

Magdalena Lindell

Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP

En analys av de utvecklade Petersbergsuppgifterna

Magdalena Lindell

Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP

En analys av de utvecklade Petersbergsuppgifterna

Foto:

Nya poliser i gamla fordon - Sydafrikas poliskår efter reformer av säkerhetssektorn.
(Magdalena Lindell)

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1556--SE	Klassificering Underlagsrapport
	Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
	Månad, år Februari 2005	Projektnummer A1103
	Delområde 11 Forskning för regeringens behov	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Magdalena Lindell	Projektledare Mike Winnerstig	
	Godkänd av Bo Ljung	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet, SI	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP. En analys av de utvecklade Petersbergsuppgifterna.		
Sammanfattning (högst 200 ord) I den här studien analyseras innebörden av de utvecklade Petersbergsuppgifterna, det vill säga de krishanteringsuppgifter som omnämns i utkastet till konstitutionellt fördrag för EU och i EU:s säkerhetsstrategi. Syftet är att skapa en översikt över de typer av krishanteringsinsatser och uppgifter som är möjliga för EU att genomföra. Vidare görs en översiktlig bedömning av vilka krishanteringsinsatser som är mer troliga att EU åtar sig utifrån de största medlemsstaternas politiska prioriteringar och i relation till vilken roll EU kan få i förhållande till krishanteringsorganisationer som FN, Nato och OSSE.		
Nyckelord EU; ESFP; europeisk säkerhets- och försvarspolitik; Petersbergsuppgifter; krishantering; konflikthantering; krishanteringsinsatser; säkerhetspolitik; internationella insatser;		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 118 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1556--SE	Report type Base data report
	Programme Areas 1. Security, safety and vulnerability analyses	
	Month year February 2005	Project no. A1103
	Subcategories 11 Policy Support to the Government	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Magdalena Lindell	Project manager Mike Winnerstig	
	Approved by Bo Ljung	
	Sponsoring agency Ministry of Defence	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Crisis management missions within ESDP. An analysis of the developed Petersberg tasks.		
Abstract (not more than 200 words) The purpose of the study is to analyse the developed Petersberg tasks, which means the crisis management tasks that are listed in the draft of the European Union's new constitution and in the European Security Strategy. Since the crisis management tasks aren't defined in the documents, different interpretations of the wording are possible. The main aim of the study is therefore to try to define in greater detail what kind of operations that is possible to carry out within the ESDP framework. The aim is also to analyse what kind of operations that are the most likely to be carried out considering the different member states' political priorities and the division of roles among EU and crisis management organisations such as the UN, NATO and OSCE.		
Keywords EU; ESDP; European Security and Defence Policy; security policy; crisis management; Petersberg tasks.		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 118 p.	
	Price acc. to pricelist	

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	7
LÄSANVISNINGAR	11
1. BAKGRUND TILL STUDIEN	13
1.1 SYFTE	14
1.2 METOD OCH MATERIAL	14
2. VILKA KRISHANTERINGSINSATSER SKA EU GENOMFÖRA?	17
2.1 FÖRDRAGSMÄSSIG GRUND FÖR EU:S KRISHANTERINGSINSATSER	18
3. BESKRIVNING AV EU:S KRISHANTERINGSINSATSER	21
3.1 HUMANITÄRA INSATSER	22
3.2 RÄDDNINGSINSATSER	29
3.3 FREDSEBEVARANDE INSATSER	32
3.4 FREDSEFRAMTVINGANDE INSATSER	36
3.5 KONFLIKTFÖREBYGGANDE INSATSER	40
3.6 STABILISERINGSINSATSER EFTER KONFLIKT	46
3.7 AVRUSTNINGSINSATSER	51
3.8 SÄKERHETSSEKTORREFORMER	58
3.9 MILITÄRA RÅDGIVNINGS- OCH BISTÅNDSINSATSER	64
3.10 TERRORISMBEKÄMPNING	69
4. EU SOM KONFLIKTHANTERARE	75
4.1 MEDLEMSSTATERS SYN PÅ DE UTVECKLADE PETERSBERGSUPPGIFTERNA	76
4.2 POLITISKA BEGRÄNSNINGAR FÖR EU:S KRISHANTERING	79
4.2.1 Vilken är den högsta konfliktnivå EU kan tänkas agera på?	79
4.2.2 Kan någon annan typ av insats uteslutas?	82
4.2.3 Gränsdragning mellan krishantering och försvar	85
4.2.4 Krävs mandat från FN:s säkerhetsråd?	86
4.2.5 Finns geografiska begränsningar?	87
4.3 VEM AGERAR?	88
4.3.1 Fyra krishanteringsaktörer	89
4.3.2 Valet av krishanteringsaktör	96
4.4 TÄNKBARA POLITISKA PRIORITERINGAR FÖR EU:S KRISHANTERING	99
4.4.1 Typer av insatser	99
4.4.2 Faser av konflikt	101
4.4.3 Insatsområden	102
5. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	105
FÖRKORTNINGSORDLISTA	111
KÄLLFÖRTECKNING	113

Sammanfattning

I den här studien analyseras innebörden av de utvecklade Petersbergsuppgifterna, det vill säga de krishanteringsuppgifter som omnämns i utkastet till konstitutionellt fördrag för EU och i EU:s säkerhetsstrategi. Syftet är att skapa en översikt över de typer av krishanteringsinsatser och uppgifter som är möjliga för EU att genomföra. Vidare görs en översiktlig bedömning av vilka krishanteringsinsatser som är mer troliga att EU åtar sig utifrån de större medlemsstaternas politiska prioriteringar och i relation till vilken roll EU kan få i förhållande till krishanteringsorganisationer som FN, Nato och OSSE.

EU:s krishanteringsinsatser

Utifrån utkastet till fördrag och Säkerhetsstrategin får man följande lista över tänkbara krishanteringsinsatser för EU: humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser, fredsframtvingande insatser, konfliktförebyggande insatser, stabiliseringsinsatser efter konflikt, avrustningsinsatser, säkerhetssektorreformer, militära rådgivnings- och biståndsinsatser samt terrorismbekämpning. I kapitel 3 görs en systematisk genomgång av de tio krishanteringsuppgifterna.

Brister i uppräknningen av uppgifter är bland annat att de civila krishanteringsuppgifterna inte tydligt omfattas trots EU:s föresats att använda både militära och civila krishanteringsinstrument. Företrädare för Frankrike och Tyskland betraktar uppräknningen som en lista över exempel som inte utesluter några uppgifter medan företrädare för Storbritannien menar att gränserna för EU:s krishantering klart sätts av uppräknningen i fördraget och Säkerhetsstrategin.

Sammantaget ges intrycket att de uppgifter som är angivna i utkastet till nytt fördrag och i Säkerhetsstrategin inte utgör en komplett lista över tänkbara insatser inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Istället måste de betraktas som en huvudsaklig inriktning för att leva upp till intentionerna i fördraget som handlar om att bevara freden, förebygga konflikter samt stärka den internationella säkerheten i enlighet med FN-stadgan.

Några slutsatser om EU som konflikthanterare

EU:s krishanteringsambitioner är att kunna agera globalt, under alla faser av konflikt och med alla olika typer av civila och militära instrument. EU-ländernas förstahandsval är att ha FN-mandat för krishanteringsinsatser men flera länder öppnar för att EU kan gå vidare på egen hand om FN inte lyckas enas om en nödvändig insats, exempelvis vid humanitär katastrof. Även om unionens medlemsstater inte vill inrikta EU:s insatser mot någon viss region, innebär historiska och känslomässiga band samt inte minst aktuella konfliktmönster i världen att EU:s närområde österut samt Afrika är sannolika insatsområden framöver.

Insatser där EU har svårigheter att agera ensamt är militära insatser av omfattande karaktär och insatser som måste genomföras under lång tid under våldsam konflikt. Här saknar dagens EU de resurser och den uthållighet som krävs. I dagsläget kan det också uteslutas att EU genomför angrepp mot måltavlor i andra länder i förebyggande syfte, eller att unionen deltar i krigföring som saknar FN-mandat.

För att ESFP skulle kunna uppstå som politikområde inom EU gjordes en åtskillnad mellan krishantering och krishantering relaterat till självförsvar. Bland annat frågan om bekämpning av terrorism visar dock tydligt på att denna åtskillnad kommer att bli svårare att göra i framtiden. Företrädare för Frankrike och Tyskland poängterar dessutom att de förutsätter en utveckling mot ett gemensamt europeiskt försvar.

De resonemang som förs av de intervjuade i Frankrike, Storbritannien och Tyskland visar att det inte finns någon typ av insats som samtliga medlemsstater vill utesluta på förhand inom ramen för ESFP. Det visar på vikten av att förutse framtida diskussioner om vad som ryms inom EU:s krishantering genom att med framförhållning utveckla policy på nationell nivå.

Komparativa fördelar för EU

De snabbinsatsstyrkor som nu utvecklas inom både EU och Nato är viktiga förmågor som FN saknar. EU:s krishantering har som övergripande syfte att stärka FN och det kan man bland annat göra genom att bidra med kvalificerade enheter med nyckelkompetenser som FN behöver. Det finns förväntningar både från internationella

organisationer och från medlemsländer inom EU att unionen profilerar sig genom att utveckla sin förmåga till multifunktionella insatser. Detta kan således bli en betydelsefull nisch för EU i framtiden. Sett till EU:s politiska spännvidd och det stora antalet politiska, ekonomiska, diplomatiska och militära instrument unionen förfogar över, kan konfliktförebyggande insatser bli en av ESFP:s viktigaste uppgifter.

EU har ingen strategisk inriktning på någon särskild fas av konflikt. Bland de intervjuade medlemsstaterna finns dock en oro för att EU ska få en roll som en aktör som följer efter USA:s eller Natos militära insatser. Samtidigt innebär EU:s begränsade militära förmåga i jämförelse med USA och därmed även Nato, samt EU:s unika bredd av möjliga insatser att den fas som följer efter väpnad konflikt tycks väl lämpad för unionen. Även reformer av säkerhetssektorn som ofta sker efter en konflikt är en typ av insats där FN ser att EU skulle kunna bli en framträdande aktör.

EU och FN har båda förmåga att bidra med hela spektrumet av militära och civila insatser. FN har en större uthållighet i sina insatser medan EU har en snabbinsatsförmåga FN saknar. Dessutom menar FN att EU har unika resurser på en lång rad politikområden som andra aktörer saknar. Nato är ensamt om att utveckla internationella militära standarder, militär samverkansförmåga och kan genomföra omfattande militära insatser med uthållighet. För de intervjuade företrädarna för Frankrike och Tyskland handlar Natos medverkan i krishantering om huruvida USA bidrar med trupp eller inte. OSSE och Partnerskap för fred har en överlappande geografi och många typer av insatser gemensamma. Med en relativt snabb utveckling på kris- hanteringsområdet inom EU och Nato/PFF är risken stor att OSSE blir en mindre central aktör.

Vilket land eller vilken internationell sammanslutning som i framtiden kommer att agera kommer att avgöras från fall till fall och främst handla om vem som har vilja att agera. De intervjuade understryker att problemet idag knappast är att olika kris- hanteringsaktörer konkurrerar om att få genomföra insatser utan att problemet ofta är att den politiska viljan till agerande saknas.

EU:s krishanteringsuppgifter kommer att utvecklas genom de insatser som genomförs i fält. Unionens förmåga att utveckla sina militära och civila krishanteringskapaciteter och den politiska viljan att agera är givetvis avgörande för vilka insatser EU genomför i framtiden. Med politisk vilja finns förutsättningar för EU att bli en global kraft i förebyggande och hantering av konflikter.

Läsanvisningar

Den här rapporten är uppdelad på fem kapitel:

Kapitel 1

I kapitel 1 presenteras rapportens syfte, upplägg och metod.

Kapitel 2

I det andra kapitlet redogörs kortfattat för de dokument som utgör den formella grunden för EU:s krishanteringsåtaganden.

Kapitel 3

Kapitel 3 utgörs av en systematisk genomgång av varje typ av krishanteringsinsats som omnämns i EU:s nya fördrag samt i unionens säkerhetsstrategi, från humanitära insatser till bekämpning av terrorism. Kapitel 3 kan därför användas som en uppslagsdel över de olika krishanteringsbegrepp som används i EU:s nya fördrag. Syftet med kapitlet är att klargöra vad som rimligen ryms inom respektive begrepp för att ge en mer konkret bild av vilken typ av insatser unionen de facto ser framför sig. Målsättningen är att på så sätt ringa in vad som utgör *möjliga* insatser för EU i framtiden. I slutet av varje avsnitt återfinns kortfattade slutsatser om respektive insatstyp.

Kapitel 4

Kapitel 4 bygger i första hand på de intervjuer som genomförts med företrädare för Storbritannien, Frankrike och Tyskland samt med krishanteringsorganisationerna FN, Nato och OSSE. Syftet med de diskussioner som förts har varit att söka analysera de politiska begränsningar och prioriteringar som finns för EU:s krishanteringsförmåga. Målsättningen är att utifrån de tre största medlemsländernas uppfattningar och EU:s potentiella roll i förhållande till andra krishanteringsaktörer, söka dra slutsatser om EU:s *troliga* agerande inom krishanteringsområdet.

Kapitel 5

Studiens sista kapitel utgörs av sammanfattande slutsatser.

1. Bakgrund till studien

I juni 2004 enades EU:s medlemsländer om ett förslag till konstitutionellt fördrag för EU som undertecknades av stats- och regeringscheferna den 29 oktober 2004. Det nya fördraget innebär bland annat en vidareutveckling av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) i syfte att förbättra EU:s möjligheter att bidra till internationella fredsfrämjande insatser utanför unionens gränser. Detta görs bland annat genom att EU:s krishanteringsuppgifter utvecklas. Hitintills har de så kallade Petersbergsuppgifterna stått i centrum för EU:s krishanteringsförmåga, uppgifterna omfattar humanitära insatser och räddningsinsatser samt hela bredden av fredsfrämjande insatser. I och med det nya fördraget ska EU kunna genomföra ett bredare spektrum av insatser än vad som rymts inom de tidigare skrivningarna.

Trots att EU:s nya fördrag inte kommer att vara formellt bindande förrän tidigast i november 2006, förutsatt att samtliga medlemsstater godkännt fördraget, arbetar man inom EU redan i det nya fördragets anda. När det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken där det försvars- och säkerhetspolitiska området ingår, har dessutom det Europeiska rådet antagit den så kallade Säkerhetsstrategin¹. I Säkerhetsstrategin refereras till ett bredare spektrum av insatser och eftersom Säkerhetsstrategin är antagen kan denna målsättning sägas utgöra en formell grund för planering.

Det finns ingen politiskt överenskommen definition av de typer av krishanteringsinsatser som EU räknar upp, varken i nuvarande fördrag, i det nya fördraget eller i Säkerhetsstrategin. Därmed har ett behov identifierats av att söka definiera innebörden av de omnämnda krishanteringsuppgifterna och analysera vilken typ av uppgifter som kan bli aktuella för EU att genomföra.

¹ Europeiska unionens råd, "A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy", december 2003.

1.1 Syfte

I den här studien analyseras innebörden av de utvecklade Petersbergsuppgifterna, det vill säga de krishanteringsuppgifter som omnämns i utkastet till konstitutionellt fördrag och i EU:s säkerhetsstrategi. Detta i syfte att skapa en översikt över de typer av krishanteringsinsatser och uppgifter som är *möjliga* för EU att genomföra. Vidare görs en översiktlig bedömning av vilka krishanteringsinsatser som är mer *troliga* att EU åtar sig utifrån de största medlemsstaternas politiska prioriteringar och i relation till vilken roll EU kan få i förhållande till andra krishanteringsaktörer som FN, Nato och OSSE. Tanken är också att den här översiktliga studien ska kunna fungera som en utgångspunkt för framtida mer fördjupade studier av de mest angelägna frågeställningarna.

1.2 Metod och material

Den första delen av studien som diskuterar vilka krishanteringsinsatser som är möjliga för EU bygger främst på en litteraturgenomgång av policydokument och forskningslitteratur men även på intervjuer.

Eftersom de krishanteringsuppgifter som EU anger, inte definieras i dokumenten och inte heller i förarbetena till utkastet till fördrag, ges exempel på definitioner från politiskt centrala dokument från till exempel FN och OECD och från relevant forskning. När det gäller EU-institutionernas egna tolkningar av begreppen utgörs en källa av de militära scenarier som tagits fram med utgångspunkt i det nya fördragets politiska målsättningar och i Säkerhetsstrategin. Eftersom scenarierna är nära länkade till arbetet att utveckla EU:s militära krishanteringskapacitet kan de ge viktiga indikationer på vilken typ av insatser EU planerar för. Försvarsarbetsgruppen som under det Europeiska konventet² tog fram skrivningarna om krishanteringsuppgifterna inom ESFP har i sin slutrapport lämnat ytterst knapphändiga kommentarer kring vad som närmare menas med de valda begreppen. Fallstudier av internationella krishanteringsinsatser har också använts som källor.

² EU:s framtidskonvent inledde sitt arbete i februari 2002. Ordförande Giscard d'Estaing, två viceordförande och 105 ledamöter från regeringar, parlament och EU:s institutioner möttes regelbundet i Bryssel i plenarmöten och i elva arbetsgrupper. Syftet var att utarbeta ett förslag till konstitution för EU, vilket överlämnades till EU:s stats- och regeringschefer i juni 2003.

Eftersom avgränsningarna för EU:s krishantering är en politisk och inte en juridisk fråga har företrädare för EU:s tre största medlemsländer Storbritannien, Frankrike och Tyskland intervjuats om hur de ser på uppräkningsinsatser för EU och hur de ser på EU:s agerande i framtiden. Urvalet av medlemsländer motiveras av ländernas dominans inom det europeiska samarbetet samt att utvecklingen inom EU oundvikligen skulle påverkas påtagligt om Storbritannien, Frankrike och Tyskland gör gemensam sak inom ett politikområde.

I London har tjänstemän vid det brittiska försvarsdepartementet intervjuats, i Paris har intervjuer genomförts med högre tjänstemän på det franska utrikes- respektive försvarsdepartementet och i Berlin har samtal förts med företrädare för utrikesdepartementet och försvarsrådgivare vid förbundskanslerns kansli. Dessutom har intervjuer genomförts med tre säkerhetspolitiska forskningsinstitut: Centre for Defence Studies (King's College) i London, Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier (ISS) i Paris samt Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) i Berlin. Slutligen har intervjuer genomförts vid krishanteringsorganisationer av relevans för Sverige, vid Natos högkvarter i Bryssel, FN-sekretariatet i New York samt OSSE:s sekretariat i Wien. De intervjuade personerna har önskat att inte namnges i rapporten.

Slutligen har de processer som pågår inom regeringskansliet och i synnerhet Försvarsdepartementet när det gäller utvecklande av svensk policy för vissa typer av krishanteringsinsatser följts under hösten 2004.

2. Vilka krishanteringsinsatser ska EU genomföra?

EU har tillgång till både civila och militära krishanteringsinstrument som medlemsstaterna ställer till unionens förfogande. Utvecklingen av militär kapacitet för krishantering sker genom Headline Goal-processen. 1999 angavs målsättningar, Headline Goal 2003, för unionens militära förmåga med sikte på 2003. Unionen har ännu inte uppnått dessa målsättningar och under 2004 antogs nya mål, Headline Goal 2010. Enligt dessa ska samverkansförmågan mellan staterna öka ytterligare, bland annat genom skapandet av snabbinsatsförmåga och det konstateras att EU ska kunna agera globalt. År 2010 ska EU:s medlemsstater ha full kapacitet att genomföra hela spektrumet av krishanteringsinsatser som nämns i EU:s nya fördrag.³ Utifrån intervjuerna med regeringskanslierna i Storbritannien, Frankrike och Tyskland kan konstateras att uppfattningen om Headline Goal 2010 är att målen kommer att uppfyllas av unionen även om det är troligt att allting inte hinner uppnås till år 2010.

Inom det civila området prioriteras utvecklingen av kapaciteter för polis, stärkande av rättsstaten, civil förvaltning och räddningstjänst. Eftersom det är betydelsefullt att kunna genomföra civila insatser även under svåra och tidskritiska förhållanden ser EU nu över möjligheterna att utveckla koncept för bland annat civil snabbinsatsförmåga. Civila motsvarigheter till de militära Headline Goal kommer att utarbetas.⁴

EU:s utveckling av resurser och förmågor för krishantering och själva genomförandet av krishanteringsinsatser har bidragit till en fördjupning av krishanteringssuppgifternas innebörd. Unionen har genomfört två militära insatser som nu är avslutade, insatsen Concordia i Makedonien och insatsen Artemis i Demokratiska Republiken Kongo. I december 2004 tog den EU-ledda militära insatsen Althea över i Bosnien efter den Nato-ledda styrkan SFOR. Två polisinsatser pågår, en i Bosnien och Hercegovina (EU Police Mission) och en i Makedonien (EUPOL Proxima). EU:s första rättsstatsinsats inleddes sommaren 2004 i Georgien (EUJUST Themis).

³ Europeiska unionens råd, "Headline Goal 2010", 4 maj 2004.

⁴ Ortega, "Petersberg tasks, and missions of the European Force", ISS; Försvarsdepartementets enhet för civila frågor, november 2004.

2.1 Fördragsmässig grund för EU:s krishanteringsinsatser

I nuvarande EU-fördrags artikel 17.2 framgår att unionen ska kunna genomföra de så kallade Petersbergsuppgifterna vilket inkluderar humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser samt krishanteringsinsatser av stridsstyrkor inklusive fredsskapande insatser. Petersbergsuppgifterna har sin grund i FN-stadgans kapitel VI och VII och formulerades ursprungligen för försvarssamarbetet Västeuropeiska unionen (VEU). Det innebär att samtliga Petersbergsuppgifter är tänkta som uppgifter för militära resurser. 1997 integrerades uppgifterna i EU:s Amsterdamfördrag som trädde i kraft 1999. Fördraget lade grunden för den operativa utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik (ESFP).⁵

Att exakt definiera gränserna för ett politikområde är sällan görbart. En spridd uppfattning är dock att ESFP definieras som förmågan att genomföra Petersbergsuppgifterna, i framtiden att utföra de utvecklade Petersbergsuppgifterna. Vilka insatser som blir ESFP-insatser avgörs inte per automatik, EU:s medlemsländer måste för varje situation bestämma sig för vilka av unionens instrument som är mest lämpliga att använda. Målsättningen och drivkrafterna bakom insatsen torde avgöra om den är att betrakta som säkerhetspolitisk eller inte.

I utkastet till nytt fördrag för unionen och i den säkerhetsstrategi som antogs 2003 läggs flera nya uppgifter till de ursprungliga Petersbergsuppgifterna. EU har emellertid redan tidigare arbetat bredare än Petersbergsuppgifterna, exempelvis har unionen utvecklat program för konfliktförebyggande insatser under de senaste åren. I det nya fördragets artikel I-41.1 beskrivs allmänt insatser i syfte att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i FN:s stadga. Dessa målsättningar utgör EU:s övergripande ambitioner på krishanteringsområdet.

I artikel III-309.1 förtydligas att de övergripande målsättningarna ska uppnås genom olika typer av militära och civila insatser:

- gemensamma insatser för avrustning

⁵ "EU Security Policy and the Role of the European Commission", 040907, EU:s hemsida: <http://europa.eu.int>.

- humanitära insatser
- räddningsinsatser
- militära rådgivnings- och biståndsinsatser
- konfliktförebyggande insatser
- fredsbevarande insatser
- insatser med stridande förband vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter

samt att:

- alla dessa uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeland i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium⁶

De försvars- och säkerhetspolitiska skrivningarna i utkastet till fördrag måste läsas i ljuset av den säkerhetsstrategi som Europeiska rådet antog i december 2003. I Säkerhetsstrategin talas det om ett "bredare spektrum av uppgifter". De exempel som ges på tänkbara insatser är:

- gemensamma avrustningsoperationer
- stöd till tredje land i kampen mot terrorism
- reformer inom säkerhetssektorn⁷

Utifrån utkastet till fördrag och Säkerhetsstrategin får man således följande lista över tänkbara insatser:

De ursprungliga Petersbergsuppgifterna:

1. Humanitära insatser
2. Räddningsinsatser
3. Fredsbevarande insatser
4. Fredsframtvängande insatser

⁶ "Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa", den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, artikel III-309.

⁷ Europeiska unionens råd, "Ett säkert Europa i en bättre värld. En europeisk säkerhetsstrategi", december 2003.

Nyttillkomna uppgifter:

5. Konfliktförebyggande insatser
6. Stabiliseringsinsatser efter konflikt
7. Avrustningsinsatser
8. Säkerhetssektorreformer
9. Militära rådgivnings- och biståndsinsatser
10. Terrorismbekämpning

I kapitel 3 studeras dessa tio olika typer av krishanteringsinsatser.

3. Beskrivning av EU:s krishanteringsinsatser

I det här kapitlet studeras innebörden av de krishanteringsinsatser EU ska kunna utföra enligt utkastet till nytt fördrag och Säkerhetsstrategin. De ursprungliga Petersbergsuppgifterna har alltid varit föremål för olika tolkningar och högst sannolikt kommer detta även att gälla de nytillkomna krishanteringsuppgifterna. Det finns ett intresse av att inte exakt definiera vilken betydelse man lägger i de olika begreppen eftersom det ger politisk handlingsfrihet. Begreppen kan på så sätt tolkas och omtolkas i enlighet med de politiska överväganden som görs inför varje potentiell insats. Rimligt är därför att förutsätta att innebörden av de utvecklade Petersbergsuppgifterna kommer att utvecklas genom den praxis som skapas av de insatser EU och andra krishanteringsaktörer genomför och genom de politiska överväganden EU:s medlemsstater gör nationellt och som kan förändras över tid.

Även om skrivningarna ger en politisk handlingsfrihet på EU-nivån finns det ett svenskt intresse på nationell nivå av att söka definiera EU:s ambitioner för att skapa bättre förutsättningar för den nationella planeringen av bidrag till krishantering. Försvarsdepartementet har identifierat ett behov av en genomgång av EU:s krishanteringsuppgifter för att ge en tydligare bild av vilken typ av insatser som är att vänta i framtiden. Följande kapitel är därför ett försök till utgångspunkt för en fördjupad diskussion om vilka insatser EU kan komma att genomföra. Detta görs genom att visa på de definitioner av begreppen som används i andra internationella sammanhang, genom en översikt över vilken typ av uppgifter som är tänkbara under varje insatsrubrik och genom exemplifiering av insatser som EU, FN, Nato, OSSE och enskilda stater genomfört.

