

# Framsyn Nr 5 2003



## Nr 5 Säkerhetspolitik



Inledande text av Jan-Ivar Askelin är inte tillgängligt i digital form

## Innehåll

Nr 5 Säkerhetspolitik.....	2
Hård maktkamp om västra Stilla havet.....	4
USA:s militära resurser tunnas ut.....	5
Nolltolerans mot nya kärnvapenmakter .....	6
Osäkert hur Kina spelar kärnvapenkort.....	9
Efter Irakkriget - ur askan i elden? .....	11
Asien och den farliga bågen .....	15
Teheran pressas och stärks.....	15
Rysk demokrati i korruptionsträsk.....	17
Traditioner och krav på anpassning .....	19
”Det går inte att ge order om flexibilitet” .....	20
tt svenskt amfibiefartyg - säkerhetspolitiskt rätt .....	21
Säkerhetsfartyg måste kunna överleva.....	24
Försvaret klarar inte Europas krav .....	26

# Hård maktkamp om västra Stilla havet

## USA:s antikinesiska mur

Västra Stilla havet kan ses som en amerikansk försvarsmur. Styrkornas huvuduppgifter nedan syftar till att innesluta Kina och därmed hindra Kina från att hota Taiwan och att kontrollera sjövägarna i sin region.



USA:s militära närvaro i Stilla havet spelar en nyckelroll i det strategiska spelet i Asien. USA:s roll är främst att bevara rådande förhållanden för att säkra fred och stabilitet. För Kina innebär den amerikanska militära närvaron motsatsen. Den utgör ett hot utmed den egna kustlinjen och ett hinder för att införliva Taiwan med det egna territoriet.

Av Ingolf Kiesow

Den ekonomiska tyngdpunkten i världen förflyttas från Europa till Asien. Numera är varuutbytet över Stilla havet, det vill säga mellan Amerika och Asien, en och en halv gång större än det som sker över Atlanten, det vill säga mellan Amerika och Europa.

Ett årtionde före det kalla krigets slut var förhållandet det motsatta. Numera följer även den politiska och militära fokuseringen i USA i spåren av den ekonomiska aktiviteten, det vill säga från Europa till Asien.

### Historiska skäl

Av historiska skäl betraktar USA västra Stilla havet som en del av sin egen försvarsperimeter. De historiska skälen kan lättast illustreras med det japanska anfallet på Pearl Harbor 1941, en händelse som visade hur mycket USA:s säkerhet är avhängig av maritima styrkepositioner. USA:s militära närvaro innebär en nyckelroll i det strategiska spelet i Asien. Den rollen är främst att bevara rådande förhållanden och existerande balanser samt därmed fred och stabilitet, vilket är viktigt för USA och de flesta länderna i Asien, framför allt de små länderna.

Konkurrensen mellan de fyra makter som sedan början av 1900-talet styr skendet i Östasien - Kina, Amerika, Ryssland och Japan

- finns kvar under ytan, åtminstone i potentiell form. Två regionala stormakter i Asien, Indien och Kina, har ett intresse av förändringar. Främst Kinas agerande är föremål för USA:s aktiva säkerhetspolitik. USA försöker att hålla tillbaka Kina, alltså en så kallad containment-politik.

## Västra Stilla havet

En gammal viktig fråga är Koreafrågan. Det nordkoreanska samhällets brister medför krav på nya hänsynstaganden i amerikansk politik. Hur ska de amerikanska trupperna i västra Stilla havet disponeras om Nord- och Sydkorea skulle återförenas eller på annat sätt komma fram till att begära att USA drar tillbaka sina trupper från halvön? Det skulle sannolikt bli svårt att övertyga de amerikanska skattebetalarna om vikten av att fortsätta att finansiera amerikanska styrkor i Japan, om det mest uppenbara skälet för deras närvaro, nämligen faran för ett nytt Koreakrig, plötsligt skulle upphöra.

Ett tillbakadragande av de amerikanska styrkorna från Japan skulle å andra sidan avsevärt försvaga tillförlitligheten hos de amerikanska utfästelserna om att försvara Japan, särskilt hos det så kallade kärnvapenparaplyet, det vill säga utfästelsen att vid behov använda kärnvapen för att försvara Japan. Det skulle lätt kunna leda till ett nytt japanskt ensamgående i militära frågor och en återupprustning för att skydda Japan mot ett Kina som förmodas vara aggressivt - samt för att försvara sjövägarna till Japan. En utveckling av det slaget skulle innebära en destabilisering av regionen västra Stilla havet.

De flesta säkerhetspolitiska frågorna i Asien berör Kina eller berörs av Kina på ett eller annat sätt. År 2002 inleddes med att "Mittens rike" anslöt sig till världshandelsorganisationen WTO. Därmed väcktes

många förhoppningar utomlands om att Kina nu kommer att "bli som andra", det vill säga upphöra att betrakta sig själv som stående ovanför alla andra länder och i stället rätta sig efter allmänt accepterade internationella regler för hur stater ska uppträda gentemot varandra. Sedan dess har Kina försökt undvika allt som kan leda till nya motsättningar med USA. Kina prioriterar sin ekonomiska utveckling och undviker allt som kan äventyra den utvecklingen.

### Kinas försvarsplanering

Trots prioriteringarna av de ekonomiska reformerna kvarstår en osäkerhet om Kinas avsikter på lång sikt. Den förstärks av den sekretess som omgärdar alla uppgifter om kinesisk säkerhetspolitik. Kinas kritiker - som särskilt finns i USA - frågar sig varför:

- Är Kina i färd med att bygga upp en djuphavsflotta med bland annat ett stort antal attackubåtar?
- Bygger Kina hamnar och radarstationer i andra länder vid Indiska oceanen, till exempel Myanmar?
- Förbandslägger Kina flera hundra kortdistansrobotar på sin sida av Taiwansundet?
- Moderniserar Kina sitt försvar med inslag av offensiv kapacitet såsom Sovremenny-jagare och SU-30-flygplan?
- Bygger Kina upp en flotta av interkontinentala kärnvapenbärande robotar inklusive ubåtsbaserade robotar?

En fråga från tidigare historia är USA:s stöd till Taiwan, som utgör ett väsentligt inslag i USA:s framskjutna försvar i västra Stilla havet. Det omfattar även övriga områden som gränsar till Sydkinesiska havet.

Det ses som ett försvar mot kinesisk dominans i regionen och mot en allt högre utvecklad kinesisk kärnvapen- och robotteknisk förmåga samt Kinas växande maritima förmåga.

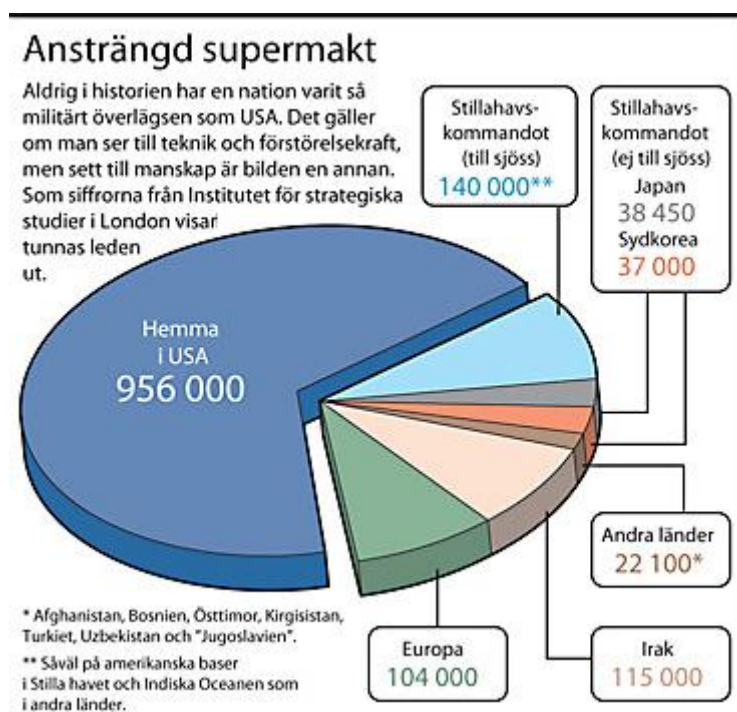
För Kina innebär den amerikanska militära närvaron motsatsen, ett hot utmed den egna kustlinjen och ett hinder för Kinas ambition att införliva Taiwan med det egna territoriet.

### Skydd åt sjövägarna

Legitimitet för USA:s fortsatta militära närvaro i västra Stilla havet skapas i praktiken främst av det skydd den ger åt sjövägarna och ett skydd mot krav från Kina, som inkräktar på grannländernas integritet.

Uppemot 17 procent av världens återstående utvinningsbara råoljeresurser tros, i varje fall på kinesiskt håll, finnas under Sydkinesiska havet. Mer än hälften av världens handelstonnage passerar varje år genom Malacka-, Sunda- och Lomboksundet samt vidare genom Sydkinesiska havet. I februari 1992 promulgerades en kinesisk "lag om territorialhavet, och dess angränsande zon". Enligt denna lag utsträcktes Kinas territorialvatten från 37 000 kvadratkilometer till 2,8 miljoner kvadratkilometer. Dessa föreskrifter väckte till liv en rad gamla tvister med grannländerna om herraväldet till sjöss.

Ingolf Kiesow är säkerhetspolitisk forskare vid FOI och studerar särskilt Asienfrågor. Han har varit diplomat i Asien och var ambassadör i Kuwait under Gulfkriget.



### USA:s militära resurser tunnas ut

Kampen mot terrorism och spridning av kärnvapen står högt på USA:s agenda. Men den strategiska fokuseringen på länder som Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan och Nordkorea är mycket resurskrävande. I dag finns en dryg tredjedel av USA:s aktiva styrka utanför landet och det är inte lätt att få stöd för större anslag eller bidrag från omvärlden.

Av Ingolf Kiesow

USA är en huvudaktör i många konflikter, allianser och motsatsförhållanden i Asien, trots att USA inte ligger i Asien med mera än ett par öar några tusen kilometer utanför den eurasiska kontinenten.

Det är också tydligt att USA:s militära resurser och strategiska fokusering riktas in på Asien i allt högre grad. Det följer helt det mönster efter vilket handeln förändras. Det är emellertid inte bara ekonomiska faktorer som styr fokuseringen. Kampen mot terrorismen och spridning av kärnvapen har varit väl så viktiga element att påverka fokuseringsprocessen, särskilt efter tillträdet av George W. Bush på presidentposten i USA.

Mellanöstern har varit en annan region, som har brukat dra till sig uppmärksamhet. Den nuvarande amerikanska administrationen har inte visat samma intresse för Mellanöstern. Det märks numera en viss benägenhet att undvika att låta USA engageras alltför djupt i de kontroversiella frågorna om Palestina och terrordåden i Israel. De får inte störa USA:s egen agenda, som domineras av kampen mot terrorism och kärnvapenspridning. Dessa frågor har lett USA till strategisk fokusering på Irak, Iran, Afghanistan och Pakistan, alla länder som ligger i en sammanhängande båge. Utanför den bågen har bara Nordkorea rönt en nästan lika stor uppmärksamhet av dessa skäl, också det beläget i Asien och därtill i ett område där USA sedan gammalt har varit engagerat i lokala konflikter. Se grafik mittuppslaget.

### **Begäran om nya anslag**

De nya engagemangen är dock resurskrävande. Ockupationen av Irak kräver fortsatta stora förband, och behovet av att fortsätta jaga al-Qaida och talibaner i Afghanistan kvarstår. Därför tvingades USA:s president hösten 2003 att uppträda i FN och begära stöd från andra länder samt lägga fram en begäran i kongressen om nya anslag på 87 miljarder dollar. Framför allt innebär det också att en stor del av USA:s aktiva militära styrka nu är permanent stationerad utanför landet.

Av den aktiva styrkan finns alltså en dryg tredjedel utanför landet. Det är inte lätt att få stöd för begäran om större anslag och inte heller är det lätt att få bidrag från omvärlden. För Afghanistan har man fått löfte från Nato om fortsättning av bidragen samt en liten kontingent för bevakning av en stad utanför Kabul. För Irak har Sydkorea efter stora övertalningsansträngningar i princip gått med på att sända några hundra man medicinsk personal, och Japan verkar berett att lämna avsevärda finansiella bidrag, men knappast någon trupp. I Europa har några länder med stort beroende av USA:s finansiella bidrag accepterat att sända små enheter, och Turkiet har utlovat 10 000 man - mot betalning.

Opinionen i de flesta europeiska länderna är starkt negativ. Man hör sådana argument som att USA inte kan förvänta sig att först gå åstad mot omvärldens vilja och angripa Irak, och sedan vilja att omvärlden ska ta hand om räkningen. I den situationen måste administrationen i stället kalla in reservister, och en framställning om bemyndigande att få göra detta är på väg till kongressen. Inför presidentvalet nästa år är det dock inte troligt att det kan bli tal om att några större kontingenter inkallas till tjänstgöring i Irak.

### **Fler konflikter att vänta**

Problemet är långsiktigt. Flera konflikter är att förvänta, där USA måste spela en militär roll. Nordkorea har omkring 1,2 miljoner man under vapen, och ett angrepp där skulle knappast kunna överlåtas på Sydkorea. USA får räkna med att själv bära den stora delen av bördan, i synnerhet som ett angrepp på Nordkorea skulle möta starkt motstånd hos folkopinionen i Sydkorea. Ett eventuellt angrepp på Iran skulle kräva oerhörda logistiska resurser. Dessa två potentiella kärnvapeninnehavare representerar dock inte de mest akuta behoven. Ett angrepp, som i och för sig framstår som önskvärt eller till och med oundvikligt som förebyggande åtgärd, kan alltid uppskjutas tills förutsättningarna föreligger. Ett sådant nödläge som skulle uppstå i Pakistan om president Musharraf såg ut att riskera att falla för en inhemsk opposition av ortodoxa muslimer, talibaner och al-Qaida-anhängare, skulle däremot kräva omedelbara insatser för att avvärja den utvecklingen.

