholm International Peace Research Institute |
| SLMM | Sri Lanka Monitoring Mission |
| SORT..... | Strategic Offensive Reduction Treaty |
| SPLA/M..... | The Sudan People's Liberation Army/Movement |
| START II..... | Strategic Arms Reduction Talks II |
| SWEDINT..... | Swedish Armed Forces International Centre |
| TMD | Theatre Missile Defence |
| UAV..... | Unmanned Aerial Vehicle |
| UCK..... | Ushtria Clirimtare E Kosoves (Kosvo Liberation Army, KLA) |
| UNAMA | United Nations Mission in Afghanistan |
| UNAMSIL..... | United Nations Mission in Sierra Leone |

| | |
|---------------|---|
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNESCO..... | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |
| UNICEF | United Nations Children's Fund |
| UNITA | Union for the Total Independence of Angola |
| UNMA..... | United Nations Mission in Angola |
| UNMEE..... | United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea |
| UNMIBH | United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina |
| UNMIK..... | United Nations Interim Administration Mission in Kosovo |
| UNMOGIP | United Nations Military Observer Group in India and Pakistan |
| UNMOVIC..... | United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission |
| UNPREDEP..... | United Nations Preventive Deployment Force in Former Yugoslav Republic of Macedonia |
| UNSAS..... | United Nations Standby Arrangements System |
| UNSCOM | United Nations Special Commission |
| USAF..... | United States Air Force |
| USD..... | United States Dollar |
| VEU..... | Västeuropeiska unionen |
| WEAG..... | Western European Armaments Group |
| WEAO..... | Western European |

| | |
|-----------|-----------------------------|
| | Armaments Organisation |
| WTC | World Trade Center |
| WTO..... | World Trade Organisation |

Bilaga 7

Redovisning av status på förband för internationella insatser

Bilaga 8

Förteckning över försvarsutgifter i EU- och Natoländer

Redovisning av status på förband för internationella insatser

| Förband | Anmäld till ¹ | Uppgifter ² | Status/ Operativ förmåga ³ | Tidsaspekt/ Beredskap ⁴ | Förbandsstruktur ⁵ | Begränsningar ⁶ | Handlingsfrihet ⁷ | Anmärkning ⁸ |
|--|---|--|--|--|---|---|--|---|
| Ledningsresurs (ILF) 40 personer 2002 50 personer 2003 | NATO PFF EU HFC UNSAS SHIRBRIG NORDCAPS | Ingå i OHQ, FHQ inom ramen för PE- och PK-operationer. | Till del insatsberedd styrka med begränsningar. | 7 dagars beredskap från 1/1 resp år. Anmälda till styrkeregistren med 30 dagars beredskap. | Enskilda officerare. CIMIC-personal och amröjhundekipage ingår. | Del av personalen insatt i bemanning av staber inom ramen för pågående missioner. Styrkan ej uppfylld, rekrytering pågår. | F n begränsad, ökar efter hand som rekrytering sker. Insattstider och krav på kompetens varierar mellan olika uppdrag. | Tidigare tecknade kontrakt går ut 2002-12-31. Förlängning övervägs för handlingsfrihet under rekrytering. Förslag till ändrad anmälan ges i FM budgetunderlag 04. |
| Militär-observatörer 60 personer | NATO PFF EU HFC UNSAS | PK-operationer. | Till del under insats. Ges för aktuella missioner efterfrågad förmåga genom därtill anpassad utbildning. | Anmäld med mer än 30 dagars beredskap. | Enskilda officerare. | Ca 45 st insatta 2002 varav 15 ur ILF (dubbelbefattningar). | Endast handlingsfrihet med ej insatt personal. Insattstider och krav på kompetens varierar mellan olika missioner. | Förslag till ändrad anmälan ges i FM budgetunderlag 04. |

¹ Berörda styrkeregister: NATO/PFF, EU/HFC, UNSAS, SHIRBRIG, NORDCAPS.

² Enligt "Petersbergsuppgifterna" med kommentar om förbandets speciella förmåga i stort.

³ Anger om förbandet är insatsberett enligt gällande regeringsbeslut eller om begränsningar föreligger.