3.1 Humanitära insatser

Bakgrund till begreppet

FN och EU-kommissionen lanserade 2003 gemensamma riktlinjer⁸ för användningen av resurser från det militära och civila försvaret som stöd till FN:s humanitära insatser. I det dokumentet betecknas humanitära insatser som:

Bistånd till en drabbad befolkning som har som sitt främsta syfte att rädda liv och lindra lidande hos en krisdrabbad befolkning. Humanitär hjälp måste ges i enlighet med de grundläggande humanitära principerna om humanitet, opartiskhet och neutralitet⁹

Även enligt FN:s generalförsamlings resolution 46/182 måste humanitära insatser ske enligt principerna om humanitet, neutralitet och opartiskhet. Humanitet innebär bland annat att mänskligt lidande måste åtgärdas var helst det uppstår. Opartiskhet innebär att ingen typ av diskriminering av de nödställda får förekomma. Neutralitet betyder i det här sammanhanget att humanitär hjälp måste distribueras utan att de som utför det deltar i fientligheter eller tar ställning i politiska, religiösa eller ideologiska strider.¹⁰ Det innebär att om EU ska respektera begreppets betydelse kan inte humanitär hjälp innefatta bistånd där EU tagit ställning i en pågående konflikt. Denna distinktion är viktig och är det som ligger bakom exempelvis Läkare utan gränsers protester mot att den brittiska försvarsmakten uppger att de genomför humanitära insatser i Afghanistan.¹¹

Humanitära insatser sker ofta genom FN-organ som UNHCR eller UNICEF eller genom frivilligorganisationer som Röda Korset. Även enskilda länder kan genomföra humanitära insatser vilket Sverige har gjort vid flera tillfällen. Humanitära insatser kräver inte säkerhetsrådets godkännande, däremot krävs traditionellt sett det mot-

⁸ Riktlinjerna är inte bindande men är resultatet av överläggningar under tre år mellan FN:s medlemsstater, internationella och regionala organisationer samt humanitära och militära organ, däribland ECHO och EUMC. Riktlinjerna lanserades gemensamt av FN och EU-kommissionen i juni 2003.

⁹ Författarens översättning från engelska till svenska. FN, "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies", sid. 3.

¹⁰ FN:s generalförsamling, resolution 46/182, "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations", 19 december 1991; utvecklat resonemang i FN, "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies", sid. 8.

¹¹ Broughton, "Distinguishing between military relief and humanitarian aid", Läkare utan gränser.

tagande landets samtycke.¹² Sedan det kalla krigets slut har emellertid synen på kravet på samtycke förändrats. Det internationella samfundet har i vissa fall inte accepterat att ett lands eller regions politiska makthavare blockerar möjligheterna att föra ut humanitärt bistånd till en civilbefolkning i nöd. Sveriges regering hävdar till exempel i den senaste försvarspropositionen att "Nationsgränser kan aldrig få bli en sköld bakom vilken förtryck och brott mot mänskliga rättigheter kan accepteras".¹³

Denna internationellt spridda uppfattning har resulterat i att flera humanitära insatser har skett med stöd av militära insatser med kapitel VII-mandat från FN:s säkerhetsråd vilket innebär att samtycke inte behövs och att militärt våld för att säkra genomförandet av den humanitära insatsen har haft folkrättsligt stöd. FN:s säkerhetsråds motivering har i dessa fall varit att den humanitära situationen utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.¹⁴

Syfte

Humanitära insatser ska i enlighet med begreppets betydelse endast ha de nödlidandes behov som drivkraft, inte politiska eller militära överväganden. Syftet med insatserna är att rädda liv och lindra nöd. Ofta handlar det om att se till att civilbefolkningen får tillgång till grundläggande förnödenheter såsom mat, skydd och hälsovård. Insatserna äger vanligen rum i områden drabbade av väpnad konflikt eller av naturkatastrof. Humanitära insatser i konfliktområden angriper inte konfliktens underliggande orsaker utan hanterar endast de humanitära effekterna.¹⁵

Humanitära insatser inom ESFP

Att EU anger humanitära insatser som ett av sina säkerhetspolitiska instrument är, om definitionen ska följas, närmast uppseendeväckande då humanitära insatser inte får användas i politiskt syfte. Sannolikt ingår begreppet i Petersbergsuppgifterna för att visa på att EU vill genomföra insatser över en bred skala, men om FN:s riktlinjer

¹² FN:s generalförsamling, resolution 46/182, "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations", 19 december 1991.

¹³ Regeringens proposition 2004/05:5, "Vårt framtida försvar. Försvarspolitik inriktning 2005-2007", sid. 15.

¹⁴ Brown, sid. 501.

¹⁵ FN, "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies".

ska respekteras är min tolkning att inga insatser som benämns "humanitära insatser" kan genomföras inom ramen för ESFP. EU genomför humanitära insatser genom kommissionens kontor för humanitära frågor, ECHO, men dessa insatser faller inte inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik.

Däremot är det givetvis så att många svåra säkerhetssituationer kräver användning av militära och civila försvarsresurser som *stöd* till humanitära insatser för att humanitärt bistånd över huvudtaget ska kunna ges. Sedan 1990-talet har militärt stöd till genomförande av humanitära insatser blivit allt vanligare. Enligt en studie genomförd av King's College är den allmänna uppfattningen att ökat militärt stöd är oundvikligt, däremot är det ifrågasatt om detta är en lämplig utveckling.¹⁶ En av förklaringarna till det ökade behovet av stöd från försvarsresurser är att allt fler krig är inbördeskrig vilket gör det svårare att få parternas samtycke till distribution av humanitär hjälp. Regeringar i västvärlden har också i vissa fall varit under stort tryck från den inhemska opinionen att visa handlingskraft även när säkerhetsläget gör det svårt för humanitära organisationer att agera.¹⁷

Som stödfunktion är det således rimligt att anta att EU:s krishanteringsinstrument inom ESFP kommer att efterfrågas som stöd till humanitära insatser. Stödinsatser är dock omgärdade av tydliga restriktioner:

Enligt FN:s och EU-kommissionens riktlinjer för användning av resurser från militärt och civilt försvar för att stödja humanitära insatser ska dessa resurser för det första efterfrågas av den humanitära koordinatören på fältet, inte av politiska organ, och endast grunda sig på humanitära kriterier. Militära och civila försvarsresurser får endast användas som en sista utväg då andra civila resurser inte finns tillgängliga. Militären bibehåller kommandot över sina resurser men de humanitära organisatio-

¹⁶ The Conflict, Security and Development Group, International Policy Institute, King's College London, "A Review of Peace Operations: A Case for Change", sid. 13.

¹⁷ OECD/DAC, "Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict", sid. 7-9.

nerna måste ha det övergripande ansvaret för insatsen som ska vara civil till sin karaktär.¹⁸

Det humanitära arbetet ska vidare utföras av de humanitära organisationerna. I absoluta nödfall kan militären även delta i den direkta distributionen av varor och tjänster till de nödställda, men den direkta kontakten med befolkningen ska så långt som möjligt skötas av de humanitära organisationerna. Detta för att upprätthålla en tydlig skiljelinje mellan de militära och de humanitära uppgifterna. All användning av militära och civila försvarsresurser som stöd till humanitära insatser ska vara tydligt avgränsade i tid och omfattning samt ha en plan för hur militärens funktioner på sikt kan tas över av civil personal.¹⁹

Typer av insatser

I en rapport från OECD/DAC²⁰ konstateras att civila organisationer i många fall är bättre lämpade än militära organ att utföra humanitära uppgifter och att deras arbete är mer kostnadseffektivt. OECD konstaterar dock att det finns vissa unika försvarskapaciteter som kan behövas för att möjliggöra humanitärt bistånd i komplexa konfliktsituationer. OECD identifierar tre kategorier av insatser som kan genomföras med försvarsresurser i humanitärt syfte: stöd till pågående humanitär insats, humanitär intervention med mandat för våldsanvändning samt humanitär insats som del av en fredsbevarande operation.²¹

I den första typen av insats fungerar militära och civila försvarsresurser endast som **stöd till den humanitära insatsen**. Tänkbara uppgifter är att ge infrastrukturellt stöd såsom distribution av el, reparationer av vägar och övervakning av luftrum. Militären har också unika transportkapaciteter både på land, till sjöss och i luften och kan därmed hjälpa till med transporter av bistånd och biståndspersonal. Andra försvarskapaciteter som kan vara relevanta vid stöd till humanitära insatser är under-

¹⁸ FN, "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies", sid. 9.

¹⁹ Ibid.

²⁰ OECD/DAC: Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Co-operation Directorate.

²¹ OECD/DAC, "Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict", 1998.

rättelseinhämtning, förmågan att snabbt sätta upp nätverk för kommunikation samt hantering av NBC-hot. Skapande av säkerhet för biståndspersonal och dess resurser är en viktig uppgift i svåra konfliktsituationer. Det kan handla om minröjning, övervakning av flygplatser och eskort av konvojer. Den typen av insatser är dock inte helt okontroversiell eftersom gränsdragningen mellan stöd till humanitära insatser och humanitär intervention då kan bli oklar.²² En princip från FN:s riktlinjer är att resurser från styrkor som befinner sig i strid inte ska användas till stöd för humanitära insatser.²³

Det av EU:s militära scenarier som rör humanitära insatser innebär just stöd till genomförande av humanitära insatser. I scenariot har ett land som drabbats av massiva flyktingströmmar bett om internationell hjälp för att hantera situationen och skydda flyktingar mot fientligheter. I det läget kan EU:s styrkor ge stöd till humanitära organisationer så att det humanitära biståndet kan distribueras. Den politiska målsättningen med de militära insatserna i scenariot är framför allt att visa att EU har förmåga och politisk vilja att distribuera humanitärt bistånd. De militära uppgifterna är i första hand att motverka fientligheter och att hantera konsekvenserna av den rådande säkerhetssituationen.

Ett exempel på stöd till humanitär insats är den fredsbevarande insatsen UNPROFOR som gav stöd till bland annat UNHCR:s genomförande av humanitära insatser i Bosnien på 1990-talet, exempelvis genom att bevaka flygplatsen i Sarajevo, skydda biståndskonvojer och skydda så kallade säkra zoner. Problematiskt för insatsen var att den endast hade ett fredsbevarande mandat samtidigt som väpnad konflikt pågick. Med ett allt sämre säkerhetsläge gavs UNPROFOR, genom ett kapitel VII-mandat, rätten att använda våld för att de humanitära syftena skulle kunna uppfyllas. Även humanitära insatser i Somalia och norra Irak under 1990-talet har genomförts med hjälp av kapitel VII-mandat.²⁴

²² Ibid., sid. 12-15.

²³ FN, "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies", sid. 8.

²⁴ OECD/DAC, "Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict", sid. 7-9.

Den andra typen av insats, **humanitär intervention**, innebär att militära styrkor används för att värna om fundamentala mänskliga rättigheter, rätten till liv samt rätten till skydd från lemlästning, misshandel och tortyr. Insatsen kan innebära en militär närvaro för att skydda utsatta grupper eller användning av våld eller hot om våld för att rädda människoliv eller för att sätta press på en regering att ändra sitt beteende. Exempel på detta är insatserna i norra Irak 1991 där styrkor från USA och Storbritannien etablerade en säkerhetszon för den kurdiska befolkningen, transporterade flyktingar tillbaka till sina hemtrakter och satte upp läger. Insatsen avlöstes relativt snart av FN-närvaro.²⁵ Även EU-insatsen i DR Kongo 2003, Artemis, kan ses som en typ av humanitär intervention eftersom syftet var att säkra ett område som hotades av folkmord.

I vissa fall har FN:s säkerhetsråd gett mandat till våldsanvändning för humanitära interventioner, i andra fall har länder ingripit militärt i humanitärt syfte utan mandat från FN men med hänvisning till FN-stadgans skydd av de mänskliga rättigheterna.²⁶ Exempel på det senare är Natos beslut att genomföra en humanitär intervention i Serbien och Kosovo för att skydda den kosovoalbanska befolkningen 1999 trots att FN:s säkerhetsråd inte kunde enas om ett ingripande.²⁷ Även ECOWAS²⁸ intervention i Liberia 1990 för att återskapa fred genomfördes utan mandat från FN men med samtycke från landets president.²⁹

I rapporten från OECD/DAC finns även en tredje kategori av användning av civila och militära försvarsresurser i humanitärt syfte. Det är när personal från det militära eller civila försvaret som **del i en fredsbevarande insats** ägnar sig åt humanitärt bistånd. I dessa fall är de humanitära syftena underställda den fredsbevarande insatsens politiska målsättning och i enlighet med FN:s riktlinjer är det högst tveksamt om denna typ av insatser, som varit vanliga i exempelvis Bosnien, Kambodja och

²⁵ Ibid., sid. 126 och 139.

²⁶ Ibid., sid. 126; OECD/DAC, "Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict", sid. 8-9.

²⁷ Simonen, sid. 68-70.

²⁸ ECOWAS: Economic Community of West African States

²⁹ Bring, sid. 126; OECD/DAC, "Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict", sid. 8-9.

Moçambique, ska benämnas humanitära insatser.³⁰ Den tveksamma benämningen till trots är detta en vanligt förekommande roll för militären i konfliktsituationer. I denna studie kommer dock den här typen av insats att klassificeras som en typ av uppgift för fredsfrämjande insatser under benämningen "assistans till civilbefolkning" (se under 3.4).

Avslutande kommentarer

Att göra en distinktion mellan humanitära insatser och stöd till humanitära insatser kan tyckas vara hårklyveri. Begreppet humanitära insatser är dock ett begrepp som är ovanligt väl definierat och avgränsat och det finns därför knappast skäl att missbruka begreppets innebörd. Både i utkastet till fördrag och i arbetsgruppen för försvarsfrågors slutrapport understryks att EU:s krishanteringskapaciteter ska vara till stöd för FN och att insatser ska ske i enlighet med principerna i FN-stadgan. I linje med detta bör EU således inte *inom ESFP* eftersträva en betydelsefull roll i det direkta genomförandet av humanitära insatser. Om den humanitära verksamheten används för att främja EU:s utrikespolitiska agenda skulle de humanitära insatserna riskera att förlora sin trovärdighet och istället blir till ett mål i konflikten.

Däremot är det värt att understryka ännu en gång att civila och militära försvarsresurser kommer att efterfrågas från EU som stöd till humanitära insatser, inte minst eftersom det är västvärldens försvarsmakter som i första hand har de avancerade kapaciteter som humanitära organisationer saknar.

³⁰ OECD/DAC, "Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict", sid. 9.

3.2 Räddningsinsatser

Begreppets bakgrund

Räddningsinsatser ingick i de ursprungliga Petersbergsuppgifterna som utvecklades för den Västeuropeiska unionen och som senare antogs av EU. Det innebär att insatsernas ursprungliga betydelse är militära räddningsinsatser och inte civila räddningstjänstinsatser. Utifrån EU:s militära scenarier betyder räddningsinsatser att man genomför militära evakueringsinsatser, något som bekräftas av att insatserna på fördragets originalspråk franska benämns "missions d'évacuation".³¹

Räddningsinsatser är en typ av insats som ligger nära den humanitära interventionen, men det handlar istället om intervention i ett annat land till skydd av de egna medborgarna. Skillnaden mellan humanitär intervention och intervention till skydd av egna medborgare är att de utgår från olika folkrättsliga principer. Den förstnämnda berättigas utifrån FN-stadgans skydd av individens fri- och rättigheter. Intervention till skydd av egna medborgare har däremot sin grund i en stats rätt till självförsvar vilket också har stöd i FN-stadgan. Intervention till skydd av egna medborgare är fokuserad på nationaliteten på de personer som ska räddas till skillnad från humanitär intervention där det är det mänskliga lidandet som står i centrum.³²

Syfte

Syftet med en militär räddningsinsats är att evakuera eller på annat sätt skapa säkerhet för unionens egna medborgare som befinner sig utanför unionens gränser.

Typer av insatser

Räddningsinsatser finns med som ett av de militära scenarier för insatser inom ramen för ESFP som EU:s Headline Task Force har tagit fram. Det betyder att militära räddningsaktioner för att skydda eller evakuera EU-medborgare utanför unionens gränser är en av de insatstyper som ligger till grund för planeringen av EU:s krishanteringskapacitet. I scenariot har våldsamheter i en stat nått en oaccepta-

³¹ "Traité établissant une Constitution pour l'Europe", la politique de sécurité et de défense commune, artikel III-309.

³² Bring, sid. 144-145.

bel nivå och de lokala myndigheterna kan inte längre garantera säkerheten för de EU-medborgare som finns i landet. Ett betydande antal EU-medborgare och möjligen andra behöver därför förflyttas till en säker plats genom en evakueringsinsats. I det här scenariot är den politiska målsättningen att ge säkerhet till EU-medborgare men det är också tydligt att ett viktigt syfte är att visa EU:s muskler.

Exempel på en intervention till skydd av egna medborgare där samtycke inte funnits hos det land där aktionen genomförts är till exempel den insats USA 1990 genomförde i ett Liberia som härjades av inbördeskrig. Under insatsen evakuerade amerikanska marinsoldater ett sextiototal amerikaner med hjälp av helikoptrar som förde de evakuerade ut till ett amerikanskt örlogsfartyg på internationellt vatten. Ett mindre lyckat försök till intervention var när USA landsatte kommandosoldater i Iran 1980 för att frita gisslan på den amerikanska ambassaden, aktionen fick avbrytas efter helikopterhaverier. Ett exempel där samtycke funnits från den stat som räddningsinsatser skulle genomföras i är under upplöppan i Zaire 1991 där USA, Frankrike och Belgien satte in trupp för att skydda sina medborgare och ambassader. Betecknande för insattstypen är att den intervenerande staten eller staterna inte söker påverka själva konflikten utan enbart använder det våld som eventuellt krävs för evakueringsuppgiften.³³

Efter jordbävningsskatastrofen i Sydostasien i december 2004 har man inom EU diskuterat möjligheten att använda de resurser som finns tillgängliga inom ESFP även för evakueringsinsatser av EU-medborgare i katastrofområden. Inför ett möte med Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser den 7 januari 2005 presenterade Sverige ett förslag om att förbättra EU:s förmåga att stödja unionens medborgare vid katastrofer, bland annat genom att kunna bistå med evakuering.³⁴ Sannolikt vill EU i framtiden kunna genomföra civila evakueringsinsatser i områden drabbade av naturkatastrofer eller svåra olyckor med hjälp av de resurser som utvecklas inom ESFP. En evakueringsinsats liknande den från det tsunamidrabbade Thailand i

³³ Ibid., sid. 139; sid. 145-146.

³⁴ Sveriges ständiga representation vid EU, "Rådet för allmänna och yttre förbindelser (GAERC) den 7 januari 2005: Översiktsrapporten", 10 januari 2005.

december 2004 skulle dock utgöra en konsulär insats och inte en ESFP-insats.³⁵ Således är grundbetydelsen av räddningsinsatserna inom de utvecklade Petersbergsuppgifterna även fortsättningsvis militär.

Avslutande kommentarer

Evakueringsinsatser måste kunna genomföras snabbt och kräver ofta kapaciteter som fartyg och helikoptrar för att kunna genomföras. Militära evakueringsinsatser genomförs av uppenbara skäl endast i svåra säkerhetslägen vilket innebär att civila resurser från polis eller räddningstjänst knappast är aktuella. Kapacitetskraven innebär att antalet stater som kan genomföra den här typen av insatser är begränsat, vid sidan av USA som har unikt kraftfulla kapaciteter är det främst Frankrike och Storbritannien inom EU som har möjlighet att genomföra den här typen av insats. Tidsfaktorn innebär att det ofta ligger närmare till hands att enskilda stater genomför evakuering på egen hand, snarare än genom EU eller Nato eftersom man förlorar tid på att söka konsensus i en multilateral organisation.

Under de intervjuer som genomförts tycks den generella uppfattningen vara att räddningsinsatser är mycket krävande och att alltför krävande evakuering inte kan genomföras av EU. Vid EU:s institut för säkerhetspolitiska studier (ISS) i Paris menar man att det alltid är Storbritannien eller Frankrike som evakuerar européer ur konfliktområden. Vid det franska försvarsdepartementet svarar man att en evakuering av européer utanför unionen i första hand skulle genomföras som en nationell insats. Räddningsinsatser inom ramen för ESFP är sålunda möjliga men EU-ramen kommer sannolikt inte vara det första valet för de länder som har kapacitet att utföra uppdragen.

³⁵ Sveriges ständiga representation vid EU, "Uppföljning av Rådets slutsatser efter tsunami-katastrofen", bilaga 2, 12 januari 2005.

3.3 Fredsbevarande insatser

Bakgrund till begreppet

Trots att FN har genomfört omkring 60 fredsbevarande insatser sedan 1948 finns termen fredsbevarande inte med i FN:s stadga. Fredsbevarande insatser faller mellan FN-stadgans kapitel VI som handlar om fredlig lösning av konflikter och kapitel VII som bland annat berör agerande vid hot mot freden. Det innebär även att insatstypen har definierats på likartade men olika sätt av olika aktörer.

Den definition som används i den svenska försvarsmaktens Joint Military Doctrine för fredsfrämjande insatser är:

Operations carried out with the general consent of the disputing parties, as part of a peace process agreed by these parties, and in support of efforts to promote security and confidence in order to achieve a long-term peace settlement³⁶

I FN:s dåvarande generalsekreterare Boutros-Ghalis rapport till säkerhetsrådet, "An Agenda for Peace", beskrivs fredsbevarande insatser som:

The deployment of a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, normally involving United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well. Peace-keeping is a technique that expands the possibilities for both the prevention of conflict and the making of peace³⁷

Antalet fredsbevarande insatser har ökat markant sedan det kalla krigets slut. Under de senaste 15 åren har betydligt fler fredsbevarande insatser genomförts än vad som genomfördes under FN:s första 40 år. Den främsta anledningen till ökningen är kalla krigets slut och säkerhetsrådets därmed ökade förutsättningar att komma överens om agerande.³⁸

Syfte

Fredsbevarande insatser som genomförts har bland annat haft till syfte att förhindra utbrott av konflikt eller att konflikter sprids till närliggande stater, att stabilisera en konfliktsituation efter eldupphör och skapa förutsättningar för att hållbara fredsavtal kan uppnås, att hjälpa till att implementera ingångna fredsavtal och att ge stöd till

³⁶ Försvarsmakten, sid. 1:2.

³⁷ Boutros-Ghali.

³⁸ Crocker m.fl., sid. 299.

stater i övergången till ett stabilt styre så att demokrati, ekonomisk utveckling och ett gott styrelseskick kan etableras.³⁹

Typer av insatser

De flesta fredsbevarande insatser auktoriseras av FN:s säkerhetsråd som enligt FN-stadgan har rätt att agera för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Oftast genomförs insatserna med styrkor under FN:s befäl men FN har i flera fall auktoriserat regionala organisationer som försvarsalliansen Nato eller koalitioner av stater, att genomföra fredsfrämjande insatser. Grundkriterierna för att en fredsbevarande insats ska kunna genomföras har varit att FN:s säkerhetsråd har enats om ett tydligt mandat för insatsen och att den aktuella krissituationen anses utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Centralt har också varit att alla parter i konflikten samtycker till insatsens genomförande. Vidare är ett krav som ofta inte uppfyllts att det finns en verklig fred att bevara. De fredsbevarande styrkorna har rätt att använda våld i självförsvar.⁴⁰

Idag domineras emellertid världens väpnade konflikter av inomstatliga konflikter, vilket inte var fallet under kalla kriget. Det har inneburit att man under 1990-talet började frångå det absoluta kravet på alla parters samtycke eftersom det är svårare att uppnå i en inbördeskonflikt än i en internationell konflikt. Problemet med att bortse från parternas samtycke är att skiljelinjen mellan fredsbevarande insatser och tvingande insatser med trupp har blivit mer otydlig. Efter kalla kriget har också de fredsbevarande insatserna blivit alltmer komplexa och kommit att innehålla allt fler icke-militära instrument.⁴¹

Som nämnts tidigare har många fredsbevarande insatser genomförts under de senaste åren, ofta genom att FN auktoriserat grupper av länder eller regionala säkerhetsorganisationer att genomföra insatserna. Fredsbevarande insatser kan vara militära eller civila. EU:s första militära fredsbevarande insats var operation Concordia i Makedonien som tog över efter Natos insats Allied Harmony 2003. 350 man från 27

³⁹ Department of Peacekeeping Operations, "United Nations Peacekeeping", FN:s hemsida 040906.

⁴⁰ Brown, sid. 504; Crocker m.fl., sid. 309.

⁴¹ Crocker m.fl., sid. 302-303.

länder deltog i insatsen som hade tillgång till vissa Nato-resurser. Syftet med insatsen var att skapa en säker miljö för att underlätta landets regerings implementering av det avtal som ingåtts för att säkra Makedoniens demokratiska utveckling.⁴²

Typer av uppgifter

Exempel på uppgifter som genomförts av FN:s fredsbevarande styrkor är skydd av civilbefolkning mot våld, övervakning av eldupphör och övervakning i samband med genomförande av val. Insatser har också haft till uppgift att skydda så kallade säkra områden som ska vara fredade från angrepp såsom vissa städer i Bosnien, säkra demilitarisering av områden och vakta vapen som överlämnats eller tagits från parter i en konflikt. Begreppet fredsbevarande insatser har använts med stor bredd och har även omfattat till exempel bistånd till återuppbyggnad av stats- eller polisfunktioner efter ett inbördeskrig vilket har skett i Kambodja och i El Salvador.⁴³ Härigenom blir gränsdragningen mellan fredsbevarande insatser och säkerhetssektorreformer otydlig (se 3.8).

Den aktuella trenden tycks vara att militära krishanteringsinsatser i större utsträckning än tidigare ges ett kapitel VII-mandat för våldsanvändning redan från början även om säkerhetsläget är relativt stabilt. Detta för att styrkorna ska ha möjlighet att snabbt eskalera våldsanvändningen vid behov och för att undvika situationer där styrkorna angrips av grupperingar som utnyttjar att den internationella insatsen har begränsade möjligheter att agera. Det franska utrikesdepartementet understryker att det inte går att planera risknivån för en insats på förhand. Erfarenheterna från bland annat Elfenbenskusten hösten 2004 visar på att situationer snabbt kan urarta. Insatser måste därför ha möjlighet att eskalera och det kräver att styrkorna från början har utrustning och en kommandostruktur som fungerar vid en förhöjd konfliktnivå.