En viss styrka för den typen av insatser måste alltid finnas beredd, och USA riskerar för närvarande att stå utan denna omedelbart tillgängliga reserv, om man skulle påbörja ett nytt krig mot en stat som är på väg att skaffa sig kärnvapen och som kan misstänkas ge teknologin till så kallade skurkstater eller terroristorganisationer.

Ingolf Kiesow är säkerhetspolitisk forskare vid FOI och studerar särskilt Asienfrågor. Han har varit diplomat i Asien och var ambassadör i Kuwait under Gulfkriget.

## **Nolltolerans mot nya kärnvapenmakter**

Ingen nation har använt kärnvapen som ett led i aktiv krigföring sedan bomberna föll över Hiroshima och Nagasaki. Men terroristattacken i New York den 11 september 2001 väckte stark oro i USA. I dag är den

främsta prioriteringen i amerikansk säkerhetspolitik att förhindra spridning av kärnvapen till länder som kan tänkas sätta dem i händerna på terrorister.

*Av Ingolf Kiesow*

Att utveckla kärnvapen tar mycket omfattande industriella resurser i anspråk och kan därför inte ske i hemlighet utan kräver i princip åtminstone tolerans för verksamheten från en stats sida. Att utveckla kärnvapenbärare i form av flygplan eller robotar kräver på motsvarande sätt resurser, som erfordrar medverkan av en stat.

Detta har tidigare gjort att man inte på allvar har fruktat kärnvapenhot från terroristorganisationer. Efter den 11 september 2001 och attentatet mot World Trade Center i New York har detta förhållande förändrats. Vi här i Europa kanske inte tycker att den händelsen förändrade risken för att kärnvapen skulle komma i händerna på terrorister särskilt mycket. Amerikanerna däremot ser saken på ett helt annat sätt.

Det är en mardröm för USA att någon stat sätter kärnvapen i händerna på en terroristorganisation, exempelvis en laddning som väger under hundra kilo och som kan transporteras i en mini-van, vilket är fullt möjligt. Även att åstadkomma en sådan laddning kräver dock en mycket omfattande industriell process och därför också att det är en stat som gör det.

Irak har haft goda oljeinkomster, och det visade sig efter kriget mot Kuwait 1990-1991 att Irak hade varit i färd med försök att framställa kärnvapen. Den förmodade bristen på efterlevnad av förbudet mot kärnvapenframställning efter Gulfkriget oroade många i USA. När terroristattacken den 11 september ägde rum spädde denna oro på högst påtagligt och att eliminera eventuella kärnvapen var som bekant ett huvudmål för angreppet på Irak.

Iran är ett annat land som misstänks för att bedriva forskning, som kan ge kärnvapenkapacitet. Även gentemot Iran kan det ha haft en pedagogisk effekt att gå in i Irak och demonstrera amerikansk beslutsamhet att slå till mot varje land, som försöker bli en kärnvapenmakt - och detta fanns antagligen med bland motiven, när USA angrep Irak. "To kill the chicken in order to frighten the monkey" hette det i den amerikanska debatten.

### **Nytt fattigmansvapen**

Nu har Nordkorea återigen blivit synonymt med en internationell kris genom att först i hemliga samtal med en amerikansk förhandlare antyda att man har ett pågående kärnvapenprogram, och sedan säga upp det internationella avtalet om icke-spridning av kärnvapen. Detta kan ses som en illustration till en tes om att kärnvapnen håller på att bli ett fattigmansvapen. De konventionella vapnen blir alltmera sofistikerade och dyrbara. För ett fattigt land med rika potentiella fiender blir det i längden billigare att göra en engångssatsning på kärnvapenindustri för att skaffa sig avskräckningsförmåga, än att fortsätta att ständigt köpa ny dyrbar annan och alltmera sofistikerad militär materiel från utlandet.

### **Andra krisen**

Det är andra gången Nordkorea framkallar en kris på grund av sina kärnvapen. 1994 kunde motsvarande kris lösas för tillfället genom en överenskommelse mellan USA och Nordkorea om olika biståndsinsatser från USA:s sida i utbyte mot att Nordkorea frös sitt kärnvapenprogram och underkastade sig internationella inspektioner.

Ingendera sidan har dock uppfyllt den överenskommelsen. Nordkorea angav motpartens bristande efterlevnad som skäl för sitt handlande.

Efter ansträngningar från många länder har förhandlingar kunnat föras i Beijing den 27-29 augusti 2003 mellan de fem närmast berörda länderna och Nordkorea. Det enda väsentliga resultat som då kunde uppnås blev ett uttalande av ordförandelandet Kina om att det fanns en gemensam vilja att mötas igen. Det får kanske uppfattas som gott nog, jämfört med de lågt ställda förväntningarna, innan mötet ägde rum. Kvar står dock en situation som skulle kunna utvecklas till en väpnad konflikt. Nordkoreas kärnvapenprogram, antingen det existerar eller inte, strider mot den för närvarande främsta prioriteringen i amerikansk säkerhetspolitik, nämligen att förhindra spridning av kärnvapen till länder som kan tänkas sätta dem i händerna på terrorister.

Mediebilderna i såväl Kina som Ryssland rörande Nordkoreas uppträdande i Beijing stämmer inte överens med mediebilderna i västvärlden. Västvärldens reaktioner ser ut att komma att byggas på alltför knapphändiga och delvis felaktiga bilder av vad Nordkorea säger och kräver. De nordkoreanska kraven går ut på ekonomiskt bistånd till ett land som inte längre mäktar med att hålla sig med konventionella vapen och försörja sin egen befolkning med livsmedel. Först på kravlistan står ett icke-angreppsavtal med USA. I väst är det vanligt att anse det som en orimlig tanke att USA eller Sydkorea skulle gå till

anfall oprovocerat. I den av propaganda styrda miljön i Pyongyang är den tanken å andra sidan helt naturlig.

Mot Nordkoreas krav ställer president Bush kravet att Nordkorea först ska fullständigt skrota sitt kärnvapenprogram på ett oåterkalleligt och verifierbart sätt och vägrar att "belöna kärnvapenutpressning". Därmed blir det svårt att få parterna att komma till förhandlingsbordet.

För närvarande vill förmodligen administrationen undvika krig i Nordkorea, det tyder många tecken och uttalanden på. Det gör även det faktum att efter intåget i Irak är USA:s militära engagemang utomlands så stora att mer än en tredjedel av styrkorna redan nu befinner sig utanför landet.

Det finns däremot en annan särskild aspekt som talar mot att USA går in för en mjuk linje, nämligen att Iran skulle kunna uppmuntras att fortsätta det kärnvapenprogram som man utomlands misstänker har påbörjats där. Om Nordkorea inte utsätts för en verkligt smärtsam behandling som resultat av sina kärnvapenambitioner, kan det leda till ännu värre framtida problem med Iran, som kan inges förhoppningen att USA kommer att acceptera ett liknande uppträdande från Irans sida. Iran anses överlag vara ett mera betydelsefullt hot mot länder som är USA:s vänner och mot USA:s egna intressen, än vad Nordkorea representerar. Ett sådant resonemang leder till krav på en mycket hård attityd gentemot Nordkorea. En del i USA går så långt att de kräver en regimförändring i Nordkorea och hävdar att krig är önskvärt om regimförändring med fredliga medel inte kan uppnås.

Ett resultat av detta skeende är att japanerna har blivit uppskrämda. Nordkorea står för dagen i fokus för Japans säkerhetspolitik. Ett resultat av Nordkoreas agerande är att Japan är på väg att skaffa sig ett försvar mot ballistiska robotar. Budgetmedel reserveras nu för anskaffning av ett USA-levererat system för robotförsvar. Det japanska radarsystemet har våren 2003 kompletterats med två egna spanings satelliter. Ytterligare två väntas bli uppskjutna inom en nära framtid.

### **USA tappar kontroll**

Ännu ett resultat av det nordkoreanska agerandet är att även Sydkorea har börjat utveckla och framställa ett robotvapen av något slag. Det finns alltså tecken på att både Japan och Sydkorea håller på att skaffa sig en större och mera självständig militär förmåga. Militärt ensamgående är det ännu för tidigt att tala om, men klart är att USA har mindre kontroll än förut.

En tredje konsekvens kan vara att Kina vidtar motåtgärder i sitt kärnvapenprogram som svar på Japans robotförsvar. Några tecken till det finns det inte, men alltför litet är känt om Kinas agerande på detta område för att lämna utrymme för några slutsatser enbart på grund av frånvaron av synliga tecken.

Redan samma år som det hindunationalistiska partiet BJP kom till makten i Indien efter fyrtio år av kongresspartiregeringar, genomförde Indien utan förvarning en serie kärnvapenprov. Pakistan följde efter med en egen serie sådana provsprängningar.

Åtgärden var av tvivelaktigt strategiskt värde i förhållande till Pakistan. Indiens relativa styrka i konventionella vapen hade ökat gradvis genom Indiens kontinuerliga ekonomiska tillväxt under ett helt decennium. Till saken hör att Indien har en flera gånger större ekonomisk potential, så att varje procents tillväxt ger mycket större ekonomiskt utrymme för vapenanskaffningar än vad motsvarande procentuella ökning i Pakistan kan medföra.

### **Risk för kärnvapenkrig**

I och med införandet av kärnvapen hos båda länder decimerades detta försteg. Pakistanska militärer förkunnade att Pakistan inte avsåg sig möjligheten att vara först med att tillgripa kärnvapen (vilket Indien påstod sig göra). Pakistan ämnade använda sina kärnvapen om Indien gick till angrepp och Pakistan såg ut att förlora viktiga positioner. Så såg läget ut innan krisen 2002 bröt ut, en kris som hade inslag av risk för kärnvapenkrig. Krisen föranleddes av ett attentat av förmodat kashmiriska militanta från Pakistan mot parlamentet i New Delhi i december 2001 samt flera andra attentat mot både civila och militära mål under våren 2002. Gradvis mobiliserades den stora indiska krigsmakten och till sist stod en omfattande styrka beredd att anfalla över gränsen till Pakistan.

Denna utveckling skapade givetvis oro utomlands och snart ingrep ledare över hela världen. Särskilt var amerikanska politiker aktiva i att försöka övertala båda parter att avstå från ytterligare upptrappning av konflikten. Presidenterna Vladimir Putin och Jiang Zemin förmådde till sist Pakistans president Pervez Musharraf att i närvaro av Indiens premiärminister delta i ett gemensamt uttalande med fördömande av stöd till terrorism av något slag. Det kunde uppfattas som en ansiktsräddning för Indien, som hela tiden hade krävt att inflödet av militanta från Pakistan ska stoppas. Därmed kunde den omedelbara krisen avblåsas i slutet av sommaren 2002.



Ingen nation har använt kärnvapen som ett led i aktiv krigföring sedan bomberna föll över Hiroshima och Nagasaki. Kärnvapen har officiellt betraktats som enbart avskräckningsvapen. Skulle kärnvapen ha kommit till praktisk användning, skulle andra kärnvapeninnehavare ha övervägt ändringar i sina doktriner och icke-kärnvapenstater skulle förmodligen ha sett över sina behov. Det skulle ha medfört en osäkrare värld.

### Osäker ställning för Musharraf

Musharrafs ställning har blivit riskabel sedan slutet av 2001. Efter att ha satsat på USA och gått med på de amerikanska kraven att få använda baser i Pakistan för angreppet på Afghanistan beskylls Musharraf nu för att ha förlorat mycket för sitt land men vunnit litet. De största islamistiska partierna i Pakistan - som tillsammans fick 35 procent av rösterna i det senaste parlamentsvalet - gick i september 2003 samman och bildar nu ett enda politiskt parti i opposition mot Musharraf.

I början av oktober 2003 uppmanade al-Qaidas andreman i ett radiotal i al-Jazeera alla rättrogna muslimer att gå till angrepp mot Musharraf och avlägsna hans regim. En strid ström av pashtunska krigare med talibansympatier har strömmat in över gränsen till Afghanistan och hjälper talibanerna i det förnyade motståndet mot de amerikanska trupperna. Amerikanerna får det allt svårare att hjälpa den afghanska centralregeringen att behålla kontrollen över landet, eller den har rättare sagt redan förlorat den kontrollen.

### Farligt perspektiv

Det riktigt farliga perspektivet ur amerikansk synvinkel är dock inte Afghanistan utan vad som händer i Pakistan. Om al-Qaida skulle få del av makten där i samband med att talibaner och pashtuner störtar Musharraf, hamnar med viss sannolikhet även Pakistans kärnvapen i händerna på al-Qaida - vilket är en fullständigt oacceptabel utveckling för den amerikanska administrationen.

USA har därför inget annat val än att hålla Musharraf under armarna. Det kan gå bra ganska länge, eftersom majoriteten av Pakistans befolkning varken är ortodoxt muslimsk eller består av pashtuner. Det osäkra elementet är i vad mån den tysta majoriteten i Pakistan kan behålla greppet över utvecklingen och hur mycket Musharraf försvagas av att det är "islams fiende nummer ett", nämligen USA, som utgör hans starkaste stöd.

Musharrafs svårigheter medför att USA måste hålla trupper i beredskap för den händelse att det skulle gå illa för honom. Tillsammans med tvånget att behålla en ockupationsstyrka i Irak samt vissa styrkor i Afghanistan för att hålla nere al-Qaida och talibanerna förstärker detta tendensen till uttunning av USA:s resurser.

Ingolf Kiesow är säkerhetspolitisk forskare vid FOI och studerar särskilt Asienfrågor. Han har varit diplomat i Asien och var ambassadör i Kuwait under Gulfkriget.