⁴ Enligt gällande regeringsbeslut, t ex 30 dagars beredskap från 2003-01-01.

⁵ Anger struktur i stort samt om delar av förbandet kan nyttjas till särskilda uppgifter, t ex enabling capabilities, HUMINT m.m.

⁶ Anger de begränsningar (i stort) som medför att förbandet inte är fullt ut insatsberett enligt gällande beslut, t ex materiellt, personellt eller utbildningsmässigt.

⁷ Anger bl a handlingsfrihet i tid för insats, samt del av förbandet som kan vara gripbart från visst datum.

⁸ Kompletterande upplysningar, övningsstatus m.m.

| Förband | Anmäld till | Uppgifter | Status/ Operativ förmåga | Tidsaspekt/ Beredskap | Förbandsstruktur | Begränsningar | Handlingsfrihet | Anmärkning |
|--|---|---|---|--|--|--|--|---|
| CIMIC-kompani 23 personer | NATO PFF | Civil-militär samverkan inom ramen för PE- och PK-operationer och stöd till humanitär verksamhet. | Bedöms kunna inneha efterfrågad förmåga 2004-01-01. | 90 dagars beredskap från 2004-01-01. | Ram för ett kompani som kompletteras med CIMIC-specialister. | Ställs normalt under Force Commanders befäl. Måste kopplas till annat förband eller organisation för eget underhåll m m. | Finns i princip redan genom motsvarande enhet insatt inom SFOR. | |
| Mekaniserad bataljon 900 personer | NATO PFF UNSAS NORDCAPS | PK-operationer. | Under insats. Innehar förmåga enligt krav för pågående mission. | 90 dagars beredskap från 2001-01-01. | Stabs/trosskomp, tre skyttekomp, NIC, EW-to ingår. | F n insatt inom ramen för KFOR. | Roteras var 6:e månad, endast handlingsfrihet inom ramen för pågående operation. | Avses ersättas av en Mekbat Patgb I från 2004. |
| Mekaniserad bataljon Pbv 302 I | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | Utveckling avbruten enligt uppdrag i regleringsbrev för år 2002, förbandet ersätts från 2003-07-01 av Mekbat Strf 90 I. |
| Mekaniserat skyttekompani Pbv 302 I 150 personer | NATO PFF UNSAS SHIRBRIG NORDCAPS | PK-operationer. | Insatsberett. Innehar förmåga enligt TOEM krav. | 30 dagars beredskap från 2002-03-01 intill 2003-07-01. | Stabs-/trossplut, tre skytteplut, en pvrobotplut. | Utgår 2003-07-01. | Kan sättas in i ytterligare en insats om högst 6 månader. | Kompaniet reorganiserat efter 6 månaders insats i Kosovo intill november 2001. |

| Förband | Anmäld till | Uppgifter | Status/ Operativ förmåga | Tidsaspekt/ Beredskap | Förbandsstruktur | Begränsningar | Handlingsfrihet | Anmärkning |
|--|---|---|---|---|--|--|--|---|
| Mekaniserad bataljon Strf 90 I 900 personer | NATO PFF EU HFC UNSAS SHIRBRIG NORDCAPS | PE-, PK-operationer. | Bedöms inneha förmåga enligt TOEM 2003-07-01 med vissa begränsningar. | 30 dagars beredskap från 2003-07-01. | Stabs-/grkkomp, tre mekaniserade skyttekomp, trosskomp. NIC, EW-to kan tillföras vid insats. | Begränsad uthållighet och fältarbetskapacitet. Luftvärnsförmåga påverkas av tillförsel av NATO-kompatibel IK-utrustning. | Avses roteras var 6:e månad. | Rekrytering pågår. Utbildning sker V 316-324. Begränsningar i uthållighet beror av andelen beredskapskontrakterad personal. Uthålligheten ökas genom rekrytering inom 90 dagar. Fältarbetsförmåga kan förstärkas genom tillförsel av enheter ur ingenjörkomp I. |
| MP-kompani 160 personer | NATO PFF EU HFC UNSAS SHIRBRIG NORDCAPS | PK-operationer. | Bedöms inneha förmåga enligt TOEM 2003-01-01 | 30 dagars beredskap från 2003-01-01. | Stabs-/trossplut, två MP-plut, en specialplut. | Vissa vakanser. Behov av kompletterande utbildning efter 2003-01-01. | Kan sättas in i högst 6 månader, därefter ny insats möjlig efter 12 månader. | Rekrytering pågår. Utbildning genomförd V 233-244. |
| Ingenjörkompani 150 personer | NATO PFF EU HFC UNSAS SHIRBRIG NORDCAPS | PK-operationer, EOD-verksamhet inom ramen för stöd till humanitär verksamhet. | Bedöms inneha förmåga enligt TOEM 2003-01-01. | 90 dagars beredskap från 2002-01-01, 30 dagars beredskap från 2003-01-01. | Stabs-/trossplut, en ingplut, en maskinplut, en EOD-plut. | | Avses roteras var 6:e månad. | Rekrytering pågår. Utbildning genomförd. |

