

MIKE WINNERSTIG



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Mike Winnerstig

Australisk säkerhetspolitik

Geopolitik och identitetsproblem i morgondagens Asien

Titel	Australisk säkerhetspolitik – Geopolitik och identitetsproblem i morgondagens Asien
Title	Australian security policy – Geopolitics and identity problems in tomorrow's Asia
Rapportnr/Report no	FOI-R--2967--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport User report
Månad/Month	Mars/Marsh
Utgivningsår/Year	2010
Antal sidor/Pages	58 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Högkvarteret/Swedish Armed Forces HQ
Projektnr/Project no	E11102
Godkänd av/Approved by	Göran Kindvall
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Department of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Australien är en relativt ung aktör i den internationella säkerhetspolitiken, vars huvudsakliga linje sedan landet blev en självständig federation 1901 har varit att ha en ”stor och mäktig vän” vid sin sida. Fram till 1942 var denna vän Storbritannien, men efter Singapores fall vid det japanska anfallet samma år har USA utgjort den partner och sedan ANZUS-avtalet 1951 allierade som Australien förlitat sig på.

Australisk säkerhetspolitik har en explicit geopolitisk grundsyn, där de internationella relationerna i närområdet (Stillahavsregionen) och globalt styrs av geografi och maktförhållanden. Idag innebär detta att de principiella problem som de australiska beslutsfattarna tycker sig stå inför bestäms av relationerna mellan främst USA, Kina, Japan och Indien samt Australiens relationer till dessa stormakter.

Samtidigt har också landet genom sin geografiska lokalisering tvingats hantera sina asiatiska grannar på ett allt mer direkt sätt – i takt med att de senare vuxit i styrka. På 1990-talet gjordes också försök från den dåvarande australiska regeringen att i viss mån omforma den australiska, i huvudsak västerländsk-europeiska, identiteten till en mer asiatisk sådan. Detta försök blev inte långlivat, och ingen av de efterföljande administrationerna har förefallit vilja göra om det.

I den vitbok om säkerhets- och försvarspolitiken som Australien publicerade sommaren 2009, föreligger alla de ovannämnda dimensionerna. Grundsynen är klart geopolitisk, med en flerdimensionell bild särskilt av USA:s roll i Stillahavsregionen. Å ena sidan framhävs vikten av den australisk-amerikanska alliansen, å andra sidan noteras den stora risken för att USA:s relativa maktposition i regionen kommer att undermineras av främst Kinas växande maktposition. De åtgärder som förespråkas i vitboken är därför en relativt stor militär upprustning, särskilt på den marina sidan, vilken på mycket lång sikt (minst 20 år) avses leda till att Australiens egen försvarsförmåga mot ett framväxande hot i regionen blir betryggande, i viss mån oavsett USA:s förmåga att hjälpa sin australiska allierade. Försvarspolitiskt innebär detta att *defence of Australia*-doktrinen, dvs. förmågan att försvara Australien mot en väpnad attack från en kvalificerad statsaktör,

nu åter sitter i högsätet. Visserligen menar man att detta inte omöjliggör expeditionär krigföringsförmåga, men det är helt uppenbart att det dimensionerande konfliktscenariot för det australiska försvarets nya inriktning, är det som omfattar en traditionell väpnad konflikt mellan stater. Att andra konflikttyper, som inomstatliga krig och sönderfallande staters konsekvenser för grannstaterna, troligen är mer sannolika har noterats av den australiska regeringen, som dock prioriterar landets förmåga att försvara sig självt mot ett större, konventionellt militärt angrepp.

För de australiska internationella relationerna kan följande antas vara det mest sannolika fram till omkring 2030:

- 1) Australien fortsätter sitt nära samarbete med USA, men också med Storbritannien
- 2) Australien bygger därtill sannolikt upp mycket goda relationer på det säkerhetspolitiska området med Japan, och längre fram även med Indien – i samklang med USA
- 3) Australien försöker i första hand att fredligt engagera sig i Kinas framväxt regionalt; om inte detta fungerar kan steg mot formella USA-ledda allianser med Japan och Indien tas som motvikt mot kinesisk dominans
- 4) Australien agerar som lokal stormakt i närområdet, och sätter in fredsfrämjande operationer i de mindre grannländerna vid behov.