## Osäkert hur Kina spelar kärnvapenkort



Medan världen i övrigt minskar sin kärnvapenarsenal pågår en upprustning i Asien. Den regionala stormakten Kina moderniserar sedan 1980-talet sina kärnvapenstyrkor. Det är osäkert hur Kina tänker spela sina kärnvapenkort. Den egna ekonomiska utvecklingen, partiets roll, USA, Ryssland, förhållandet till Taiwan och utvecklingen i regionen är viktiga faktorer i detta spel.

Av John Rydqvist

Efter 1991 har debatten om de strategiska kärnvapenarsenalerna fortsatt att kretsa kring samma bipolära struktur som rådde under det kalla kriget: kärnvapenbalansen mellan USA och Sovjetunionen/Ryssland. Men trots envetna varningar har det minskade amerikanska intresset för multilaterala nedrustningsavtal, exemplifierat av uppsägningen av ABM-avtalet

(anti ballistic missile treaty, antirobotavtalet) i juni 2002 inte lett till kärnvapenupprustning.

I stället kom USA och Ryssland överens om en omfattande nedrustning av de strategiska arsenalerna i Sort (strategic offensive reduction treaty) 2002. De två erkända kärnvapenmakterna Storbritannien och Frankrike har genomfört successiva neddragningar i arsenalernas storlek under 1990-talet. Arsenalerna ligger nu på cirka 200 stridsspetsar för Storbritannien och 350 för Frankrike.

I Asien går utvecklingen i motsatt riktning. Indien och Pakistan är nya kärnvapenmakter. Kina ligger i en region där kärnvapenstaterna blir fler och upprustar. Krisen i Nordkorea fortsätter och det går inte att utesluta att Nordkorea skaffar sig en fungerande kärnvapenarsenal. Om så sker finns en stor risk för ytterligare spridning och ökad amerikansk kärnvapennärvaro i Asien.

### **Osäkert kring Kinas kärnvapen**

Kina är den sista av de fem erkända kärnvapenstaterna och provsprängde sin första kärnladdning i oktober 1964. Osäkerheten är stor kring storleken på Kinas kärnvapenarsenal. Huvudskälet är bristen på insyn. Enligt vedertagna men nära 20 år gamla uppgifter är den kinesiska arsenalen fördelad på bombflyg, en ubåt och landbaserade robotar. Taktiska vapen för slagfältsbruk nämns också. Bombflyget har cirka 150 laddningar men är omodernt med dålig räckvidd. Den kärnvapenbestyckade ubåten anses inte vara operativ. De 150 robotburna och landbaserade laddningarna utgör därför ryggraden både i Kinas regionala och interkontinentala arsenal. Sammanlagt omfattar arsenalen 400-450 laddningar.

Huvuddelen av robotarna med lång räckvidd utvecklades under 1960-talet och är därför föråldrade. Eftersom Kina saknar förvaringskapacitet måste robotarna kunna avfyras efter ett kärnvapenanfall, vilket leder till hög sekretess kring kärnvapenkomplexet. Den enda del av arsenalen som är modern är den medel- och korträckviddiga, där Kina har rörliga robotförband med fast bränsle robotar. En robot med fast bränsle har mycket högre beredskap än en robot med flytande bränsle. Det flytande bränslet är dessutom mycket farligare att hantera. Kina genomför sedan mitten av 1990-talet en kraftig upprustning av antalet korträckviddiga robotar vid Taiwansundet, men de anses vara konventionellt bestyckade.

Kina har ända sedan 1964 konsekvent hävdad en defensiv kärnvapendoktrin och givit löften om icke-första användning. Kina har också lovat att inte angripa kärnvapenfria stater med kärnvapen. Den typ av doktrin som en sådan hållning utgör kallas "minimal avskräckning". Det innebär att kärnvapen skulle användas för att slå mot en motståndare som använt kärnvapen mot Kina. Primärt är det så kallade värdemål såsom städer som ska attackeras. Därför är de kinesiska laddningsstorlekarna generellt sett stora.

### **Modernisering**

Idag förs en omfattande debatt i fackkretsar om "The Rise of China" och Kinas militära modernisering. I denna diskussion har kärnvapenmoderniseringens omfattning en central plats. Kina insåg redan på 1980-talet att kärnvapnen måste moderniseras. Huvuddelen av de nu aktuella moderniseringsprojekten inleddes på 1980-talet. Moderniseringsprogrammet var både nödvändigt och ett sätt att skapa framtida handlingsfrihet. Moderniseringen har fram till idag givit vissa resultat. Tre nya korträckviddiga robotar har utvecklats och Kina är i slutfasen av arbetet med en ny robot som har partiell interkontinental räckvidd och når USA:s västkust. Utveckling av en uppföljare som har full interkontinental räckvidd pågår. Kina har också lagt ner möda på att ta fram mindre laddningar, vilket skulle möjliggöra att robotarna försågs med flera stridsspetsar.

### **Tre nyckelfrågor**

Den fortsatta kärnvapenmoderniseringens omfattning och inriktning kan reduceras till tre nyckelfrågor:

1. Ska Kina ersätta den föråldrade långräckviddiga arsenalen med samma antal stridsspetsar eller ska Kina genomföra en omfattande kvantitativ ökning av antalet stridsspetsar och robotar?
2. Ska Kina fortsätta att förlita sig på robotar med en nukleär stridsspets eller ska robotarna förses med fler än en kärnvapenstridsspets?
3. Ska Kina förse en större del av den korträckviddiga robotstyrkan, som primärt riktas mot Taiwan, med kärnladdningar eller ska konventionella stridsdelar även i fortsättningen att vara i övervik?

Beslut eller delbeslut i några av dessa frågor kanske redan är tagna, men den pågående moderniseringsprocessen påverkas av ett antal yttre och inre faktorer som är under stor förändring.

För tillfället prioriterar Kina ekonomisk reform och inrikespolitisk stabilitet. Kina har tagit en mer aktiv roll inom det handelspolitiska området och genomfört omfattande ekonomiska reformer. I det alltmer marknadsekonomiskt dominerade Kina strävar fortfarande kommunistpartiet efter att behålla makten och legitimiteten hos befolkningen. Dessa prioriteringar kan dämpa viljan till omfattande satsningar på kärnvapenstyrkorna. Samtidigt har försvarsutgifterna nästan tredubblats mellan 1989 och 2003. Kina

ligger i dag på ungefär samma utgiftsnivå som Ryssland och Japan och har troligen resurserna att, om nöden kräver, kraftigt öka försvarsutgifterna och accelerera moderniseringstakten.

Taiwanfrågan har avgörande betydelse. Ökade nationalistiska strömningar på Taiwan och fortsatt amerikansk vilja att understödja Taiwan ställs mot ett alltmer ekonomiskt öppet och reformvänligt Kina, som söker ett gradvis närmande genom ekonomisk politik.

USA har efter 1991 ägnat Kina alltmer uppmärksamhet och relationerna mellan dessa två stater kommer att vara av central betydelse i utformandet av Kinas säkerhetspolitik. Därmed får aspekter av den sinoamerikanska relationen också stort inflytande på kärnvapenmoderniseringen. En stor fråga är hur USA:s uppsägande av ABM-avtalet skulle påverka Kinas kärnvapenarsenal. Det spekulerades i att Kina skulle svara med en massiv upprustning. Så verkar inte bli fallet. I stället har Kina under lång tid räknat med att ett amerikanskt robotförsvar skulle kunna bli verklighet. Hänsyn till detta har tagits i moderniseringsprogrammen. Robotförsvaret behöver därför inte leda till någon markant kvantitativ upprustning. Kina kan i stället förbättra arsenalen kvalitativt för att motverka robotförsvaret och säkra andraslagsförmågan.

USA:s alltmer överlägsna konventionella förmåga hotar Kinas allmänna försvarsförmåga och dess militära handlingsmöjligheter mot Taiwan. Kina kan, liksom Ryssland, dra slutsatsen att underlägsen konventionell förmåga, kan uppvägas av flera kärnvapen. USA:s konventionella förmåga med långräckviddig bekämpning med precisionsvapen, kan hota de kinesiska kärnvapenstyrkorna.

Indiens kärnvapen. Trots förbättrade relationer är det hot den rörliga kärnvapenstyrka Indien i framtiden kommer att förfoga över reellt och Kina måste säkerställa att ett nukleärt försvar mot Indien finns.

Om krisen kring Nordkoreas kärnvapenprogram förvärras markant kan det leda till ytterligare spridning av kärnvapen med Japan och Sydkorea som tänkbara nya kärnvapenstater. Detta skulle leda till kraftiga reaktioner i Kina. Kärnvapenmoderniseringen skulle i detta fall accelereras markant i Kina.

Ett stort antal osäkra faktorer kommer således att avgöra arsenalens framtida storlek. Utifrån det vi vet kan dock en kvalificerad gissning av moderniseringens kommande omfattning göras.

Kina kommer att säkra trovärdigheten av sin minimala långräckviddiga avskräckning. Styrkan kommer att utformas så att robotförsvar och främst USA:s, men även andra länders konventionella slagkraft, inte hotar Kinas andraslagsförmåga. Det görs genom att ersätta de gamla robotarna med nya rörliga samt att förse dem med motmedel mot robotförsvaret. Om Kina lyckas placera flera kärnstridsspetsar på samma robot, kommer en mindre del av den interkontinentala styrkan att förse med multipla stridsspetsar.

### **Politisk markering**

Kina kommer som en politisk markering att fortsätta öka antalet korträckviddiga robotar vid Taiwansundet så länge USA förser Taiwan med krigsmateriel och politiskt stöd. Men det är troligt att dessa robotar även i ett medellångt perspektiv kommer att vara konventionellt bestyckade. Kina kommer även att utveckla en långräckviddig kryssningsrobot som komplement till de ballistiska robotarna. Dessa kommer också i första hand att bestyckas konventionellt. Men Kina har teoretiskt sett möjlighet att vid behov bestycka dessa system med kärnvapen, förutsatt att landet kan utveckla mindre och lättare stridsspetsar. Kina har dock möjligheten att bestycka båda dessa system med nukleära stridsspetsar, förutsatt att landet kan utveckla mindre och lättare stridsspetsar.

Den medelräckviddiga robotstyrkan utgör basen i Kinas regionala kärnvapenarsenal. Den regionala arsenalen kommer att bibehållas på i stort sett dagens nivå, om inga radikala förändringar sker i Kinas närområde. Skäl för en stor upprustning av den regionala arsenalen skulle exempelvis kunna vara att Nordkorea färdigställer en fungerande kärnvapenarsenal. Den regionala arsenalen kommer att hållas på en nivå som är större än i varje enskild kärnvapenmakt i Kinas närhet.

John Rydqvist är analytiker vid FOI:s avdelning för försvarsanalys och har tillsammans med Gunnar Arbman, Göran Danielson, Ingemar Dörfer, Wilhelm Unge och Lars Wigg skrivit rapporten: Kärnvapenmakten Kina: Globala och regionala aspekter, FOI-R--0976--SE.

## **Efter Irakkriget - ur askan i elden?**

Kriget i Irak kommer att få efterverkningar i hela Mellanöstern, men också internationellt. När landet nu ska byggas upp är det avgörande att hitta nya säkerhetsmekanismer för den regionala stabiliteten. Men

de stora interna motsättningarna i regionen gör det svårt för länderna att tillsammans kunna presentera en handlingsplan.

*Av Magnus Norell*

De mest omedelbara konsekvenserna av kriget i Irak, och dess efterdyningar, rör Mellanöstern i allmänhet och regionen kring Persiska viken i synnerhet. Först och främst naturligtvis i själva Irak där sommarens och höstens alltmer upptrappade attacker mot både militära och civila mål understrukt svårigheterna med återuppbyggnaden i landet. Men även i regionen i övrigt samt internationellt kommer utfallet av kriget att märkas under överskådlig framtid. I så måtto kommer utvecklingen i de av kriget mest berörda länderna att styra mycket av utvecklingen även i FN:s och EU:s korridorer.

En viktig utgångspunkt är att, i motsats till vad som ofta är fallet i mediernas rapportering, aktörerna i regionen inte utgör någon enhetlig politisk grupp. Tvärtom finns det stora skillnader länderna emellan. Detta har självfallet betydelse för det politiska utfallet av kriget.

En annan viktig utgångspunkt är att länderna i regionen måste leva med de konsekvenser kriget för med sig även efter det att "väst", vare sig det är i form av USA, EU eller FN, har lämnat fältet. Ett Mellanöstern utan Saddam Husseins regim har potential att se mycket annorlunda ut än det gör idag, i varje fall på sikt och även när det gäller interna förhållanden i de olika länderna.

Trots det går det ändå att dra en del mer generella slutsatser för regionen som helhet.

### **Två huvudgrupper**

Utan att försöka summera diskussionen om skälen till kriget eller ta ställning till huruvida dessa skäl var legitima eller inte, kan man ändå dela upp argumenten gällande kriget i två huvudgrupper:

1. Regimskifte. Dels som ett sätt att förhindra den irakiska regimen att fortsätta att vara "ett hot mot internationell fred och säkerhet" som termen löd. Dels som ett sätt att radikalt förbättra situationen för det irakiska folket.
2. Avväpna Irak i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1441 (och naturligtvis i enlighet med tidigare FN-resolutioner) på landets massförstörelsevapen samt att förhindra utvecklandet av en kärnvapenarsenal i Irak.

Det bör påminnas om att det fanns ett mycket större och mer ambitiöst mål med kriget. Nämligen att ett demokratiskt Irak ska kunna bli en modell för regionen i stort.

För länderna i Mellanöstern innebär detta dock fortfarande ett dilemma. Före kriget var diskussionen inriktad på hur dessa mål skulle uppnås (med eller utan krig). idag handlar diskussionen främst om på vilket sätt detta ska gå till. En diskussion som inte är avslutad.