| Förband | Anmäld till | Uppgifter | Status/ Operativ förmåga | Tidsaspekt/ Beredskap | Förbandsstruktur | Begränsningar | Handlingsfrihet | Anmärkning |
|---|---|---|---|--------------------------------------|---|--|--|---|
| Ubåtsförband 48 personer | NATO PFF EU HFC UNSAS NORDCAPS | PE-, PK-operationer. | Bedöms inneha förmåga enligt TOEM 2003-01-01. | 30 dagars beredskap från 2003-01-01. | En ubåt typ Gotland, lastbilsburen stödenhet. | Sambandsfunktion måste säkerställas genom lån av materiel från NATO. | Kan sättas in i högst 6 månader, därefter ny insats möjlig efter 12 månader. | Rekrytering pågår. Utbildning och övning inom ramen för ordinarie förbandsverksamhet. |
| Korvettförband 206 personer | NATO PFF EU HFC UNSAS NORDCAPS | PE-, PK-operationer. | Bedöms inneha förmåga enligt TOEM 2003-01-01 | 30 dagars beredskap från 2003-01-01. | Två korvetter typ Göteborg, ett uh-fartyg. | Utbildning genomförd | Kan sättas in i högst 6 månader, därefter ny insats möjlig efter 12 månader. | Rekrytering pågår. Utbildning och övning inom ramen för ordinarie förbandsverksamhet. |
| Minröjningsstyrka 153 personer | NATO PFF EU HFC UNSAS NORDCAPS | PE-, PK-operationer. | Bedöms inneha förmåga enligt TOEM 2003-01-01. | 30 dagars beredskap från 2001. | Två minröjfartyg typ Landsort, ett uh-fartyg. | | Kan sättas in i högst 6 månader, därefter ny insats möjlig efter 12 månader. | Rekrytering pågår. Utbildning och övning inom ramen för ordinarie förbandsverksamhet. |
| Transportflygförband Tp-84 60 personer | NATO PFF EU HFC UNSAS NORDCAPS | Humanitärt bistånd. Evakueringsoperationer. Transport av egna förband inom ramen för PE/PK-operationer. | Insatsberett. Innehar förmåga enligt TOEM krav. | 30 dagars beredskap från 2001. | Fyra flygplan och en basenhet. | | Kan sättas in i högst 6 månader, därefter ny insats möjlig efter 12 månader. | |