Nyckelord: Australien, säkerhetspolitik, försvar, försvarspolitik, geopolitik, identitet, Asien, USA, Kina, Japan

Summary

Australia is a fairly young actor in international politics, whose principal policy since Federation in 1901 has been to enjoy the partnership of a “great and powerful friend”. From 1942 this “friend” was the United Kingdom, but after the fall of Singapore to the Japanese early this year, the United States has been the partner – and after the ANZUS treaty of 1951 the ally - that Australia has been counting on.

Australian security policy is based on an explicit geopolitical outlook, according to which the international relations of the Asia-Pacific region and globally are governed by geography and power relations. Today, this means that the major problems that Australian decision-makers believe they face are determined by the relations between primarily the US, China, Japan, and India – and by Australia’s relations to these great powers.

At the same time, given its own geographical location, Australia has been forced to deal with its Asian neighbours in an increasingly direct way, due to the latter’s increased power and influence. During the 1990s, there were attempts made by the then Australian government to reconstruct the Australian, traditionally primarily Western and European, national identity to a more Asian one. These attempts did not last for long, and neither the Howard nor the current Rudd government have seemed to be willing to try that road again.

In the White Paper on defence issues that the Rudd government published in May 2009, all the above-mentioned dimensions are present. The general world-view of the White Paper is clearly geopolitical, including a multi-dimensional picture not least of the role of the United States in the Asia-Pacific region. On the one hand, the great importance of the Australian-American alliance is underlined. On the other, the increased likelihood of the US losing its relative power position in the region due to the rise of China’s political and military power is noted.

The primary action that the White Paper promotes is thus a relatively large military rearmament, especially regarding the navy. In the long term – at least 20 years – this will lead to much greater defence self-reliance against any emerging

threats in the region – partly regardless of the American ability to help its Australian ally. In terms of defence policy, this means that the *defence of Australia* concept, i.e. the ability to defend Australian territory against an armed attack from a major state actor, again has become the paramount Australian defence doctrine.

The White Paper admits readily that this doctrine does not inhibit expeditionary warfare capabilities, but it is very obvious that the conflict scenario that will drive the new formation of the Australian Defence Forces is the traditional armed conflict between state actors. Other types of conflict, such as intra-state war and the consequences of failed states for their neighbours, might be more likely, but the Australian government primarily wants to secure the country's ability to defend itself against a major, conventional armed attack.

For the future direction of Australian international relations, the following will be the most likely trajectories until about 2030:

- Australia continues its close security and defence cooperation with the US but also with the United Kingdom.
- Australia will also build very good relations in the security and defence field with Japan, and in the long term also with India.
- Australia tries to engage itself peacefully in the regional rise of China; if this fails, steps toward formal US-led alliances with Japan and India might be taken as a counterweight to Chinese dominance.
- Australia acts as a "manager" of its nearer neighbourhood, and deploys smaller peacekeeping or peace-enforcement operations in the minor neighbouring countries if a need for this arises.

Keywords: Australia, security policy, defence, defence policy, geopolitics, identity, Asia, USA, China, Japan

Innehållsförteckning

1. Inledning	9
Disposition	9
Metodologi	9
 4. Historisk bakgrund – Australiens första sekel	 11
Kritik mot den australiska doktrinutvecklingen	16
 5. Konceptuella grunder för australiskt strategiskt tänkande idag	 18
Inledning 18	
Realpolitik och geopolitik	18
Identitetsfaktorer	22
 6. Nuvarande huvudlinjer inom australisk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik	 27
Howards sista år	27
Rudd tar över rodret	27
National Security Statement 2008	28
Force 2030: Defence White Paper 2009	29
Strategiska huvudprinciper i vitboken	30
Framtida strategiska hotbilder	32
Alliansen med USA	33
Strategiska och försvarspolitiska konsekvenser	35
Materiellplanering och inköpsprogram	36
Finansiering	39
Kritik av vitboken	41
 7. Övriga mönster i australisk säkerhetspolitik	 46
Inledning	46
Australien och övriga aktörer	47
Indonesien 47	
Japan 47	
Nya Zeeland	48
Storbritannien	49
Multilaterala aktörer	49
 8. Sammanfattande slutsatser	 51
Inledning 51	
Strategiska drivkrafter för australisk säkerhetspolitik	51

Försvarspolitiska vägval	52
Mest sannolika utvecklingslinjer	52
Jämförelse med svensk säkerhets- och försvarspolitik	53

Referenser	54
-------------------	-----------

Böcker och artiklar	54
Regeringskällor (tryckta och webpublicerade)	57
Intervjuer, Sydney och Canberra, 20090625-0702	58

1. Inledning

Australien är ett land de flesta svenskar känner ur ett turist- eller studentperspektiv, snarare än som säkerhetspolitisk aktör i en del av världen vars geopolitiska betydelse dramatiskt ökat de senaste decennierna. Det hindrar inte att landets geostrategiska betydelse, dess centrala men inte okomplicerade roll som enda större västliga land i Stillahavs-regionen, och dess nära band med såväl det brittiska samväldet som den amerikanska supermakten gör att australisk säkerhetspolitik förtjänar ett noggrant studium.