Behovet av eskaleringsutrymme innebär att dagens fredsbevarande insatser ofta har ett fredsframtvingande mandat, något som gör gränsdragningen mellan de två typerna av insatser svårare att dra. Exempelvis var EU-insatsen Artemis i DR Kongo

⁴² Lindström, "The Headline Goal", ISS, juli 2004.

⁴³ Department of Peacekeeping Operations, "United Nations Peacekeeping", FN:s hemsida 040906; Crocker m.fl., sid. 300-301.

en fredsbevarande insats, eller en stabiliseringsinsats, enligt det franska utrikesdepartementet men styrkorna hade mandat och beredskap för strid vilket också krävdes för att genomföra uppgiften.

Avslutande kommentarer

Utifrån hur uttrycket används måste begreppet fredsbevarande insatser betraktas som ett övergripande rambegrepp för olika typer av militära, polisiära och andra civila insatser. De fredsbevarande insatserna omfattar en stor bredd av olika typer av såväl civila som militära uppgifter. Begreppet beskriver därmed syftet med insatserna snarare än en viss typ av insats. Historien visar också att begreppet fredsbevarande har utvecklats när omständigheterna krävt nya former av agerande. Därför är det sannolikt att de fredsbevarande insatserna kommer att fortsätta utvecklas allt eftersom konfliktmönster och politisk vilja förändras.

3.4 Fredsframtingande insatser

Begreppets bakgrund

Det utkastet till nytt fördrag för EU benämner insatser med stridande förband i fredsskapande syfte är synonymt med fredsframtingande insatser som är det begrepp FN använder. Idén med fredsframtingande styrkor som skulle vara tyngre beväpnade än de traditionella fredsbevarande styrkorna presenterades av FN:s generalsekreterare i "An Agenda for Peace" 1992.⁴⁴ Normalt sett refererar begreppet till insatser genomförda under FN-stadgans kapitel VII och det är FN:s säkerhetsråd som beslutar när konflikter utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet vilket är kriteriet för beslutet om våldsanvändning. Saknas mandat från FN:s säkerhetsråd är våldsanvändningen olaglig enligt internationell rätt.

I Joint Military Doctrine för fredsfrämjande insatser definieras fredsframtingande insatser på följande sätt:

Coercive operations carried out to restore or maintain peace in situations of chaos, or between parties who may not all consent to intervention and who may be engaged in combat activities, in order to help create the conditions for diplomatic and humanitarian activities to support political goals⁴⁵

En annan, kortare definition från konfliktforskningslitteratur är:

The coercive use of military power to impose a solution to a dispute, to punish aggression, or to reverse its consequences⁴⁶

Syfte

Fredsframtingande insatser sker vanligen i syfte att avvärja hot mot internationell fred och säkerhet och har bland annat skett med målsättningen att framtinga eld-upphör, möjliggöra genomförande av humanitära insatser, skydda civilbefolkning och fredade zoner samt upprätthålla flygförbudszoner.

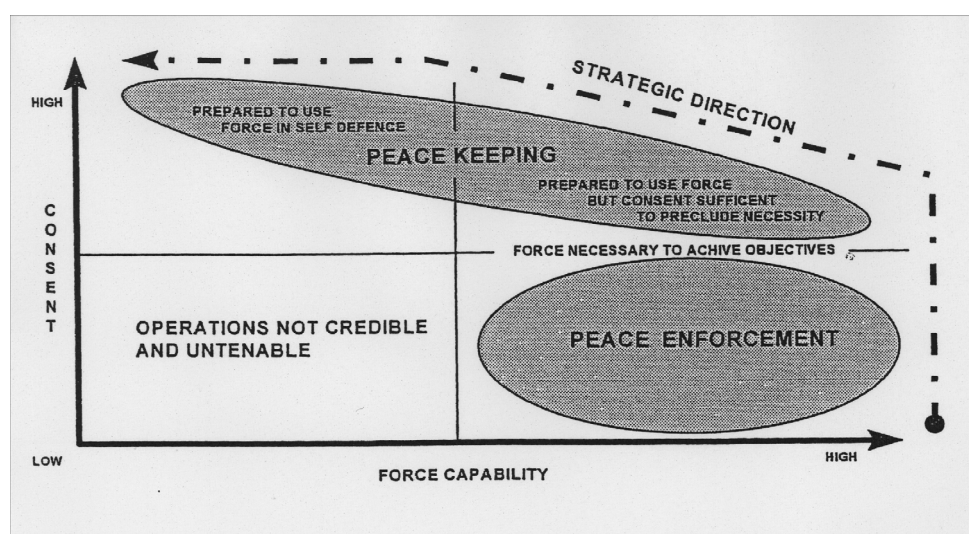
⁴⁴ Ströberg, sid. 47.

⁴⁵ Försvarsmakten, sid. 1:2.

⁴⁶ Crocker m.fl., sid. 322.

Skillnad mellan olika typer av militära insatser

När andra insatser misslyckats och beslut fattats om militärt agerande finns det två möjliga typer av militära insatser: fredsbevarande eller fredsframtvängande. Både fredsbevarande och fredsframtvängande insatser faller under begreppet fredsfrämjande insatser. Syftet med fredsbevarande och fredsframtvängande insatser är i princip det samma, den huvudsakliga skillnaden mellan de två är att den senare typen av insats inte har parternas samtycke. En fredsframtvängande insats tar vanligen större risker än en fredsbevarande operation och kräver styrkor som har kapacitet att utkämpa väpnad strid.⁴⁷



Figur från Försvarsmakten, *Joint Military Doctrine. Peace Support Operations*, 1997.

Skillnaden mellan styrkor som deltar i krig och styrkor som deltar i en fredsframtvängande insats är att fredsframtvängande styrkor är opartiska i konflikten. I en fredsfrämjande insats utpekas inte en fiende och uppgiften är att skapa förutsättningar för fred, inte att hjälpa en sida i konflikten att segra. Skillnaden ligger således i syftet med våldsanvändningen, inte i hur strid genomförs. Fredsframtvängande insatser kan vara lika krävande som krigföring.⁴⁸

⁴⁷ Försvarsmakten, sid. 2:1-2.

⁴⁸ Ibid. sid. 2:1.

Typer av insatser

Det har varit ovanligt att fredsframtvingande styrkor skapats av FN. Istället har mandat att använda våld i syfte att återupprätta fred getts till befintliga fredsbevarande styrkor i konfliktområdet. Så skedde i Somalia och i det forna Jugoslavien under 1990-talet och i den allra första fredsframtvingande insatsen i Kongo på 1960-talet. I andra fall har mandat till fredsframtvingande insatser getts till regionala säkerhetsorganisationer eller grupper av stater såsom var fallet när Nato gavs uppdraget att försvara flygförbudszonen över Bosnien under 1990-talet eller när USA och allierade befriade Kuwait från irakisk ockupation 1991. Även enskilda stater har getts fredsframtvingande mandat, exempelvis Sydafrika i Namibia 1989 och USA när det gällde vissa insatser under inbördeskriget i Somalia 1992-93.⁴⁹

EU genomförde 2003 den fredsfrämjande insatsen Artemis som hade ett fredsframtvingande mandat från FN:s säkerhetsråd. Sverige deltog i insatsen som leddes av Frankrike. Totalt deltog 1500 personer i snabbinsatsen som genomfördes i syfte att säkra Bunia i väntan på att FN-styrkor skulle kunna ta över säkerhetsansvaret. Artemis var den första militära insatsen EU genomfört utan assistans av Nato.⁵⁰

En uppgift som nämnts under 3.1 är assistans till civilbefolkning. Militära styrkor har säkrat leveranser av humanitärt bistånd i bland annat Somalia och det forna Jugoslavien. Den här typen av insatser kan genomföras av både fredsbevarande och fredsframtvingande styrkor. Sett till diskussionen under 3.1 om att begränsa användningen av militära resurser för genomförande av humanitära insatser, är det dock sannolikt att militära resurser främst tas i anspråk i svåra säkerhetslägen, det vill säga när styrkorna har kapitel VII-mandat för våldsanvändning.

Avslutande kommentarer

Avslutningsvis kan konstateras att gränsdragningen mellan fredsbevarande och fredsframtvingande insatser inte alltid är lätt att dra. I litteratur om insatser används ofta begreppet fredsbevarande för hela bredden av insatser eller begreppet fredsfrämjande som inbegriper båda kategorierna. I utkastet till nytt fördrag för EU får

⁴⁹ Crocker m.fl., sid. 304.

⁵⁰ Lindström, "The Headline Goal", ISS, juli 2004.

man förmoda att det viktiga i att insatser med stridande förband i syfte att skapa fred, omnämns är att understryka att unionen även planerar för högintensiva militära insatser och att EU:s ambition är att kunna agera på alla nivåer av konflikt.

3.5 Konfliktförebyggande insatser

Bakgrund till begreppet

Konfliktförebyggande insatser är inte en av de ursprungliga Petersbergsuppgifterna men omnämndes i slutdokumentet från Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira år 2000. Under EU:s toppmöten i Köln och Helsingfors 1999 gavs konfliktförebyggande insatser utanför unionen hög prioritet och under det svenska ordförandeskapet 2001 lanserades EU:s program för konfliktförebyggande insatser. Genom programmet ville unionen understryka sin målsättning att göra konfliktförebyggande till ett av huvudsyftena med EU:s externa relationer. EU:s konfliktförebyggande arbete bedrivs inom många politikområden och är bredare än ESFP.⁵¹

I en genomgång av litteraturen om konfliktförebyggande insatser som gjorts vid Uppsala universitet⁵² konstateras att det saknas en vedertagen definition av begreppet, inte bara i politiska sammanhang utan även i forskarvärlden. Eftersom konflikter är oundvikliga och ett naturligt inslag i alla samhällen används begreppet konfliktförebyggande dock vanligen i betydelsen förebyggande av *våldsamma* eller *väpnade* konflikter genom både långsiktiga och kortsiktiga insatser.⁵³ Insatserna syftar till att förhindra att motsättningar eskalerar till väpnat våld och att storskaligt våld används som ett sätt att bemöta eller lösa konflikter.

Även när det gäller konfliktförebyggande åtgärder har Boutros-Ghali "An Agenda for Peace" från 1992 haft stort genomslag för det internationella samfundets uppfattning. I skriften definieras konfliktförebyggande insatser⁵⁴ som:

Action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts, and to limit the spread of the latter when they occur⁵⁵

I denna definition identifieras agerande under samtliga faser av konflikt, både att angripa de bakomliggande orsakerna till att konflikter uppstår, att förhindra att öppna konflikter leder till väpnat våld och att i händelse av väpnad konflikt begränsa

⁵¹ Europeiska unionens råd, "EU Programme for the Prevention of Violent Conflict", sid. 5 och 8.

⁵² Wallensteen och Möller.

⁵³ Se exempel på definitioner i Wallensteen och Möller, sid. 5-6.

⁵⁴ I sammanhanget används begreppen "preventive diplomacy" och "conflict prevention" synonymt.

⁵⁵ Boutros-Ghali.

våldsanvändningen och spridningen av konflikten. Detta innebär således att konfliktförebyggande insatser kan genomföras under hela konfliktcykeln, från knappt synliga spänningar till väpnad konflikt. Den synen på begreppet konfliktförebyggande får anses vanligt förekommande och återfinns till exempel i den definition som används av den svenska regeringen (se fotnot⁵⁶).

Begreppet konfliktförebyggande är brett och positivt laddat i politiska sammanhang. Det innebär att begreppet ibland har kommit att användas till snart sagt varje typ av insats inom ramen för utrikes-, säkerhets- och biståndspolitiken. För att begreppet ska bibehålla en mening och därmed vara användbart som grund för planering är det viktigt att det avgränsas. Utrikesdepartementet har påpekat att åtgärder som betecknas som konfliktförebyggande måste ha en tydlig koppling till en konkret risksituation där väpnad konflikt kan bryta ut.⁵⁷ OECD och Sida betonar också att insatserna måste, som sitt primära eller sekundära mål, *medvetet* angripa grundorsakerna till väpnad konflikt och bristande säkerhet om de ska kallas för konfliktförebyggande. En verklig eller potentiell konfliktsituation måste därmed ha identifierats liksom de faktorer som utgör grundorsakerna till konflikten.⁵⁸ Distinktionen krävs för att avgränsa begreppets användning och även för att uppmärksamma det faktum att biståndsinsatser inte är konfliktförebyggande per definition. Tvärtom kan välvillig men felaktig inblandning istället bidra till att öka spänningar i samhället.

Det finns även kritik mot att begreppet konfliktförebyggande insatser används om insatser under pågående väpnad konflikt, såsom att ange att ett eldupphör eller utplacering av fredsbevarande styrkor i syfte att genomföra en fredsöverenskommelse är konfliktförebyggande. Här menar kritikerna att begreppets betydelse har breddats alltför mycket för att vara meningsfullt. Vissa forskare menar att det mest gångbara förhållningssättet är att begränsa konfliktförebyggande insatser till mellanspannet av

⁵⁶ "åtgärder som kan vidtas innan en motsättning, tvist eller liknande övergår i våldshandlingar eller alternativt åtgärder som kan förhindra ett återuppblossande av våldsamheter efter det att ett fredsavtal, en vapenvila eller dylikt skrivits under. Vidare avses åtgärder som kan sättas in för att motverka en geografisk spridning av pågående väpnade konflikter", Utrikesdepartementet, Ds 1999:24, "Att förebygga väpnade konflikter. Ett svenskt handlingsprogram", sid. 22; Regeringens skrivelse 2000/01:2, "Att förebygga väpnade konflikter", sid. 11.

⁵⁷ Utrikesdepartementet, Ds 1999:24, sid. 22 eller Regeringens skrivelse 2000/01:2, sid. 11.

⁵⁸ Sida, sid. 12-13.

FN:s definition och därmed inte inkludera den lägsta eller högsta nivån av konflikt.⁵⁹

Definitionen av konfliktförebyggande skulle i det fallet vara:

Governmental or nongovernmental actions, policies, and institutions that are taken deliberately to keep particular states or organized groups within them from threatening or using organized violence, armed force, or related forms of coercion such as repression as the means to settle interstate or national political disputes, especially in situations where the existing means cannot peacefully manage the destabilizing effects of economic, social, political, and international change⁶⁰

Typer av insatser

I den analys av konfliktförebyggande insatser som gjorts vid Institutionen för freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet delas konfliktförebyggande upp i två kategorier: direkt förebyggande insatser respektive strukturella förebyggande insatser. Det förstnämnda som även kallas för operativt förebyggande, är insatser som genomförs när en kris bedöms befinna sig i en farlig fas av militär eskalering som kan innebära antingen stegrat våld eller ökad geografisk spridning. När det gäller de långsiktiga, strukturella, insatserna är syftet att skapa sådana villkor i samhället att konflikter sällan uppstår och att de konflikter som uppstår inte leder till öppet, organiserat våld. De flesta situationer kräver en kombination av de två kategorierna.⁶¹

Exempel på framgångsrikt ingripande av tredje part när det gäller de direkt förebyggande insatserna kan vara att parterna har förmåtts att delta i förhandlingar eller att våldet har minskat. Strukturella förebyggande insatser kan exempelvis resultera i att konfliktgenererande strukturer har identifierats och att det finns en plan för att förändra konfliktynamiken eller att fredliga samhällsförändringar kan komma till stånd.⁶²

OSSE har gett stöd till genomförande av val i Ukraina under 1990-talet och upprättade kontor i Estland och Lettland 1992 för att genom sin närvaro skydda minoritetsbefolkningen i länderna. Observatörsmissioner, både civila och militära, är vanliga i konfliktförebyggande syfte. OSSE bistod exempelvis med civila observatörer i

⁵⁹ Crocker m.fl., sid. 383-384.

⁶⁰ Ibid., sid. 385.

⁶¹ Wallensteen och Möller, sid. 6.

⁶² Ibid., sid. 8-9.

Kosovo 1998. Konfliktförebyggande insatser utgörs främst av civila insatser.⁶³ De enda militära fredsbevarande insatser som skett i verkligt förebyggande syfte som har genomförts är, såvitt jag kunnat finna, Arabförbundets insats i Kuwait 1991 för att förhindra en irakisk invasion och UNPREDEP i Makedonien från och med 1992 för att förhindra utbrott av våld.

Typer av uppgifter

I slutrapporten från EU-konventets arbetsgrupp för försvarsfrågor nämns "tidig varning, åtgärder för att öka förtroende och säkerhet etc." som de enda exemplen på konfliktförebyggande åtgärder.⁶⁴

I regeringens skrivelse om konfliktförebyggande insatser delas de konfliktförebyggande instrumenten dels upp i strukturellt respektive direkt förebyggande, såsom i Wallenstein och Möllers studie. Dels delas instrumenten in i fyra politikområden: det ekonomisk-sociala, det politisk-institutionella, det diplomatiska och det som rör stabilitet och fysisk säkerhet.⁶⁵ Exempel på uppgifter i konfliktförebyggande insatser kan således struktureras som i tabellen nedan. Konfliktförebyggande insatser kan genomföras med stor bredd, därför återfinns i tabellen även uppgifter som ligger utanför ESFP vilket understryker behovet av samverkan mellan många olika politikområden.

⁶³ Bl.a. Regeringens skrivelse 2000/01:2, "Att förebygga väpnade konflikter".

⁶⁴ Europeiska konventet, "Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor", CONV 461/02, 16 december 2002, sid. 16.

⁶⁵ Regeringens skrivelse 2000/01:2, "Att förebygga väpnade konflikter", sid. 18.

	Strukturellt förebyggande	Direkt förebyggande
Ekonomisk-sociala	Stärka ekonomiska och sociala rättigheter Reformer av samhällssektorer Handelsfrämjande insatser	Avbrott i handelsavtal Avbrott i bistånd Humanitärt bistånd
Politisk-institutionella	Demokratiutveckling Stärka kapacitet till fredlig konfliktlösning Stärkande av rättsstaten	Stöd till rättsliga instanser och polis att stävja våld Motverka hatpropaganda Valövervakning
Diplomatiska	Kontinuerlig politisk dialog Stärkande av regionala säkerhetsorganisationer Internationell närvaro	Medling Fredssamtal Undersökningskommissioner
Stabilitet & fysisk säkerhet	Säkerhetssektorreformer Avväpning Förtroendeskapande åtgärder	Preventiv utplacering av trupp Observatörer Säkra rättvis distribution av förnödenheter

Exempel på konfliktförebyggande åtgärder från regeringens skrivelse 2000/01:02.

I det svenska handlingsprogrammet för förebyggande av väpnade konflikter framhålls att det är centralt för att lyckas förebygga konflikter att fördjupa demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna, skapa en hållbar ekonomisk utveckling, skapa ett ömsesidigt beroende mellan stater och grupper av människor samt främja internationellt samarbete. Demokrati är det samhällssystem som bäst kan hantera samhällsförändringar och konflikter på ett fredligt sätt och internationella samarbeten kan föda säkerhet genom att kunskapen om motparten ökar och genom att internationella normer utvecklas. Minskade ekonomiska och sociala orättvisor kan också bidra till att minska konflikterna i ett samhälle.⁶⁶

Avslutande kommentarer

Att hälften av alla väpnade konflikter återfaller till väpnat våld inom tio år⁶⁷ understryker betydelsen av att agera konfliktförebyggande. Trots att det finns en enighet om att det mest kostnadseffektiva, både räknat i människoliv och i pengar, är att förhindra att väpnade konflikter över huvud taget uppkommer har konfliktförebyg-

⁶⁶ Utrikesdepartementet, Ds 1999:24, "Att förebygga väpnade konflikter. Ett svenskt handlingsprogram", sid. 31.

⁶⁷ Intervjuer med FN-sekretariatet, 8-10 december 2004.

gande insatser inte lyckats bli en internationellt prioriterad uppgift.⁶⁸ En förklaring är att det är svårt att bevisa att en konfliktförebyggande insats har lyckats, däremot är det uppenbart när den har misslyckats och en väpnad konflikt bryter ut trots insatser från det internationella samfundet. Ytterligare en förklaring är att behovet av insatser inte framstår som lika akut som när väpnad konflikt pågår vilket innebär att trycket på stater att agera är betydligt mindre. Detta medför svårigheter att engagera länder i långsiktiga konfliktförebyggande insatser i god tid innan en konflikt har eskalerat. Dessutom innebär det att kostsamma militära insatser som innebär stora risker för dem som deltar, ofta får stå för konflikthanteringen när situationen urartat.

Konfliktförebyggande insatser uppmärksammas inte bara av EU utan även av många andra internationella aktörer. Vid sidan av FN som är bildat i syfte att förhindra väpnade konflikter mellan stater, har OECD utarbetat riktlinjer för biståndsinsatser i konfliktområden. Regionala organisationer som Nato, Afrikanska unionen, OAS och ASEAN⁶⁹ har också betonat betydelsen av att verka konfliktförebyggande. Natos samarbete med ett stort antal stater genom Partnerskap för fred (PFF) innebär i sig en samverkan i konfliktförebyggande syfte.⁷⁰

Konfliktförebyggande insatser inkluderar i första hand en lång rad civila instrument och spänner över ett samhälles alla politikområden. Militära fredsbevarande insatser som sker i förebyggande syfte innan en konflikt eskalerat till väpnat våld, är en intressant användning av militär trupp som har potential att utvecklas vidare.

Samtliga övriga krishanteringsinsatser som EU räknar upp i utkastet till fördrag och i Säkerhetsstrategin går ur någon aspekt att inordna under begreppet konfliktförebyggande. Det är emellertid viktigt att inte kalla alla insatser för konfliktförebyggande. Min uppfattning är att begreppet främst bör användas för de insatser som riktat och medvetet angriper direkta orsaker till konflikter. Insatser som söker begränsa verkningarna av en pågående våldsam konflikt är snarare krishantering än en förebyggande insats.

⁶⁸ Regeringens skrivelse 2000/01:2, sid. 4.

⁶⁹ OAS: Organization of American States; ASEAN: Association of Southeast Asian Nations.

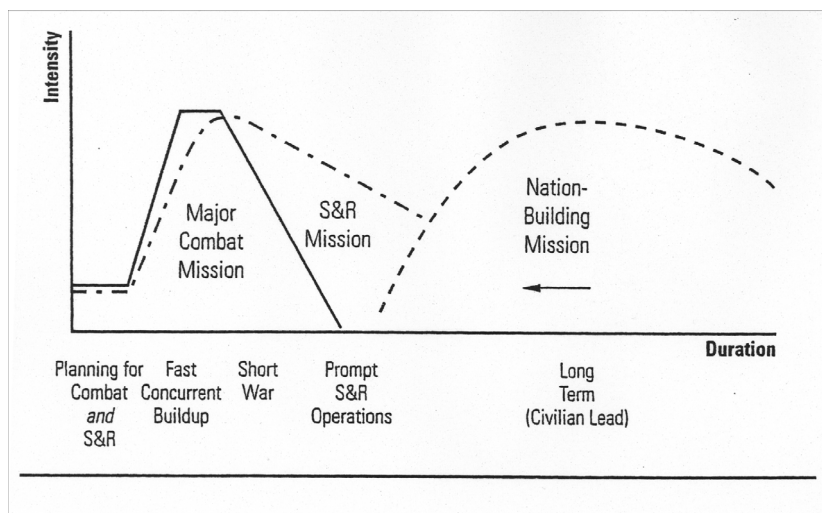
⁷⁰ Regeringens skrivelse 2000/01:2, "Att förebygga väpnade konflikter", sid. 24-25.

3.6 Stabiliseringsinsatser efter konflikt

Bakgrund till begreppet

I slutfasen av en väpnad konflikt och under den period som följer fram tills dess att en hållbar fred etablerats, är säkerhetsfrågorna fundamentala för att samhället inte ska återgå till stridigheter. I frånvaro av insatser för stabilisering och återuppbyggnad är risken stor att möjligheterna till fred raderas eftersom en säker miljö utgör förutsättningen för genomförandet av andra insatser efter konflikt som humanitär hjälp och reformering av samhället.

Dessutom är det så att den förmåga till väpnad strid som främst USA utvecklat och som innebär att styrkor snabbt kan sättas in och snabbt kan besegra en fiende ger betydligt mindre tid åt de processer som kan ge landet stabilitet efter avslutade strider, än vad som är fallet när väpnade konflikter och krig är långdragna. Det innebär att den moderna krigföringen ställer nya krav på tidig planering av de insatser som ska ta över efter den väpnade konflikten.⁷¹



Modell från Binnendijk och Johnson, *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, 2004.

Binnendijk och Johnsons modell ovan illustrerar behovet av att fylla gapet mellan det läge där de huvudsakliga striderna är avslutade och det läge där nationsbyggnads-

⁷¹ Binnendijk och Johnson, sid. xiii.

processen är i full gång. Det som krävs däremellan är stabiliserings- och återuppbyggnadsinsatser.⁷²

I utkastet till EU:s nya fördrag nämns specifikt insatser med stridande förband i syfte att genomföra stabiliseringsinsatser efter konflikt. Stabiliseringsinsatser efter konflikt sker emellertid med stöd av både militära och civila resurser. Därför är mitt förslag till definition av stabiliseringsinsatser efter konflikt:

Användning av militära och civila instrument för att skapa säkerhet i syfte att understödja ett samhälles freds- och återuppbyggnadsprocess efter väpnad konflikt

EU:s polisinsats EUPM i Bosnien är dock ett exempel på hur unionen använt sig av polisiära resurser för att stabilisera en region efter konflikt och i Afghanistan deltar svenska brandmän som en del av stabiliseringsinsatserna, således direkta paralleller till militära stabiliseringsinsatser. Hagman framhåller i sin analys att debatten i EU tyder på att civila krishanteringsinstrument som polis och jurister har framträdande roller i stabiliseringsinsatser.⁷³ Att unionen i fördragstexten valt att betona de militära instrumenten när det gäller stabiliseringsinsatserna understryker än en gång att Petersbergssuppgifternas militära ursprung fortfarande dominerar tankesättet och att skrivningarna inte tar hänsyn till de civila instrument som EU förfogar över och redan använder sig av.

Syfte

Stabiliseringsinsatser syftar i första hand till att skapa en säker miljö eftersom det är förutsättningen för all annan utveckling mot en stabil stat. Insatserna syftar också till att bidra till återuppbyggnad av samhället och att stödja processen mot en hållbar fred.

Typer av insatser

Stabiliseringsinsatser sker sannolikt i områden där konfliktnivåerna varierar och där utbrott av våld kan förekomma även efter det att den huvudsakliga väpnade konflikten är avslutad. Stabiliseringsinsatser efter konflikt kan även utgöras av insatser som klassificeras som fredsbevarande eller fredsframtvingande och är nära länkade

⁷² Ibid.