| Förband | Anmäld till | Uppgifter | Status/ Operativ förmåga | Tidsaspekt/ Beredskap | Förbandsstruktur | Begränsningar | Handlingsfrihet | Anmärkning |
|--|---|---|---|---|--|--|---|------------|
| Spaningsflygförband AJS 37 217 personer | NATO PFF EU HFC UNSAS NORDCAPS | Spaningsföretag inom ramen för PK-operationer. | Insatsberett. Innehar förmåga enligt TOEM krav. | 30 dagars beredskap från 2001, intill 2003-12-31. | Fyra flygplan och en basenhet. | | Kan sättas in i högst 6 månader, därefter ny insats möjlig efter 12 månader. | |
| Spaningsflygförband JAS 39 230 personer | NATO PFF EU HFC UNSAS NORDCAPS | Spanings- och luftförsvarsföretag inom ramen för PE/PK-operationer. | Bedöms inneha förmåga enligt TOEM 2004-01-01 med vissa begränsningar. | 30 dagars beredskap från 2004-01-01. | Åtta flygplan och en basenhet. | Begränsad spaningsförmåga intill 2006. | Kan sättas in i högst 6 månader, därefter ny insats möjlig efter 12 månader. | |
| Signalspaningsflygförband S102B 13 personer | NATO PFF EU HFC | Signalspaningsföretag inom ramen för PK-operationer. | Insatsberett. Innehar förmåga enligt TOEM krav. | 30 dagars beredskap. | Ett flygplan. (Nyttjar ordinarie basresurser, vars antal är inräknat i personalstyrkan.) | Max flygtid 7 timmar. | Nationell resurs med basering i Sverige, ställs ej under annan nations befäl. Nationell spaningsförmåga finns ej under tiden som ett internationellt uppdrag pågår. | |

Förkortningslista:

| | |
|--------|--|
| CIMIC: | Civil-Military Co-operation |
| EOD: | Explosive Ordnance Disposal |
| EW: | Electronic Warfare |
| FHQ: | Force Headquarters |
| HFC: | Helsinki Forces Catalogue |
| IK: | Igenkänningsutrustning (för att identifiera eget eller motståndarens flygplan) |
| ILF: | Internationella Lednings- och Förstärkningsresursen |
| NIC: | National Intelligence Cell |
| OHQ: | Operational Headquarters |
| PE: | Peace Enforcement |
| PK: | Peace-Keeping |
| TOEM | Taktisk-Organisatorisk-Ekonomisk Målsättning |

Tabell 1. Försvarsutgifter, löpande värde och inhemsk valuta

| | | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2002* |
|--------------------------|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|
| NATO- o EU-länder | | | | | | | | | | |
| Belgien | Miljon BeF/ euros | 131 156 | 131 334 | 131 796 | 133 007 | 136 252 | 139 711 | 136 718 | 3 414 | (137 733) |
| Danmark | Miljon DKr | 17 468 | 17 896 | 18 521 | 19 071 | 19 428 | 19 339 | 21 017 | 21 398 | |
| Frankrike | Miljon FrF/ euros | 238 432 | 237 375 | 241 103 | 236 226 | 239 488 | 240 752 | 243 931 | 37 777 | (247 800) |
| Grekland | Miljon GrD/ euros | 1 171 377 | 1 343 276 | 1 510 684 | 1 724 621 | 1 853 189 | 2 017 593 | 2 039 651 | 6 117 | (2 084 398) |
| Italien | Miljard ItL/ miljon e. | 31 561 | 36 170 | 38 701 | 40 763 | 43 062 | 47 100 | 47 616 | 24 065 | (46 596) |
| Luxemburg | Miljon LuF/ euros | 4 194 | 4 380 | 4 797 | 5 197 | 5 330 | 5 613 | 7 226 | 192 | (7 753) |
| Nederländerna | Miljon NiG/ euros | 12 864 | 13 199 | 13 345 | 13 561 | 14 534 | 14 284 | 15 269 | 7 286 | (16 056) |
| Portugal | Miljon PtE/ euros | 403 478 | 401 165 | 418 772 | 420 654 | 452 843 | 479 663 | 520 053 | 2 927 | (586 749) |
| Spanien | Miljon EsP/ euros | 1 078 751 | 1 091 432 | 1 123 046 | 1 124 054 | 1 180 075 | 1 264 299 | 1 326 373 | 8 204 | (1 365 002) |
| Storbritannien | Miljon GBP | 21 439 | 22 330 | 21 612 | 22 477 | 22 548 | 23 532 | 24 460 | 24 601 | |
| Tyskland | Miljon DM/ euros | 58 986 | 58 671 | 57 602 | 58 327 | 59 854 | 59 758 | 59 943 | 31 277 | (61 172) |
| NATO-länder | | | | | | | | | | |
| Norge | Miljon NKr | 22 224 | 22 813 | 23 010 | 25 087 | 25 809 | 25 722 | 26 669 | 28 976 | |
| Polen | Miljon PIN | ... | ... | ... | ... | 12 599 | 13 418 | 14 455 | 14 670 | |
| Tjeckien | Miljon CzK | ... | ... | ... | ... | 41 057 | 44 314 | 45 277 | 48 449 | |
| Turkiet | Miljard TrL | 302 864 | 611 521 | 1 183 327 | 2 289 430 | 4 167 636 | 6 248 274 | 8 843 915 | 13 907 962 | |
| Ungern | Miljon HuF | ... | ... | ... | ... | 187 672 | 226 926 | 265 426 | 294 318 | |
| Canada | Miljon CaD | 12 457 | 11 511 | 10 831 | 11 716 | 12 360 | 12 314 | 13 191 | 12 819 | |
| USA | Miljon USD | 278 856 | 271 417 | 276 324 | 274 278 | 280 969 | 301 697 | 312 743 | 350 857 | |
| EU-länder | | | | | | | | | | |
| Sverige | Miljon SKr | 37 961 | (37 531) | 38 323 | 39 488 | 40 895 | 42 625 | 41 359 | (42 836) | |
| Finland | Miljon FMk/ euros | 8 336 | 9 287 | 10 112 | 10 473 | 9 320 | 10 054 | 9 602 | 1 715 | (10 197) |
| Irland | Miljon IeP/ euros | 433 | 460 | 508 | 521 | 552 | 598 | 715 | 891 | (701) |
| Österrike | Miljon AtS/ euros | 20 460 | 20 693 | 21 132 | 21 359 | 22 056 | 23 860 | 22 925 | 1 671 | (22 993) |