Föreliggande rapport avser att söka svar på ett antal frågor kring australisk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, såväl avseende dagens situation som i ett tiotill tjugooårsperspektiv. Särskild vikt kommer att läggas på australiska alliansmönster, strategiska vägval, kritiska förändringsfaktorer och försvarspolitiska inriktningar. En kort jämförelse med svenska förhållanden vad avser försvar och strategiskt tänkande kommer också att göras.

Disposition

Efter en kortare metodologisk presentation (kap. 3) följer ett historiskt bakgrundskapitel (kap. 4). Det utgör sedan bas för en analytisk diskussion av de två huvudförklaringsmodeller som används för australisk säkerhetspolitik – den geopolitiska respektive den identitetsorienterade (kap. 5). I därpå följande kapitel (6 och 7) analyseras sedan den aktuella australiska säkerhetspolitiken och dess konsekvenser, med särskild tonvikt på den nuvarande regeringens nyligen publicerade vitbok om försvars- och säkerhetspolitiken. Studien avsluts sedan med en sammanfattande analys som även omfattar en framåtblickande del, samt en viss komparation med svenska förhållanden (kap 8).

Metodologi

En kortare studie av ett stort land med intressant, komplex historia och framtid blir med nödvändighet något av en kompromissprodukt. Ambitionen är här dock att genom en presentation av ett relativt betydande empiriskt material – inklusive resultaten från en kort men intensiv forskningsresa till Sydney och Canberra i juni-juli 2009 – ge en god bild av Australiens särskilda position och politikutveckling på det säkerhetspolitiska området.

Förutom traditionell litteraturgenomgång och intervjuer med forskare och befattningshavare i Australien bygger också studien på två generella förklaringsmodeller för internationell politik: en traditionellt real- eller geopolitisk, och en identitetsorienterad.¹ Såväl geopolitiska faktorer som identitetsrelaterade variabler har

¹ Se Winnerstig, M. 2000: kap. 4, för en utvecklad diskussion av dessa två förklaringsmodeller.

spelat och fortsätter att spela mycket stor roll för australiskt beslutsfattande vad gäller säkerhets- och försvarspolitik. I korthet kan sägas att den första modellen baseras på var landet och dess beslutsfattare befinner sig, dvs. dess geografiska lokalisering avgör i hög grad vilken säkerhetspolitik man kommer att föra. Den andra modellen baseras snarare på vem och vad beslutsfattarna och medborgarna i landet tror eller tycker sig vara. Som kommer att framgå i det följande har Australiens real- och geopolitiska situation inte ändrat sig mycket de senaste decennierna, men en aspekt av den – Kinas framväxt och USA:s förmodat minskande makt i området – får idag stor uppmärksamhet i Australien. Vad gäller den andra modellen har dess inflytande och betydelse för debatten pendlat betydligt. Särskilt gäller detta frågan om huruvida Australien – givet just sitt geografiska läge samt immigrationsfaktorn – kommer att anta en ny, asiatisk identitet på sikt, och om detta i så fall får geostrategiska konsekvenser.

4. Historisk bakgrund – Australiens första sekel

Australien är relativt ungt som självständigt land. Genom bildandet av en federal stat 1901 skapades Australien som ett självständigt land inom det brittiska samväldets ram. Den brittiska närvaron hade varit dominerande ända sedan 1770, då det brittiska imperiet gjorde anspråk på vad som nu är östra Australien. Den första kolonin, New South Wales, som huvudsakligen befolkades med straffångar från de brittiska öarna, grundades 1788.

Från 1901 och fram till 1930-talet styrdes emellertid australisk utrikes- och försvarspolitik i praktiken från Whitehall i London.² Först mot slutet av detta årtionde skapades ett eget australiskt utrikesdepartement, och 1939 etablerades också de första ambassaderna utanför Storbritannien – i Tokyo, Beijing samt Washington, DC.³

Första världskriget, och särskilt slaget vid Gallipoli, brukar räknas som den händelse som mer än någon annan förvandlade Australien till ett eget land med en egen identitet. Under detta krig var det dock Storbritannien som i allt väsentligt styrde hela det australiska engagemanget.