### **Oförmåga att enas**

Trots motståndet mot krig från många håll, inte minst från FN, kommer det internationella samfundet inte undan en roll när Irak ska byggas upp och någon form av stabilitet uppnås. Det gäller i hög grad regionens länder också. Här kommer dock en faktor in som på olika sätt paralyserat regionala initiativ att lösa krisen före kriget och som sätter käppar i hjulet för att hantera freden och återuppbyggandet efter kriget. Nämligen den oförmåga att enas om regionala lösningar som i första hand utgår från länderna i Iraks omedelbara närhet. Generellt sett är det ett besvärande faktum att i första hand länderna i Gulf Co-operation Council (GCC) inte på de tolv år som gått sedan det förra Gulfkriget lyckats prestera ett politiskt initiativ till grund för en fredlig lösning av Irakkrisen och samtidigt kunnat uppfylla åtminstone något av de internationellt accepterade målen ovan.

Här närmar vi oss också ett grundläggande problem för länderna i Mellanöstern. Oförmågan att regionalt lösa frågor som påverkar det internationella samfundet i stort har återigen tydliggjorts i och med kriget i Irak. Beroendet av omvärlden när det gäller säkerhet, men även mer interna (miss)förhållanden i länderna själva, har understrukits. Detta kommer att förstärka de interna konflikter och motsättningar som plågar dessa länder och kommer kraftigt att försämra möjligheterna till en regionalt baserad och förbättrad krishanteringsförmåga i framtiden. De interna motsättningarna är, i alla fall för närvarande, för stora för att kunna resultera i någon enad handlingsplan.

I mitten på 1990-talet, då fredsprocessen mellan Israel och arabvärlden såg ut att kunna förändra situationen i Mellanöstern, talades det mycket om "Det nya Mellanöstern". Underförstått gällde att en framgångsrik fredsprocess skulle leda till en allmän förbättring vad gällde ekonomiska investeringar, ökad regional handel och, som ett resultat av detta, en genomgripande höjning av levnadsstandarden i regionen. Det fanns förhoppningar om att den stelbenta och auktoritära politiska strukturen som

dominerade regionen skulle ersättas av en ny era av liberal demokratisk utveckling. Bland de reformvilliga krafterna var optimismen stor att fredsprocessen skulle bära med sig fröet till en djupgående demokratisk utveckling i regionen.

### **Ekonomisk kräftgång**

I stället inträffade motsatsen. Mellanösterns jumboplats vad gällde ekonomisk kräftgång och våldsskapande konflikter underströks. De initiativ (politiska och ekonomiska) som togs i samband med fredsprocessen mellan israeler och araber fallerade inte i första hand därför att de var dåligt underbyggda eller baserade på ekonomiska glädjekalkyler. I stället var det interna förhållanden såsom odemokratiska politiska system, tungrodda och centralstyrda ekonomier och, som en följd av detta, en föråldrad och förlegad regional politisk struktur som bar huvudskulden. Samt, framför allt, en genuin ovilja hos de styrande regimerna att i grunden förändra och demokratisera regionen. Ett slut på konflikten med Israel (som i hög grad är en symbolkonflikt) skulle kraftigt försämra dessa regimers förmåga att motstå krav på demokratisering och liberalisering.

### **Irakkrisen pyrde**

Under hela denna tid, som fredsprocessen pågick, låg också Irakkrisen och pyrde. Efter 1998, då vapeninspektörerna slängdes ut ur Irak, blev Irakfrågan än mer dold av andra frågor utan att en lösning på allvar diskuterades i regionen. Situationen "frystes ner" i och med att Kuwait befriades 1991. De grundläggande problemen med Irak togs dock egentligen aldrig upp. En grundläggande orsak till detta, var att regimerna var ointresserade av ett regimskifte och att ett Irak utan en "stark man" (Saddam Hussein) skulle föra med sig genuina förändringar i regionen. Det var inte bara en fråga om kurder och shiiter i Irak, utan i än högre grad "hotet" (som det såg ut från Mellanösterns auktoritära regimer) om en genuin demokratisering som dessa regimer inte skulle kunna stå emot. Ett framgångsrikt krig i Irak, det vill säga ett uppfyllande av de mål som påvisats ovan, skulle därför allvarligt hota dessa regimers överlevnad. Av vikt är naturligtvis också att flera av regimerna inte bara lider av ett demokratiskt underskott utan också politiskt/strukturellt har flera likheter med regimen i Bagdad.

Det är också i det ljuset man ska se Palestinafrågan. Den frågan är i mycket hög grad en symbolfråga för regionen. Ingen annan fråga har som den förmågan att styra bort krav på interna reformer och underblåsa en sedan länge omhuldad myt att de verkligt stora problemen i regionen bottnar i konflikten med Israel. Innan den är löst måste allt annat vänta, inklusive demokratiska reformer.

För regionen som helhet gäller därför att den troligaste politiken för regimerna i regionen är att begränsa de krav på reella förändringar som kan komma med den allierade segern i kriget. Bakgrunden till det förhållningssättet är en rädsla för att den långsiktiga ambitionen med Irak, och i förlängningen resten av det arabiska Mellanöstern, faktiskt ska lyckas - en övergång, på sikt åtminstone, till ett mer demokratiskt styrelseskick där till exempel hänsyn tas till minoriteter (kurder, assyrier och andra).

### **Ständiga kriser**

Det stora folkliga motstånd mot en USA-ledd attack mot Irak som visade sig före kriget, och som regimerna på olika sätt underblåst, kan dock på sikt komma att utgöra ett problem för dessa stater även om man lyckas distansera sig från den amerikansk/brittiska politiken gentemot Irak. Denna kritik riktade sig lika mycket mot de egna regimernas brist på demokrati och påvisade oförmåga att hantera regionala kriser - utan inblandning från "Väst"- som mot den upplevda nya imperialismen från USA och Storbritannien. Så länge dessa motsättningar mellan styrda och styrande kvarstår kommer också ständiga kriser att plåga regionen. Däremot löper knappast länderna i regionen som helhet någon risk att falla sönder i interna konflikter. Det "hotet", framgångsrikt framfört av regimerna som ett sätt att mota "den demokratiska Olle i grind", är klart överdrivet.

Dilemmat för regimerna runt om i Mellanöstern är att om de inte reformerar, riskerar de ändå att hamna på kollisionskurs med USA och sina egna undersåtar. Om de däremot släpper in "den demokratiska Olle" frivilligt, riskerar de också sin plats i maktens solglans. Dessutom riskerar regimerna att av islamisterna (fortfarande några av de bäst organiserade oppositionsgrupperna i regionen) anklagas för att sälja ut sin arabiska och muslimska egenart till "Väst" genom att införa i islamisternas ögon västerländska koncept som demokrati. Det faktum att utomstående makter (USA, EU och FN) nu återigen har intervenerat för att lösa en intern arabisk kris sticker i ögonen. Detta understryks av att de regionala fora för konfliktlösning som finns, främst GCC och Arabförbundet, i retoriken förkunnat vid flera toppmöten och i andra sammanhang att Irakkrisen är ett problem som man ska lösa själv. Det är en avgrund mellan denna retorik och regimernas politiska impotens när det gäller att omsätta denna retorik i handling.

### **Bundit ris åt egen rygg**

Här kommer ytterligare ett för regionen generellt problem in som försvårar en verklig dialog om framtiden. Trots ständiga amerikanska försäkringar om motsatsen, har de senaste årens sanktionsregim mot Irak av en stor opinion setts som ett angrepp på islam och/eller arabvärlden i stort. Detta tema har

gått igen i allt från debattprogram på al-Jazeera till offentliga uttalanden från Arabförbundets medlemmar.

Detta argument mot en förment illvillig västlig inblandning i regionen kommer inte bara från islamisterna även om de ofta leder kritiken. Regimerna har härvidlag ofta bundit ris åt egen rygg eftersom de internt ofta har underblåst kritik mot Väst - som ett sätt att avfärda kritik mot det egna styrelseskicket - samtidigt som man välkomnat, och aktivt sökt, militärt stöd från främst USA och Storbritannien. Denna motsättning sticker naturligtvis i ögonen på en allmän opinion som dels sedan länge fått höra att det är Väst (inklusive Israel) som ligger bakom de flesta av de problem som plågar regionen. Och som dels ser samma regimer stödja detta Väst mot ett arabiskt broderland (Irak).

### **Förlorar i trovärdighet**

För de reformvänliga krafterna är detta dilemma också ett problem. Efter att under många år kritiserats hårt för att stödja sig på Väst och underminera en arabisk enighet, förlorar de ytterligare i trovärdighet genom krav på reformer och demokrati som i stort låter på samma sätt som de krav som kommer från Väst. Kritik mot USA från det hållet understryker också att en till synes mer aggressiv politik gentemot arabvärlden (tydligt illustrerat i och med kriget i Irak) försvårar arbetet med att reformera inifrån.

Aktörerna i regionen har dock en del skilda förutsättningar att hantera krigets efterdyningar. Länder som till exempel Jordanien har bättre möjligheter att klara av en längre allierad närvaro i Irak än till exempel Saudiarabien. Vidare har de länder som trots allt börjat införa politiska reformer (inklusive Jordanien och Qatar) större förutsättningar att hantera förändringar runt om i regionen.

För Mellanöstern i stort, och för GCC-länderna i synnerhet, är det avgörande att hitta nya säkerhetsmekanismer för den regionala stabiliteten. Kriget, och den i själva verket tolv år långa Irakkrisen, har understrukit både hur sårbara GCC-länderna är när det gäller att skydda sig själva och hur svårt regionen i stort har att hitta effektiva konfliktlösningsmekanismer som kan användas lokalt. Ett troligt resultat av kriget blir därför säkerligen ett förnyat amerikanskt initiativ till en kollektiv säkerhetsdoktrin baserad främst på lokala styrkor. Detta är inget som kommer att genomföras på kort sikt, men vikten av att ett sådant system, diskuterat flera gånger sedan det förra Gulfkriget, sjösätts med det snaraste har med kraft understrukits av kriget. Det skulle också alla inblandade parter vinna på. USA för att man kunde trappa ner sin militära närvaro till ett minimum och GCC för att äntligen kunna visa på ett konkret och långsiktigt initiativ för att förbättra den egna regionala säkerheten baserad på egna styrkor och utan alltför mycket amerikansk närvar. Detta skulle också kunna utgöra början på ett nytt kollektivt säkerhetsarrangemang där den sedan länge bibehållna "terrorbalansen" mellan Irak och Iran kan ersättas med ett mer tidsenligt system.

### **Politiska reformer**

Det troligaste scenariot är ett förhållandevis aktivt amerikanskt och europeiskt stöd till återuppbyggnad i Irak. Stödet för detta i regionen kommer främst att materialiseras från stater som redan före kriget stödde USA militärt med baser och även politiskt via till exempel Arabförbundet. Om det visar sig att Irak faktiskt kan reformeras i en demokratisk riktning kan en sådan tendens spilla över på andra länder i regionen. Återigen kommer det i första hand att gälla länder där reformer redan påbörjats (som till exempel Qatar, Jordanien och Oman). Att andra länder också kommer att påverkas understryks av att Saudiarabien i slutet av oktober meddelade att lokalval för första gången någonsin kommer att hållas inom ett år. Oavsett om detta verkligen kommer att inträffa inom ett år, eller inte alls, så visar det på att flera regimer känner sig tvingade att åtminstone tala om verkliga politiska reformer.

Konklusionen av detta resonemang blir därför att status quo, med så lite förändringar som möjligt, blir ledstjärnan för Iraks grannar i regionen. Det behöver inte innebära att inga reformer alls kommer till stånd, tvärtom lär det bli fallet, men det kommer att ske - och för stabilitetens skull bör nog ske - i en takt som bestäms av regimerna själva. Huruvida detta kan kombineras med ett allt större tryck underifrån, speciellt om utvecklingen i Irak faktiskt kan fås att gå i en genuint demokratisk riktning, återstår att se.

Magnus Norell forskar vid FOI:s avdelning för försvarsanalys och är expert på terrorism och Mellanöstern.

### **Mer att läsa:**

En genomgång av de problem som arabvärlden i stort står inför finns i UNDP:s rapport Arab Human Development Report från 2002.

En sammanfattande diskussion om kopplingen mellan Israel/Palestina-konflikten och Irak finns i tidningen Foreign Affairs, January/February 2003, Michael Scott Dorans "Palestine, Iraq and US strategy".

Mer om den interna arabiska diskussionen angående reformer, se IHT 13/3 2003, The Arab Street, A Saudi dissent's agenda for democratic reform av Mohammed Al-Mohaissen.

## Asien och den farliga bågen

Ladda hem illustrationen "[Asien och den farliga bågen](#)" som pdf-fil. "Den farliga bågen" består av länderna Irak-Iran-Afghanistan-Pakistan-Kashmir samt Nordkorea och Taiwan.

## Teheran pressas och stärks

Den islamiska regimen i Iran är under hård press från USA och Europa. Landet har länge motsatt sig spontana nukleära FN-inspektioner, men accepterade sådana efter förhandlingar med Frankrike, Tyskland och Storbritannien. I befolkningen finns ett växande missnöje med regimen, bland annat på grund av uteblivna reformer och den ekonomiska situationen.

*Av Emma Sandström*

Irans islamiska styre har under våren och sommaren 2003 stått inför sin största utmaning sedan Gulfkrigets slut 1991. På det inrikespolitiska planet har den iranska regimen utsatts för de starkaste oppositionsytringarna sedan studentprotester skakade landets ledning sommaren 1999.

Under en dryg vecka i mitten av juni 2003 riktades protester mot såväl den konservativa teokratiska delen av landets ledning som mot den reformvänliga delen, representerad av president Mohammad Khatami. Att protesterna från den studentledda oppositionen denna gång även vände sig mot president Khatami är ett tydligt tecken på den djupa frustration som finns i Iran över att de utlovade reformerna uteblivit.