För EMU-länderna redovisas försvarsutgifterna för 2002 i euros; i kolumnen "2002*" återges (inom parentes) även de belopp som dessa motsvarar i den tidigare nationella valutan.

För källor m m, se de noter som följer efter tabell 4.

Tabell 2. Försvarsutgifter, löpande värde och miljoner US dollar

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <u>NATO- o EU-länder</u> | | | | | | | | |
| Belgien | 4 449 | 4 242 | 3 684 | 3 664 | 3 599 | 3 191 | 3 033 | 2 998 |
| Danmark | 3 118 | 3 086 | 2 805 | 2 846 | 2 785 | 2 393 | 2 525 | 2 527 |
| Frankrike | 47 768 | 46 439 | 41 308 | 40 042 | 38 898 | 33 815 | 33 277 | 33 167 |
| Grekland | 5 056 | 5 580 | 5 532 | 5 836 | 6 063 | 5 522 | 5 356 | 5 371 |
| Italien | 19 375 | 23 443 | 22 724 | 23 478 | 23 695 | 22 411 | 22 006 | 21 128 |
| Luxemburg | 142 | 141 | 134 | 143 | 141 | 128 | 160 | 169 |
| Nederländerna | 8 012 | 7 829 | 6 839 | 6 836 | 7 027 | 5 972 | 6 200 | 6 397 |
| Portugal | 2 670 | 2 601 | 2 389 | 2 407 | 2 670 | 2 204 | 2 321 | 2 570 |
| Spanien | 8 651 | 8 617 | 7 671 | 7 524 | 7 556 | 7 001 | 7 133 | 7 203 |
| Storbritannien | 33 841 | 34 873 | 35 394 | 37 231 | 36 487 | 35 677 | 35 223 | 35 397 |
| Tyskland | 41 217 | 38 989 | 33 217 | 33 146 | 32 605 | 28 150 | 27 426 | 27 460 |
| <u>NATO-länder</u> | | | | | | | | |
| Norge | 3 508 | 3 537 | 3 253 | 3 325 | 3 309 | 2 922 | 2 966 | 3 328 |
| Polen | | | | | 3 173 | 3 085 | 3 534 | 3 577 |
| Tjeckien | | | | | 1 188 | 1 137 | 1 190 | 1 387 |
| Turkiet | 6 606 | 7 512 | 7 792 | 8 781 | 9 952 | 9 994 | 7 216 | 9 570 |
| Ungern | | | | | 791 | 804 | 926 | 1 068 |
| Canada | 9 077 | 8 443 | 7 822 | 7 898 | 8 319 | 8 292 | 8 517 | 8 042 |
| USA | 278 856 | 271 417 | 276 324 | 274 278 | 280 969 | 301 697 | 312 743 | 350 857 |
| <u>EU-länder</u> | | | | | | | | |
| Sverige | 5 322 | 5 597 | 5 019 | 4 967 | 4 950 | 4 652 | 4 004 | 4 147 |
| Finland | 1 909 | 2 022 | 1 948 | 1 960 | 1 670 | 1 558 | 1 445 | 1 506 |
| Irland | 694 | 737 | 771 | 743 | 746 | 700 | 812 | 782 |
| Österrike | 2 030 | 1 955 | 1 732 | 1 725 | 1 708 | 1 598 | 1 491 | 1 467 |
| NATO totalt | 472 348 | 466 750 | 456 888 | 457 435 | 469 227 | 474 393 | 481 755 | 522 213 |
| NATO/ Europa | 184 415 | 186 890 | 172 742 | 175 259 | 179 939 | 164 405 | 160 495 | 163 314 |
| EU | 184 255 | 186 151 | 171 166 | 172 548 | 170 599 | 154 969 | 152 414 | 152 286 |