Även inträdet i det andra världskriget 1939 gjordes i hög utsträckning pga. Storbritanniens deltagande i detta. Visserligen hade den dåvarande premiärministern Robert Menzies (som grundade Liberals, det konservativa partiet i Australien) deklarerat en viss självständighet gentemot det brittiska imperiet, bl.a. därför att han ansåg att beslutsfattarna i London hade en för vag bild av Asiens problem och förutsättningar, men när Storbritannien väl befann sig i krig var det självklart för honom att anse att även Australien gjorde detta.⁴

Det andra världskriget medförde emellertid en dramatisk omskiftning av australisk säkerhetspolitik. I och med att det brittiska imperiets främsta militära maktbas i regionen, Singapore, föll i japanernas händer i början av 1942, stod Australien helt plötsligt utan en militär/säkerhetspolitisk ”storebror” i regionen. Japanska stridskrafter hotade också Australiens norra delar, och japanska miniubåtar penetrerade de bristfälliga försvaren av Sydneys hamn. Premiärministern John Curtin (labor) sade i december 1941 att händelserna gör att ”Australien nu ser till USA”, oavsett tidigare bindningar och släktband med Storbritannien.⁵

Efter det andra världskriget debatterades relationen till Storbritannien i Australien, samtidigt som USA ville skriva under ett fredsavtal med Japan – inklusive en

² Se Bongiorno, F. 2005:401.

³ Se Fraser, M. 2005:332-345.

⁴ Fraser, M. 2005:332f.

⁵ Reynolds, D. 2005:347.

bilateral allians – och få australisk acceptans för denna. Den australiska regeringen vägrade dock att gå med på det, om inte USA samtidigt undertecknade en allians med Australien. Denna diskussion ledde fram till ANZUS-avtalet 1951, som förutom Australien och USA också omfattade Nya Zeeland. Som allians betraktad är avtalet mycket löst formulerat och innehåller faktiskt färre fasta skrivningar avseende ömsesidiga försvarsgarantier, än de som skrevs in i det amerikansk-japanska avtalet från samma år.⁶ ANZUS-pakten illustrerade nu också formellt att Australien s a s bytt storebror; till den dåvarande brittiske oppositionsledaren Winston Churchills stora missnöje fick inte Storbritannien bli en del av detta avtal.⁷

Den ovannämnde Menzies (premiärminister 1939-41 och 1949-66) kom att bli den dominerande australiska politiska ledaren under efterkrigstiden. Han var visserligen starkt övertygad anglofil, men accepterade trots detta USA:s nya roll i den australiska säkerhetspolitiken. Menzies' inställning innebar emellertid att han politiskt och mot USA:s vilja stödde Storbritannien i Suezkrisen 1956.⁸ Under första halvan av 1950-talet diskuterades i Australien också behovet av ”nukleära allierade”, dvs. allierade som innehade kärnvapen. Menzies, i linje med sin anglofila politik, förespråkade en ”Empire Bomb”, dvs. en atomvapenkapacitet inom det brittiska samväldets ram, men detta gick om intet när Storbritannien och USA gjorde upp om sitt nukleära bilaterala samarbete om kärnvapnen på Bermuda 1957. Australien fick därmed hålla tillgodo med att i någon mån skyddas av det amerikanska kärnvapenparaplyet.⁹ Som ett ytterligare tecken på anknytningen till USA började regeringen Menzies ombeväpna det australiska försvaret (ADF, Australian Defence Forces) med amerikansk materiel under perioden 1957-63, t ex genom inköpet av det amerikanska bombplanet F-111.¹⁰

Under 1950- och 1960-talen påverkade det kalla kriget hela närområdet. Kommunistgerilla i Malaysia bekämpades av malajiska, brittiska, australiska och nyzeeländska trupper under åren 1948-1960. Indonesien – Australiens närmaste större grannland, med en över tio gånger större befolkning – genomled samtidigt många orosperioder. Vid kuppen mot president Sukarno 1965 och det påföljande massmordet på kommunister och kineser i Indonesien var de australiska reaktionerna mycket måttliga, huvudsakligen på grund av att man i Canberra såg ett kommunistiskt Indonesien som ett värre alternativ än den då etablerade diktaturen under president Suharto.¹¹

⁶ Fraser, M. 2005:334.