⁷³ Hagman, sid. 15.

till säkerhetssektorreformer och konfliktförebyggande insatser. Återuppbyggnad av landets infrastruktur, reformer av säkerhetssektorn och stöd till demokratisering av samhället måste ske parallellt med de militära stabiliseringsinsatserna för att säkra en långsiktig fredsprocess. Stabiliseringsinsatser kräver normalt sett ett mycket långsiktigt engagemang och inte ens då är det säkert att insatserna lyckas uppnå sina målsättningar.

I EU:s militära scenario "Stabilisering, återuppbyggnad och militär rådgivning till tredje länder" har ett nyligen avslutat inbördeskrig lett till ett betydande sammanbrott av den aktuella statens strukturer och infrastruktur. Landet har problem med terroristnätverk som har satt upp träningsläger i landet, brottsligheten är hög och brott begås mot de mänskliga rättigheterna. Militärens uppgifter i scenariot är att ge stöd till landet att bekämpa terrorism, att agera fredsbevarande, att ge rådgivning och träning till landets egna styrkor, att övervaka val samt att bidra till institutionsbyggande där säkerhetssektorn ingår.

Uppmärksammade exempel på stabiliseringsinsatser med stridsstyrkor idag är insatserna i Afghanistan och Irak. Nato-insatsen ISAF (International Security and Assistance Force) genomförs i Afghanistan av ett trettiotal länder under fransk ledning och med mandat från FN. Insatsen har som uppgift att skapa säkerhet omkring huvudstaden Kabul och i de norra delarna av landet. I Kabul deltar Sverige med stabsofficerare och med brandmän på flygplatsen. Dessutom deltar Sverige med två militära observatörsteam och en pluton i en snabbinsatsstyrka som är knuten till ett så kallat PRT, Provincial Reconstruction Team, under brittisk ledning.⁷⁴

Även Natos och EU:s fredsfrämjande insatser på Balkan är att betrakta som stabiliseringsinsatser efter konflikt i syfte att skapa förutsättningar för fred. I Bosnien och Kosovo har ett flertal aktörer - Nato, FN, EU, OSSE – deltagit i stabiliserings- och återuppbyggnadsinsatser. I Kosovo ägnade sig FN främst åt den politiska processen och återuppbyggnadsinsatser medan de Nato-ledda styrkorna i första hand stod för säkerheten. Vid sidan av den ökade fysiska säkerhet som närvaron av internationell trupp ger har insatserna även inkluderat till exempel uppbyggnad av civil förvalt-

⁷⁴ Försvarsdepartementets enhet för säkerhetspolitiska och internationella frågor, november 2004.

ning och övervakning av val.⁷⁵ Andra exempel på försök att åstadkomma en stabil säkerhetssituation och bygga upp samhällets institutioner är Somalia och Haiti. Historiska exempel är även insatserna i Japan och Västtyskland efter det andra världskriget.⁷⁶

Typer av uppgifter

Exempel på uppgifter för stridande förband under stabiliseringsinsatser är att hantera eller bekämpa grupper som motsätter sig fredsprocessen eller utgör ett hot mot lag och ordning. Grundläggande återuppbyggnadsinsatser för att säkra samhällets kritiska infrastruktur kan också vara en uppgift för militära eller civila försvarsresurser, exempelvis att säkra elförsörjning, kommunikation, vattenrening eller genomföra reparationer av vägar, broar och skolor. Skydd av personer, grupper av invånare eller institutioner är andra uppgifter. Eftersom stabiliserings- och återuppbyggnadsprocesserna är beroende av varandra måste både återuppbyggnad och säkerhetskapande insatser ske parallellt.⁷⁷

Beroende på hur svår säkerhetssituationen är kan många centrala uppgifter genomföras av polis- eller gendarmeristyrkor, såsom bekämpning av terrorism, organiserad brottslighet och förhindrande av plundring och upplopp. Även utbildning och träning för den lokala polisen är en uppgift även om den för stabiliseringsinsatserna in på samma område som säkerhetssektorreformer (se 3.8).

Avslutande kommentarer

För att genomföra stabiliseringsinsatser krävs en integrering av militära och civila insatser, såsom i de återuppbyggnadsteam som skapats inom ISAF i Afghanistan. För stabiliseringsinsatser kan både militära och polisiära specialstyrkor vara aktuella liksom ingenjörstrupper och räddningstjänstresurser för logistik och kommunikation. För att EU skulle kunna bli framstående inom stabiliseringsinsatser efter konflikt krävs dock förbättrad samordning mellan EU:s olika institutioner, bland annat mellan Kommissionen och Rådet.

⁷⁵ Binnendijk och Johnson, sid. 11 och 118.

⁷⁶ Ibid., sid. 4-5.

⁷⁷ Försvarsmakten, sid. 4:6; Binnendijk och Johnson, sid. 23.

Det finns ett stort behov av kapacitet och kompetens för att genomföra stabiliseringsinsatser efter konflikt. Vid FN nämns under intervjuerna detta som en möjlighet för EU som har förmågan att kombinera civila och militära instrument. En EU-insats skulle kunna bli aktuell dels som efterföljare till en redan pågående fredsfrämjande insats i ett konfliktområde, dels i ett område där EU inte har någon trupp sedan tidigare.

3.7 Avrustningsinsatser

Bakgrund till begreppet

På EU:s nya fördrags originalspråk, franska, har begreppet "désarmement" översatts till "disarmament" på engelska medan den svenska översättningen tidvis varit nedrustning för att slutligen bli avrustning i det aktuella utkastet. Lexikaliskt sett kan "désarmement" översättas till både nedrustning, avrustning och avväpning på svenska. Denna oklarhet gör det berättigat att se närmare på de svenska ordens egentliga betydelse.

Det svenska ordet *avrustning* betyder enligt Nationalencyklopedin "totalt avskaffande av vapen som kan användas som militärt maktmedel", begreppet omfattar även "demilitarisering av militär personal och militära förband" vilket innebär att soldater återlämnar sin militära utrustning eller att exempelvis ett militärt fartyg avbemannas och läggs i materielreserv.

EU har inte uttalat som en övergripande politisk ambition att man önskar avskaffa alla vapen, varför det kan uteslutas att det är detta som åsyftas. Däremot är det tänkbart att insatser i samband med att stridande styrkor lämnar in sina vapen och blir civila, alltså avrustas, inkluderas. Detta kallas dock i ett mer vanligt förekommande språkbruk för *avväpning*. Det begrepp som används när ordet "disarmament" ska översättas till svenska när det gäller demobilisering av stridande efter konflikt är just *avväpning*.

Inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kan unionen verka för globala förbud mot vissa kategorier av vapen och begränsningar för användning och innehav av vapen. I det här specifika sammanhanget när det gäller konkreta operationer i ett konfliktområde kan emellertid inte "désarmement" i första hand tolkas som politiska ansträngningar att genom internationella avtal och överenskommelser åstadkomma avrustning, nedrustning eller vapenkontroll. Istället är det mest sannolika att det som åsyftas är insatser för avväpning och förstörelse av vapen som en del av stabiliseringsinsatser efter väpnade konflikter. Den här typen av insatser kallas av

FN för "practical disarmament" och omnämns till exempel i regeringens skrivelse "Sveriges politik för global utveckling"⁷⁸.

Tolkningen att det sannolikt är avväpningsinsatser som åsyftas i EU:s nya fördrag bekräftas även av att det i EU-konventets förarbete till det nya fördraget förtydligas att det som åsyftas med "désarmement" är "program för förstöring av vapen samt vapenkontroll".⁷⁹ Program för förstörande av vapen ingår i det som vanligen benämns avväpning. Begreppet vapenkontroll används om ansträngningar att begränsa förekomsten av nukleära, biologiska, kemiska och konventionella vapen. Vapeninspektioner samt stöd och rådgivning till länder som önskar nedrusta kan också vara exempel på vapenkontroll. Den mer handfasta sidan av vapenkontroll, såsom registrering av innehav av små och lätta vapen, är en typ av uppgift för avväpningsinsatser.

Avrustningsinsatserna ska vara "gemensamma" i den svenska översättningen. På engelska är begreppet "joint" vilket är ett militärt fackuttryck som betyder att samtliga försvarsgrenar innefattas. Enligt uppgift har man under det svenska översättningsarbetet uppfattat det som att insatserna ska genomföras *tillsammans* med andra aktörer såsom FN och gärna i samverkan med den aktuella staten, men detta är alltså inte begreppets betydelse.

Utifrån detta resonemang är slutsatsen att det som främst åsyftas med gemensamma insatser för avrustning är försvarsgrensgemensamma avväpningsinsatser.

Avväpning

Den typ av krishanteringsinsats som på svenska benämns avrustning utesluter inte några typer av insatser för att begränsa förekomst av vapen. Det är således tänkbart med vapeninspektioner under EU:s ledning men utifrån de intervjuer som genomförts med medlemsstater och forskningsinstitut är slutsatsen att "désarmement" i första hand för EU:s del handlar om avväpningsinsatser kopplade till andra freds-

⁷⁸ Regeringens skrivelse 2004/05:4, "Sveriges politik för global utveckling", avsnitt 5.5.2 "Säkerhets- och försvarspolitik".

⁷⁹ Europeiska konventet, "Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor", CONV 461/02, 16 december 2002, sid. 16.

främjande insatser i ett konfliktområde. Därför är det motiverat att det här avsnittet fokuserar på avväpning även om EU:s fördrag inte utesluter att andra former av insatser för vapenkontroll kan komma att genomföras inom ramen för ESFP.

Insatser för demobilisering, avväpning och återanpassning av stridande har uppmärksammats allt mer på senare tid under förkortningen "DD&R" (disarmament, demobilization and reintegration). Demobilisering är att minska antalet stridande i en grupp eller att upplösa en väpnad enhet. Ofta sker demobilisering efter militära nederlag eller när en väpnad konflikt hamnat i ett dödläge, men det kan också vara en omstrukturering av de väpnade styrkorna i fredstid, såsom den som pågår i Sverige idag. Avväpning ingår alltid i en demobilisering men kan även ske före och efter demobiliseringen om avväpning sker av civilbefolkningen. Återanpassning är den process genom vilken tidigare stridande övergår till att bli civila och integreras socialt och ekonomiskt i samhället genom civil försörjning.⁸⁰

Avväpning definieras som:

The collection, control and disposal of small arms, ammunition, explosives and light and heavy weapons from combatants, as well as from the civilian population⁸¹

Ett hot mot säkerheten under en skör postkonfliktsituation är förekomsten av små och lätta vapen⁸². De har konstaterats vara farligare efter ett krig än vad tunga vapen är eftersom de är närmast omöjliga att samla in. Små och lätta vapen är enkla att använda, enkla att gömma och att transportera, avväpning är därför en prioriterad fråga under fredsprocesser.⁸³ Hot om fortsatt våld på grund av att vapen är allmänt spridda i ett konfliktbenäget samhälle kan försvåra leveranser av humanitärt bistånd,

⁸⁰ Gleichmann m.fl., sid. 15 och 17.

⁸¹ Ibid., sid. 29.

⁸² På engelska delar man upp det som på svenska ofta benämns "lätta vapen" i två olika kategorier: "small arms" är vapen för personligt bruk medan "light arms" är vapen för användning av en grupp personer, förkortningen SALW betecknar båda grupperna. Exempel på "small arms" är revolverar, gevär och lätta maskingevär. "Light arms" är exempelvis granatkastare och bärbara vapen mot flygplan och pansarfordon. Även den ammunition och explosiva ämnen som används för dessa vapen inkluderas i förkortningen SALW. (Safer World, "What are small arms and light weapons?", www.saferworld.co.uk)

⁸³ Gleichmann m.fl., sid. 19 och 39.

förhindra flyktingåtervändande och ökar risken för att existerande konflikter åter tar sig väpnade uttryck.⁸⁴

Syfte

Avväpning är en förtroendeskapande åtgärd med målsättning att öka stabiliteten i en miljö med stora spänningar och bristande säkerhet. Insatserna syftar därför till att minska antalet vapen i omlopp i en region och att minska hot om våld.⁸⁵

Typer av insatser

De intervjuade medlemsstaterna föreställer sig att EU:s avväpningsinsatser i första hand kommer att vara av samma typ som de som exempelvis Nato genomfört på Balkan. Man har svårt att föreställa sig avväpningsinsatser liknande det krig USA inledde 2003 mot Irak i syfte att avväpna även om det understryks att avväpningsinsatser kan vara mycket tunga och till och med ligga nära krigföring.⁸⁶

Avväpningsinsatser kan genomföras både före, under och efter en konflikt och kräver samverkan mellan militär och civil expertis, inte minst eftersom det ofta är både militära styrkor och civilbefolkning som behöver avväpnas. Militär personal krävs för att genomföra demobilisering av militära och paramilitära styrkor. Militärt kunnande är också centralt vid förvaring och förstörande av vapen. Civil kompetens behövs för logistik, informationskampanjer i konfliktområdet, teknisk rådgivning samt för att organisera program för civilbefolkningen där vapen kan bytas mot exempelvis livsmedel, verktyg eller pengar.⁸⁷

Avväpningsinsatser har genomförts i många länder och av många organisationer, däribland FN som är en central aktör på området. I Makedonien samlades vapen in 2001 i förebyggande syfte innan en väpnad konflikt brutit ut. I detta deltog bland annat Nato, FN och OSSE. I Kosovo var den övergripande strategin att demilitarisera

⁸⁴ Ibid., sid. 24.

⁸⁵ Ibid., sid. 29.

⁸⁶ Intervjuer med företrädare för regeringskanslierna i Storbritannien, Frankrike och Tyskland, oktober-december 2004.

⁸⁷ Gleichmann m.fl., sid. 43.

Kosovo Liberation Army och integrera styrkan i bland annat Kosovos poliskår.⁸⁸ Resultaten i Kosovo har emellertid inte varit tillfredsställande och avväpningen i Makedonien anses inte heller ha haft så stor effekt. Enligt intervjuade forskare vid Centre for Defence Studies i London är det svårt att få ut vapen ur en region, enda lösningen är att göra vapen överflödiga genom förändringar av säkerhetssituationen.

Ett annat exempel är Afghanistan där internationella insatser genomförs för att avväpna och demobilisera tidigare stridande grupper. Sverige bidrar till exempel genom Räddningsverket med expertis och överföring av kunskap när det gäller användning av minhundar.⁸⁹ I Moldavien övervakar OSSE förflyttning och förstörande av ryska vapen och ammunition. I Georgien, där även EU finansierar insatser, arbetar OSSE med att förstöra vapen och ammunition i Sydossetien.⁹⁰ Det finns även många exempel på avväpningsinsatser i Centralamerika och Afrika.

Typer av uppgifter

Program för demobilisering och avväpning är ofta integrerade i fredsfrämjande insatser. De grupper som kan vara aktuella för avväpning är stående väpnade styrkor, gerillagrupper, milis och liknande. Efter inbördeskrig är det vanligt att avväpning även behöver ske av civila som beväpnat sig för att skydda sig själva men som inte ingått i någon organiserad väpnad grupp.⁹¹

Avväpningsinsatser kan inledas genom undersökningar av förekomsten av vapen i samhället. Nästa steg är själva insamlingen av vapen, en uppgift som är mycket komplicerad. Att ta vapen med våld är av uppenbara skäl farligt för alla inblandade och det finns flera exempel på återköp eller motivationsprogram för att öka viljan att frivilligt lämna ifrån sig vapen. Att betala pengar för de vapen som lämnas in har emellertid visat sig kontraproduktivt eftersom vapen då får ett direkt ekonomiskt värde. Sådana insatser har istället lett till att fler vapen har förts in i regionen. Andra

⁸⁸ The Conflict, Security and Development Group, International Policy Institute, King's College London, sid. 37.

⁸⁹ Försvarsdepartementets enhet för civila frågor, december 2004.

⁹⁰ OSSE, "Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities", SEC.INF/115/04, 2 juni 2004.

⁹¹ Gleichmann m.fl., sid. 12 och 29.

varianter har varit att byta vapen mot andra varor, exempelvis verktyg för jordbruk eller byggnation. Även här finns dock vissa svårigheter i att de tidigare stridande får privilegier som andra i befolkningen inte får. Ett angreppssätt är också att registrera vapnen istället för att samla in dem, vilket ger en ökad kontroll av vapnen även om de fortfarande finns kvar i samhället.⁹²

En uppgift för utländska styrkor kan också vara att temporärt förvara och bevaka vapen inför förstöring eller återdistribuering av vapnen. Destruktion av vapen kan ske på en mängd olika sätt, i Nicaragua har vapen bränts upp medan Nato i sina insatser på västra Balkan har sprängt vapen. I vissa fall kan insamlade vapen återdistribueras till de reguljära väpnade styrkorna och polisen efter nödvändiga reformer av säkerhetssektorn. Avminering av områden är också en uppgift för avväpningsinsatser.⁹³

För att lyckas med avväpning är säkerhetsfrågorna centrala. Avväpning kan därför kräva upprättande av buffertzoner mellan de tidigare stridande parterna. Det kan också finnas behov av att skapa säkra korridorer där trupp får transporteras, eventuellt med eskort av internationella militära styrkor.⁹⁴

Att i en osäker miljö förmå väpnade grupper och civilbefolkning att lämna ifrån sig de vapen som de känner är nödvändiga för sin egen säkerhet är mycket svårt. Forskare vid King's College i London konstaterar att avväpningsinsatser är bland det svåraste man kan åta sig. Under en övergångsperiod finns därför ett stort behov av internationell närvaro som kan bidra till en säker miljö i avvaktan på reformering av de lokala polisiära och militära styrkorna så att de har kapacitet att skapa säkerhet och har legitimitet hos befolkningen. Det innebär att säkerhetssektorreformer är fundamentala för genomförandet av demobilisering, avväpning och återanpassning av forna stridande i samhället. Om osäkerheten fortlever kommer befolkningen att beväpna sig igen men säkerhetssektorreformer kan minska efterfrågan på vapen för självförsvar.⁹⁵

⁹² Ibid., sid. 40-42.

⁹³ Ibid., sid. 37-38 och 42.

⁹⁴ Ibid., sid. 33.

⁹⁵ Ibid., sid. 23 och 43.

Avslutande kommentarer

De tre begreppen demobilisering, avväpning och återanpassning används ofta tillsammans i förkortningen DD&R eftersom sammanlänkningen av de tre utgör en förutsättning för en hållbar fredsprocess. Eftersom demobilisering och återanpassning i första hand är civila processer medan avväpning i grunden är en militär funktion⁹⁶ är det intressant att återigen konstatera att utkastet till nytt fördrag för EU väljer att särskilt betona de militära uppgifterna även när dessa är nära integrerade med andra konflikthanteringsuppgifter.

Alla typer av fredsavtal behöver hantera frågor om hur samhället ska bli säkert och hur de tidigare stridande ska ges möjlighet att försörja sig civilt, i synnerhet gäller detta efter inbördeskrig. Efter en väpnad konflikt finns vanligen stora mängder vapen spridda bland olika väpnade grupper men även bland civilbefolkningen. Det är därför troligt att EU i den mån man genomför avväpningsinsatser, inte enbart kommer ägna sig åt insamling och förstörande av vapen utan även åt demobilisering och återanpassning av forna stridande eftersom processerna hänger samman. Utifrån de brister som finns i genomförandet av den här typen av insatser och att insatser för demobilisering, avväpning och återanpassning krävs efter alla väpnade inomstatliga konflikter är det sannolikt att bidrag från EU kommer att efterfrågas på området.

⁹⁶ Ibid., sid. 16.

3.8 Säkerhetssektorreformer

Bakgrund till begreppet

Säkerhetssektorreformer (SSR) nämns inte i utkastet till fördrag men anges i både Säkerhetsstrategin och Headline Goal 2010 som en uppgift för EU, dessutom utgör fördragets militära rådgivnings- och biståndsinsatser en underkategori till SSR. För att åstadkomma en hållbar utveckling och stabila samhällen fokuserar man sedan länge inom utvecklingssamarbetet på att biståndet ska bidra till god samhällsstyrning, stärkande av rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna. Däremot har man inte inkluderat reformer av den militära sektorn vilket har flera förklaringar. Insatser på området har varit politiskt känsliga både för biståndsgivare och för mottagarländer. Av tradition finns det en stor skepsis mot att befatta sig med den militära sektorn bland biståndsorgan och mottagarländerna vill inte nödvändigtvis ha extern inblandning i exempelvis sin försvarsmakt. Det finns också problem med finansiering eftersom man inte, i enlighet med de riktlinjer från OECD som Sverige och andra biståndsländer följer, får finansiera reformer av den militära sektorn med biståndsmedel, detta kommer dock att förändras.⁹⁷

Insikten om att säkerhet är en förutsättning för utveckling ökar och konstateras bland annat i EU:s säkerhetsstrategi. I många länder är säkerhetssektorn ett problem som snarare skapar osäkerhet än bidrar till stabilitet och trygghet. För att ett land ska kunna utvecklas till ett demokratiskt styrt samhälle och en rättsstat är det en förutsättning att säkerhetssektorn fungerar enligt dessa principer. En demokratiskt styrd och rättssäker säkerhetssektor är inte minst av stor betydelse för förebyggandet av väpnade konflikter.⁹⁸ Denna syn på säkerhet överensstämmer med det breda begreppet mänsklig säkerhet som FN:s utvecklingsprogram UNDP använder sig av. Uppfattningen är här att människors säkerhet och staters säkerhet är ömsesidigt förstärkande.⁹⁹

⁹⁷ Utrikesdepartementets enhet för global säkerhet, "Säkerhetssektorreformer (SSR) och svenska intressen", 24 februari 2004, sid. 1.

⁹⁸ Utrikesdepartementets enhet för global säkerhet, "Tankepapper om det fortsatta svenska arbetet med säkerhetssektorreformer (SSR)", 9 september 2004, sid. 1.

⁹⁹ OECD/DAC, "Security System Reform and Governance. Policy and Good Practice", sid. 16-17.

OECD/DAC har skrivit centrala policydokument om säkerhetssektorreformer och organisationens definition får anses ha stort internationellt inflytande. Både det svenska regeringskansliet och biståndsmyndigheten Sida utgår från OECD:s definition när begreppet SSR används. OECD beskriver begreppet säkerhetssektorreformer som:

The transformation of the 'security system' – which includes all the actors, their roles, responsibilities and actions - working together to manage and operate the system in a manner that is more consistent with democratic norms and sound principles of good governance, and thus contributes to a well-functioning security framework.¹⁰⁰

Det säkerhetssystem som ska reformeras omfattar en lång rad aktörer. OECD delar i sin definition upp dessa aktörer i fyra kategorier. Den första kategorin utgörs av kärnan av säkerhetsaktörer såsom statens väpnade styrkor, polis, militärpolis, paramilitära styrkor, underrättelse- och säkerhetstjänst, tull, kustbevakning, gränsbevakning samt civilförsvaret. Den andra kategorin omfattar de som har tillsynsansvar för den första kategorin, såsom den verkställande politiska makten, rådgivande organ för nationell säkerhet, lagstiftning och lagstiftningskommittéer, försvarsdepartement, inrikesdepartement, utrikesdepartement och finansdepartement.

Den tredje typen av säkerhetsaktörer utgörs av rättsväsendet, det vill säga domstolsverk, justitiedepartement, kriminalvård, myndigheter för utredning av brott, åklagarväsende, traditionella sedvanerättsliga rättssystem med mera. Den sista kategorin utgörs av säkerhetsstyrkor av privat karaktär som befrielsearméer, gerillastyrkor, privata säkerhetstjänster och säkerhetsföretag samt politiska partiers egna milisstyrkor.¹⁰¹ I OECD:s definition görs en åtskillnad mellan dessa fyra kategorier av säkerhetsaktörer och det som på engelska kallas för "public safety" vilket innefattar brandkår, ambulans och liknande, och som inte omfattas av definitionen. I Sverige har emellertid förts en diskussion om att definitionen borde breddas för att även omfatta resurser som räddningstjänst med hänvisning till att även denna typ av resurser bidrar till ett samhälles säkerhet och stabilitet och ligger väl i linje med UNDP:s begrepp mänsklig säkerhet.¹⁰²

¹⁰⁰ Ibid., sid. 16.

¹⁰¹ Ibid., sid. 16-17.

¹⁰² Försvarsdepartementets civila enhet, oktober 2004.

Syfte

Det övergripande syftet med säkerhetssektorreformer är att skapa förutsättningar i ett land för utveckling, minskad fattigdom och demokrati.¹⁰³ Mer specifikt syftar säkerhetssektorreformer till att bygga upp, reformera och effektivisera institutioner och funktioner inom säkerhetssektorn. Insatserna syftar även till att stärka respekten för mänskliga rättigheter, internationell rätt samt den demokratiska kontrollen och insynen i säkerhetssektorn.¹⁰⁴

Enligt regeringskansliet syftar säkerhetssektorreformer för Sveriges del, ur ett givarperspektiv, till att öka Sveriges och Europas säkerhet, stärka den regionala säkerheten i det berörda området, förebygga konflikter, säkerställa att militära insatser ger långsiktig effekt samt försäkra sig om att de pengar som läggs på biståndsinsatser har effekt.

Typer av insatser

Eftersom säkerhetssektorn omfattar en mängd olika politiska organ samt olika militära, polisiära och juridiska myndigheter finns det givetvis en lång rad olika typer av insatser som kan göras. Säkerhetssektorreformer genomförs inte under pågående väpnad konflikt, utan antingen i ett land som har fred eller som har avslutat en väpnad konflikt. Ytterligare ett kriterium är att landet ifråga antingen har ett demokratiskt styrelseskick eller eftersträvar en utveckling mot demokrati.

Sommaren 2004 inledde EU sin första rättsstatsmission, EUJUST Themis i Georgien. Insatsen syftar till att ge stöd till de georgiska myndigheterna för att bygga upp det rättsliga systemet och bidra till reformprocessen. Insatsen består av åtta internationella juridiska experter.¹⁰⁵ EU håller under hösten 2004 på att utarbeta en polisinsats som ska genomföras i DR Kongo. EU-kommissionen har sedan tidigare genomfört en utbildnings- och rådgivningsinsats som inneburit att man sökt integrera landets olika etniska grupper i en ny poliskår. Nu planeras för en ESFP-insats som ska ha i uppgift att bistå den nya poliskår som bildats med övervakning och rådgivning. Man ska

¹⁰³ OECD/DAC, "Security System Reform and Governance. Policy and Good Practice", 2004, sid. 12.

¹⁰⁴ Utrikesdepartementets enhet för global säkerhet, "Underlag för diskussion inför utformandet av uppdragsbeskrivning för landstudier", 3 september 2004, sid. 1.