Tabell 3. Försvarsutgifter, 1995 års värde och miljoner US dollar

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <u>NATO- o EU-länder</u> | | | | | | | | |
| Belgien | 4 449 | 4 363 | 4 311 | 4 309 | 4 364 | 4 364 | 4 167 | 4 124 |
| Danmark | 3 118 | 3 129 | 3 167 | 3 203 | 3 185 | 3 080 | 3 271 | 3 262 |
| Frankrike | 47 768 | 46 623 | 46 805 | 45 549 | 45 913 | 45 374 | 45 249 | 45 243 |
| Grekland | 5 056 | 5 359 | 5 710 | 6 225 | 6 514 | 6 879 | 6 726 | 6 648 |
| Italien | 19 375 | 21 351 | 22 393 | 23 128 | 24 033 | 25 634 | 25 222 | 24 127 |
| Luxemburg | 142 | 147 | 170 | 173 | 173 | 176 | 221 | 232 |
| Nederländerna | 8 012 | 8 051 | 7 968 | 7 945 | 8 335 | 7 985 | 8 170 | 8 308 |
| Portugal | 2 670 | 2 575 | 2 632 | 2 570 | 2 705 | 2 784 | 2 894 | 3 168 |
| Spanien | 8 651 | 8 449 | 8 529 | 8 386 | 8 604 | 8 910 | 9 022 | 9 032 |
| Storbritannien | 33 841 | 34 422 | 32 275 | 32 462 | 32 065 | 32 526 | 33 199 | 32 639 |
| Tyskland | 41 217 | 40 431 | 38 964 | 39 076 | 39 870 | 39 025 | 38 217 | 38 425 |
| <u>NATO-länder</u> | | | | | | | | |
| Norge | 3 508 | 3 555 | 3 496 | 3 729 | 3 748 | 3 625 | 3 648 | 3 916 |
| Polen | | | | | 3 149 | 3 045 | 3 109 | 3 049 |
| Tjeckien | | | | | 1 159 | 1 204 | 1 175 | 1 218 |
| Turkiet | 6 606 | 7 398 | 7 705 | 8 074 | 8 915 | 8 628 | 7 909 | 8 365 |
| Ungern | | | | | 814 | 897 | 961 | 1 010 |
| Canada | 9 077 | 8 256 | 7 647 | 8 193 | 8 496 | 8 239 | 8 605 | 8 206 |
| USA | 278 856 | 263 768 | 262 416 | 256 335 | 257 062 | 266 988 | 269 142 | 296 603 |
| <u>EU-länder</u> | | | | | | | | |
| Sverige | 5 322 | 5 235 | 5 319 | 5 486 | 5 659 | 5 841 | 5 532 | 5 585 |
| Finland | 1 909 | 2 114 | 2 275 | 2 324 | 2 044 | 2 132 | 1 986 | 2 074 |
| Irland | 694 | 726 | 789 | 790 | 824 | 846 | 964 | 912 |
| Österrike | 2 030 | 2 016 | 2 031 | 2 035 | 2 090 | 2 208 | 2 067 | 2 039 |
| NATO totalt | 472 348 | 457 877 | 454 188 | 449 356 | 459 104 | 469 364 | 470 908 | 497 575 |
| NATO/ Europa | 184 415 | 185 853 | 184 125 | 184 829 | 193 545 | 194 136 | 193 161 | 192 765 |
| EU | 184 255 | 184 992 | 183 339 | 183 662 | 186 377 | 187 764 | 186 909 | 185 817 |