### **Protester mot USA**

Iran har anklagat USA för att ha uppviglat dessa protester. Detta är lätt att förstå mot bakgrund av de senaste två årens utveckling i Irans grannområden. Både Afghanistan och Irak har fått nya regimer sedan de gamla störtades med hjälp av USA och den fortsatta amerikanska närvaron i båda länderna är stark, såväl politiskt som militärt. Trots att Iran knappast lär sörja de båda forna grannregimerna har man all anledning att känna sig oroad över den ökade amerikanska närvaron vid dess gränser, i synnerhet sedan Iran av president George Bush har klumpats ihop med den forna Irakregimen och Nordkorea som ondskans axelmakter. USA har velat se en regimförändring i Iran sedan den islamiska republiken etablerades efter revolutionen 1979. De stärkta misstankarna om att Iran har kommit betydligt längre i sitt förmodade kärnvapenprogram än vad som tidigare antagits innebär således endast en skärpning av tonen mot Iran.

### **Påtryckningar från EU**

USA är därtill inte det enda land som ökat pressen på Iran under den senaste tiden. EU har under sommaren 2003 successivt närmats sig den amerikanska hårdare linjen vad beträffar Irans nukleära program. EU kräver att Iran ska samarbeta fullt ut med det Internationella atomenergiorganet (IAEA) och har ställt detta som villkor för att ett handelsavtal mellan Iran och EU ska kunna implementeras. Japan, som i likhet med EU är en viktig handelspartner för Iran, ställde efter påtryckningar från USA en öppen redovisning av Irans nukleära program som villkor för att ett avtal om utveckling av oljefält i södra Iran skulle träda i kraft.

Även Ryssland har uppmanat Iran att tillåta tuffare inspektioner av sitt nukleära program, som Iran har försäkrat endast syftar till fredlig energiproduktion. Den ryska ledningen har emellertid inte sagt sig vara beredd att sluta samarbeta med Iran i utvecklingen av detta program, som är en mycket lukrativ affär för Ryssland.

### **Har avslöjats med lögn**

Vad beträffar misstankarna om att Iran kan vara nära att utveckla kärnvapen, har stor uppmärksamhet fokuserats på att förmå Iran att underteckna det så kallade tilläggsprotokollet till det nukleära icke-spridningsavtalet (NPT). Ett sådant undertecknande gör det möjligt för IAEA att genomföra icke-förannonserade och mer ingående inspektioner än om ett land endast tillhör NPT.

Detta skulle, enligt utanförstående bedömare, kunna vara ett sätt för Iran att visa att landet är uppriktigt i sin försäkran om att Iran inte eftersträvar kärnvapen och är öppet i sin redovisning av detta för IAEA. Irans tidigare bristande samarbete med IAEA har väckt en hel del frågetecken och Iran har flera gånger tvingats backa när IAEA kunnat bevisa att Iran inte sagt sanningen.

### **Framgångsrik strategi**

Iran var länge hårdnackat emot kravet på att ansluta sig till tilläggsprotokollet, men tycktes under hösten ha mjuknat. Efter förhandlingar med utrikesministrarna från Storbritannien, Frankrike och Tyskland meddelade Iran den 21 oktober att landet skulle skriva på tilläggsprotokollet och även upphöra med sin urananrikning under en begränsad tid, som ett tecken på sin goda vilja att gå det internationella samfundet till mötes.

Irans beslut var en stor framgång för den strategi som de flesta europeiska länderna anammat. Det innebär ett bibehållet konstruktivt samarbete med Iran i kontrast mot USA:s försök att isolera Iran från internationellt samarbete. De europeiska och amerikanska strategierna har dock samtidigt samverkat på ett gynnsamt sätt i den här frågan, då den europeiska moroten troligen framstod som mer lockande i ljuset av den amerikanska piskan.

Anslutningen kommer att underlätta IAEA:s arbete i Iran, men det innebär inte att frågan om Irans nukleära program kan strykas. Tilläggsprotokollet träder inte i kraft förrän det har ratificerats, vilket kan dra ut på tiden. Det finns också fortfarande en risk att Iran fortsätter att arbeta på utvecklingen av ett kärnvapenprogram i mindre skala trots att man skrivit på tilläggsprotokollet, för att senare dra sig ur hela NPT-samarbetet och färdigställa ett vapen. Allt talar för att förhandlingsspelet mellan Iran och det internationella samfundet fortsätter och att Iran gör sitt bästa för att dra ut på detta så länge som möjligt.

Den iranska regimen kommer således att samarbeta med FN i den mån regimen anser detta nödvändigt för sin överlevnad, men inte mer. Det ser inte ut som om detta kommer att medföra några mer genomgripande förändringar i regimen förhållningssätt och ambitioner i förhållande till vare sig omvärlden eller den interna oppositionen.

USA har dock fler skäl att önska ett regimskifte i Iran än misstanken om ett kärnvapenprogram. Den iranska islamiska republiken ses som ett av de starkaste hoten mot den demokratiska region som USA vill se i Mellanöstern och dess omkringliggande länder.

Iran har länge eftersträvat en mer framskjuten roll i regionen, trots att det ses med misstro av de flesta grannländerna, och USA är fast beslutet att förhindra detta. Därtill kommer misstankarna om att Iran kan tänkas samarbeta med terroristorganisationer som riktar sig antingen mot USA, mot dess främsta bundsförvant i Mellanöstern, Israel, eller mot de nya och mer västorienterade regimer som USA försöker odla i framför allt Afghanistan och Irak.

Ett amerikanskt anfall mot Iran ter sig idag mindre troligt, inte minst av praktiska skäl och i synnerhet om USA inte kan få hjälp av en stark europeisk koalition. Ett framtida iranskt regimskifte står dock fortsatt högt på agendan hos de neokonservativa krafter som har stort inflytande över politiken i Washington och Bushregimen kommer att fortsätta att sätta en stark press på den iranska regimen. Detta agerande riskerar dock att få andra effekter än vad USA säger sig vilja uppnå.

### **Bättre förhandlingsläge**

För det första riskerar den starka pressen på Iran, om dess förmodade kärnvapenprogram och USA:s försök att isolera Iran från internationellt ekonomiskt samarbete, att få den iranska regimen att betrakta ett iranskt kärnvapen som alltmer eftersträvansvärt. Ett iranskt kärnvapen skulle ge Iran ett bättre förhandlingsläge visavi USA, som i alla fall redan är fientligt inställt till Iran, och det skulle fungera avskräckande på ett potentiellt amerikanskt eller israeliskt anfall.

Överlag skulle Irans position i en osäker omvärld, ur iranskt perspektiv, rimligen stärkas betydligt om landet blev en kärnvapenmakt. Det är inte heller uteslutet att den teokratiska delen av regimen i ett ytterligare hårt pressat läge skulle kunna tänka sig att isolera Iran ytterligare i syfte att förverkliga ett sådant mål.

För det andra har det redan synts tecken på att de konservativa och de mer reformvänliga krafterna i Iran har slutits tätare samman till följd av den yttre press som landet utsatts för. Det sociala missnöjet, som har ett starkt samband med Irans stagnerade ekonomi och höga arbetslöshet, utgör det kanske största hotet mot den rådande regimen i Iran.

Detta missnöje skulle kunna växa sig till en ännu starkare och farligare kraft för den islamiska iranska republiken, om de delar av befolkningen som vill se ett reformerat Iran helt tappat sin tilltro till



presidenten och hans förmåga att inifrån förändra det etablerade systemet. Den yttre pressen mot Iran riskerar dock att verka i motsatt riktning genom att konsolidera de olika delarna av regimen i Iran och öka dess inhemska stöd.

### Utmanar USA:s nya ordning

Den iranska islamiska regimen ser följaktligen ut att kunna sitta kvar i orubbat bo inom den närmast överskådliga framtiden. Iran lär därmed också fortsätta att spela en viktig och utmanande roll i sin oroliga närregion och mot den nya ordning som USA vill skapa i Mellanöstern. Att regimen konsolideras och dess ställning stärks internt kan däremot ha haft en positiv inverkan på Irans beslut om att skriva på tilläggsprotokollet till NPT.

Emma Sandström studerar området västra Asien vid institutionen för säkerhetspolitik och strategi vid FOI:s avdelning för försvarsanalys.



## Rysk demokrati i korrupsionsträsk

Den ryska demokratin har problem. Brottligheten frodas och den politiska oppositionen är i det närmaste obefintlig. Ryssland visar också bristande samarbetsvilja internationellt.

Ryssland utgör inget konventionellt militärt hot mot Sverige. Däremot kan en negativ utveckling i Ryssland leda till påfrestningar i det svenska samhället i form av export av brottslighet, människohandel och droger, skriver Jan Leijonhielm, bilden tv, i en rapport om tillståndet i Ryssland).

Av Jan-Ivar Askelin

Förhoppningarna om ett demokratiserat Ryssland har kommit på skam. Partierna säljer platser på nomineringslistorna till sponsorer och det pågår en handel med de attraktiva dumanplatserna. Med en plats i duman följer nämligen en straffrättslig immunitet. Det kan vara bra att ha i ett land där de som för fem år sedan förskingrade 4,8 miljarder dollar från Internationella valutafonden fortfarande går fria och i flera fall har regeringens förtroende.

I en rapport som FOI:s Rysslandsexperter (Jan Knoph, Jan Leijonhielm, Ingmar Oldberg och Wilhelm Unge) lämnat till försvarsberedningen i november målas en dyster bild upp av tillståndet i det stora landet i öster. Jan Leijonhielm, projektledare vid FOI :

- Vi pekar på en dualism. Utrikespolitiskt närmar sig Ryssland, framför allt av ekonomiska skäl, Väst och i synnerhet Europa, och vi ser en i stort sett gynnsam utveckling. Men inrikespolitiskt upplever vi ett hårdnande tryck mot de demokratiska institutionerna. Det finns få ljuspunkter. Repressionen tilltar och mediernas frihet beskärs. På gatorna brännmärker den så kallade Putinjugend bland andra författare. Putinjugend påminner i vissa avseenden om motsvarigheten i Nazityskland. Det är ofta arbetslösa och utbildade ungdomar som kritiklöst hyllar presidenten. Om Väst visste mer om vad som händer i Tjetjenien skulle Ryssland förmodligen få svårt att behålla sitt medlemskap i Europarådet.

Jan Leijonhielm ser också en oroande utveckling i att Ryssland inte längre verkar bry sig om hur Ryssland uppfattas i omvärlden. Han pekar på en bristande samarbetsvilja i olika internationella projekt, till exempel vad gäller Kyotoprotokollet.

Något konventionellt militärt hot mot Sverige och övriga västvärlden kommer inte Ryssland att utgöra inom den framtid som går att överblicka, även om krigsmaktens ledning ibland kan uppvisa tecken på en kalla kriget-mentalitet. En politisk vilja i denna riktning är sannolikt mycket avlägsen. Däremot, säger Jan Leijonhielm, kan en fortsatt negativ utveckling i Ryssland leda till andra påfrestningar på det svenska samhället i form av export av brottslighet, människohandel och droger.

I rapporten understryks att det inte går att tala om likheter med Sovjetunionen. Dagens frihet är ojämförligt mycket större, men Ryssland är inte någon demokrati.

Presidentens starka ställning har förhindrat uppkomsten av någon opposition. Däremot har det bildats rörelser som lierar sig med makten för att kunna påverka besluten inifrån maktapparaten. De största partierna, fränsett kommunistpartiet, har bildats och ombildats enligt dessa mönster.

Byråkratin är mycket omfattande. På Sovjettiden gick det en byråkrat på var 75:e medborgare. I dag är siffran en byråkrat per 50:e. Sex procent av BNP går till administrationen, en tung börda.

Det är svårt att säga var makten ligger. Folket har den inte. Byråkrater och politiker har mycket att säga till om, men de styrs i sin tur av företag och ibland även av kriminella.

### **85 procent dör i förtid**

Ryssland är ett fortsatt våldsamt samhälle. Bara 15 procent kan hoppas på att få dö av hög ålder. Resten dör i förtid. Undermålig sjukvård och drogmissbruk bidrar till situationen. Varje vecka mördas över tusen personer. Läger man samman alla fall av ond, bråd död blir talen så höga att det får demografiska effekter. Ett annat demografiskt problem, som också i grunden är en stor mänsklig tragedi, är exporten av unga ryskor som säljs som sexslavar. Den förfärande uppskattningen på 80 000 om året nämns i FOI:s rapport. Till raden av eländen kan läggas Tjetjenienkriget som för Rysslands del fortsätter att kräva unga liv. Under perioden augusti 2002-augusti 2003 stupade över 4 000 soldater.

Tjetjenienkriget och det med kriget sammanhängande terroristhotet och annan brottslighet har lett till en ökad militarisering eller större inflytande från kraftministerierna och säkerhetsorganen ("securitization") av det ryska civila samhället.

Var fjärde person i den styrande eliten kommer från försvaret eller styrkeministerierna, vilket är mer än under Sovjettiden. De har kommit till makten på bekostnad av kvinnor och akademiker. De så kallade oligarkernas politiska ambitioner bemöts med hårda metoder, som i fallet Yukoschefen Michail Chodorkovskij nyligen. Någon politisk opposition existerar inte och ett system där makthavare kan ställas till ansvar ("checks and balances"), en av demokratins grundpelare, saknas så gott som helt i det ryska samhället.

### **Utbredd korruption**

Korruptionen är så omfattande att den sträcker sig från polisen på gatan upp till högsta toppen. I världsligan över dollarmiljardärer ligger Ryssland på topplats. I internationella korruptionslistor ligger man bland de sista, i nivå med Uganda, i Index of Economic Freedom tillsammans med Kongo. Medan en tredjedel av befolkningen lever under existensminimum kan en enda ryss köpa en av världens största fotbollsklubbar, Chelsea. Bakom dessa rikedomar ligger förmodligen brott vilka aldrig har utretts. Ministrar och generaler har sysslat med narkotika, vapen och utpressning. En del åtalas, men de flesta slipper undan. Åklagarämbetet har nämligen blivit politiserat. Möjligheten till åtal betraktas som en möjlighet till utpressning. De som vet med sig att de riskerar åtal skaffar sig hållhakar på andra i samma situation. Strategin kallas ömsesidig avskräckning, en term lånad från terrorbalansen. Samhället bygger mer på fruktan än förtroende, konstateras i FOI-rapporten.