¹⁰⁵ Lindström, "The Headline Goal", ISS, juli 2004.

också beväpna poliskåren. I den faktasökande mission som genomförts i DR Kongo inför ESFP-insatsen har den svenska räddningstjänsten funnits med för att ge logistiskt stöd. Detta är första gången räddningstjänst använts inom ESFP.¹⁰⁶

En ESFP-insats i Irak är också under diskussion. En undersökningsresa till Irak är genomförd men säkerhetsläget i landet gör att flera EU-länder är tveksamma till en insats. Insatsen skulle i sådana fall syfta till att stärka rättsstaten genom att ge utbildning till poliser, domare, åklagare, kriminalvården och statstjänstemän.¹⁰⁷

En typ av insats kan vara att bygga upp en ny försvarsmaktsorganisation efter en väpnad konflikt eller att reformera en befintlig försvarsmakt. Sveriges säkerhetsfrämjande stöd under många år till försvarsmakterna i Estland, Lettland och Litauen är exempel på den typen av reformstöd. Även den svenska kustbevakningens deltagande i ett gränsskyddsprogram på Balkan och en svensk instruktörs placering vid Peacekeeping Academy i Sarajevo, Bosnien är exempel på stöd till säkerhetssektor-reformer liksom den utbildningsinsats som svenska poliser genomför i Jordanien där Iraks poliskår utbildas. Det finns även planer för nordiskt samordnade insatser för att reformera säkerhetssektorn på västra Balkan. Enligt civilpolisenheten på FN-sekretariatet har FN än så länge bara genomfört säkerhetssektor-reformer på polisområdet. FN har mandat att genomföra utbildning och träning av armén i Liberia men det har ännu inte genomförts enligt FN-sekretariatet.¹⁰⁸ I DR Kongo är dock tanken att MONUC ska ge stöd till integrering av tidigare stridande i en reguljär armé. OSSE har i Bosnien bland annat fungerat rådgivande till regeringen när det gäller exportregler för vapen och demokratisk kontroll över de väpnade styrkorna.¹⁰⁹

Typer av uppgifter

Centralt för säkerhetssektor-reformer är att stärka statens kapacitet och därigenom den demokratiska kontrollen över säkerhetssektorn. När det gäller försvarssektorn är viktiga uppgifter att avväpna, demobilisera och återanpassa forna stridande samt att anpassa de väpnade styrkorna till nya uppgifter. För detta behövs både utbildnings-

¹⁰⁶ Försvarsdepartementets civila enhet, oktober 2004.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Intervjuer med tjänstemän vid FN-sekretariatet i New York den 8-10 december 2004.

¹⁰⁹ Intervju med tjänstemän vid OSSE:s sekretariat i Wien den 19 november 2004.

insatser och reformer samt uppbyggnad av effektiva och demokratiskt styrda säkerhetsstrukturer. Efter en konflikt kan förtroendeskapande åtgärder krävas för att skapa bättre relationer mellan säkerhetssektorn och civilbefolkningen, ett sätt att åstadkomma detta kan vara att se till att de väpnade styrkorna och poliskåren har en sammansättning som är representativ för befolkningen.

Pågående processer

Säkerhetssektorreformer har diskuterats en längre tid inom EU:s biståndsstrukturer och uppmärksammades bland annat under det svenska ordförandeskapet i EU inom ramen för det konfliktförebyggande arbetet. Under 2004 började man inom EU att ta fram en övergripande handlingsplan för ESFP i Afrika som bland annat syftar till ökad öppenhet inom försvarssektorn, utveckling av försvarspolicy och utbildningsinsatser.¹¹⁰

Av de typer av insatser som de utvecklade Petersbergsuppgifterna omfattar, är säkerhetssektorreformer och en policy för dessa kanske den fråga som regeringskansliet arbetat mest med på det konceptuella planet. Till början av 2005 ska en svensk strategi ha utarbetats som inkluderar både regeringskansliet och berörda myndigheter. Försvarsdepartementet har identifierat ett antal uppgifter som skulle vara möjliga att genomföra inom departementets ansvarsområde, exempelvis personlig rådgivning till försvarsminister, överbefälhavare och försvarsutskott eller stöd till institutioner som försvarsdepartement, militärt högkvarter, försvarshögskolor, försvarsmyndigheter samt instruktörsstöd på lokal nivå.¹¹¹

Avslutande kommentarer

Säkerhetssektorreformer nämns inte specifikt i utkastet till nytt fördrag för EU, däremot finns det med i Säkerhetsstrategin och militära rådgivnings- och biståndsinsatser samt avrustning som nämns i fördraget, kan ses som exempel på SSR. Säkerhetssektorreformer kan också inordnas under det breda begreppet konfliktförebyggande insatser och bidra till förebyggande av terrorism.

¹¹⁰ Försvarsdepartementets enhet för säkerhetspolitiska och internationella frågor, oktober 2004.

¹¹¹ Ibid.

Området säkerhetssektorreformer involverar både det civila och det militära försvaret samt myndigheter och funktioner under flera politikområden. Arbetet med säkerhetssektorreformer innebär därmed stora krav på samarbete och koordinering mellan både civila och militära myndigheter, mellan statliga insatser och insatser genom frivilligorganisationer och mellan olika givarländer. Det innebär också att man i arbetet med att skapa god samhällsstyrning måste ta hänsyn även till den säkerhetssektor som traditionellt bistånd inte har riktat sig mot.

Säkerhetssektorreformer kan bara ha ett långsiktigt perspektiv eftersom processerna är så omfattande och komplexa. Dessutom måste säkerhetssektorreformer genomföras multilateralt eftersom inget enskilt land har kapacitet att bidra till reformering av hela sektorn. I fall där SSR följer efter en konflikt är det lämpligt att säkerhetssektorreformerna blir en direkt fortsättning på de fredsbevarande insatserna. Redan vid planeringen av en fredsfrämjande insats bör således planering av framtida säkerhetssektorreformer och återanpassning av stridande parter tas i åtanke. Enligt den arbetsgrupp i regeringskansliet som arbetar med den svenska strategin för SSR bör Sverige koncentrera sitt stöd till SSR till länder där Sverige deltar i fredsfrämjande insatser och till biståndsländer man redan har ett utvecklingssamarbete med.¹¹²

I länder som Rwanda, Somalia, Angola, Kambodja och Nicaragua har strider blossat upp igen sedan alltför lite resurser lagts på att försöka demobilisera och återanpassa stridande efter inbördeskrig.¹¹³ I dessa och liknande fall skulle långsiktiga säkerhetssektorreformer som tar över efter den mest akuta närvaron av utländska styrkor kunna bidra till att förebygga nya utbrott av våld. King's Colleges utvärdering av genomförda säkerhetssektorreformer visar på att ansträngningar att reformera de lokala säkerhetsinstitutionerna måste påbörjas mycket tidigare än vad som görs. Samtliga fall understryker också problemen med återanpassningen av tidigare stridande.¹¹⁴

¹¹² Utrikesdepartementets enhet för global säkerhet, september 2004.

¹¹³ Brown, sid. 514; Crocker m.fl., sid. 187.

¹¹⁴ The Conflict, Security and Development Group, International Policy Institute, King's College London, sid. 13.

3.9 Militära rådgivnings- och biståndsinsatser

Bakgrund till begreppet

Som tidigare nämnts kan militära rådgivnings- och biståndsinsatser ses som ett exempel på säkerhetssektorreformer som närmare beskrivits under 3.8. Eftersom militära rådgivnings- och biståndsinsatser nämns i EU:s nya fördrag är det dock befogat att studera dessa närmare.

I slutrapporten från det europeiska konventets arbetsgrupp för försvarsfrågor används det engelska begreppet "defence outreach" för att förklara vad militära rådgivnings- och biståndsinsatser betyder. Begreppet skrivs ut på engelska i alla översättningar och står enligt arbetsgruppen för:

"samarbete med tredje lands eller en regional/subregional organisations militära styrkor i syfte att utveckla demokratiska väpnade styrkor genom utbyte av god praxis, t.ex. genom utbildningsinsatser"¹¹⁵

Det som kallas för militära rådgivnings- och biståndsinsatser i utkastet till fördrag tycks därmed vara en utveckling av det Storbritannien benämnt "defence diplomacy" och som sedan 1998 utgör en av den brittiska försvarspolitikens huvuduppgifter.¹¹⁶ Utifrån förtydligandet skulle även termen säkerhetsfrämjande stöd, som Sverige kallat sitt militära stöd till uppbyggnaden av de baltiska försvarsmakterna, kunna användas.

I "Reshaping Defence Diplomacy" definieras "defence diplomacy" mycket brett:

"the peacetime cooperative use of armed forces and related infrastructure (primarily defence ministries) as a tool of foreign and security policy"¹¹⁷

Militära samarbeten mellan stater har funnits länge, under kolonialtiden utvecklades militära band mellan kolonialstaterna och deras kolonier och under kalla kriget utvecklade de båda supermakterna nära militära band till sina allierade runt om i världen. Både Nato och Warszawapakten är exempel på detta. Sedan 1990-talet har

¹¹⁵ Europeiska konventet, "Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor", CONV 461/02, 16 december 2002, sid. 16.

¹¹⁶ Cottey och Forster, "Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance", Adelphi Papers, vol. 365, nr. 1, april 2004, sid. 11.

¹¹⁷ Ibid, sid. 6.

emellertid en förändring skett vad gäller västländernas syfte med internationellt militärt samarbete. Militära biståndsinsatser har blivit ett säkerhets- och utrikespolitiskt verktyg som används inte minst för att skapa samarbete med tidigare fiender och för att främja demokratisk kontroll av väpnade styrkor.¹¹⁸ Målgruppen är främst stater som genomför reformer, inleder övergång till demokrati eller söker befästa ett demokratiskt samhällssystem, detta då möjligheterna att genom den här typen av insatser påverka auktoritära stater är högst begränsade.¹¹⁹

Syfte

Militära rådgivnings- och biståndsinsatser syftar till att minska sannolikheten för konflikter mellan stater, främja demokratisk kontroll av de väpnade styrkorna, förbättra civil-militära relationer, utveckla mottagarländernas kapacitet att delta i fredsfrämjande insatser samt öka ländernas förmåga att hantera sina egna säkerhetsproblem.

Liksom alla andra krishanteringsinsatser nämnda i utkastet till nytt fördrag för EU ses militära rådgivnings- och biståndsinsatser som ett verktyg för att motverka terrorism genom att bidra till att ge svaga stater stabilitet, främja demokratiskt styrelseskick och minska risken för väpnade konflikter.

Typer av insatser

Det finns många exempel på militära rådgivnings- och biståndsinsatser från det senaste decenniet. Vid sidan av Natos Partnerskap för fred har länder som USA, Storbritannien, Frankrike och Tyskland ägnat sig åt säkerhetsfrämjande stöd på bilateral basis. Frankrike har fokuserat på länderna i Öst- och Centraleuropa samt Afrika och Tyskland har intresserat sig särskilt för sina grannländer Polen och Tjeckien samt Ryssland. Sverige har, precis som Finland, under flera år gett stöd till uppbyggnaden av försvarsmakter i Estland, Lettland och Litauen. Fler exempel finns i Europa, det gemensamma är att valet av samarbetsländer tycks bygga på geografisk närhet eller historiska band mellan länderna.¹²⁰ Även OSSE har genomfört militära

¹¹⁸ Ibid, sid. 6-7.

¹¹⁹ Ibid, sid. 47-48.

¹²⁰ Ibid., sid. 11.

rådgivningsinsatser, exempelvis i Bosnien där man hjälpt till med demobilisering och återanpassning av militär personal, strukturella förändringar av försvarsmakten samt att sätta försvarsinstitutioner under demokratisk kontroll.¹²¹

I "Reshaping Defence Diplomacy" delas militära bistånds- och rådgivningsinsatser upp i tre kategorier. Den första kallas strategiskt engagemang och omfattar insatser som syftar till att **minska sannolikheten för konflikter mellan tidigare eller potentiella motståndare**. Exempel på detta är västvärldens militära samarbete med Ryssland och Kina, även Sydafrikas respektive Polens samverkan med sina grannländer är exempel på detta. Konflikter kan här förebyggas genom att goda samarbetsrelationer utvecklas mellan länderna. Det kan göras genom ökad insyn i militära frågor vilket ger ökad kunskap om varandras intentioner och skapar förtroende, genom ökat övningssamarbete och genom att skapa eller förstärka uppfattningen att länderna delar gemensamma intressen. Storbritanniens dåvarande försvarsminister Lord Robertson som utvecklade konceptet "defence diplomacy" och som senare blev Natos generalsekreterare, har beskrivit den här typen av insatser som "disarmament of the mind"¹²². Tydliga exempel på den här typen av insats är samverkan mellan Nato och Ryssland ifråga om fredsfrämjande insatser och genom bilaterala försvarssamarbeten mellan Ryssland och västländer efter kalla kriget.¹²³

Den andra typen av insats är användningen av militärt bistånd för att **främja demokratisk kontroll över de väpnade styrkorna och förbättrade civil-militära relationer** som en del i ansträngningar att skapa ett demokratiskt och väl fungerande styrelseskick. Uppgifter kan vara att ge stöd till att avpolitisera väpnade styrkor, att göra försvarsdepartement civila och att säkra civil demokratisk kontroll över försvarsutgifter. Vidare kan politiskt och materiellt stöd ges för genomförandet av reformer, stärka den parlamentariska maktens inflytande över försvarsstyrkorna och försvarspolitikerna, stärkande av rättsstaten och ökad insyn för allmänheten när det gäller militära frågor.

¹²¹ Intervju med tjänstemän vid OSSE:s sekretariat i Wien den 19 november 2004.

¹²² Cottey och Forster, sid. 16.

¹²³ Ibid., kapitel 1.

Återuppbyggandet av Västtyskland och Japan efter det andra världskriget, främst med amerikanska resurser, är ett tidigt exempel på detta liksom insatser i Spanien efter övergången från diktatur till demokrati på 1980-talet. Det främsta pågående exemplet måste anses vara Natos stöd till länderna i östra Europa och de tidigare sovjetrepublikerna genom Partnerskap för fred. Natos bistånd har bland annat syftat till att ländernas väpnade styrkor ska stå under demokratisk kontroll och att försvarsmakterna ska reformeras. Stödet har till exempel skett i form av civil och militär rådgivning, deltagande i kurser och övningar, placering av rådgivare från Nato i de nationella försvarsstrukturerna, placering av civil och militär personal från partnerländerna inom Natos högkvarter samt partnerländernas deltagande i Natos planerings- och översynsprocess som ger partnerländerna erfarenhet av hur Nato-länderna genomför sin försvarsplanering.¹²⁴

Den tredje kategorin av insatser är användningen av militära bistånds- och rådgivningsinsatser i syfte att **utveckla mottagarländernas kapacitet att delta i fredsfrämjande insatser**. Intresset för detta kommer sig av den ökande efterfrågan på fredsfrämjande insatser efter kalla krigets slut, insatsernas ökade bredd och komplexitet samt en motvillighet hos många västländer att bidra i fredsfrämjande insatser där nationella intressen saknas. Exempel på uppgifter är utbildning och övning, multilaterala fredsfrämjande övningar samt överföring av materiel.¹²⁵

Även för den här typen av insats är Partnerskap för fred ett viktigt exempel. Nato har genom samarbetet sökt reformera partnerländernas försvarsmakter och bland annat genom gemensamma övningar och gemensamma standarder ge dem en förmåga att samverka med Natoländerna i fredsfrämjande insatser. Partnerländer, däribland Sverige, har till exempel deltagit i de Nato-ledda insatserna SFOR och KFOR på Balkan. Storbritannien, Frankrike och USA har även gett stöd till stater i Afrika i syfte att öka Afrikas förmåga till regionala fredsfrämjande insatser.¹²⁶ EU söker också bidra till att stärka den Afrikanska unionens förmåga att genomföra regionala fredsfrämjande insatser både genom rådgivning och materiellt stöd.¹²⁷

¹²⁴ Ibid., sid. 31-36.

¹²⁵ Ibid., sid. 59-61.

¹²⁶ Ibid., sid. 7-9.

¹²⁷ Försvarsdepartementets enhet för säkerhetspolitiska och internationella frågor, november 2004.

Avslutande kommentarer

Militära rådgivnings- och biståndsinsatser kan utgöra viktiga element i det konflikt-förebyggande arbetet. Insatser som syftar till att minska sannolikheten för konflikter mellan tidigare eller potentiella motståndare, främjande av demokratisk kontroll över väpnade styrkor och utvecklande av andra länders kapacitet för fredsfrämjande insatser är typer av insatser där Natos partnerskapsprogram redan har utvecklat verktyg under det senaste decenniet. Frågan är om det finns ett behov av att genomföra samma typ av insatser inom ESFP eller om insatserna inte snarare kommer att genomföras inom ramen för Partnerskap för fred eller bilateralt av de större europeiska länderna.

Att just militära rådgivnings- och biståndsinsatser nämns i fördraget och inte det bredare begreppet säkerhetssektorreformer eller andra typer av uppgifter inom verksamhetsområdet, ger återigen intrycket att EU:s tänkande kring krishantering är fokuserat på militära förmågor.

3.10 Terrorismbekämpning

Bakgrund till begreppet

Begreppet terrorism har varit hett omdebatterat under de senaste åren och har definierats på många olika sätt. Ett exempel på definition är Magnus Norells, forskare verksam vid FOI:

Det systematiska utnyttjandet av illegitimt våld, av icke-statlig, substatlig aktör eller statlig aktör som använder "klienter" (statsstödd terrorism) för att uppnå vissa specifika mål. Dessa mål kan vara politiska, sociala eller religiösa beroende på gruppen i fråga.¹²⁸

Efter terroristattentaten mot USA den 11 september 2001 beslutade det Europeiska rådet att unionens arbete mot terrorism skulle intensifieras och ske sektorsövergripande. Sedan 2001 har ett flertal redan pågående processer påskyndats, ESFP har förklarats operativt och ett flertal policydokument om kampen mot terrorism har tagits fram. Flera deklarationer som uttrycker EU:s politiska vilja har också gjorts, exempelvis efter attentaten i Madrid i mars 2004. De flesta dokument som utarbetats av EU angående terrorism har dock störst relevans för det rätts- och inrikespolitiska området och berör inte ESFP i särskilt stor utsträckning.

Det pågår arbete inom unionen både när det gäller hur EU ska hantera terrorism inom unionen och hur EU kan bidra till att motverka terrorism på andra platser i världen. Mestadels rör de pågående diskussionerna den så kallade solidaritetsklausul som finns i utkastet till nytt fördrag för EU men som redan antagits av Europeiska rådet och som rör terrorism inom unionens gränser. Inom unionen pågår även en diskussion om huruvida ESFP-instrument enbart kan användas utanför unionens gränser, vilket länge varit Sveriges uppfattning, eller om de även kan användas inom unionen vilket flera länder anser vara rimligt. När det gäller diskussionen om ESFP-instrumentens eventuella användning för hantering av terrorism inom unionen hänvisas till en annan FOI-rapport, se fotnot¹²⁹.

¹²⁸ Norell, sid. 1.

¹²⁹ Se Jarlsvik och Oredsson, "Solidaritetsklausulen. Konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik", FOI Memo 1068, oktober 2004.

I utkastet till nytt fördrag för EU anges att samtliga i övrigt listade krishanteringsuppgifter kan bidra till bekämpning av terrorism, bland annat genom att ge stöd till tredje land som syftar till att bekämpa terrorism på dess territorium. Terrorismbekämpning betraktas här således inte i första hand som en egen insatstyp utan snarare som en målsättning, ett prioriterat syfte som kan uppnås genom olika typer av insatser.

Syfte

Syftet med insatser som har som målsättning att bekämpa terrorism är att antingen medverka till att förebygga, skydda mot eller hantera konsekvenserna av terrorism, eller att ge stöd till tredje land att göra detta. Målet med insatserna är att förhindra att terroristdåd genomförs och i det fall det förebyggande arbetet misslyckas, minska måltavlornas sårbarhet och minimera konsekvenserna av det inträffade.

Typer av insatser och uppgifter

Vid Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002 gjordes ett uttalande om bidraget från den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) när det gäller bekämpning av terrorism. Där konstateras att GUSP, som inkluderar ESFP, kan spela en viktig roll för att avvärja terrorisshot och för att främja fred och stabilitet. Som verktyg för att motverka terrorism nämner Sevilla-deklarationen att EU:s instrument för att förebygga konflikter måste stärkas, att de konfliktförebyggande insatserna måste öka och att frågor om icke-spridning och vapenkontroll är centrala.¹³⁰

Enligt utkastet till nytt fördrag för EU kan alla de typer av krishanteringsinsatser som nämns i den här rapporten bidra till kampen mot terrorism. Det får tolkas som att alla insatser som syftar till att främja fred och säkerhet också kan bidra till att minska förutsättningarna för terroristorganisationer att få fäste, försvåra och förhindra genomförande av attentat samt att insatser för att bland annat stärka rättsväsende, polis och militär stärker samhällets möjligheter att bekämpa terrorism.

¹³⁰ Europeiska unionens råd, "Europeiska rådet i Sevilla 21-22 juni 2002, Ordförandeskapets slutsatser", Bryssel den 24 oktober 2002, dok. 13463/02, bilaga V.

Således kan insatser utanför unionen som bidrar till terrorismbekämpning se väldigt olika ut, såsom till exempel fredsbevarande insatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser och avrustningsinsatser. Särskilt viktigt när det gäller förebyggande av terrorism är de konfliktförebyggande insatserna. Att förebygga och lösa konflikter kan effektivt minska grogrunden för terrorism. Utöver detta finns givetvis ett stort antal andra politiska, ekonomiska, rättsliga och polisiära instrument som EU kan använda sig av för att motverka terrorism. Dessa instrument ligger dock utanför den här rapportens fokus.

Inom EU pågår ett arbete med att identifiera huvudbeståndsdelarna när det gäller ESFP-dimensionen av terrorismbekämpning. Det koncept som fick det Europeiska rådets stöd vid dess möte i december 2004 anger fyra huvudområden för agerande inom ESFP när det gäller kampen mot terrorism. Dessa är förebyggande insatser, skydd, konsekvenshantering samt stöd till tredje land i kampen mot terrorism.¹³¹

När det gäller **förebyggande insatser** talar rapporten främst om effektiv underrättelseinhämtning och informationsinsamling samt kontroll av hav och luftrum. Storbritanniens inställning till terrorismbekämpning är enligt deras försvarsdepartement att det främst handlar om polis- och underrättelseresurser. Militärens roll, menar britterna, är ytterst begränsad och rör främst luft- och havsintegritet samt insatser med specialstyrkor. Även företrädare för det tyska utrikesdepartementet menar att terrorismbekämpning i första hand är en civil fråga, även underrättelsetjänsten är ett civilt organ i Tyskland.¹³²

Den andra kategorin, **skydd**, innebär att minska sårbarheten hos potentiella måltavlor, främst den egna truppen men även övrig EU-personal i fält samt materiel. Om det är lämpligt kan också tänkbara civila mål i insatsområdet skyddas mot terroristhot av EU:s styrkor.¹³³ Företrädare för försvarsdepartementet i Storbritannien nämner att de har eller har haft anti-terrorismkomponenter i sina missioner i Bosnien,

¹³¹ Europeiska unionens råd, "Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP)", 16062/04, 13 december 2004, bilaga V.

¹³² Intervjuer med regeringskanslierna i Storbritannien och Tyskland oktober-december 2004.

¹³³ Europeiska unionens råd, "Europeisk rådet i Sevilla 21-22 juni 2002, Ordförandeskapets slutsatser", Bryssel den 24 oktober 2002, dok. 13463/02, bilaga V.

Kosovo, Afghanistan, Sierra Leone och Irak. Ett annat exempel är ESFP-insatsen Althea i Bosnien som tog över efter Nato i december 2004. Den militära insatsen har till uppgift att bidra till en säker miljö för de civila insatserna. Styrkan får även genomföra anti-terroriståtgärder om det krävs för att säkra skyddet av den egna truppen.¹³⁴

Konsekvenshantering som utgör den tredje kategorin, handlar om att svara på effekterna av en attack. Om EU har krishanteringsstyrkor på plats i ett område där ett terroristangrepp äger rum är det troligt att den styrkan används för hantering av konsekvenser eftersom styrkan sannolikt är snabbast tillgänglig för insatser. Här menas i konceptet att EU-ledda styrkor kan samverka med lokala myndigheter och ge stöd tills dess att till exempel internationell räddningstjänst är på plats. När EU-trupp inte finns på plats i ett område som drabbas av terroristangrepp kan normalt sett resurser från räddningstjänst vara snabbare på plats än de militära förmågorna men militären kan ha en kompletterande roll vid sidan av den civila insatsen i att skydda civilbefolkningen.

Den sista kategorin, **stöd till tredje land**, är inte särskilt utförligt beskriven i konceptet men det som torde åsyftas är att stärka det land som drabbats eller potentiellt skulle kunna drabbas av terroristangrepp eller som skulle kunna utgöra en bas för terroristverksamhet. Centralt för den här typen av stöd är att stärka landets egen kapacitet för terrorismbekämpning. Ett exempel på det är de polissioner som EU genomfört i Bosnien och Makedonien i syfte att stärka den lokala polisens och rättsväsendets förmåga. Enligt Europeiska rådets deklaration i Sevilla ska polisinsatsen EUPM i Bosnien ses som ett exempel på EU:s vilja att stabilisera regioner efter konflikt och att stärkandet av de lokala myndigheternas förmåga att upprätthålla lag och ordning bidrar till att undvika att terroristorganisationer får fäste.¹³⁵ EU:s första rättsstatsmission Themis som inleddes 2004 i Georgien har också en målsättning att bekämpa terrorism genom att stärka rättsväsendet i landet.¹³⁶

¹³⁴ Försvarsdepartementets enhet för säkerhetspolitiska och internationella frågor, oktober 2004.

¹³⁵ Europeiska unionens råd, "Europeisk rådet i Sevilla 21-22 juni 2002, Ordförandeskapets slutsatser", Bryssel den 24 oktober 2002, dok. 13463/02, bilaga V.

¹³⁶ Försvarsdepartementets enhet för säkerhetspolitiska och internationella frågor, oktober 2004.

Avslutande kommentarer

Bekämpning av terrorism inom ramen för ESFP görs indirekt genom alla olika typer av krishanteringsinsatser som nämns i EU:s nya fördrag. En slutsats utifrån de intervjuer som genomförts är att den europeiska inställningen till terrorism skiljer sig från den amerikanska. EU-länderna anser inte att det finns en militär lösning på terrorism och menar att EU kan bidra med mycket i terrorismbekämpning men det arbetet ligger inte inom ESFP. Istället handlar det snarare om gränskontroll, exportkontroll och liknande medan militära styrkor endast kan ha en stödjande roll i terrorismbekämpning.

