

Varför den feministiska säkerhetspolitiken har betydelse

Helené Lackenbauer

När Sveriges nuvarande regering tillträdde, i oktober 2014, deklarerade utrikesministern att den skulle föra en feministisk utrikes- och säkerhetspolitik. Detta startade en debatt både nationellt och internationellt. Plötsligt blev medier runtom i världen intresserade av svensk politik. Argument för och emot framfördes, samtidigt som säkerhetspolitiska analytiker undrade vad en feministisk säkerhetspolitik egentligen innebär.

Vad är en feministisk säkerhetspolitik? Är kvinnor verkligen avgörande för säkerhet och stabilitet? Har kvinnors egenmakt verkligen en betydelse för fred? Hur kan en feministisk politik påverka Sveriges strategiska val? Denna artikel försöker besvara dessa frågor genom att analysera den svenska feministiska utrikespolitiken och jämföra den med USA:s utrikes- och säkerhetspolitiska ramverk. Dessutom undersöker den vilken betydelse en feministisk säkerhetspolitik har för både det svenska och internationella säkerhetsarbetet genom några empiriska exempel från den pågående fredsfrämjande insatsen i Mali.

INTE DEN FÖRSTA REGERINGEN ATT FÖRSÖKA UPPNÅ FEMINISMENS MÅLSÄTTNING

En feministisk säkerhetspolitik bör baseras på de kriterier som utgör grunden för feminism. Det finns dock ingen enhetlig definition av begreppet. Det utgörs snarare av en rad ideologier som håller för sant att kvinnors tillgång till makt, resurser, tjänster, möjligheter, representation och inflytande inte är jämställda. Analyserna och de politiska lösningarna för att uppnå jämställdhet varierar med ideologi men de delar alla målsättningen att kvinnor och flickor ska ha jämställda politiska, ekonomiska, kulturella, personliga och sociala rättigheter.

Även om det är unikt att en regering säger sig bedriva en feministisk utrikespolitik, så är den svenska regeringen inte först med att integrera de grundläggande målen för feminism som en väsentlig komponent i sin utrikes- och säkerhetspolitik på strategisk nivå. USA:s regering gjorde detta 2010 under ledning av President Obama. I den första *Quadrennial Diplomacy and Development Review*¹ (hädanefter kallad översynen), som framlades av

¹ Översyn av diplomatisk och biståndsverksamhet som görs vart fjärde år.

USA:s utrikesminister, framhålls kvinnors och flickors egenmakt och tillgång till skydd som avgörande för USA:s utrikespolitik och säkerhet. Översynen betonar att kvinnors och flickors underordnade ställning globalt påverkar USA:s nationella säkerhet. Den betonar att förtryck av kvinnor bidrar till instabilitet som kan skapa konflikter som undergräver den internationella ordningen och på sätt påverkar USA negativt. Översynen hävdar att de länder där kvinnor har fullständiga och jämställda rättigheter och möjligheter är mer stabila, fredliga, säkra och framgångsrika än i de länder där kvinnor har en underordnad ställning.

Ett av målen med USA:s utrikespolitik är, enligt översynen, att uppnå jämställdhet och att satsa på kvinnor och flickor. Detta anses viktigt både i sin egen rätt och som ett sätt att öka framgångarna på alla områden av intresse för USA, särskilt inom nationell säkerhet. Detta ställningstagande återkommer och förnyas i den senaste översynen som gjordes 2015. Där understryks att *"kvinnors ställning i världen är inte bara en fråga om moral, det är en fråga om nationell säkerhet."*

Trots att USA:s strategi delar feminismens grundläggande analys och målsättning definierar Obamaregeringen sig inte som feministisk. Istället framhåller den att strategin är ett exempel på *smart maktutövning (smart power)*. Målet är att inkludera kvinnor och flickor i all offentlig verksamhet för att det är smartare att stödja människor med förmåga att bidra till fredliga lösningar än att marginalisera dem.

DEN SVENSKA STRATEGIN

Sveriges regering har inte antagit en allomfattande politisk strategi eller ramverk för sin feministiska utrikes- och säkerhetspolitik. Den har i stället valt att presentera sina ståndpunkter och målsättningar bit för bit i tal, uttalanden, medier och debatter, både nationellt och internationellt.

Den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken speglar de centrala delarna i den nationella politiken för jämställdhet. Det finns en blocköverskridande överenskommelse i svensk politik att jämställdhet mellan män och kvinnor är en förutsättning för ekonomisk tillväxt, utveckling, demokrati och fattigdomsbekämpning. Detta förutsätter i sin tur ett samhälle där makt, inflytande och resurser fördelas rättvist och de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprinciperna respekteras.