Till de ljusare sidorna i rapporten hör inte bara Rysslands närmande till Väst och strävan efter stabilitet utan också den fortsatta ekonomiska tillväxten. I år hoppas Ryssland på en BNP-ökning på mellan sex och sju procent. Främsta förklaringen är ett högt oljepris. Ryssland räknar i sina planer med ett pris på 20 dollar fatet. Sjunker priset två dollar blir det stora problem för ekonomin. Den ekonomiska tillväxten sker dock mot bakgrunden av det stora BNP-fallet 1992-1998. Bara halva fallet har återtagits, så BNP ligger fortfarande 20 procent under 1992 års nivå.

Av denna BNP går en mycket stor andel, eller 4,8 procent enligt Military Balance, till totalförsvarssektorn, vilket är nästan dubbelt så mycket som genomsnittet i Nato. Den svenska siffran är 1,7 procent.

### **Ökad försvarsbudget**

Genom BNP-tillväxten sker sedan några år en relativt snabb ökning av försvarsbudgeten, men den är långt från de nivåer som Boris Jeltsin en gång utlovat. Drygt 40 procent av budgeten går till löner. Mycket måste i framtiden satsas på försvarsreformen och nyanskaffning för att stödja försvarsindustrin. Vapenexporten är viktig för att hålla företagen vid liv. Stora pengar är i omlopp och vapenhandeln har

beskrivits som ett fenomen vilket får den genomkorrumpade metallhandeln att framstå som nästan laglig. Ryssland verkar dock ha fått försvarsindustrin någorlunda på fötter. Den rör sig i rätt riktning och stöter på enstaka bakslag. Exporten var under krisåret 1998 knappt tre miljarder dollar. Förra året steg värdet till knappt fem miljarder dollar.

Att döma av de dokument som görs vid ryska försvarsmyndigheter ska försvarsmakten förändras ungefär på samma sätt som sker i Väst. Här betonas vikten av precisionsvapen med lång räckvidd och informationsinhämtning som spaning och målutpekning. I kommande budget sker en ovanligt stor satsning på elektronisk krigföring.

Under Sovjetepoken dominerade händelserna i öster Sveriges säkerhetspolitiska tänkande. Nu finns det inget militärt hot från öster och de länder varifrån invasionsflottan skulle komma har gått med i Nato. I rapporten påpekas några aspekter som rör förhållandet mellan Sverige och de baltiska länderna:

- De baltiska staterna vill försäkra sig om amerikanskt stöd, även om det sker till priset av minskade sympatier inom EU och övriga Nato.
- De baltiska staterna är på väg att överge värnplikten. Det blir små styrkor som ska användas för internationella operationer. Säkerheten söks tillsammans med andra i hopp om att andra ska komma till hjälp om det behövs. Det finns ingen ambition att ensam försvara territoriet.
- De baltiska staternas Natointräde kommer att begränsa Sveriges möjligheter att ta säkerhetspolitiska initiativ grundade på ett Östersjö- eller nordiskt perspektiv. Inom EU-ramen kan Sverige spela en viss roll för de baltiska staterna, men vad gäller säkerhetspolitiken kommer dessa nationer att i första hand se sig som Natomedlemmar.

Av Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## Traditioner och krav på anpassning



Försvaret ska kunna anpassas när det säkerhetspolitiska läget ändras. Samtidigt är försvaret en organisation med traditioner. Den tretungade flaggan har i sekler vajat över marinbaser med flerhundraårig historia. Den bild som marinen har av sig själv förändras, men inte i samma takt som det säkerhetspolitiska läget ändras.

Följande tre artiklar belyser hur svårt det är att anpassa försvaret.

1. FHS-forskaren Birgitta Rydén menar att en hierarkisk organisation lämpar sig dåligt för anpassning. (["Det går inte att ge order om flexibilitet"](#))
2. FOI-forskaren Niklas Granholm tycker att det säkerhetspolitiskt rätta är att marinen saffar sig ett amfibiefartyg. ([Ett svenskt amfibiefartyg - säkerhetspolitiskt rätt](#))

3. Claes Tornberg vid Kockums instämmer och menar att man då ska vidareutveckla Visbykonceptet. ([Säkerhetsfartyg måste kunna överleva](#))

## ”Det går inte att ge order om flexibilitet”



Foto Martin Naucier

Det är dags att ifrågasätta den hierarkiska traditionen inom Försvarsmakten. Dagens toppstyrda organisation är alltför mekanisk och klarar inte anpassningen till de nya kraven. Därför borde försvaret satsa på en mer flexibel organisationsform, anser forskaren Birgitta Rydén.

Av Jan-Ivar Askelin

Försvaret ska kunna anpassas till den säkerhetspolitiska utvecklingen och till en ändrad budget. Anpassningstanken kan spåras tillbaka till tiden efter det första världskriget. Tanken på ett anpassningsbart försvar har funnits länge i den svenska försvarsplaneringen även om det klätts i olika termer och har haft olika hotscenarier som utgångspunkt. Men hur ska försvaret idag göra för att anpassa sig till den säkerhetspolitiska utvecklingen eller en bantad budget?

Birgitta Rydén, forskare vid Försvarshögskolan FHS, presenterar i slutet av året sin forskningsrapport om hur försvaret ska lyckas bättre med anpassningen. Uppdraget är beställt av Högkvarteret.

- De ville ha en forskares syn på saken och det ska de få, säger hon. Uppdraget har karaktären av tillämpad forskning. Målet är att ta fram en modell för hur man kan skapa en anpassningsbar och flexibel försvarsförmåga. Där ligger också ett resonemang om hur man kan upprätthålla ”rätt” kvalitet, på både nyskapade och redan befintliga förband över tid, i förhållande till omgivningens krav.

Birgitta Rydén jobbar med frågeställningar som handlar om vilka de viktigaste faktorerna är för att skapa flexibilitet och anpassningsförmåga i en organisation. Därutöver ska hon undersöka vilka konsekvenserna blir för dagens försvarsmaktsstruktur om det skapas en flexibel och anpassningsbar förmåga.

I uppdraget ligger också att ta fram en modell för hur flexibilitet och anpassningsförmåga kan konkretiseras i Försvarsmakten. Dessutom ska hon kostnadsberäkna sitt förslag. Att ha ett försvar som bygger på en anpassningsprincip kräver både ekonomiska och personella insatser. Det är inte gratis att i avsaknad av hot ha politiska krav på anpassningsförmåga till en förändrad omvärld.

- Det finns åtminstone två typer av organisationer, en mekanisk och en organisk, som är värda att ställas mot varandra när det gäller frågan om anpassningsbarhet, säger Birgitta Rydén.

Den mekaniska organisationen passar bra i en stabil omgivning där man ägnar sig åt att genomföra rutinåtgärder. I den här organisationstypen finns en strikt maktfördelning och arbetsfördelning. En mekanisk organisation kännetecknas av att den är hierarkisk.

- Den organiska organisationen däremot kan anpassa sig till ändrade betingelser och är alltså lämplig för verksamheter som har att möta förändringar av olika slag. En organisk organisation har en lägre grad av specialisering än mekaniska organisationer. Den organiska organisationen är inte lika hierarkisk som den mekaniska. Flexibilitet är ett sätt att vara och förhålla sig till omgivningens krav. Det här sättet att vara måste finnas med hela tiden, det går inte att ge order om att man ska vara flexibel. Det måste komma inifrån, från själen.

### Förändring stöter på hinder

Birgitta Rydén tycker det vore intressant att pröva en organisk organisation i Försvarsmakten, men hon är medveten om att hindren är höga och många. Det finns ett inbyggt motstånd mot förändringar och det gäller inte bara i Försvarsmakten. Birgitta Rydén vill också koppla samman den organiska organisationsstrukturen med uppdragstaktiken.

- Uppdragstaktik, att någon högre upp formulerar de övergripande målen, ställer uppgiften, tilldelar resurser och sedan ger lägre nivåer stor handlingsfrihet att nå målen, är en ledningsmetod eller kanske

en ledningsfilosofi som finns inskriven i den militärstrategiska doktrinen. Det här sättet att leda kräver ett stort ansvarstagande på lägre nivåer, disciplin, och det kräver ett starkt och ärligt ömsesidigt förtroende mellan de olika nivåerna i hierarkin.

- Uppdragstaktik finns visserligen inskrivet som en ledstjärna i den militärstrategiska doktrinen, men problemet är att det inte tillämpas i någon högre utsträckning. Organisationen är fortfarande väldigt kontrollbaserad och internregelstyrd för att kunna vara flexibel. Det påstår i alla fall mina källor, som är väl insatta i verksamheten.

Birgitta Rydén har inte studerat hur materielplaner anpassas till nya lägen utan inriktar sig på personalen och dess kompetensutveckling. För att kunna studera hur anpassningsprincipen skulle fungera i praktiken bygger hon upp olika modeller på anpassningsbataljoner. I en av dessa modeller har varje individ en skräddarsydd kompetensutvecklingsplan och ett kontrakt. Kompetensutvecklingen innehåller både teoretiska och praktiska moment. Dessa kan vara fempoängskurser i olika ämnen och idén med det hela är att denna utbildning pågår hela tiden i fem år, en fempoängskurs per år. Därmed kan den utbildningen anpassas till förändringar i omvärlden. En stor del av individerna i anpassningsbataljonerna är reservofficerare. Reservofficerarna är, enligt vad Birgitta Rydén funnit, en underutnyttjad resurs.

- Reservofficerarna har ju ofta höga poster i företag som ofta är organiska organisationer. De har eftertraktad kunskap och dessutom civila nätverk som försvaret kunde komma i åtnjutande av.

Frågan är vilka konsekvenser hennes förslag skulle få för dagens försvarsstruktur.

- Jag tror att organisationstypen bör ses över, både hur den faktiskt ser ut och hur lednings- och arbetsmetoderna tillämpas i praktiken. Den starkt hierarkiska traditionen måste vågas ifrågasättas. Hierarkimodellen blir svagare med mitt förslag än vad den traditionellt har varit inom Försvarsmakten. För en betraktare, som jag själv är, ser den nuvarande organisationen väldigt mekanisk ut. Rent teoretiskt kan en sådan organisation inte vara flexibel och anpassningsbar därför att den helt enkelt inte är till för det. Min modell bygger på ett antal mycket självständiga enheter eller bataljoner. Där ges bataljonscheferna ett starkt helhetsansvar för både planering och genomförande av fredsaktiviteter och för bataljonens verksamhet under en säkerhetspolitiskt instabil period. Det måste finnas ekonomiska resurser att vara flexibel. I mitt uppdrag visar jag på en lösning på anpassningsproblemet. Det finns säkert flera lösningar. Jag föreslår några principer som förhoppningsvis är fruktbara att diskutera kring.

### **Saknar ideologisk debatt**

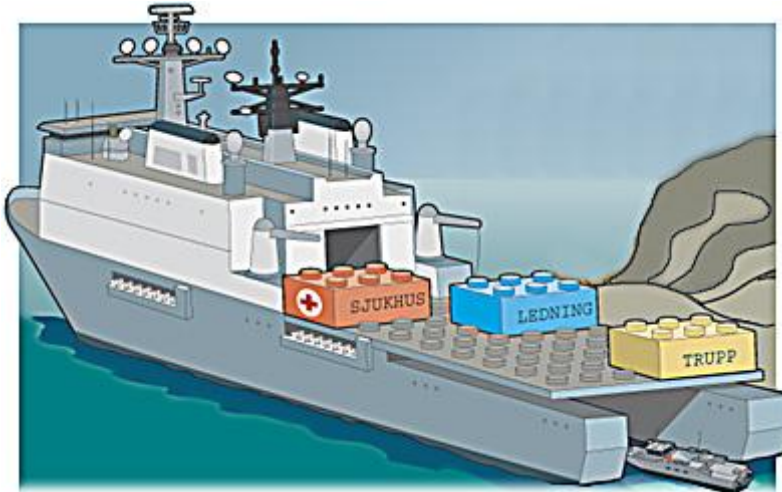
I botten finns den grundläggande frågan om Sverige i dagens säkerhetspolitiska situation ska ha ett försvar och i så fall hur det ska se ut. Nästa fråga är om det ska vara ett anpassningsförsvar, som det finns ett starkt politiskt stöd för, och hur försvaret kan anpassas till förändringar.

Birgitta Rydén efterlyser en ideologisk debatt om det svenska försvarets roll och uppgifter, nationellt och internationellt. Idag anser hon att de internationella uppgifterna och deltagandet i olika internationella sammanhang debatteras mer än den nationella frågan.

- Frågan kanske inte är så massmedialt intressant, funderar hon. Det är mer intressant att offentliggöra "skurkstrecken" med limousiner och generalsfruarnas lön än att debattera det nationella försvarets roll och dess förmåga att kunna försvara landet. Det finns inget krigshot mot Sverige på överskådlig tid, enligt riksdag och regering. Bra, då har vi tid på oss att både debattera och rent praktiskt prova på nya lösningar.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## tt svenskt amfibiefartyg - säkerhetspolitiskt rätt



*Moduler är modellen för det fartyg den svenska marinen behöver. Dvs ett flexibelt och uthålligt fartyg som kan sättas in i såväl försvaret av territoriet som i internationella operationer. Klicka på bilden ovan och ladda hem Martin Eks illustration som pdf-fil.*

Marinens präglas delvis fortfarande av kalla kriget. Men marinen behöver inte ytterligare Visbykorvetter. I stället behövs i första hand en fartygstyp som är ny för svenskt försvar - det flexibla amfibietransportfartyget. Det hävdas i detta inlägg om marinens framtida roll.