Enligt EU:s institut för säkerhetsstudier (ISS) genomförs nästan samtliga åtgärder i Europa mot terrorism nationellt. Forskare vid ISS menar också att det är möjligt att skicka militär till andra länder i händelse av terroristangrepp men att det knappast är sannolikt. Slutsatsen är således att arbetet mot terrorism kräver en blandning av resurser som polis, underrättelser, rättsliga åtgärder, institutionsbyggande och möjligen stöd av militära styrkor men det är svårt att se en betydelsefull roll för militären i europeisk terrorismbekämpning.

4. EU som konflikthanterare

I det här kapitlet undersöks närmare vad som kan vara mer respektive mindre troligt att EU åtar sig inom det spann som anges av det nya fördraget och Säkerhetsstrategin. En diskussion förs med utgångspunkt i de dominerande medlemsstaternas politiska begränsningar och prioriteringar samt utifrån den roll EU skulle kunna få i förhållande till krishanteringsorganisationer som FN, Nato och OSSE.

Som grund för kapitel 4 ligger intervjuer med företrädare för regeringskanslierna i Storbritannien, Frankrike och Tyskland samt med företrädare för FN, Nato och OSSE. Under 4.1 redovisas de intervjuades syn på uppräknningen av krishanteringsuppgifter i EU:s nya fördrag. I avsnitt 4.2 redogörs för de intervjuades uppfattningar om vad som ryms inom de utvecklade Petersbergsuppgifterna och vad som skulle kunna uteslutas för EU:s del. Avsnitt 4.3 undersöker om det finns typer av insatser som kan eller bör genomföras av andra krishanteringsaktörer än EU och vilka dessa organisationers komparativa fördelar är. Slutligen tar 4.4 upp vilka politiska prioriteringar som kan finnas för EU:s krishanteringsinsatser och områden utpekade där EU skulle kunna få en särskild roll.

4.1 Medlemsstaters syn på de utvecklade Petersbergsuppgifterna

Företrädare för regeringskanslierna i Frankrike och Tyskland är överens om att den uppräkningslista av olika typer av krishanteringsuppgifter som görs i EU:s nya fördrag endast utgör en lista med exempel. Intervjuade från båda länderna anser att listan är mer uttömmande än tidigare men att formuleringarna inte begränsar EU:s agerande och att det finns fler uppgifter än de som nämns. I skarp kontrast mot den franska och tyska uppfattningen står det brittiska försvarsdepartementets syn på uppräkningslistan av krishanteringsuppgifter som de inte anser utgör en illustrativ lista. Uppräkningen i fördraget anger istället otvetydigt gränserna för EU:s krishantering och är det EU:s medlemsstater kommit överens om.

Att formuleringarna är breda och inte utesluter någon typ av insats var emellertid det som gjorde att Frankrike accepterade skrivningarna i det nya fördraget. Företrädare för både Tyskland och Frankrike anser att uppräkningslistan av uppgifter inte är relevant vid beslut om konkreta insatser eftersom listan endast utgör en övergripande inriktning. EU:s krishantering kommer att utvecklas och definieras av den praxis som växer fram genom de insatser EU genomför enligt det franska utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet i Berlin menar att gränserna för EU:s krishantering avgörs av den politiska dynamiken och inte är en juridisk fråga om hur fördraget ska tolkas.

Vid den tyske förbundskanslerns kansli konstaterar man att de olika krishanteringsuppgifterna är överlappande och att det är otydligt vad som menas med många uppgifter, exempelvis avrustning och konfliktförebyggande insatser. Kansliet menar dock att bristen på exakthet gör det lättare att fatta beslut i en konkret situation om vad unionen vill åta sig. Ingen regering vill binda sitt beslutsfattande på förhand på grund av ett dokument.

Civila uppgifter

En av slutsatserna i kapitel 3 har varit att de civila krishanteringsuppgifterna inte framgår särskilt tydligt av EU:s uppräkningslista. Det tyska utrikesdepartementet konstaterar att hela skalan av civila uppgifter inte nämns i fördraget, däremot uppfattar man listan som övervägande civil. Den enda uppgift som det tyska utrikesdepartementet uppfattar som uteslutande militär är fredsframtvingande insatser, i övrigt är det i första hand civila insatser man tolkar in under respektive rubrik. Den militära slagsidan i formuleringarna förklaras med arvet från Västeuropeiska unionen men EU:s förstahandsval kommer aldrig att vara militära insatser enligt Berlin eftersom "EU är en civil kraft med militära medel".

Den tyska inställningen att fokus för EU:s krishantering självklart är civilt kan jämföras med det franska utrikesdepartementet som anser att de civila insatser som genomförs inom ramen för ESFP måste ha en länk till en pågående militär insats. Insatserna ska antingen pågå samtidigt eller följa efter varandra i samma område. Fristående civila insatser är främst en fråga för EU-kommissionen inom ramen för den första pelaren. Av den anledningen anser det franska utrikesdepartementet att den pågående rättsstatsinsatsen Themis i Georgien är en "lite bisarr insats" för EU.

Det brittiska försvarsdepartementet konstaterar att de civila insatserna inte täcks ordentligt av formuleringarna i fördraget men menar å andra sidan att stabiliseringsinsatser efter konflikt täcker in alla typer av civila krishanteringsinsatser såsom rättsstatsinsatser. Eftersom fördraget nämner stabiliseringsinsatser efter konflikt med just stridande förband får den brittiska tolkningen ses som ett typiskt exempel på den typ av uttydningar som under intervjuerna gjordes närmast omedvetet trots det brittiska försvarsdepartementets uppfattning att uppräkningslistan klart definierar gränserna för krishantering inom ESFP. I praktiken är formuleringarna så vaga att tolkningar måste göras.

Även om de intervjuade företrädarna för Frankrike markerar ett tydligt ointresse för uppräkningslistan av krishanteringsinsatser i EU:s nya fördrag och företrädare för Tyskland endast ser det som en indikation på vad EU kan komma att göra, menar länderna att det finns fördelar med listans existens. Företrädare för Frankrike menar

att uppräknigen underlättar det militära samarbetet mellan EU-länderna. Med en gemensam målbild utvecklas samarbetet lättare. Tyska företrädare är inne på samma tankegång och påtalar att listan kan harmoniera tänkandet i de olika medlemsstaterna och dess regeringar om vad EU:s krishantering omfattar. Det tyska utrikesdepartementet menar också att listan visar på EU:s heltäckande förhållningssätt till krishantering. Företrädare för det brittiska försvarsdepartementet anser att syftet med uppräknigen är att avgränsa EU:s krishantering eftersom EU inte ska genomföra krishanteringsinsatser som konkurrerar med Natos.

4.2 Politiska begränsningar för EU:s krishantering

Eftersom de krishanteringsuppgifter som anges i utkastet till nytt fördrag för EU och i Säkerhetsstrategin kan tolkas på olika sätt har ett sätt att söka definiera de utvecklade Petersbergsuppgifterna varit att diskutera vad EU:s krishantering *inte* innefattar. Det här avsnittet fokuserar därför på gränserna för de utvecklade Petersbergsuppgifterna genom att utifrån intervjuerna undersöka vilken konfliktnivå som är den högsta EU kan tänkas agera på, om det finns insatstyper som kan uteslutas, var gränsen dras mellan krishantering och försvar, om det finns geografiska begränsningar för EU:s agerande samt huruvida EU-insatser kräver mandat från FN:s säkerhetsråd.

4.2.1 Vilken är den högsta konfliktnivå EU kan tänkas agera på?

Även om det teoretiskt går att skilja olika faser av konflikt från varandra kan det vara svårt att göra det i praktiken eftersom konflikter följer olika mönster av eskalering och deeskalering. Vissa konflikter leder aldrig till väpnat våld medan andra gör det upprepade gånger. Vidare kan olika delar av ett land befinna sig i olika konflikt-situationer vid samma tidpunkt. OECD har valt att dela in konflikter i fyra huvud-faser som går in i varandra: undertryckta spänningar, ökande spänningar, öppna konfrontationer och väpnad konflikt respektive sköra övergångs- och postkonflikt-situationer.¹³⁷

Om EU:s olika krishanteringsuppgifter relateras till de här fyra olika faserna av konflikt (se tabell nedan) är det tydligt att EU har ambitionen att agera under samtliga faser. Det bör även tilläggas att många av de instrument som är tillämpliga i låga faser av konflikt främst återfinns utanför ESFP. Ett exempel på hög konfliktnivå är den fredsframtvingande insats EU genomförde under fransk ledning i DR Kongo 2003.

¹³⁷ OECD, "The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict", sid. 86.

	Undertryckta spänningar	Ökande spänningar	Öppna konfrontationer och väpnad konflikt	Sköra övergångs- och postkonflikt- situationer
Stöd till humanitära insatser			×	
Humanitär intervention			×	
Räddningsinsatser			×	
Fredsbevarande insatser	×	×		×
Fredsframtvängande insatser			×	
Konfliktförebyggande insatser	×	×	×	×
Stabiliseringsinsatser efter konflikt				×
Avrustningsinsatser	×	×	×	×
Säkerhetssektorreformer	×	×		×
Militära rådgivnings- och biståndsinsatser	×	×		×
Terrorismbekämpning	×	×	×	×

Inga företrädare för de intervjuade medlemsstaterna vill att EU koncentrerar sina insatser till vissa konfliktfaser framför andra. Istället finns det en tydlig oro för att det som man upplever som det amerikanska synsättet ska få genomslag, nämligen att EU ska koncentrera sig på låg konfliktnivå medan Nato ska agera i högintensiva konflikter. Även om man i Berlin och Paris upplever att britterna har den här synen på europeisk krishantering vill man på det brittiska försvarsdepartementet inte ställa sig bakom en sådan beskrivning. EU ska inte ha som roll att "städa upp efter Nato" säger man på försvarsdepartementet i London. Forskare vid SWP i Berlin menar att EU inte har något strategiskt tänkande när det gäller att fokusera sina kapaciteter och kompetenser på olika typer av konfliktsituationer. EU har inte fattat några strategiska beslut som innebär en specialisering på någon konfliktfas.

Våldsanvändning

Tabellen ovan visar på att EU ska kunna agera i alla konfliktfaser. Frågan är då vad som kan sägas om den högsta konfliktnivån, går det att dra en tydlig gräns för EU:s våldsanvändning?

Den högsta nivå av våldsanvändning som anges i utkastet till fördrag för EU är fredsframtvingande insatser och det är också den högsta nivå som återfinns i de militära krishanteringsscenarier som Headline Task Force utarbetat. Utifrån detta kan det tyckas rimligt att den övre gränsen för insatser inom ESFP går mellan fredsframtvingande insatser och regelrätt krigföring.

Företrädare för Tyskland menar också att den högsta möjliga våldsanvändningen för EU är en fredsframtvingande insats med FN-mandat. Försvarsrådgivare vid den tyske förbundskanslerns kansli betonar att den enda skillnaden mellan krig och fredsframtvingande insatser emellertid är målsättningen, inte medlen. Krig och fredsframtvingande insatser kan innebära samma typ av krigföring även om den lagliga grunden för insatserna är olika. Det betyder enligt förbundskanslerns kansli att allting är möjligt militärt sett för EU. Om EU ska ta förmågan till fredsframtvingande insatser på allvar måste medlemsstaterna ha kapacitet för högintensiv krigföring eftersom förberedelser för fredsframtvingande insatser är att förbereda sig för krig. Däremot kan en fredsframtvingande EU-insats aldrig syfta till att vara en ockuperande styrka enligt förbundskanslerns kansli. Brittiska försvarsdepartementet påtalar också att det måste finnas en acceptans för stort risktagande och dödsfall om EU ska kunna agera på egen hand i en fredsframtvingande insats. Vid EU:s forskningsinstitut ISS i Paris menar man att EU har ett problem med låg vilja att ta risker.

Vid det franska försvarsdepartementet säger man att gränsen för EU:s krishantering *kan* gå mellan fredsframtvingande insatser och krigföring men att gränsen för våldsanvändning inte ska baseras på EU:s fördrag utan på politiska överväganden. På förhand vill företrädare för det franska regeringskansliet inte heller utesluta krigföring. Det brittiska försvarsdepartementet konstaterar dock att det framgår tydligt av EU-fördraget att krigföring inte går att tolka in i ESFP. Forskare vid ISS menar att EU inte har kapacitet att genomföra en konventionell konflikt eftersom EU-länderna saknar den kapacitet som krävs för att föra moderna krig som är acceptabla för västerländska demokratier. Därmed är krigföring uteslutet av kapacitetsskäl menar forskare vid ISS.

Även om företrädare för Frankrike av princip inte vill avgränsa fältet för EU:s agerande och har som målsättning att skapa ett europeiskt försvar, är det osannolikt i nuläget att EU skulle delta i regelrätt krigföring. Dels skulle många medlemsländer inte vilja delta i en sådan insats. Dels väljer sannolikt de länder som är villiga att initiera krig att agera nationellt, i en koalition av länder eller genom den försvarsallians som merparten av EU-länderna ingår i, Nato. Däremot måste EU:s medlemsländer ha kapacitet för krigföring om man ska kunna ta på sig fredsframtvingande insatser.

4.2.2 Kan någon annan typ av insats uteslutas?

De intervjuade företrädarna för både Frankrike och Tyskland deklarerar entydigt att ESFP täcker alla fält av säkerhets- och försvarspolitik och att ingenting kan uteslutas på förhand. Både Tyskland och Frankrike vill ha en europeisk integration och vill inte bestämma begränsningar för denna på förhand. Frankrike vill att EU har full frihet att utveckla ESFP och stärka EU:s försvarsförmåga. Samtidigt menar företrädare för det brittiska försvarsdepartementet att de utvecklade Petersbergsuppgifterna anger gränserna för EU:s krishantering och att vissa typer av insatser enkelt kan uteslutas.

Med dessa principiella inställningar i åtanke finns det dock praktiska begränsningar för EU. Något som tycks utgöra en begränsning för EU är riktigt stora insatser där EU har svårt att agera på egen hand samt insatser under längre tid under våldsam konflikt. Forskare vid ISS menar att EU inte har kapacitet för en insats som kräver tre till fyra snabbinsatsstyrkor under tre till fyra månader. Det franska utrikesdepartementet menar också att EU inte kan genomföra väldigt omfattande uppgifter.

Vid den tyske förbundskanslerns kansli påpekar man att EU inte skulle ha kunnat inleda en insats som den som pågår i Afghanistan, ISAF. Nato har större kapacitet än EU men när Headline Goal 2010 har uppnåtts kommer EU:s förmåga att vara en annan och EU ha fler möjligheter att agera menar man i Berlin. Samma uppfattning finns i Paris där utrikesdepartementet anser att EU har potential att ta på sig stora krishanteringsuppgifter i framtiden. Vid det franska utrikesdepartementet menar man att den stora skillnaden mellan USA och EU är att EU är mindre välutrustat för

vissa saker vilket får konsekvensen att EU:s styrkor måste ta större risker under genomförandet av insatser.

Förebyggande självförsvar

Vid sidan av krigföring, som visserligen inte företrädare för Frankrike vill utesluta inom ramen för ESFP, är det bara ytterligare en typ av insats som de intervjuade anser kan uteslutas för EU:s del och det är förebyggande angrepp, det som på engelska kallas för "pre-emptive strikes".

En stat har enligt FN-stadgans artikel 51 rätt att försvara sig själv mot aggression tills dess att FN:s säkerhetsråd vidtagit nödvändiga åtgärder. En eventuell motattack måste dock vara både omedelbar och proportionerlig i förhållande till vad som krävs för att avvärja hotet.¹³⁸ Så kallat förebyggande självförsvar, som var ett av argumenten för USA:s angrepp mot Irak 2003, är däremot inte erkänt och är en otänkbar insats för EU enligt till exempel Frankrikes försvarsminister.

Jarlsvik och Oredsson påpekar i sin analys av EU:s solidaritetsklausul att EU:s nya fördrag inte uttryckligen utesluter ESFP-insatser mot specifika terroristhot utanför unionen. En sådan insats skulle kunna vara att förhindra spridning av massförstörelsevapen eller att ingripa mot träningsläger för terroristorganisationer. Rent teoretiskt går det således att hävda att offensiva insatser mot terrorism är tänkbara insatser för EU.¹³⁹

Företrädare för det franska försvarsdepartementet menar, i linje med tidigare resonemang, att förebyggande angrepp inte är uteslutet för EU, i alla fall är det teoretiskt möjligt. Återigen poängteras från fransk sida att det är en fråga om politiska överväganden och inte en fördragsfråga. Företrädare för Frankrike anser att förebyggande angrepp kan ske antingen i självförsvar i enlighet med FN-stadgan eller auktoriserat av FN:s säkerhetsråd. I det fall ett sådant angrepp skulle genomföras menar det franska försvarsdepartementet att det med största sannolikhet skulle genomföras

¹³⁸ Norell och Ströberg, sid. 33-34.

¹³⁹ Jarlsvik och Oredsson, sid. 13.

nationellt men de intervjuade i Paris anser inte att Frankrike har någon klar uppfattning på förhand om vilken aktör som skulle vara mest lämplig att agera.

Vid det tyska förbundskanslerkansliet definierar man förebyggande angrepp som våldsanvändning innan någon annan använt våld. För att det skulle vara möjligt krävs det att ett angrepp är omedelbart förestående. Dessutom måste det finnas ett internationellt godkännande för agerandet och det måste finnas en rimlighet i angreppet, en proportionerlighet i förhållande till hotet. Träningsläger för terrorister anser rådgivarna vid förbundskanslerns kansli inte utgöra ett tillräckligt omedelbart hot för att kriterierna ska vara uppfyllda. Ett förebyggande angrepp skulle för tysk del kräva ett mandat av FN:s säkerhetsråd eller en inbjudan från landet ifråga.

Försvarsdepartementet i Storbritannien menar liksom det tyska utrikesdepartementet att det är omöjligt för EU att genomföra förebyggande angrepp eftersom det inte går att tolka in i fördraget. Dessutom är det osannolikt eftersom ett sådant allvarligt hot inte bara skulle beröra EU utan hela världen. Ett globalt terrorishot innebär att USA kommer att vara engagerat och, menar det brittiska försvarsdepartementet, "om det är USA som agerar så är det ju inte EU". Istället är det troligt med agerande unilateralt, med en koalition av stater eller genom Nato.

Det brittiska försvarsdepartementet ser framför sig fler insatser av samma karaktär som den brittisk-amerikanska insatsen i Afghanistan, i syfte att motverka terrorism, dock inte inom ramen för EU:s insatser. Det finns enligt britterna flera potentiella oroshärdar i det de betecknar "ungoverned spaces". Det är tydligt att hotet från terrorism minskat bland annat Storbritanniens acceptans för instabila stater med dålig kontroll över sitt territorium.

Forskare vid Centre for Defence Studies i London menar att det är tänkbart att EU genomför offensiva, förebyggande insatser mot terrorism i framtiden, men att det ligger långt borta. Forskare vid ISS i Paris menar istället att förebyggande angrepp är uteslutet för EU. Förebyggande självförsvar måste ske snabbt och utan förvarning och därför passar det inte multilaterala sammanslutningar.

Både det tyska förbundskanslerkansliet och det tyska utrikesdepartementet påpekar att frågan om förebyggande självförsvar har varit uppe till diskussion i FN och att det kommer att diskuteras igen under 2005. Enligt tyska företrädare är frågan om förebyggande angrepp den viktigaste frågan för USA i FN. Eftersom USA kommer att driva frågan i FN framöver menar de som intervjuats i Berlin att det skulle vara önskvärt med en gemensam EU-position i frågan.

Eftersom merparten av EU:s medlemsstater även är medlemmar i Nato är det enligt min uppfattning mer sannolikt att den här typen av offensiva förebyggande insatser genomförs av försvarsalliansen Nato, av enskilda stormakter eller av tillfälliga koalitioner av stater, snarare än att EU:s medlemsstater skulle förespråka en extensiv tolkning av krishanteringsinsatserna inom ESFP.

4.2.3 Gränsdragning mellan krishantering och försvar

Företrädare för Frankrike och Tyskland påpekar att skiljelinjen mellan krishantering och försvar kommer att bli allt svårare att dra medan företrädare för det brittiska försvarsdepartementet inte ser några sådana svårigheter framöver. Det franska utrikesdepartementet menar att det sker en mycket stor förändring genom användning av ESFP-instrumenten *inom* unionen. Det innebär att man närmar sig frågan om ett gemensamt försvar. Företrädare för utrikesdepartementen i Paris respektive Berlin är också överens om att det långsiktiga målet för ESFP är ett europeiskt försvar. "Vi ska gå i riktning mot 'F' i ESFP" säger man i Berlin, "Vi ser ESFP i ett perspektiv av ett europeiskt försvar i framtiden, det är vår politiska vision" uppger man i Paris. Forskare vid SWP i Berlin menar att Sverige vill att EU ska ha begränsande militära uppgifter men att detta är "en symbolisk policy, det går inte att begränsa".

Det tyska utrikesdepartementet säger att EU ska ha ett försvar på mycket lång sikt och diplomater vid den tyska Nato-delegationen menar att en gemensam försvarspolicy för EU är en logisk utveckling. De intervjuade företrädarna för Tyskland ser en sådan utveckling som slutet på det Nato som finns idag. Därmed kan konstateras att företrädare för Frankrike och Tyskland anser att gränserna mellan krishantering och försvar kommer att bli allt mer otydliga, men också att de anser att en sådan gränsdragning inte heller är eftersträvensvärd.

4.2.4 Krävs mandat från FN:s säkerhetsråd?

Samtliga EU-länder är bundna av FN-stadgan som innebär att ingen stat får göra militära ingripande i ett annat land utan ett klart mandat från FN:s säkerhetsråd. Samtidigt förekommer givetvis brott mot FN-stadgan vilket oroar FN. På FN-sekretariatet menar man att det är mycket illa om den globala normen går mot att det inte krävs ett mandat från FN:s säkerhetsråd för att agera militärt i ett annat land. Det står inte uttryckligen i fördraget eller Säkerhetsstrategin att det krävs ett mandat från FN:s säkerhetsråd för en militär EU-insats. Däremot är det ett krav på nationell nivå för flera EU-länder.

Företrädare för Tyskland understryker att FN-mandat är ett absolut krav för militärt agerande med EU. Tyskland stod visserligen bakom Natos bombningar av Serbien 1999 som saknade FN-mandat men man vill inte se en upprepning av den situationen. Sverige har samma inställning till kravet på FN-mandat som Tyskland men även från svensk sida tillstår man att det kan finnas situationer där detta måste frångås. Försvarsminister Leni Björklund gjorde exempelvis följande uttalande hösten 2004: "Vi i Sverige vill ha ett mandat från FN:s säkerhetsråd. Men det kan finnas undantagssituationer då alla i Sverige tycker att humanitära skäl talar för att man gör en intervention trots att säkerhetsrådet inte givit klartecken."¹⁴⁰

För Storbritannien och Frankrike är inte frågan om FN-mandat lika viktig som för Tyskland. Företrädare för Frankrike anser att ett FN-mandat skulle underlätta, för enkla och effektivisera en insats men att det viktigaste är enighet bland EU:s 25 medlemsländer. Däremot menar både de intervjuade från Storbritannien och Frankrike att det knappast skulle vara möjligt att uppnå enighet bland alla 25 medlemsstater om en militär insats skulle sakna FN-mandat.

Ett FN-mandat är således inte ett formellt krav för militärt agerande av EU i en konfliktsituation. I praktiken är det dock ett krav men ett krav som kan komma att omprövas i händelse av humanitär katastrof.

¹⁴⁰ Dagens Nyheter, "Försvarsministern beredd ingripa utan FN-mandat", 27 november 2004.

4.2.5 Finns geografiska begränsningar?

Krishanteringsinstrumenten inom ESFP har i alla fall hittills varit till för agerande utanför unionens eget territorium. Säkerhetsstrategin slår fast att EU är en global aktör med ett viktigt ansvar för den globala säkerheten. En vanlig missuppfattning är att EU bara kan agera inom en radie av 6000 km från Bryssel. Detta är dock endast den siffra som används i de militära scenarierna som utgångspunkt för planering. Det finns ingen geografisk begränsning för EU:s krishanteringsinsatser.

För FN är det viktigt att de regionala säkerhetsorganisationerna tar ett globalt, och inte endast regionalt, ansvar. I intervjuer med FN-sekretariatet i New York påtalas att det internationella samfundet har fem gånger fler man per yta i Kosovo än vad man har i DR Kongo. Eftersom 80% av världens väpnade konflikter äger rum i Afrika är man angelägen om att EU inte enbart inriktar sig på sitt närområde. Inga av de intervjuade, vare sig EU:s medlemsländer eller krishanteringsorganisationerna, skulle önska en geografisk arbetsfördelning mellan de olika aktörerna.

4.3 Vem agerar?

EU:s medlemsländer är även medlemmar i FN och OSSE och merparten av EU-länderna är dessutom medlemmar i Nato, organisationer som också är centrala aktörer inom civil och militär krishantering. Det finns även andra regionala organisationer engagerade i säkerhetsfrågor såsom Afrikanska unionen (AU), Economic Community of West African States (ECOWAS) och Organization of American States (OAS). Man skulle kunna tänka sig ett slags rollfördelning mellan de olika krishanteringsaktörerna. En sådan specialisering skulle kunna ske på många olika sätt, genom att en aktör exempelvis specialiserar sig på en viss typ av insats, vissa typer av civila eller militära kapaciteter, olika skeden av konflikt eller olika regioner i världen. Med något slags fokusering skulle de olika aktörerna bland annat kunna utveckla sina komparativa fördelar och göra mer riktade investeringar i materiel och utbildning.

De intervjuade företrädarna för medlemsländer samt FN, Nato och OSSE är överens om att en fördelning av uppgifter mellan de olika aktörerna skulle kunna vara kostnadseffektivt och till och med önskvärt ur ett rent militärt perspektiv. Men det finns inget politiskt intresse av en sådan specialisering och därför kommer man inte att på förhand kunna avgöra vilken aktör som ska agera. Företrädare för Frankrike och Tyskland motsätter sig det som de upplever är USA:s uppfattning, nämligen att Nato ska genomföra insatser i svåra säkerhetslägen medan EU ska inriktas på civila insatser och fredsbevarande insatser i en mindre fientlig miljö. Man vill inte heller att USA genomför ett krig varpå Nato tar över insatsen och därefter lämnar över till EU. Dels för att EU inte vill begränsas till låg konfliktnivå, dels för att återuppbyggnadsinsatser är kopplade till hur själva kriget genomförts.