Tabell 4. Försvarsutgifternas andel av BNP (%)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <u>NATO- o EU-länder</u> | | | | | | | | |
| Belgien | 1,6% | 1,6% | 1,5% | 1,5% | 1,4% | 1,4% | 1,3% | 1,3% |
| Danmark | 1,7% | 1,7% | 1,7% | 1,7% | 1,6% | 1,5% | 1,6% | 1,5% |
| Frankrike | 3,1% | 3,0% | 2,9% | 2,8% | 2,7% | 2,6% | 2,5% | 2,5% |
| Grekland | 4,3% | 4,5% | 4,6% | 4,8% | 4,8% | 4,9% | 4,6% | 4,4% |
| Italien | 1,8% | 1,9% | 1,9% | 2,0% | 2,0% | 2,1% | 2,0% | 1,9% |
| Luxemburg | 0,8% | 0,8% | 0,8% | 0,8% | 0,7% | 0,7% | 0,8% | 0,9% |
| Nederländerna | 1,9% | 1,9% | 1,8% | 1,7% | 1,8% | 1,6% | 1,6% | 1,6% |
| Portugal | 2,6% | 2,4% | 2,3% | 2,2% | 2,1% | 2,1% | 2,1% | 2,3% |
| Spanien | 1,5% | 1,5% | 1,4% | 1,4% | 1,3% | 1,2% | 1,2% | 1,2% |
| Storbritannien | 3,0% | 2,9% | 2,7% | 2,6% | 2,5% | 2,5% | 2,5% | 2,4% |
| Tyskland | 1,7% | 1,6% | 1,6% | 1,5% | 1,6% | 1,5% | 1,5% | 1,5% |
| <u>NATO-länder</u> | | | | | | | | |
| Norge | 2,4% | 2,2% | 2,1% | 2,3% | 2,2% | 1,8% | 1,8% | 1,9% |
| Polen | | | | | 2,0% | 2,0% | 2,0% | 2,0% |
| Tjeckien | | | | | 2,2% | 2,2% | 2,1% | 2,1% |
| Turkiet | 3,9% | 4,1% | 4,1% | 4,4% | 5,4% | 5,0% | 5,0% | 5,1% |
| Ungern | | | | | 1,6% | 1,7% | 1,8% | 1,8% |
| Canada | 1,5% | 1,4% | 1,2% | 1,3% | 1,3% | 1,2% | 1,2% | 1,1% |
| USA | 3,8% | 3,5% | 3,3% | 3,1% | 3,0% | 3,1% | 3,1% | 3,3% |
| <u>EU-länder</u> | | | | | | | | |
| Sverige | 2,2% | 2,1% | 2,1% | 2,1% | 2,0% | 2,0% | 1,9% | 1,9% |
| Finland | 1,5% | 1,6% | 1,6% | 1,5% | 1,3% | 1,3% | 1,2% | 1,2% |
| Irland | 1,0% | 1,0% | 1,0% | 0,9% | 0,8% | 0,7% | 0,8% | 0,7% |
| Österrike | 0,9% | 0,8% | 0,8% | 0,8% | 0,8% | 0,8% | 0,8% | 0,8% |

Källor och beräkningsmetoder

I de fyra ovanstående tabellerna redovisas försvarsutgiftsdata för en mängd länder. I den första gruppen återges uppgifter för de länder som både är medlemmar i NATO och EU, i den andra data för länder som är med i NATO (men ej EU), och i den tredje för länder som är med i EU (men ej NATO).