Innehållet i Sveriges feministiska utrikes- och säkerhetspolitik överensstämmer med många av USA:s prioriteringar. En viktig förutsättning för båda ländernas strävan är jämställdhetsintegrering i alla delar av utrikespolitiken. Båda hävdar att länder är mer stabila, fredliga, säkra och välmående när män och kvinnor är jämställda. Det finns dock en avgörande skillnad i analysen av kvinnors situation i världen mellan de båda regeringarna. Den svenska analysen av kvinnors situation är inte lika långtgående som USA:s. Den beskriver kvinnor som ”bara” diskriminerade, medan USA anser att kvinnor är förtryckta. Begreppet ”diskriminering” förutsätter att människor har rättigheter och som av olika anledningar inte respekteras; medan begreppet ”förtryck” framhåller en situation där människor förnekas sina rättigheter, de har ingen makt över sina liv och är exploaterade.

En annan viktig skillnad mellan Sveriges och USA:s politik rör förhållandet mellan kvinnors ställning och säkerhet. I USA:s utrikes- och säkerhetspolitiska ramverket betraktas förtryck av kvinnor som ett hot mot både internationell stabilitet och nationell säkerhet. Även President Obamas nationella säkerhetsstrategi understryker att skydd och egenmakt för kvinnor och flickor är nyckeln till USA:s egen säkerhet. Den svenska feministiska strategin gör ingen koppling mellan kvinnors ställning och nationell, eller regional, säkerhet och försvar. Med tanke på att utrikesministerns ansvar omfattar både nationell och internationell säkerhet skapar detta ett tomrum inte bara i utrikespolitiken utan också mellan utrikes- och försvarspolitik. Avsaknaden av denna koppling minskar möjligheterna att göra strategiska val, i en situation då europeisk säkerhet förändras och har potential att äventyra både jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter samt vårt lands säkerhet och suveränitet. Ett exempel är den pågående flirten mellan europeiska nationalistiska partier

och Ryssland. Båda parterna ifrågasätter kvinnors rättigheter och hyllar hyper-maskulinitet. Detta kan potentiellt bli en gemensam sak som de kan samlas och samarbeta kring. Följderna kan bli att en inre fiende skapas i Europa och i vårt eget land.

Svensk utrikespolitik gör bara en implicit koppling mellan kvinnors ställning och den nationella säkerheten, genom att poängtera vikten av att upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprinciperna. Dessa faktorer anses vara centrala förutsättningar för att uppnå breda säkerhetspolitiska mål som hållbar global fred. Detta ligger helt i linje med Sveriges övergripande utrikespolitik, där respekten för folkrätten anses vara en hörnsten i upprätthållandet av den territoriella integriteten och fred. Den svenska regeringen anser att en grundläggande förutsättning för att nå de övergripande målen om mänskliga rättigheter, är att säkerställa kvinnors rättigheter och deras tillgång till rättvis rättskipning. En annan framträdande skillnad mellan USA och Sverige är att den svenska regeringen anser att sexuella rättigheter och tillgång till reproduktiv hälsa bidrar till fred.

DETRE R:N OCH DERAS RELEVANS FÖR SÄKERHETSAGENDAN

Trots att det finns skillnader mellan de båda regeringarnas politik så har de ändå nästan identiska målsättningar för att bekämpa bristen på jämställdhet i utrikespolitiken och i arbetet för ökad säkerhet. Sverige sammanfattar sina mål i tre «R»: *rättigheter, representation och resurser*. *Rättigheter* innebär att säkerställa kvinnors rättigheter och jämställdheten mellan könen. *Representation* är särskilt prioriterat. Detta mål skall öka kvinnors deltagande och inflytande i krishantering, offentlig verksamhet och konfliktlösning. Målsättningen *resurser* syftar till att garantera att det finns tillräckliga budgetanslag för att kunna genomföra de övriga målsättningarna och att kvinnor prioriteras i biståndsverksamhet. Precis som den tidigare amerikanska utrikesministern, Hillary Clinton, lägger Sveriges utrikesminister Margot Wallström ibland till ett fjärde R, *realia*, vilket beskriver ambitionen att se till att man har korrekt och aktuell kunskap om kvinnors situation. Både USA:s utrikespolitik och säkerhetsramverk och den svenska feministiska politiken gör antaganden utan att underbygga dem med empiriska bevis. Detta innebär att viktiga frågor fortfarande är obesvarade. Påverkar kvinnor

säkerheten och stabiliteten? Spelar kvinnors egenmakt någon roll för fred? Det är inte helt orimligt att tänka sig att svaren på de här frågorna påverkar de strategiska val Sverige måste göra för att öka landets säkerhet.

I MALI BÄR KVINNOR INTE VAPEN

FOI har funnit, genom flera fältstudier i konfliktområden, att respekten för kvinnors rättigheter och deras deltagande kan vara den länk som saknas för att uppnå en hållbar fred. Marginaliseringen av kvinnor bidrar till både instabilitet och väpnad konflikt.