Detta tryck från amerikansk håll som företrädare för Frankrike och Tyskland upplever, innebär att oviljan hos dessa medlemsländer att betona särskilda typer av insatser framför andra förstärks. Vid det franska utrikesdepartementet menar man att uttalade preferenser för EU skulle kunna begränsa EU:s tillväxtmöjligheter. Eftersom EU är den enda krishanteringsaktör som har hela skalan av politikområden och krishanteringsinstrument är det viktigt att EU också agerar utmed hela skalan. Sär-

skilt betonas inom det franska regeringskansliet att det inte bara är Nato som ska klara av högintensiv krigföring.

4.3.1 Fyra krishanteringsaktörer

För EU:s medlemsländer¹⁴¹ finns i huvudsak fyra multinationella fora att välja bland för genomförande av krishanteringsinsatser. Det är EU, FN, Nato/PFF och OSSE. Dessutom finns alternativet att agera i tillfälliga koalitioner och de större staterna kan även genomföra insatser på egen hand. Utifrån de intervjuer som genomförts med tjänstemän vid FN, Nato, OSSE samt företrädare för medlemsländerna Storbritannien, Tyskland och Frankrike följer nedan en redovisning av hur respektive krishanteringsorganisation ser på den egna organisationen i förhållande till EU.

- **Förenta nationerna**

EU:s och FN:s erfarenheter av samarbete i insatsen Artemis 2003 har lett till att samarbetet mellan EU och FN har fördjupats. Fyra prioriterade områden har identifierats för det fortsatta samarbetet: planering, utbildning, samverkan och utbyte av erfarenheter, dessutom finns en gemensam mekanism för konsultationer mellan EU och FN. Enligt Sveriges representation vid FN i New York har den inledande entusiasmen över samarbetet falnat något. Samarbetet har stött på praktiska problem såsom svårigheter att utbyta information på grund av sekretessbestämmelser. Dessutom är insynen i de fyra arbetsgrupperna låg, rapporteringen sker till en styrgrupp som träffas två gånger per år. På FN-sekretariatet understryker man att samverkan mellan EU och FN befinner sig på ett ytterst tidigt stadium och att tänkandet inom FN inte har kommit långt. Däremot känner FN trycket av EU:s växande ambitioner på krishanteringsområdet och man förväntar sig att samarbetet kommer att utvecklas genom konkreta fältinsatser.

En senior tjänsteman vid FN-sekretariatet menar att FN:s styrka är uthålligheten medan EU:s styrka än snabbinsatsförmågan. En annan fördel med FN jämfört med de regionala sammanslutningarna av stater är enligt FN-sekretariatet att FN är en global organisation, "FN:s agerande får inte blandas ihop med västvärldens insatser vilka har särskilda strategiska syften" säger man vid Office of Operations. Ytterligare

¹⁴¹ Med undantag för Cypern och Malta som inte är medlemmar i PFF.

en styrka hos FN som krishanteringsorganisation är enligt de intervjuade i New York att FN-insatser i grunden alltid är multifunktionella. FN:s insatser har en civil ledning som leder insatsens alla delar, militära, civila såväl som humanitära. FN har på liknande sätt som EU en stor bredd av verksamhetsområden.

Ur FN-sekretariatets synvinkel är en fördel med EU att unionen har unikt stora resurser på en lång rad politikområden vilket ingen annan internationell sammanlutning har. I jämförelse med FN finns också en homogenitet inom EU som saknas bland FN:s 191 medlemsländer. När det gäller polisinsatser menar Civilian Police Division på FN-sekretariatet att EU har en komparativ fördel eftersom samtliga poliser från EU-länderna har erfarenhet av rättssamhällen och har kunskap om de mänskliga rättigheterna. Om den politiska viljan finns inom EU skulle unionen kunna gå om FN och bli ledande på polisinsatser inom två år.

De intervjuade tjänstemännen vid FN-sekretariatet är angelägna om att EU-länderna även bidrar till insatser under FN:s befäl och inte enbart bidrar till de krishanteringsinsatser EU utför på FN:s begäran men under EU-flagg. Anledningen är att man anser att FN:s betydelse kommer att utarmas om inte organisationen är operativ. För FN är det således inte enbart av betydelse att en viss situation löses, utan det har även stor betydelse för organisationens överlevnad att FN:s blå baskrar syns i insatsområdet.

Enligt Force Generation Service på FN-sekretariatet i New York bidrar EU-länderna knappast någonting till FN-styrkorna. Sverige, Finland och Irland är de enda tre EU-länderna med trupp i Afrika och de står för små bidrag i jämförelse med vad andra delar av världen bidrar med. Vid det franska utrikesdepartementet påtalar man att Frankrike inte har gett stora bidrag till FN:s militära insatser historiskt sett. Ett tillfälligt uppsving för fransk medverkan skedde under 1990-talet med insatser i Kambodja och det forna Jugoslavien. Vid utrikesdepartementet i Paris har man uppfattat en viss besvikelse från FN på européerna och en oro för att EU-länderna hellre vill delta i ESFP-insatser med FN-mandat än med blå baskrar. Anledningen till många EU-länders bristande intresse för att delta i militära insatser under FN:s befäl anser man vara de problem som fanns med FN:s insatser under krigen i det forna

Jugoslavien. Fransk militär känner sig säkrare med en insats som leds av EU, Nato eller nationellt i jämförelse med insatser där FN för befäl.

Vid FN-sekretariatet uppfattar man att EU-länderna inte vill vara under FN-kommando utifrån de strukturella svagheter som finns i FN-organisationen när det gäller ledningsförmåga. Medlemsländerna har dessutom dålig insyn i styrkegenereringsprocessen vilket FN motiverar med effektivitetsskäl. För svensk del har man mindre insyn i processen i FN än vad man har i Nato där man inte är medlem. Dessutom uppfattar FN att EU-länderna endast vill sätta in styrkor där nationella intressen finns.

I "An Agenda for Peace" som skrevs av FN:s dåvarande generalsekreterare 1992 uppmuntras regionala organisationer att ta ett större ansvar för den globala krishanteringen. Utifrån de intervjuer som genomförts med FN-sekretariatet står det dock klart att tänkandet kring regionala sammanslutningar och hur FN ska ställa sig till dem ännu är i sin linda.

Vid FN:s Best Practices Unit menar man att de regionala krishanteringsaktörerna utgör "pillars of global action" och att framväxten av regionala säkerhetsorganisationer, till vilka man räknar EU, förändrat karaktären på internationell politik. Farhågor finns dock att regionala organisationer som söker sina roller och som har behov av att synas skulle kunna undergräva det kollektiva agerandet som har sin grund i FN:s säkerhetsråds resolutioner. Vid FN-sekretariatet menar man att det är oundvikligt att den globala organisationen FN ställs mot de regionala aktörerna och att den direkta effekten blir färre blå baskrar. Man betonar att regionala säkerhetsorganisationer inte kan ta över det säkerhetsansvar som FN har. Vid Office of Operations har man intrycket att EU vill applicera den så kallade subsidiaritetsprincipen även på konflikthantering. Att exempelvis Afrika ska ta hand om Afrika är dock direkt olämpligt enligt FN-sekretariatet. Om säkerhetsfrågorna enbart hanteras på regional nivå utan inblandning av FN finns en risk att större stater utövar otillbörlig makt över mindre stater.

Sammantaget konstaterar tjänstemännen vid FN-sekretariatet att det finns viss konkurrens mellan FN och EU. Eftersom båda aktörerna har ett brett förhållningssätt till krishantering blir det en konkurrens om resurser. En utveckling där EU enbart genomför krishanteringsinsatser på egen hand med stöd av en resolution från FN:s säkerhetsråd ställer man sig tveksam till eftersom man vill att EU-länderna bidrar till FN-insatser. Vid den svenska FN-representationen i New York uppfattar man att FN har enorma förväntningar på vad EU ska åstadkomma inom krishantering.

- **Nato**

EU och Nato beslutade sig 2001 för att samarbeta i säkerhetsfrågor. Viktiga steg har varit "NATO-EU Declaration on ESDP" som banade väg för Berlin plus-arrangemangen 2003 som utgör grunden för det praktiska krishanteringssamarbetet mellan de båda aktörerna. EU och Nato har också uttalat att de vill samverka i bekämpning av terrorism och mot spridning av massförstörelsevapen.¹⁴² EU:s krishantering är beroende av samarbetet med Nato eftersom EU behöver tillgång till vissa Nato-resurser, däribland förmågor för operativ planering. Enligt svenska diplomater vid Sveriges delegation vid Nato går samarbetet mellan EU och Nato trögt. En högt uppsatt diplomat vid den amerikanska Nato-representationen menar att relationen mellan EU och Nato är en "great worry" och att relationen måste utvecklas vidare.

Nato har i över fyrtio år ägnat sig åt kollektivt försvar och sedan 15 år tillbaka även åt krishantering. Nato har identifierat sex olika typer av fredsfrämjande insatser som man kan tänka sig att genomföra: konfliktförebyggande insatser, fredsbevarande insatser, fredsbyggande insatser, fredsskapande insatser, fredsframtvängande insatser samt humanitära insatser.¹⁴³ Nato genomförde sin första fredsfrämjande insats i Bosnien på 1990-talet.

Frankrike, Tyskland och Storbritannien är medlemmar i både EU och Nato. När de själva under intervjuerna uppger fördelar med Nato i jämförelse med EU nämns främst vissa kapaciteter samt Natos kommandostruktur. Nato har exempelvis för-

¹⁴² "8. The NATO-EU Strategic Partnership", Natos hemsida 041005.

¹⁴³ Försvarsmakten, Annex A, sid. 7.

måga till övervakning av mark och luftrum som EU saknar. Natos roll är unik när det gäller utvecklingen av samverkansförmåga vilket krävs för genomförande av multinationella insatser. Atlantpaktens förmåga till styrkegenerering och förmåga att leda stora insatser om 5-6 divisioner nämns också som Natos unika styrka.

Vid den tyske förbundskanslerns kansli anser man även att Nato är bättre när det gäller att föra försvarsmakterna i Öst- och Centraleuropa närmare de västorienterade försvarsmakterna genom deltagande i Partnerskap för fred, medlemskapsprogram och övningar. Vid det tyska utrikesdepartementet menar man att Nato har större uthållighet och ett högre risktagande än vad EU har. Dessutom har Nato tillgång till USA:s resurser. Företrädare för Tyskland och Frankrike påpekar att skillnaden mellan Natos och EU:s kapaciteter är USA:s kapaciteter eftersom medlemskapen i de båda till största delen är överlappande. Vid det franska försvarsdepartementet ser man främst en enda fördel med Natos deltagande i krishantering och det är att behålla USA engagerat.

Fördelen med EU i jämförelse med Nato anser man vid det tyska utrikesdepartementet vara att EU har förmåga att agera på alla nivåer av konflikt. Annat som påtalas som EU:s styrka i jämförelse med Nato är just unionens bredd av krishanteringsinstrument och möjligheter att agera även inom andra politikområden för att påverka en situation i världen.

Det finns ingen uttalad fördelning av krishanteringsuppgifter mellan Nato och EU och ingen önskan om det finns hos de företrädare för medlemsländer som intervjuats. Ett intryck är dock att EU:s duplicering av den militära förmåga som finns inom Nato generellt ses positivt medan företrädare för Tyskland och Frankrike ställer sig skeptiska till Natos ambitioner att utveckla sin förmåga till civila insatser. Samtidigt som man motsätter sig en uppdelning av uppgifter mellan aktörerna menar man från tyskt håll att det inte finns någon poäng med att utveckla samarbetena åt samma håll syftande på Natos ambitioner att bredda sina krishanteringsinstrument.

Rådgivarna vid förbundskanslerns kansli konstaterar att Nato och EU blir allt mer överlappande och att medlemsländerna måste ställa sig frågan vart de vill styra sina resurser. Den tyska bedömningen är att framtiden ligger mer hos EU än hos Nato eftersom EU har ett brett strategiskt förhållningssätt till fred och stabilitet. Försvarsrådgivarna påpekar att "vi kommer inte att upplösa Nato under de kommande 20 åren". Däremot vill man att Nato utvecklas mot att bli mer fokuserat på materiel och att organisationen främst ägnar sig åt militär samverkan samt den transatlantiska dialogen.

Vid det brittiska försvarsdepartementet betonar man noga att EU ska utveckla kris-
hanteringskapaciteter som kompletterar Nato men som inte får konkurrera med Nato. Nato ska ägna sig åt kollektivt försvar och viss krishantering samt utgöra nyckelorganisation för utveckling av militära standarder. Vid det tyska förbundskanslerkansliet menar man att EU kommer att bidra till internationell krishantering medan Nato *kan* komma att bidra eftersom Natos främsta uppgift är det kollektiva försvaret. Det understryks att försvarsuppgiften är den främsta för Nato och där konkurrerar man inte med EU idag.

Diplomater vid USA:s Nato-representation upplever att Frankrike, Tyskland och Belgien inte vill att Natos verksamhet växer. Dessutom menar man att Tyskland slutat att vara starkt engagerat i Nato. Diplomaterna uttrycker en tveksamhet över Europas engagemang för Nato medan man hävdar att USA har ett nationellt intresse av en stark Atlantpakt.

Både i Berlin och vid den tyska Nato-representationen i Bryssel ser man utvecklingen av ett gemensamt försvar inom EU som en logisk utveckling. Med ett sådant europeiskt försvarssamarbete ställer de intervjuade sig frågan vad Natos funktion blir. Vid den tyska Nato-representationen ser man framför sig ett nytt Washington-avtal mellan Europas förenta stater, USA och övriga Nato-medlemmar. Vid Natos sekretariat påpekar man att det vore ett problem för Nato om den transatlantiska länken återupplivas bilateralt mellan EU och USA eftersom det riskerar att göra Nato överflödigt. Om ett drygt decennium är det tänkbart, menar man från tysk sida, att Nato snarare utgör en plattform för dialog och utveckling av samverkansförmåga. De

intervjuade företrädarna för Tyskland tror att USA uppfattar utvecklingen på samma sätt och att det är därför amerikanerna är oroade över ESFP.

- **OSSE**

OSSE har sina rötter i 1970-talet då CSCE, Conference on Security and Cooperation in Europe, skapades som ett multinationellt forum för dialog mellan öst och väst. CSCE utgjordes i första hand av en serie möten. Sedan arbetet blivit mer strukturerat under början av 1990-talet med ett sekretariat, institutioner och insatser ändrades namnet 1994 till OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe, OSSE på svenska. Organisationen har 55 medlemsländer.

OSSE är ett instrument för tidig varning, konfliktförebyggande insatser, krishantering och återuppbyggnad efter konflikt. Centralt för OSSE är att skapa säkerhet och bidra till ökat förtroende mellan sina medlemsländer. Det görs bland annat genom utbyte av information om försvarsplanering och innehav av vapen samt möjligheter för OSSE att genomföra inspektioner i medlemsländerna. Andra exempel på uppgifter för OSSE är demokratistöd, observatörsinsatser exempelvis för skydd av minoritetsgrupper, valövervakning, stöd till institutioner för genomförande av val och stärkande av de mänskliga rättigheterna, stöd till utveckling av icke-statliga organisationer samt utbildning av journalister och valövervakare. OSSE har även genomfört ett flertal fältmissioner, den första större insatsen inleddes i Bosnien 1995.

EU har under 2004 genomfört en utvärdering av sina relationer till OSSE och kommit fram till att det praktiska samarbetet ska intensifieras.¹⁴⁴ Enligt tjänstemän vid OSSE står EU-länderna för 70% av OSSE:s budget. Vid det franska utrikesdepartementet menar man att det franska intresset var stort för OSSE när organisationen började utveckla en krishanteringskapacitet för 15 år sedan. Intresset har dock mattats av eftersom förväntningarna inte infriats. Forskare på det tyska säkerhetspolitiska institutet SWP anser att EU-länderna knappast kommer att öka resurserna till OSSE. Det finns ett så stort politiskt intresse inom EU av att genomföra krishanteringsinsatser under EU-flagg att OSSE inte kommer att vara en prioritet framöver.

¹⁴⁴ Europeiska unionens råd, "Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP), 16062/04, 13 december 2004, sid. 10.

Den stora skillnaden mellan OSSE och de andra krishanteringsaktörerna EU, FN och Nato är dels en geografisk begränsning, dels en begränsning när det gäller militär krishantering. Geografiskt sett är insatser av OSSE begränsade till agerande i de egna medlemsländerna, OSSE har således inga ambitioner att ha en global räckvidd. OSSE har militära observatörer i Moldavien och Georgien men OSSE saknar både mandat och strukturer för att kunna leda militära fredsfrämjande insatser. Det innebär att OSSE:s möjligheter att agera på höga konfliktnivåer är starkt begränsade. Under 2003 tillsattes en arbetsgrupp inom OSSE som skulle definiera OSSE:s roll i fredsbevarande insatser men man kunde inte enas, främst beroende på Ryssland. Företrädare för OSSE-sekretariatet påpekar även att OSSE inte ägnar sig åt humanitära insatser eller civil beredskapsplanering.

Tjänstemän vid OSSE-sekretariatet i Wien ser det som en av organisationens fördelar att man inte genomför militära insatser eller insatser som är tvingande för det aktuella landet. Att OSSE endast agerar med det aktuella landets samtycke anser man ge OSSE en legitimitet som andra aktörer kan sakna. OSSE har med sina 55 medlemsländer en geografi som är snarlik Partnerskap för fred där 46 länder ingår. Många av de insatser som görs inom ramen för PFF liknar också de säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder som OSSE genomför. Vid OSSE:s sekretariat konstaterar man att även EU visar intresse för insatser i Centralasien och Kaukasus.

Vid sekretariatet i Wien uppfattar man att OSSE framför allt skulle kunna ha en koordinerande roll i framtiden. OSSE skulle kunna fungera som samordnare mellan olika fredsfrämjande insatser, exempelvis anser man att en sådan koordinering saknas mellan UNMIK och KFOR i Kosovo. Med ett flertal organisationer engagerade i utvecklingen i Centralasien och Kaukasus ser man även en roll för OSSE som koordinator mellan Nato, FN:s utvecklingsprogram UNDP, OSSE:s egna insatser och i framtiden potentiellt även EU.

4.3.2 Valet av krishanteringsaktör

Det finns en tydlig duplicering av förmågor mellan EU, FN, Nato och OSSE när det gäller de krishanteringsuppgifter som beskrivs i kapitel 3. Som redovisats ovan tycks

det inte finnas något intresse hos de länder som intervjuats och som är medlemmar i samtliga fyra internationella organ att på förhand dela upp krishanteringsuppgifterna mellan de olika aktörerna. En fråga som kvarstår är emellertid vad som i en specifik situation avgör valet av aktör enligt de intervjuade företrädarna för Frankrike, Tyskland och Storbritannien.

Det som avgör valet av aktör i en konkret situation bestäms i första hand av vilken typ av insats som krävs och huruvida den omfattar civila, militära, ekonomiska eller diplomatiska medel enligt den tyske förbundskanslerns kansli. Krävs exempelvis en kombination av militära och civila insatser är inte Nato rätt organisation, i alla fall inte för ensamt agerande. I övrigt betonar de intervjuade att valet av aktör måste ske från fall till fall och att valet kommer att handla om det politiska intresset för den aktuella situationen.

Eftersom OSSE inte genomför militära fredsfrämjande insatser hamnar organisationen oftast vid sidan av när val av krishanteringsaktör diskuteras. Istället ligger fokus på EU, FN, Nato samt tillfälliga koalitioner. Företrädare för försvarsdepartementet i Storbritannien understryker att internationella militära insatser i praktiken alltid genomförs av tillfälliga koalitioner, även om de genomförs under en organisation. Britterna betonar att militärt agerande alltid är mest effektivt i form av partnerskap, allianser och koalitioner. På det brittiska försvarsdepartementet tror man på amerikanskt ledarskap för storskaliga interventioner, antingen i samverkan med tillfälliga koalitioner eller med Nato.

På frågan om något kan sägas om när Nato respektive EU kommer att agera i en konfliktsituation svarar företrädarna för de intervjuade länderna som är medlemmar i båda, olika. Försvarsdepartementet i London menar att det är en enkel fråga, om Nato vill vara militärt engagerat, då tar EU ett steg tillbaka. I det fall Nato inte vill agera måste EU först undersöka om det är en lämplig insats för unionen. Avgörande för EU:s bedömning är bland annat storleken på insatsen, överstiger behovet av soldater 3000 kan inte EU åta sig uppdraget ensamt. "Vi måste komma ihåg den övergripande målsättningen med ESFP," säger man vid det brittiska försvarsdeparte-

mentet, "vilket är att möjliggöra för EU att agera tillsammans när Nato inte vill agera".

I motsats till detta säger den tyske förbundskanslerns kansli att denna princip om "Nato first" helt tillhör det förgångna. Natos rätt att först säga ja eller nej handlar enbart om det kollektiva försvaret, inte om krishantering. Sett till konflikters karaktär idag har EU mer att ge än Nato enligt de tyska företrädarna, vilket innebär att Nato knappast är förstahandsvalet i många situationer. Under det närmaste decenniet ser försvarsrådgivarna vid förbundskanslerns kansli snarare att det kommer bli "EU first" sett till att EU kan kombinera fler instrument än någon annan multinationell aktör. Forskare vid det tyska forskningsinstitutet SWP uttrycker det som att "Nato gör det ESFP inte gör". Enligt förbundskanslerns kansli pågår det ingen diskussion i Tyskland om att bredda Natos användningsområde, få i Tyskland talar om Natos utveckling över huvudtaget.

För både Frankrike och Tyskland avgörs valet mellan EU och Nato inför en insats, enligt de intervjuade, av huruvida USA tänker delta med styrkor eller inte. Om man vill ha amerikanska bidrag är Nato den naturliga organisationen. Om USA däremot inte tänker agera medan EU:s medlemsländer vill ha en insats är det EU som agerar. Den här uppfattningen tycks befast inom de tyska och franska regeringskanslierna.

Enligt de intervjuade är EU förstahandsvalet för Tyskland i krishantering. De tyska försvarsrådgivarna kan dock inte föreställa sig EU-insatser med stöd av USA under de kommande åren. Om man vill inleda en insats tillsammans med USA blir det därför svårt utan Nato. På så sätt ser man Nato som ett paraply för militär samverkan mellan USA och EU.

4.4 Tänkbara politiska prioriteringar för EU:s krishantering

Som framgått i den här studien önskar de intervjuade medlemsstaterna inte att EU specialiserar sig eller begränsar sig till vissa typer av insatser, konfliktfaser eller regioner. Däremot går det att skönja vissa funktioner där EU skulle kunna tillföra ett mervärde och som därför skulle kunna bli till prioriteringar för EU i det praktiska krishanteringsarbetet.

4.4.1 Typer av insatser

- **Brobyggande snabbinsatsförmåga**

Företrädare för Frankrike uppfattar EU-insatsen Artemis som genomfördes under fransk ledning i DR Kongo 2003 som en "typisk EU-insats". Vid det tyska utrikesdepartementet håller man med om att en brobyggande snabbinsats av Artemis-modell kan komma att bli typisk för EU. Däremot anser man inte att Artemis i sig är en idealisk EU-insats eftersom det var en nationell fransk insats som EU tog över i ett senare skede. Så vill man inte att framtida militära EU-insatser planeras.

Grundtanken med EU:s snabbinsatsstyrkor som nu utvecklas har varit att skapa en uttryckningsstyrka som kan stabilisera en region i väntan på FN vars styrkegenerering tar tid. Det franska försvarsdepartementet menar dock att konceptet har utvecklats och att snabbinsatsstyrkorna inte enbart ska användas i brobyggande syfte inför en FN-insats utan även kunna användas för mer traditionella insatser under befäl av EU, FN eller Nato. Företrädare för det franska regeringskansliet ser gärna tidsbegränsade snabbinsatser som typiska exempel på EU-insatser i framtiden. EU skulle då omedelbart skicka trupp på plats, styrkan skulle stanna i 1-2 månader och därefter skulle snabbinsatsstyrkan lämna insatsområdet. Från franskt håll ser man denna "Artemis-modell" som ett brittiskt sätt att agera som fransk militär länge avundats.

Vid FN:s högkvarter i New York säger man att man är medveten om att EU gärna vill utföra brobyggande insatser. Fördelen med snabbinsatskonceptet är enligt FN att det är där EU är som mest globalt i sitt tänkande. FN-tjänstemän menar att det är det bästa bidrag som man tror sig kunna få från EU. Däremot är man inte helt nöjd, man

uppfattar EU:s intresse för snabbinsatsstyrkor som att EU inte vill bidra i ett insatsområde i mer än 3-4 månader. Detta vill man jämföra med det decennium som det internationella samfundet varit närvarande i Bosnien efter avslutat krig. Om EU utvecklar en särskilt god förmåga att vara snabbt på plats i ett krisområde uppskattar FN det, men man vill att EU även bidrar efter det initiala skedet av en insats.

- **Civil-militär samverkan**

Det finns en enighet bland de intervjuade medlemsstaterna att civil-militär samverkan och komplexa insatser med både militära och civila instrument borde vara EU:s främsta komparativa fördel. EU har emellertid inte utvecklat förmågan till civil-militär samverkan tillräckligt för att detta, enligt de intervjuade, ska kunna betraktas som en existerande komparativ fördel. Det tyska utrikesdepartementet konstaterar att den civil-militära samordningen utgör ett stort problem för EU, men att problem på det här området å andra sidan finns hos alla internationella aktörer.

Företrädare för FN-sekretariatet poängterar att politiska, ekonomiska och militära insatser behövs samtidigt och att övergången mellan militära och civila insatser utgör ett problem. Man menar också att det finns en obalans mellan militär och civil kris-
hanteringsförmåga i världen där de militära insatserna tenderar att dominera alltför kraftigt. Eftersom det finns ett behov av ökade civila insatser stöder FN EU:s ambition att kombinera militär och civil krishantering. Konflikter äger idag främst rum i politiskt svaga stater och hälften av alla väpnade konflikter återfaller till våld inom ett decennium. För att undvika detta behövs ekonomisk tillväxt, stärkande av demokrati och rättsstat samt inte minst demobilisering och återanpassning av tidigare stridande. Här hoppas FN-sekretariatet att EU kan spela en allt större roll.