Tabell 1. Försvarsutgifter, löpande värde och inhemsk valuta

Med försvarsutgifter menas i första hand "försvarsutgifter enligt NATO-definitionen". Med denna definition avses i huvudsak militära utgifter, inkl. pensioner och paramilitära styrkor men exkl. civilt försvar. Uppgifterna i denna första tabell utgör således grundvärden, för de beräkningar som görs i de följande tre tabellerna.

Som påpekas i anslutning till "tabell 1" redovisas för EMU-länderna försvarsutgifterna för 2002 i euros; i kolumnen "2002*" återges (inom parentes) de belopp som dessa motsvarar i den tidigare nationella valutan.

För NATO-länderna har uppgifter hämtats från den större sammanställning som gjorts vid FOI över NATO-ländernas försvarssatsningar, som bl a finns tillgänglig på projekthemsidan för projektet "Defence Expenditures Developments", se "www.foi.se". Denna sammanställning bygger således på officiella NATO-uppgifter, publicerade i samband med det försvarsministermöte som hålls i december varje år. Under den studerade perioden fick NATO år 1999 tre nya medlemmar, Polen, Tjeckien och Ungern.

Sverige: Beloppen avser militära utgifter, dvs värden som är jämförbara med NATO-definitionen. Se "Sveriges Finanser 2001", tabellbilaga 2. För år 1996 (kalenderårsskiftet) och 2002 har uppskattningar gjorts, baserade på Sveriges Defence Planning-rapportering till OSSE om de svenska militära utgifterna.

Finland: De nämnda beloppen avser officiella försvarsutgifter, exkl utgifter för gränsbevakningstrupperna (skulle dessa medräknas — de skulle sannolikt ingå i NATO-definitionen — skulle beloppen vara knappt 10 % högre). Se finsk "Statistisk Årsbok", olika årgångar, tabellen "Anslagen i statsbudgeten efter huvudtitel".

Österrike: Österrikisk "Statistisk Årsbok" [Statistisches Jahrbuch Österreichs], olika årgångar, tabellen "Bundesrechnungsabschluss" samt hemsida för det österrikiska finansministeriet, rutan "Budget" - tabellen "Ausgaben des Bundes, finanzwirtschaftliche Gliderung 1993-2002": se "www.bmf.gv.at/budget/einausbund/_start.htm".

Irland: Irländsk "Statistisk Årsbok" [Statistical Yearbook for Ireland], olika årgångar, tabellen "Expenditure of central and local government classified by purpose of expenditure and economic category"; det irländska försvarsdepartementets årsrapport [Annual Report] jämte "Strategy Statement 2001-04", tillgängliga på försvarsdepartementets hemsida "www.defence.ie"; samt uppgifter från budgethandlingarna, tillgängliga på det irländska finansministeriets hemsida "www.finance.gov.ie/budget/budgetindex.htm".

Tabell 2. Försvarsutgifter, löpande värde och miljoner US dollar

Belopp i "Tabell 1" i inhemsk valuta har räknats om till US Dollar, baserat på de växelkurser som rapporteras i "International Financial Statistics Yearbook, 2002", rad rf, samt "OECD Economic Outlook" Volume 2002:1, bilaga 37.

Tabell 3. Försvarsutgifter, 1995 års värde och miljoner US dollar

Beloppen i "Tabell 1" i löpande värde har räknats om till 1995 års värde, baserat på de konsumentprisindex som rapporteras i "International Financial Statistics Yearbook, 2002", rad 64, samt "OECD Economic Outlook" Volume 2002:1, bilaga 19.

Tabell 4. Försvarsutgifternas andel av BNP (%)

Beloppen i "Tabell 1" i har relaterats till de värden för Gross Domestic Product som rapporteras i "International Financial Statistics Yearbook, 2002", rad 99b, samt "OECD Economic Outlook" Volume 2002:1, bilaga 1.