Marginalisering av kvinnor är inte bara en marginalisering av dem själva. Det är även en marginalisering av deras barn, söner och döttrar, vars mänskliga rättigheter också kränks. Barn till marginaliserade kvinnor har svårigheter att hitta försörjning och att få del av grundläggande samhällstjänster som utbildning och hälsovård. De har generellt sett färre valmöjligheter i livet. Marginalisering är en faktor som allmänt anses kunna ge upphov till social oro och våldsamma konflikter. Men när det gäller kvinnor, betraktas denna faktor i allmänhet som oviktig i arbetet för fred. Samtidigt visar studier i både Mali och Afghanistan att marginaliserade kvinnors bekymmer och svårigheter ofta utgör hela samhällets svårigheter. Därför är det viktigt att ta hänsyn till kvinnors situation, för om deras svårigheter inte beaktas kan det både leda till instabilitet och undergräva fredsanssträngningar. Situationen i norra Mali är ett exempel på detta och den har dessutom påverkan på det internationella samfundets fredssträvan.

FOI genomförde nyligen fältstudier i Mali som visar att kvinnor spelade en viktig roll i kampen mot jihadisternas ockupation av landets norra delar, under 2012. I Mali bär kvinnor inte vapen. De har inte heller någon position i det offentliga rummet, de är nästan helt frånvarande. De kan dock utöva makt i det privata. Där har de som mödrar betydande makt över sina söner, vilka de kan mobilisera för väpnat motstånd. Detta hände 2012 samtidigt som många vuxna män lämnade sina familjer i konfliktområdet. Trots att dessa kvinnor har makt att mobilisera och påverka fredsöverenskommelser är de uteslutna från Malis fredsförhandlingar. Ingen hänsyn har heller tagits till deras situation, trots att deras svårigheter är kopplade till konflikten och kan äventyra den internationella säkerheten. Under fältstudien fann FOI att många kvinnor funderade

på att mobilisera männen att ta till vapen mot staten eftersom deras livsvillkor har försämrats. De uppgav att de har begränsad tillgång till grundläggande samhällstjänster, utbildning och hälsovård och stora problem att försörja sig och sina familjer. Detta gör det svårt för dem att fullgöra de förväntningar som finns på dem som mödrar och hustrur. Kvinnorna ifrågasätter sin regerings prioriteringar, och precis som i kampen mot de jihadistiska ockupationsstyrkorna, är de beredda att uppmantra männen att ta till vapen. Ett uttryck som de ofta använder är *«Om män inte vill ta till vapen, bör de ge oss sina byxor och så gör vi det i stället.»*

Ett annat exempel av betydelse för den internationella säkerheten är sexuellt och könsrelaterat våld. De övergrepp som begicks mot kvinnor, barn och utsatta grupper under kriget mellan mujahedinfraktioner i Afghanistan banade väg för talibanernas övertagande 1994. Samma fenomen identifierade FOI under studierna i Mali. Lokalbefolkningen i Gao gav 2012 sitt stöd till jihadistmilisen Mujao, efter att ha blivit utsatta för grymma övergrepp av den fraktion som strävade efter ett självständigt norra Mali. Självständighetsivrarna hade utsatt befolkningen för våldtäkt, tvångsäktenskap, dödande och stölder. Detta gjorde lokalbefolkningen villig att samarbeta med Mujao, eftersom de lovade att få slut på våldet och upprätta lag och ordning.

GENOMFÖRANDET ÄR DEN STÖRSTA UTMANINGEN

FOI:s studier visar att kvinnors rättigheter och deras möjlighet att delta i de internationella ansträngningarna för att upprätta säkerhet är av strategisk betydelse för stabilitet och hållbar fred. Både Sverige och USA visar på vikten av detta i sin utrikes- och säkerhetspolitik, även om inte något av länderna agerar utifrån sina intentioner fullt ut i verkliga livet.

Den stora utmaningen för både Sverige, USA och andra länder med liknande, feministisk säkerhetspolitik, är inte avsaknad av policy och handlingsplaner. Utan utmaningen består i att genomföra planerna och nå de uppsatta målen. Trots att många nationer gör ambitiösa uttalanden på området, finns det få konkreta exempel på den internationella arenan, där frågan om kvinnors rättigheter och egenmakt har blivit en hörnsten i konfliktlösning och fredsskapande. När de normativa intentionerna möter den hårda geopolitiska verkligheten



blir kvinnors och flickors situation ofta en sekundär fråga, eller finns inte överhuvudtaget med på agendan. Listan över pågående fredssträngningar där kvinnor är frånvarande är fortfarande mycket lång. Det är fortfarande en obesvarad fråga om nationer som Sverige och USA är villiga och kapabla att förändra sina metoder och sitt beteende i fredsprocesser. Eller om talet om kvinnors deltagande i utrikes- och säkerhetspolitiken bara är retorik. Om svaret är det senare, så har en värdefull möjlighet att öka antalet strategiska val för en säkrare värld gått förlorad.

Helené Lackenbauer

Strategisk utblick 6 finns att ladda ned från
www.foi.se/strategiskutblick