Vid det brittiska försvarsdepartementet understryker man att EU har ett register som ingen annan aktör har. EU har bland annat ekonomiska verktyg och handels- och biståndspolitik som en organisation som Nato saknar. EU:s bredd innebär enligt de brittiska företrädarna att civil-militär samverkan borde vara EU:s styrka, dessutom är det ett område där unionen kan tillföra ett mervärde utan att konkurrera med Nato. Det franska försvarsdepartementet menar att EU behöver utveckla både sina civila och militära kapaciteter och att det inte finns någon rangordning mellan de olika

bristerna. EU måste också utveckla samspelet mellan olika instrument inom unionen, exempelvis mellan EU-kommissionen och Rådet. Det tyska utrikesdepartementet påpekar att den största utmaningen för EU inom krishantering är att utveckla samordningen mellan militära och civila insatser. EU måste ha förmåga att skapa en smidig övergång mellan militära stabiliseringsinsatser efter en konflikt och fortsatta, främst civila, insatser.

- **Små kvalificerade enheter**

Det deklarerats både i Säkerhetsstrategin och i EU:s nya fördrag att EU:s krishanteringsinsatser ska stödja FN. Från andra delar av världen såsom Pakistan, Bangladesh och Indien får FN stora truppbidrag. Det man efterfrågar från Europa är därför små kvalificerade militära enheter snarare än stora mängder soldater. Bland de typer av specialistfunktioner där FN gärna ser bidrag från EU nämns amfibieenheter, högkvarterfunktion och snabbinsatsförmåga. Vidare behöver FN den specialistkompetens som krävs för att kunna inleda en insats med stora styrkor såsom minröjning, transporter, samband, sjukvård, NBC-skydd och infrastruktur. Vid Sveriges representation vid FN påtalas att även bidrag från länder som har gedigen erfarenhet av att genomföra fredsfrämjande insatser kan ses som en typ av specialistbidrag.

4.4.2 Faser av konflikt

- **Stabiliseringsinsatser efter konflikt**

Tjänstemän vid FN:s sekretariat menar att de viktigaste krishanteringskapaciteterna är förmågan till stabiliseringsinsatser efter en väpnad konflikt, men det är också här kapacitetsbristen är som störst i världen. Både forskare vid EU:s institut för säkerhetsstudier och tjänstemän vid FN-sekretariatet menar att EU skulle kunna ha mycket att tillföra i just denna fas av konflikt. Inte minst är betydelsen av samordning mellan civila och militära insatser stort i övergången från våldsam konflikt till en hållbar fred. Även säkerhetssektorreformer som är en typ av insats som bland annat behövs efter en konflikt nämns vid FN-sekretariatet som en önskvärd specialisering för EU.

4.4.3 Insatsområden

- **Närområdet**

I slutrapporten från konventets arbetsgrupp för försvarsfrågor konstateras att "den naturliga prioriteringen för EU vid krishanteringsinsatser utanför unionen ligger relativt nära dess yttre gränser"¹⁴⁵. Däremot är det så, vilket har konstaterats tidigare, att det inte finns några uttalade eller formella geografiska gränser för unionens agerande inom ESFP.

Europas närområde ses av de intervjuade medlemsstaterna som ett naturligt insatsområde för EU. I den så kallade Barcelonareporten om implementeringen av Säkerhetsstrategin påpekas att EU har ett särskilt ansvar för sina grannländer och att den europeiska befolkningen känner ett större moraliskt ansvar för exempelvis länderna på Balkan än platser som är mer geografiskt avlägsna.¹⁴⁶

Under intervjuerna med företrädare för Frankrike, Storbritannien och Tyskland påpekas det också att betydelsen av stabilitet i Moldavien och Kaukasus har ökat i och med att EU har utvidgats österut. Inte minst förväntar sig bland annat företrädare för försvarsdepartementet i London att de nya medlemsländerna kommer att ha ett särskilt intresse för att EU genomför insatser i Centralasien och Kaukasus snarare än i Afrika.

- **Afrika**

EU har på senare tid fokuserat mycket på Afrika och bidrar bland annat till att bygga upp den Afrikanska unionens egen krishanteringsförmåga. Afrika är också den del av världen som är mest drabbad av väpnade konflikter idag. Inga av de intervjuade medlemsländerna vill dock utpeka Afrika som huvudarena för unionens krishantering. De intervjuade vill över huvudtaget inte ge intrycket att de tycker att EU ska specialisera sig på vissa delar av världen eller att EU har ett särskilt ansvar eller intresse för specifika regioner. Med detta sagt, menar dock det tyska utrikesdeparte-

¹⁴⁵ Europeiska konventet, "Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor", CONV 461/02, 16 december 2002.

¹⁴⁶ "A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities", 15 september 2004, sid. 7.

mentet att det är mest troligt att EU agerar i Europas närhet samt i Afrika. Företrädare för det brittiska utrikesdepartementet är också ovilliga att tala om en geografisk rollfördelning mellan olika krishanteringsaktörer men säger samtidigt att Afrika är ett troligt insatsområde för EU eftersom det är mindre troligt att Nato vill agera där.

Flera länder i EU är forna kolonialstater. Exempelvis Frankrike, Storbritannien och Portugal har därför särskilda band till flera länder i bland annat Afrika. I Barcelona-rapporten som handlar om implementeringen av Säkerhetsstrategin konstateras att det finns historiska och mänskliga band mellan forna kolonialstater och tidigare kolonier. Denna särskilda relation betyder dock inte alltid att nationellt agerande av den forna kolonialstaten är det mest lämpliga, utan det kan vara bättre med nationella insatser inom en EU-ram.¹⁴⁷ Enligt forskare vid ISS innebär dock det koloniala arvet att vissa EU-länder snarare kommer att agera nationellt i Afrika än att det kommer att påverka EU:s val av insatsområden.

EU har en roll att spela i Afrika menar man på franskt håll, även om ESFP:s verksamhetsfält inte får begränsas till denna världsdel. Dels har Europa särskilda historiska band till Afrika, dels är insatser ofta kopplade till humanitär hjälp vilket innebär att EU har instrument som passar bättre än Natos. Företrädare för Frankrike menar dock att man inte har några geografiska preferenser för EU:s krishantering.

FN är givetvis en global organisation, medan både EU och Nato är regionala sammanslutningar med globala ambitioner. OSSE kan däremot enbart genomföra insatser i sina medlemsländer. Dessutom kräver en insats av OSSE godkännande från det land insatsen ska genomföras i. Vid FN uttrycks en oro för att synen på säkerhet regionaliseras allt mer och att de regionala säkerhetsorganisationerna ser för mycket "inåt". Tjänstemännen vid FN-sekretariatet vill inte att de olika aktörerna på förhand deklarerar att vissa delar av världen inte är aktuella för deras insatser.

¹⁴⁷ Ibid.

5. Sammanfattande slutsatser

Det är tydligt att EU vill använda både civila och militära instrument för att hantera konflikter under alla faser, från situationer med spänningar i samhället till väpnad konflikt. Det breda begreppet konfliktförebyggande insatser samt de säkerhetssektorreformer som anges i Säkerhetsstrategin, visar på att EU:s ambitioner sträcker sig längre än till ren krishantering, det vill säga hantering av de mer akuta situationerna. Vidare anger insatser med stridande förband för att återupprätta fred att EU är berett att använda våld i fredsskapande syfte.

Generellt sett uppfattar jag uppräknningen av krishanteringsuppgifter i EU:s nya fördrag som dåligt strukturerad, listan är antingen alltför utförlig eller inte tillräckligt detaljerad. En bättre väg kunde ha varit att antingen hålla sig till en övergripande beskrivning av att EU ska genomföra insatser för att förebygga och hantera väpnade konflikter samt bidra till internationell fred och säkerhet eller att göra en betydligt mer heltäckande katalog över civila och militära uppgifter. Otydligheten i det nya fördraget ger nödvändigt politiskt manöverutrymme men underlättar inte planering för framtida insatser.

Många av de utvalda begreppen utesluter de civila uppgifterna trots att det finns begrepp som omfattar både den civila och militära sidan av en krishanteringsuppgift. Exempel på detta är valet att nämna avrustning, i praktiken avväpning, men inte övriga nära sammanlänkade insatser, valet av militära rådgivnings- och biståndsinsatser istället för rambegreppet säkerhetssektorreformer och betoningen av insatser med stridande förband efter konflikt istället för alla de instrument som krävs för stabiliseringsinsatser efter konflikt. Dessutom går begreppen in i varandra, och vissa uppgifter utgör underkategorier till andra.

Företrädare för Tyskland påpekar att många av krishanteringsuppgifterna är svårtydda. Både vid det franska och vid det tyska regeringskansliet menar man dock att det inte är relevant att fråga sig om en viss insats faller inom ramen för de utvecklade Petersbergsuppgifterna eller inte. Det beslutas genom politiska överväganden, inte genom tolkningar av fördraget. Företrädare för det brittiska försvarsdepartementet

har istället inställningen att fördraget tydligt anger gränserna för europeisk krishantering. Eftersom uppräkningsen av uppgifter dock kan tolkas på många sätt är det svårt att använda fördragstexten på det sättet.

Det finns vissa skillnader mellan skrivningarna i EU:s nya fördrag och i Säkerhetsstrategin. I fördragets artikel III-309 anges att de uppdrag som avses i artikel I-41 "skall inbegripa" de uppräknade uppgifterna.¹⁴⁸ I Säkerhetsstrategin anges att det bredare spektrumet "kan inbegripa".¹⁴⁹ Till skillnad från i utkastet till nytt fördrag så anger Säkerhetsstrategin också säkerhetssektorreformer som en uppgift för EU. Vidare återspeglar de nya skrivningarna det faktum att EU redan tidigare har agerat i ett bredare spann, inte minst genom civila insatser, än vad som angetts av de formellt antagna Petersbergsuppgifterna. Uppräkningsen av uppgifter är fortfarande kraftigt dominerad av militär krishantering, en motsvarande uppgiftsuppräkningsen för det civila området saknas.

Sammantaget ges intrycket att de uppgifter som är angivna i utkastet till nytt fördrag och i Säkerhetsstrategin inte utgör en komplett lista över tänkbara insatser inom ramen för ESFP. Istället måste de betraktas som en huvudsaklig inriktning för att leva upp till intentionerna i fördragets artikel I-41 som handlar om att bevara freden, förebygga konflikter samt stärka den internationella säkerheten i enlighet med FN-stadgan.

När, var och hur agerar EU konflikthanterare?

EU:s krishanteringsambitioner är att kunna agera globalt, under alla konfliktfaser och med alla olika typer av civila och militära instrument. EU-ländernas förstahandsval är att ha FN-mandat för krishanteringsinsatser men flera länder öppnar för att EU kan gå vidare på egen hand om FN inte lyckas enas om en nödvändig insats, exempelvis vid humanitär katastrof. Ett sådant beslut kräver dock konsensus och därför är det idag mindre sannolikt att EU skulle genomföra militära fredsfrämjande insatser utan FN-mandat. Även om unionens medlemsstater inte vill inrikta EU:s

¹⁴⁸ "Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa", den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, artikel III-309.

¹⁴⁹ Europeiska unionens råd, "Ett säkert Europa i en bättre värld. En europeisk säkerhetsstrategi", december 2003.

insatser mot någon viss region, innebär historiska och känslomässiga band samt inte minst aktuella konfliktmönster i världen att EU:s närområde österut samt Afrika är sannolika insatsområden framöver.

Insatser där EU har svårigheter att agera ensamt är militära insatser av omfattande karaktär och insatser som måste genomföras under lång tid under våldsam konflikt. Här saknar EU i dagsläget de resurser och den uthållighet som krävs. I dagsläget kan det också uteslutas att EU genomför angrepp mot måltavlor i andra länder i förebyggande syfte, eller att unionen deltar i krigföring.

För att ESFP skulle kunna uppstå som politikområde inom EU behövde man göra en åtskillnad mellan krishantering och krishantering relaterat till självförsvar. Bland annat frågan om bekämpning av terrorism visar dock tydligt på att denna åtskillnad kommer att bli svårare att göra i framtiden. Företrädare för Frankrike och Tyskland poängterar dessutom att de förutsätter en utveckling mot ett gemensamt europeiskt försvar.

Sverige vill spela en aktiv och betydelsefull roll inom EU:s krishantering och är politiskt och ekonomiskt integrerat med övriga EU. När gränsen mellan krishantering och försvar blir mer otydlig och hot mot den nationella suveräniteten ofta bekämpas med olika civila och militära instrument långt från det egna territoriet, torde utvecklingen inom EU medföra ställningstaganden för Sverige om hur man ska ställa sig till utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik.

EU:s krishanteringsuppgifter kommer att utvecklas genom de insatser som genomförs i fält. Inledningsvis var det insatserna på Balkan som utgjorde bilden av vad EU skulle kunna genomföra men nu har även den fredsframtvingande snabbinsatsen Artemis i DR Kongo påverkat synen på vad som är tänkbara insatser för unionen. Unionens förmåga att utveckla sina militära och civila krishanteringskapaciteter och den politiska viljan att agera är givetvis avgörande för vilka insatser EU genomför i framtiden.

De resonemang som förs av de intervjuade i Frankrike, Storbritannien och Tyskland visar att det inte finns någon typ av insats som samtliga medlemsstater vill utesluta på förhand inom ramen för ESFP. Det visar på vikten av att förutse framtida diskussioner om vad som ryms inom EU:s krishantering genom att med framförhållning utveckla nationell policy. Forskare vid SWP i Berlin menar exempelvis att "Sverige måste vara berett att ta ställning till vad som helst, möjligen med undantag för användning av kärnvapen".

Tänkbara komparativa fördelar för EU

De snabbinsatsstyrkor som nu utvecklas inom både EU och Nato är viktiga förmågor som FN saknar. EU:s krishantering har som övergripande syfte att stärka FN och det kan man bland annat göra genom att bidra med högt kvalificerade enheter med nyckelkompetenser som FN behöver. Det innebär att det inte i första hand är stora kvantiteter soldater FN efterfrågar från Europa. Det har också konstaterats att det finns ett generellt behov av att stärka den civila krishanteringen och förbättra den civil-militära samverkan. Det finns förväntningar både från de tre krishanteringsorganisationerna och från medlemsländer inom EU att unionen profilerar sig genom att utveckla sin förmåga till multifunktionella insatser. Detta kan således bli en betydelsefull nisch för EU i framtiden.

Alltför få insatser görs innan en väpnad konflikt brutit ut. De flesta konfliktförebyggande insatser görs dessutom för att förebygga återgång till våld sedan en väpnad konflikt avslutats. Trots det återfaller hälften av alla väpnade konflikter till väpnat våld inom tio år. Sett till EU:s politiska spännvidd och det stora antalet politiska, ekonomiska, diplomatiska och militära instrument unionen förfogar över, kan konfliktförebyggande insatser bli en viktig uppgift inom ESFP. Världssamfundets brister på det här området innebär också ett tydligt behov av engagerade aktörer. Det är även betydelsefullt att studera processen genom vilken politiserade konflikter militariserar för att kunna förutse och förhindra utbrott av våld.

EU har ingen strategisk inriktning på någon särskild fas av konflikt. Bland de intervjuade medlemsstaterna finns dock en tydlig oro för att EU ska få en roll som en aktör som följer efter USA:s eller Natos militära insatser. Samtidigt innebär EU:s

begränsade militära förmåga i jämförelse med USA och därmed även Nato, samt EU:s unika bredd av möjliga insatser att den fas som följer efter väpnad konflikt tycks väl lämpad för unionen. Även reformer av säkerhetssektorn som ofta sker efter en konflikt är en typ av insats där FN ser att EU skulle kunna bli en framträdande aktör.

EU och FN har båda förmåga att bidra med hela spektrumet av militära och civila insatser. FN har en större uthållighet i sina insatser medan EU har en snabbinsatsförmåga FN saknar. Dessutom menar FN att EU har unika resurser på en lång rad politikområden som andra krishanteringsaktörer saknar. Nato är ensamt om att utveckla internationella militära standarder, militär samverkansförmåga och kan genomföra omfattande militära insatser med uthållighet. Enligt de intervjuade företrädarna för Frankrike och Tyskland handlar Natos medverkan i krishantering om huruvida USA bidrar med trupp eller inte. OSSE och Partnerskap för fred har överlappande geografi och många typer av insatser gemensamma. Med en relativt snabb utveckling på krishanteringsområdet inom EU och Nato/PFF är risken stor att OSSE blir en mindre central aktör.

Sveriges representationer vid FN, EU och Nato understryker att bidrag med militära styrkor i krishantering är avgörande för insyn och politiskt inflytande i respektive fora. I samtliga sammanslutningar är det också de militära bidragen som räknas medan exempelvis bidrag till polisinsatser eller andra civila insatser inte får lika stort genomslag. I valet mellan att koncentrera sina bidrag till en eller två av de tre aktörerna eller att sprida ut bidragen på både EU, FN och Nato måste detta vägas in bland för- och nackdelarna.

Vilket land eller vilken internationell aktör som i framtiden kommer att agera kommer att avgöras från fall till fall och främst handla om vem som har vilja att agera. De intervjuade understryker att problemet idag knappast är att olika krishanteringsaktörer konkurrerar om att få genomföra insatser utan att problemet ofta är att den politiska viljan till agerande saknas.

Med politisk vilja finns förutsättningar för EU att bli en global kraft i konfliktförebyggande och hantering av konflikter. EU har en unik bredd av politiska instrument att tillgå såsom diplomatisk närvaro, politisk dialog, militär och civil krishantering, utvecklingsbistånd, handelspolitik och stöd till institutionsbyggande. Av tradition särskiljs bistånd och militära insatser vilket försvårar ett helhetsgrepp om en konfliktsituation. Idealet torde vara att skapa en långsiktig, sammanhållen plan över hela konfliktcykeln där olika civila och militära instrument används under olika faser och där samverkan mellan de olika instrumenten förbättras. Exempelvis läggs grunden för säkerhetssektorreformer redan när en fredsbevarande insats inleds. Långsiktighet krävs för framgångsrik konfliktlösning. Kostnaderna för långsiktiga insatser måste ställas mot de politiska och ekonomiska konsekvenserna av bristfälligt eller uteblivet agerande.

I kapitel 3 har en översikt gjorts över de krishanteringsinsatser som enligt utkastet till nytt fördrag för EU och Säkerhetsstrategin är möjliga för EU att genomföra. I kapitel 4 har undersökts vilka krishanteringsinsatser som kan vara mer troliga att EU i praktiken åtar sig och vilka komparativa fördelar EU kan sägas ha i jämförelse med FN, Nato och OSSE. Konkretiseringen av EU:s krishanteringsuppgifter kan i framtida studier omsättas till konsekvenser för svenska myndigheter och svensk utveckling av civila och militära förmågor. Även om EU ska kunna agera utmed hela konfliktskalan finns utrymme för specialisering på nationell nivå, i synnerhet för EU:s små och medelstora medlemsländer. En viktig uppgift är därför att se närmare på var Sverige har sina främsta kompetenser och vilken typ av civila och militära bidrag till krishantering som därmed är mest lämpliga för Sverige att bidra med.

Förkortningsordlista

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	African Union
DD&R	Disarmament, demobilization and reintegration
ECHO	Humanitarian Aid Office
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europeiska unionen
EUMC	European Union Military Committee
EUPM	European Union Police Mission
ESDP	European Security and Defence Policy
ESFP	Europeisk säkerhets- och försvarspolitik
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
ISAF	International Security Assistance Force
ISS	Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier
KFOR	Kosovo Force
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
NBC	Nukleära, biologiska och kemiska (vapen)
OAS	Organization of American States
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECD/DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Co-operation Directorate
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PFF	Partnerskap för fred
PRT	Provincial Reconstruction Team
SALW	Small arms and light weapons
SFOR	Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina
SSR	Säkerhetssektorreformer
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF	United Nations Children's Fund
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force
VEU	Västeuropeiska unionen

Källförteckning

Intervjuer

Frankrike

Försvarsdepartementet, Paris den 16 november 2004.

Utrikesdepartementet, Paris den 16 november 2004.

Storbritannien

Försvarsdepartementet, London den 7 oktober 2004.

Försvarsdepartementet, telefonintervju den 20 december 2004.

Tyskland

Utrikesdepartementet, Berlin den 26 november 2004.

Förbundskanslerns kansli, Berlin den 26 november 2004.

Krishanteringsorganisationer

FN, Best Practices Unit, New York den 8 december 2004.

FN, Civilian Police Division, New York den 10 december 2004.

FN, Force Generation Service, New York den 9 december 2004.

FN, Military Planning Service, New York den 8 december 2004.

FN, Office of Operations, New York den 9 december 2004.

Sveriges representation vid FN, New York den 8-10 december 2004.

Nato, Political Affairs Division, Bryssel den 7-8 juni 2004.

Frankrikes Nato-representation, Bryssel den 8 juni 2004.

Storbritanniens Nato-representation, Bryssel den 8 juni 2004.

Tysklands Nato-representation, Bryssel den 7 juni 2004.

USA:s Nato-representation, Bryssel den 7-8 juni 2004.

Sveriges delegation till Nato, Bryssel den 7-8 juni 2004.

OSSE, Operations Planning Unit, Wien den 19 november 2004.

Sveriges representation vid OSSE, Wien den 19 november 2004.

Forskningsinstitut

Centre for Defence Studies, King's College, London den 7 oktober 2004.

EU:s institut för säkerhetsstudier (ISS), Paris den 16 november 2004.

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin den 26 november 2004.

Övriga referenser

"A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities", 15 september 2004.

Binnendijk, Hans och Stuart E Johnson. *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, Center for Technology and National Security Policy, National Defense University Press, 2004.

Boutros-Ghali, Boutros. *"An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping"*, 31 januari 1992.

Bring, Ove. *FN-stadgan och världspolitiken. Om folkrättens roll i en föränderlig värld*, upplaga 4:1, Norstedts Juridik AB, 2002.

Broughton, Martyn. *"Distinguishing between military relief and humanitarian aid"*, 26 april 2003, Läkare utan gränser: www.msf.org

Brown, Michael E. (red.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, CSIA Studies in International Security, MIT Press, 1996.

The Conflict, Security and Development Group, International Policy Institute, King's College London. *A Review of Peace Operations: A Case for Change*, King's College London, 2003, ISBN 1-903492-03-3.

Cottey, Andrew och Anthony Forster. *"Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance"*, Adelphi Papers, vol. 365, nr. 1, april 2004.

Crocker, Hampson och Aall (red.). *Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*, United States Institute of Peace Press, 1996.

Europeiska konventet. "Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor", CONV 461/02, 16 december 2002.

Europeiska unionens råd. "A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy", december 2003.

Europeiska unionens råd. "Ett säkert Europa i en bättre värld. En europeisk säkerhetsstrategi", december 2003.

Europeiska unionens råd, "EU Programme for the Prevention of Violent Conflict", juni 2001.

Europeiska unionens råd. "Europeisk rådet i Sevilla 21-22 juni 2002, ordförandeskapets slutsatser", Bryssel den 24 oktober 2002, dok. 13463/02, bilaga V.

Europeiska unionens råd, "Headline Goal 2010", 6309/6/04 REV 6, 4 maj 2004.

Europeiska unionens råd. "Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP)", 16062/04, 13 december 2004.

FN. "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies", mars 2003.

FN:s generalförsamling. Resolution 46/182, "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations", 19 december 1991.

"Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa".

Försvarsmakten. *Joint Military Doctrine. Peace Support Operations*, 1997.

Gleichmann, Colin, Michael Odenwald, Kees Steenken och Adrian Wilkinson. *Disarmament, Demobilisation and Reintegration. A Practical and Classroom Guide*, Druckerei Hassmüller Graphische Betriebe GmbH & Co KG, Frankfurt, 2004.

Hagman, Hans-Christian. "Vart går EU:s säkerhets- och försvarspolitik?", rapportserien "Vägval för Europa", Utrikespolitiska institutet/EU2004-kommittén, Stockholm, 2003.

Jarlsvik, Helén och Maria Oredsson. *Solidaritetsklausulen. Konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik*, FOI Memo 1068, oktober 2004.

Lindström, Gustav. "The Headline Goal", Institute for Security Studies, juli 2004.

Norell, Magnus. *The Role of the Military and Intelligence in Combating Terrorism*, FOI Memo, maj 2001.

Norell, Magnus och Karin Ströberg. *Tankar om terrorism: två studier om ett modernt fenomen*, FOI-R—0494—SE, ISBN 1650-1942, maj 2003.

OECD/DAC, "The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict".

OECD/DAC, Conflict, Peace and Development Co-operation, Report no. 1, "Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict", 1998.

OECD/DAC, "Security System Reform and Governance. Policy and Good Practice".

Ortega, Martin. "Petersberg tasks, and missions of the European Force", Institute for Security Studies.

OSSE, "Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities", SEC.INF/115/04, 2 juni 2004.

Regeringens proposition 2004/05:5, *"Vårt framtida försvar. Försvarspolitisk inriktning 2005-2007"*.

Regeringens skrivelse 2000/01:2, *"Att förebygga väpnade konflikter"*.

Regeringens skrivelse 2004/05:4, *"Sveriges politik för global utveckling"*.

Sida. *"Reflections on Development Co-operation and Violent Conflict"*, juni 2003.

Ströberg, Karin. *Prospects for Success in International Interventions – The Examples of Economic Sanctions and Peace Enforcement*, FOA-R—00-01755-170—SE, 2000.

Sveriges ständiga representation vid EU. *"Rådet för allmänna och yttre förbindelser (GAERC) den 7 januari 2005: Översiktsrapporten"*, 10 januari 2005.

Sveriges ständiga representation vid EU. *"Uppföljning av Rådets slutsatser efter tsunami-katastrofen"*, bilaga 2, 12 januari 2005.

Utrikesdepartementets enhet för global säkerhet. *"Säkerhetssektorreformer (SSR) och svenska intressen"*, 24 februari 2004.

Utrikesdepartementets enhet för global säkerhet. *"Tankepapper om det fortsatta svenska arbetet med säkerhetssektorreformer (SSR)"*, 9 september 2004.

Utrikesdepartementets enhet för global säkerhet. *"Underlag för diskussion inför utformandet av uppdragsbeskrivning för landstudier"*, 3 september 2004.

Simonen, Katariina. *"Operation Allied Force: A Case of Humanitarian Intervention?"*, i Athena Papers, september 2004.

"Traité établissant une Constitution pour l'Europe".

Utrikesdepartementet, Ds 1999:24, "Att förebygga väpnade konflikter. Ett svenskt handlingsprogram".

Wallensteen, Peter och Frida Möller. "Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown", Uppsala Peace Research Papers No. 7.

Hemsidor

EU	http://europa.eu.int
Europeiska unionens råd	http://ue.eu.int
FN	www.un.org
Läkare utan gränser	www.msf.org
Nato	www.nato.int
OSSE	www.osce.org
Safer World	www.saferworld.co.uk