*Av Niklas Granholm*

Vår omvärldsbild har kraftigt förändrats. Marinens roll har också ändrats, men den förändringen har gått betydligt långsammare och pågår än. Huvudskälen till att marinen bör fortsätta att förändras är bland andra:

Konflikter även långt borta berör oss tidigare och mer direkt än förr.

Våra produktions- och handelssystem har blivit allt känsligare, samtidigt som maritim säkerhet inte längre kan tas för given. Ickestatliga aktörer utgör ett ökande hot.

Teknikdimensionen. Det finns sedan länge inte någon premie i exklusivt nationellt utvecklade system. Samarbeta ger uppenbara fördelar i systemutveckling, samtidigt som vi har en hög tekniknivå.

Marina förband med lång uthållighet, räckvidd och flexibel beredskap, passar väl in i en omvärldssituation där leddiderna för insatsbeslut är korta. Rätt utformade marina förband kan tidigt ombaseras till ett konfliktområde.

Genom att bidra till internationell kris- och konflikthantering kan Sveriges säkerhetspolitiska betydelse öka.

Detta leder till tre slutsatser för inom vilka huvudområden marinens framtida uppgifter ligger:

Omvärldsbilden tycks peka mot en större osäkerhet för transporter till sjöss. Att tillsammans med andra kunna bidra till att övervaka och skydda civil sjöfart mot kriminalitet och terrorism är en huvuduppgift.

Flera konflikter sedan det kalla krigets slut har lett till internationella ingripanden. Den svenska marinen har i stort sett varit frånvarande från dessa operationer, delvis av strukturskäl, delvis av tradition. Men de flesta av ingripandena i konflikterna har haft viktiga marina komponenter eller kunde rentav ha hanterats helt och hållet från havet. Att tillsammans med andra kunna påverka en konflikt på land med ett flexibelt utnyttjande av marina styrkor med förmåga från havet är en relevant uppgift för marinen.

En lämpligt strukturerad marin kan bidra till stabilitet i närområdet och därmed på förebygga situationer där vi ställs inför fullbordat faktum. Ett internationellt marint samarbete i vårt närområde är ett ytterligare bidrag till sådan stabilitet.

### **I sista hand flera korvetter**

Omvärldsbilden, planeringsförutsättningarna och industristrukturerna har förändrats mycket efter det kalla krigets slut. Hur väl passar då marinens struktur detta nya läge?

Mycket ser bra ut - hög teknisk nivå, kunnig personal, viljan att ompröva och sist men inte minst några i sin klass utmärkta fartygs- och förbandssystem. Den svenska marinstrukturen har också genomgått stora förändringar. Både flottan och före detta kustartilleriet, som omvandlats till amfibiekåren, har stuvats om rejält och omställningen fortgår.

I en värld där förmågan att kunna verka också långt borta krävs, bör fartygs- och förbandsutveckling i högre grad inriktas mot detta.

Det går att rangordna de större projekt som nu finns på bordet. På sista plats kommer ytterligare korvetter, näst sist en större fregatt. Överst på listan ligger ett flexibelt amfibietransportfartyg

Ett sådant flexibelt amfibietransportfartyg ger, förutom förmågan att lösa många av de relevanta uppgifterna, också bonuseffekter.

Marinen skulle framstå som mer säkerhetspolitiskt relevant än idag. Det ger dessutom avkastning på redan gjorda investeringar: bland annat blir den säkerhetspolitiska nyttan av amfibiekåren annars bortkastad. Marinen erbjuder därmed en option till stöd för svenskt säkerhetspolitiskt handlande som idag saknas.

Därmed skulle Sveriges säkerhetspolitiska vikt i Europa öka. Ett nytt, flexibelt och väsentligt verktyg för internationell kris- och konflikthantering skulle förmodligen välkomnas av statsmakterna.

Utvecklingen mot nätverksbaserat försvar kan ge en verklig förmåga till samverkan med flyg- och arméstridskrafter i operationsområden längre bort, med uthållighet och tillsammans med andra i en internationell koalition.

Nya förband, som den luftburna bataljonen, skulle passa in i uppgifterna för ett sådant fartyg. Fartyget skulle därmed kunna bli en försvarsmaktsgemensam resurs.

Fartyget ger inträdesbiljett till västeuropeiska sammanhang som vi stått utanför. Fartyget kan bland annat bli ett substantiellt bidrag till brittisk-nederländska amfibieresurser som skulle göra skillnad. Förslag har också framförts om en gemensam nordisk sjöstyrka. Idag pågår ett marint samarbete med Finland. Det är en utmärkt början på ett nordiskt samarbete, men bör inte vara slutet på denna utveckling.

### **Snabbare än svenska modellen**

Framtagningen får inte leda till att projektet bär frukt först om 10-15 år. Sannolikt kan fartyget beställas från tillverkare som kan detta område, varför konstruktions- och byggtid bör bli avsevärt kortare än i vår traditionella svenska modell. Från de vanliga 10-15 åren kan vi komma ner till runt fem år med en absolut undre gräns på tre år.

Vanliga fartyg i den här klassen deplacerar på 12 000-16 000 ton. Tiden från kölsträckning tills fartyget tas i tjänst är cirka tre år. Kostnaden, beroende på vilka vapen- och stödsystem som används, är cirka 1,8 miljarder kronor - i samma storleksordning som en Visbykorvett.

Ett fartyg av föreslagen typ kan naturligtvis inte ensamt avhjälpa marinens strukturella obalanser. Men det skulle göra det möjligt och meningsfullt att fundera mer än idag i termer av operationskoncept och sammansatta marina styrkor och inte minst försvarsmaktsgemensam samverkan. Om internationell övningsverksamhet och operationer dessutom inriktas på lämpligt sätt, kan över tiden konceptuell, operativ och teknisk interoperabilitet uppnås. Det leder naturligt över till frågan hur den strukturella obalansen ska minska på längre sikt. En fortsatt konceptutveckling av ett nytt ytstridsfartyg och vårt deltagande i Vikingprojektet bör fortsätta. Där bör ny teknik och utveckling av kunnande läggas. Här kan också ges genomslag för influenser av framtida förändringar i omvärldsbilden som inte kan urskiljas idag.

### **Fregatter och jagare i överflöd**

I debatten har talats om en större fregatt med uthållighet för att klara internationella operationer långt bort. Fregatten är visserligen ett bättre alternativ än en korvett, men internationellt är det ingen brist på fregatter och jagare.

Ett flexibelt amfibiefartyg bör komma i första hand eftersom det skulle ge mer säkerhetspolitisk utdelning än en ny fregatt. Vad det råder brist på är resurser som kommer fram först och som förbereder operationsområdet för dem som kommer senare. Dessa styrkor som gör det möjligt för andra att verka kallas enabling forces. Många av de internationella operationerna efter det kalla krigets slut har beslutats sent, och har inledningsvis opererat under svåra förhållanden. Ibland har grundförutsättningarna varit bristfälliga avseende underhåll, skydd och logistik. Därtill karaktäriseras ofta de politiska

förutsättningarna av korta ledtider och svårigheten att i tid anpassa det operativa uppträdandet efter förändrade omständigheter och över tiden.

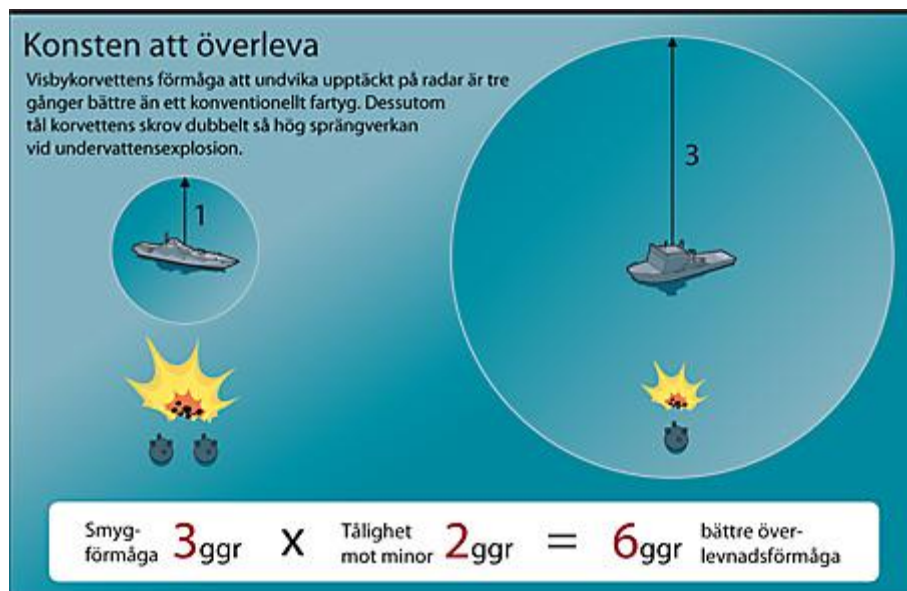
Den inneboende flexibiliteten i marina förband gör dem lämpliga för dessa förutsättningar. Dessutom kan problem med baseringstillstånd och genomfart i grannländer minimeras. Haven är fria och tillgängliga för alla.

Vad omvärldsutvecklingen också pekar på är att konflikterna ofta utspelar sig i kustzonen, där också de flesta människor bor och viktig infrastruktur och naturresurser finns. Att med kortare varsel än idag, från havet kunna påverka konflikter i kustzonen ter sig som relativt viktigare än att kunna ägna sig åt högteknologisk kustnära avvärjningsstrid, som vi inriktade oss på under det kalla kriget.

När varje statlig utgift granskas kommer man alltmer att fråga sig om en, visserligen högteknologisk, marin som den svenska förtjänar utgiften om den inte kan spela en viktigare säkerhetspolitisk roll.

Niklas Granholm är säkerhetspolitisk analytiker vid FOI och är bland annat inriktad på marina frågor. Artikeln är en förkortad version av en artikel som varit införd i Tidskrift i Sjöväsendet, nr 2/2003.

## Säkerhetsfartyg måste kunna överleva



Framtidens fartyg måste överleva. Ett fartyg av Visbytyp är svårt att upptäcka och klarar undervattensexlosioner bättre än något annat fartyg. Modullösningar gör att det också kan användas civilt. Därför är detta det bästa fartyget för Sverige, anser Claes Tornberg, som bland annat varit chef för kustflottan och nu sitter i Kockums styrelse.

Av Jan-Ivar Askelin

I den nya världen där hoten mot samhället inte är lika självklara som förr och där försvarsmakterna letar efter sina roller måste även försvarsföretagen fundera på omvärlden. Det militärstrategiska läget kan karaktäriseras som ett "enormt spektrum av allting" för att använda en beskrivning som professorn vid Försvarshögskolan, Bo Huldt brukar använda.

- Mycket av utvecklingen att ta fram nya produkter för att möta denna diffusa hotbild ligger idag på företagen. Vi ska ta fram underlag för verktygen som måste kunna utnyttjas av många aktörer, säger Kockums vd Martin Hagbyhn. Kunderna kan vara civila, militära, svenska eller utländska.

Claes Tornberg, med förflutet som chef för kustflottan och rektor vid Försvarshögskolan och nu vice ordförande i Kockums styrelse, drar en parallell till utbildningen av officerare.



- Försvarshögskolan kan ge försvaret de officerare det behöver, men som det nödvändigtvis inte efterfrågar, säger han.

Det handlar, enligt Kockums, om att hitta kostnadseffektiva lösningar som passar i den nya säkerhetspolitiska situationen.

### **Civilt och militärt flyter ihop**

I morgondagens värld finns det ingen skillnad mellan militärt och civilt, menar Claes Tornberg. Fortfarande lever vi kvar i föreställningen att det civila ska stödja det militära, som i sin tur ska skydda det civila samhället. I stället är vi på väg mot ett samhällsskydd där den militära funktionen stödjer den civila insatsen.

- Helt klart har politikerna tagit ledningen i detta synsätt som bland annat kommer fram i försvarsberedningens rapporter. Men i praktiken ser vi att uppdelningen lever kvar. Det finns ett fack för civilt och ett för militärt. Från civil sida vill man nu föra över pengar från det militära till det civila facket samtidigt som avståndet mellan dessa fack ökar. I stället borde man hitta en form för större samverkan som klarar de nya hoten. Därmed går det att se till helheten med de pengar satsas på försäkringen för den nationella säkerheten.

### **Slutet för marinen**

Claes Tornberg river inte bara murarna mellan civilt och militärt utan också mellan försvarsgrenarna. Det finns inte längre en marin, säger den förre amiralen. Men det finns uppgifter som måste lösas med maritima funktioner - och en del av verktygen utgörs av marina förband.

Det gamla hotet, som har styrt den svenska flottan sedan början av 1700-talet, då Sverige drog sig ur Europa och ryska galärflottor härjade längs kusten, finns inte längre, menar Claes Tornberg. De kommande hoten finns utanför närområdet. De kan även beröra Sverige som ett hot och därigenom att det kan krävas att Sverige tillsammans med andra möter hoten.

Det är samma resonemang som FOI:s Niklas Granholm tar upp i artikeln på sidorna 28-29. Kockums, som bygger fartyg och är mitt uppe i sin Visbyserie, har dock kommit till en annan lösning.

- Det viktigaste kravet på det nya fartyget, som vi vill kalla säkerhetsfartyg, är förmågan att överleva. Fartyget måste vara konstruerat för det värsta fallet, att någon angriper det, säger Martin Hagbyhn. Visbykorvetten är gjord som ett överlevnadsfartyg. Smygtekniken gör att det är mycket svårare att upptäcka än ett vanligt stridsfartyg och kompositmaterialet gör att fartyget klarar chockverkan från en undervattensexpllosion mycket bättre. Denna kombination gör att överlevnadsförmågan är fem-sex gånger större än för ett vanligt fartyg.

Claes Tornberg bemöter kritiken att Visbykorvetten hör till invasionsförsvarets epok.

- 1980-talets ubåtskris gjorde att vi lärde oss att hantera fredskriser samtidigt med en förmåga att hantera en snabb eskalering av hotnivån. I grunden var det fråga om att i samarbete mellan militära och civila myndigheter etablera en kontroll över vårt omgivande havsområde med fokus på undervattensdimensionen. Visbykonceptet växte fram ur dessa ibland frustrerande erfarenheter där hela det gamla tänkandet kom att ifrågasättas, säger han och fortsätter:

- Men visst är Visby en Jas på vattnet. Den är som en schweizisk armékniv. Det finns en skruvmejsel, men den passar inte exklusivt för alla skruvar. Säkerhetsfartyget kan ta med sig en hel låda skruvmejslar om det behövs och lämna korkskraven på landbacken. Lösningen är moduler. Vi plockar in de lådor som behövs för just det uppdraget.

Vad händer om fartyget ibland är civilt och ibland militärt? Ska det vara tretungad örlogsflagga eller den vanliga flaggan? Vad säger folkrätten? Vem för befälet om det både är civila och militärer ombord? Delvis är försvarsmakterna redan där. Ombord på de amerikanska krigsfartygen i det senaste kriget fanns det gott om civila tekniker och USA:s kustbevakning har personal ombord på den amerikanska marinens fartyg i knarkbekämpningen i Västindien.

Uppgifterna för det nya fartyget är naturligtvis att hävda det svenska territoriet, men också att bidra till säkerheten globalt som formulerats i de så kallade Petersbergsuppgifterna, vilket innebär humanitära insatser, fredsbevarande och fredsframtvängande krishantering med militära medel.

Under det kalla kriget var de stora marina uppgifterna för Nato att stänga inne de kärnvapenbärande sovjetiska ubåtarna och att säkra transportlederna från USA till Europa. Nu har uppgifterna ändrats och man vill hellre tala om maritima i stället för marina uppgifter, för att betona att uppgifterna egentligen

rör allt som har med havet att göra. Det kan gälla fiske, havsmiljön, pirater, hamnar, handel och militära operationer.

### **Kusten troligt krisområde**

De troligaste krisområdena är, enligt Claes Tornberg, kustzonerna, i synnerhet vad han kallar de nära kustzonerna (extreme littorals). Sådana är kustområden som mer utgörs av innanhav än öppna hav. Det finns flera olika strandstater, vattnen är grunda och undervattensmiljön därmed mycket svår. Det kan också finnas skärgårdar, om än inte så utpräglade som Stockholms. Operationsområdet finns i luften, på och under havsytan och på marken. Exempel på sådana områden kan vara Egeiska havet, Adriatiska havet, Svarta havet och Persiska viken.

- För att kunna gå in i ett sådant område måste fartyget ha en bra överlevnadsförmåga. Fartyget måste också kunna klara undervattensspaningen själv. I luften kan man räkna med en stormakts resurser. Och är det något som vi av tvång och tradition är bra på i Sverige så är det just grunda vatten. Här finns kunskapen hos såväl företagen som militären och forskningen.

Någon färdig båt har inte Kockums att visa på dataskärmen. Det finns en idé om ett cirka 90 meters kompositfartyg som skräddarsys efter uppdragets art. Frågan är nu hur arbetet ska gå vidare. Claes Tornberg menar att det inte räcker med snack utan det gäller att ha en demonstrator eller prototyp för att kunna diskutera vidare. Begreppet Smyge tog fart först sedan den satts in i övningar och gäckat flottan.

### **Ingen färdig dammsugare**

- Vi har ingen färdig dammsugare att sälja utan vill att idén ska utredas, säger Martin Hagbyhn. Det kan vara Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och FHS som gör detta med stöd av företagen. Nu sitter marinen och Kustbevakningen med sina egna idéer på var sitt håll om nya fartyg. Svaret borde vara att slå sig samman om ett gemensamt koncept.

- Vilka som än står på bryggan så måste de dock vara proffs, menar Claes Tornberg och berättar om sin erfarenhet som FHS-reaktor. Vi utvecklade officerarna, var och en professionella inom sina funktioner, till en helhetssyn med insikt, respekt och förståelse inom övriga funktioner. Det vidgade deras intellekt och gjorde dem till bättre integrerade officerare.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## **Försvaret klarar inte Europas krav**

Sverige har svårt att leva upp till de krav som ställs inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Det minskande värnpliktsförsvaret räcker inte till för Sveriges ökande internationella engagemang. Åtminstone inte utan att kostnaderna skenar iväg, varnar FOI:s Pär Eriksson.

*Av Pär Eriksson*

När Sverige blev medlem i den Europeiska Unionen 1995 innebar det också ett säkerhetspolitiskt steg. Sverige trädde in i en union av stater med ett allt närmare beroende av varandra politiskt, ekonomiskt, kulturellt och socialt. Ett beroende som också innebar att ett hot mot en stat skulle utgöra ett hot mot alla. EU var således en union med säkerhetspolitiska aspekter men saknade i praktiken säkerhetspolitisk förmåga. Tydligast illustrerades detta kanske av EU:s svårigheter att hantera kriserna på Balkan.

I slutet av 1990-talet inleddes en process för att skapa en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Det "gemensamma" har dock ofta varit svårt att urskilja. Federalt inriktade stater som Tyskland och Belgien har velat ha ett europeiskt försvar, som ett naturligt nästa steg mot en ytterligare integrerad union. Frankrike har också velat ha ett europeiskt försvar, inte minst för att balansera USA, men då ett mellanstatligt sådant för att garantera ett franskt inflytande.

Två grupper av stater har i stället strävat efter ett mer begränsat ESFP: de transatlantiskt inriktade som Storbritannien och Italien och de alliansfria som Sverige. Gemensamt är att deras visioner framför allt handlar om en europeisk förmåga att hantera olika former av mer begränsade krishanteringsoperationer. Den förstnämnda gruppen handlar framför allt utifrån hänsyn till Nato och relationen till USA. Den andra gruppen handlar snarast utifrån viljan att behålla en åtminstone till ytan alliansfri status.

Hittills har den begränsade visionen haft ett övertag. Den militära delen av ESFP ska vara en förmåga att inom 60 dagar kunna sända ut upp till 60 000 soldater, plus sjö- och luftstridskrafter, på så kallade Petersbergsuppdrag. Det innebär humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och fredsframtvängande insatser med en varaktighet om upp till ett år. Förvisso innebär redan denna ambition en icke obetydlig utmaning för EU:s medlemsstater, såväl vad gäller militära kapaciteter som politisk förmåga att agera sammanhållet. Det är dock långt ifrån något gemensamt försvar.

EU är vidare beroende av Nato för att kunna genomföra mer komplexa insatser. Efter flera år av diskussioner kunde ett avtal slutas mellan EU och Nato våren 2003. Avtalet gav EU "garanterad tillgång" till Natos planeringsresurser och andra kapaciteter samtidigt som Nato, och indirekt USA, gavs ett inflytande över EU:s insatser. Strax därefter kunde EU med Natostöd inleda sin första militära operation i Makedonien.

Terrordåden den 11 september 2001 och utvecklingen därefter har emellertid inneburit att förutsättningarna för EU:s försvarsdiskussioner börjat förändras och det har blivit möjligt att föra fram mer långtgående förslag på försvarsområdet. Ett exempel är återkommande fransk-tyska signaler om att ESFP nu borde gå mot mer av ett europeiskt försvar. När Frankrike och Tyskland möttes i april 2003 tillsammans med Belgien och Luxemburg och bland annat föreslog att det skulle upprättas en EU-stab för operationsplanering, något som kunde uppfattas som en direkt utmaning av Nato, skapade det också stor oro såväl i USA som hos transatlantiska EU-stater. Samtidigt har EU:s splittring i Irakkrisen ökat insikten inom EU om vikten att finna en europeisk samsyn.

När Konventet sommaren 2003 lade fram sitt förslag till ett konstitutionellt fördrag var det på försvarsområdet präglad av denna förskjutning. Först och främst anges i fördragsutkastet en tydligare övergripande inriktning av ESFP mot ett gemensamt europeiskt försvar. ESFP ska, enligt utkastet, nu syfta till ett gemensamt försvar när medlemsstaterna så beslutar, inte som det står i dagens fördrag om staterna så beslutar.

Fördragsutkastet öppnar också för mindre grupper av medlemsstater att gå vidare i förväg med ett fördjupat försvarssamarbete, så kallad flexibel integration. Särskilt intressant är att Konventet föreslår att två konkreta varianter av flexibel integration ska skrivas in direkt i fördraget - dels "strukturerat samarbete" för de stater som vill gå vidare med högre krav på militära resurser och samtidigt är beredda att ta sig mer krävande krishanteringsuppdrag, dels så kallat "närmare samarbete om ömsesidigt försvar". Skulle dessa "specialfall" skrivas in direkt i fördraget sänks troligen tröskeln för flexibel integration på försvarsområdet, bland annat genom att de processer och regler som gäller för den generella formen av flexibel integration kringgås.

Fördragsutkastet föreslår också en så kallad solidaritetsklausul. Denna kan betraktas som en klausul om gemensamt militärt försvar mot ett specifikt hot, terrorism. Klausulen stipulerar att Unionen ska mobilisera alla tillgängliga instrument, inklusive militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att förhindra terroristhot, skydda demokratiska institutioner och civilbefolkningen mot en eventuell terrorattack samt bistå medlemsstater på dess territorium. Klausulen stipulerar dessutom att medlemsstaterna ska lämna varandra bistånd. Det finns således inte något självklart utrymme för nationella beslut om och med vad man ska bistå. Det politiska trycket vid en eventuell attack skulle troligen göra en vägran omöjlig. Dessutom finns flera oklarheter. Kan man i en akut situation verkligen avgöra om dåd är terrorism eller terrorattacker styrda av en stat? Om man ska "skydda" EU:s civilbefolkningar från terrordåd, kan det då ingå offensiva moment för att slå ut hot innan de når EU?

I skrivande stund har förhandlingarna mellan EU:s stats- och regeringschefer om det nya fördraget inletts. Mycket tyder på att de tre stora (Frankrike, Tyskland och Storbritannien) avser att finna en kompromiss på försvarsområdet. Fransmän och tyskar inser att ett fördjupat europeiskt försvarssamarbete utan britter skulle bli ett luftslott. Samtidigt har också britter ett intresse av att delta i en ökad europeisk förmåga att hantera de problem där USA inte är engagerat. Exakt hur en kompromiss kan komma att se ut är omöjligt att säga. En lösning där närmare samarbete om ömsesidigt försvar stryks och Natos roll betonas som en eftergift till britterna mot att britter accepterar såväl strukturerat samarbete och solidaritetsklausul som en utvecklad förmåga till europeiskt, autonomt agerande ligger dock nära till hands.

För svensk del kan detta få långtgående konsekvenser. Om "strukturerat samarbete" aktiveras med stöd från de tre stora och Sverige exempelvis valde att ställa sig utanför, riskerar vi att hamna utanför ett forum där de flesta relevanta besluten kring europeisk försvarspolitik, europeisk militär kapacitetsutveckling och europeiska fredsfrämjande insatser tas. Väljer Sverige i stället att delta i ett sådant samarbete får det konsekvenser för hur svensk säkerhets- och försvarspolitik uppfattas och utformas.

Solidaritetsklausulen skulle å sin sida innebära att Sverige ingår i ett samarbete med ett slags ömsesidiga säkerhetsgarantier för de flesta av de hot som i praktiken återstår när invasionshotet försvunnit.

### **Tuffa krav för Sverige**

Dagens ESFP innebär redan krav som Sveriges försvarsstrukturer har svårt att leva upp till. Framför allt handlar det om hur ett minskande värnpliktsförsvar ska kunna försörja ett växande internationellt engagemang med personal utan att kostnaderna skenar iväg. En solidaritetsklausul skulle accentuera detta ytterligare. Exempelvis skulle kraven på snabbinsatsförmåga öka då dagens förband med 30 dagars beredskap knappast är till stor nytta i försvaret mot terrorism.

Samtidigt kan det diskuteras vilka val Sverige har i praktiken. Det är i dag svårt att tänka sig att en europeisk stat skulle kunna komma under hot eller angrepp utan att de andra kom till hjälp. Samtidigt är hoten också allt mer gemensamma och av en karaktär som är allt svårare att skydda sig mot som enskild, ensam stat. På så vis innebär solidaritetsklausulen egentligen bara en formalisering av dagens situation och möjligheter till flexibel integration bara en väg framåt mot att nå en reell förmåga. Ett medlemsland kan knappast säga "nej, vi kommer inte till er hjälp om något händer" utan att det uppfattas som osolidariskt.

### **Samarbete måste prioriteras**

Även om en ökad grad av enighet utvecklas kring ESFP avgörs EU:s framtida säkerhetspolitiska förmåga sist och slutligen av huruvida medlemsstaterna kan och vill göra nödvändiga prioriteringar för att åstadkomma nödvändiga militära och civila kapaciteter. I praktiken handlar det snarast om mer samarbete, att få ut mer av den gemensamma potten än vad summan av varje lands försvar kan ge, än att tillföra mer pengar. En sådan utveckling är dock långt ifrån självklar. Det stora flertalet av EU:s medlemsstater betraktar fortfarande det egna militära försvaret som ett starkt nationellt intresse. Processen måste dessutom genomföras så att den transatlantiska länken utvecklas, inte avvecklas, vilket gör ekvationen än svårare. En situation där ett alltmer integrerat EU står utan egen förmåga att hantera hot och kriser där USA och Nato inte är engagerat ter sig dock än mer problematiskt.

Pär Eriksson arbetar med europeisk krishantering på FOI:s avdelning för försvarsanalys.