⁷ Reynolds, D. 2005:50.

⁸ Bongiorno, F. 2005:404f, 411.

⁹ Reynolds, D. 2005:354.

¹⁰ Reynolds, D. 2005:350.

¹¹ Fraser, M. 2005:333f.

1965 beslutade Menzies, i direkt motsättning till den brittiska regeringens politik, att skicka australisk trupp till Vietnam för att stödja USA:s krigföring där.¹² Motivet var enligt Menzies att det är ett bestående intresse för Australien att bli sedd som och förbli ”a valued ally” till USA.¹³

Inte minst genom premiärminister Menzies’ försorg förblev de australiska banden med Storbritannien mycket starka ända in på 1960-talet. Men det brittiska beslutet 1967 om att dra tillbaka alla militära installationer öster om Suez, och det 1973 framgångsrika försöket att söka medlemskap i EG/EEC innebar att den realpolitiska intressegemenskapen i säkerhets- och ekonomiska termer kraftigt eroderade. Storbritannien var i och med detta inte längre en säkerhetspolitisk aktör i Sydostasien och det brittiska EG-medlemskapet, med de tullar mm som detta förde med sig, knäckte stora delar av den australiska exporten.¹⁴ 1950 stod exporten till Storbritannien för 36 % av Australiens totala exportmarknad medan den 1990 endast utgjorde 4 %. På motsvarande sätt hade importen från UK sjunkit från 47 % 1950 till 7 % 1990.¹⁵

För att i någon mån dämpa effekterna av det brittiska militära tillbakadragandet från Asien slöts 1971 det s.k. Five Power Defence Arrangement (FPDA). Avtalet omfattade Australien, Malaysia, Singapore, Nya Zeeland och Storbritannien. Indonesien, den mest folkrika staten i området, deltog inte pga. de krigsliknande spänningarna gentemot Malaysia och Storbritannien under 1960-talet (den s.k. Konfrontasi-politiken).¹⁶

Indonesien förblev dock en nyckelaktör i regionen. När landet 1975 invaderade Östtimor reagerade det offentliga Australien mycket försiktigt, på grund av att alternativet – ett kommunistiskt Östtimor genom ett maktövertagande av FRE-TILIN, den östtimorianska befrielserörelsen – föreföll att vara värre. Inrikespolitiskt blev detta under många år en ständig källa till konflikt i Australien, eftersom den australiska opinionen i hög grad stod på Östtimors sida mot Indonesien.¹⁷ En i huvudsak geopolitisk analys av läget – dvs. relationerna till Indonesien var viktigare än Östtimors öde – gjorde att Australien indirekt stödde Indonesiens överhöghet över Östtimor ända fram till 1999, när Östtimor påbörjade den process som ledde fram till självständigheten 2002.¹⁸

1976, i efterdyningarna av det amerikanska tillbakadragandet från Vietnam och Sydvietnams fall 1976, publicerades den första av de australiska vitböckerna om försvarspolitik. I 1976 års utgåva introducerades ”self-reliance” som ett nytt

¹² Bongiorno, F. 2005:414.

¹³ Reynolds, D. 2005:350.

¹⁴ Reynolds, D. 2005:348.

¹⁵ Reynolds, D. 2005:346-358.

¹⁶ Fraser, M. 2005:336.

¹⁷ Fraser, M. 2005:338.

¹⁸ Australiens roll, som bl.a. omfattade en massiv fredsbevarande operation (INTERFET), i denna sista del av Östtimors självständighetsprocess var mycket påtaglig. Se Winnerstig, M. 2002.

centralt koncept, delvis efter amerikansk uppmuntran. Den dåvarande presidenten Richard Nixon hade nämligen i ett tal på Guam flera år tidigare uttryckt att varje USA-allierads primära ansvar var att hantera sitt eget territorialförsvar. För Australiens del var detta början på införandet av en helt ny doktrin, eftersom ADF dithills främst använts som utsänd förstärkning i andra länders krig.¹⁹

1987 års vitbok, som publicerades under Bob Hawkes labor-ministär, innebar en ytterligare fokusering på försvaret av den australiska kontinenten, och bar till och med titeln *Defence of Australia*. Försvaret av det egna territoriet sågs som centralt för varje nation, och vitboken konstaterade att i slutändan är det endast Australien som värnar australiska intressen.²⁰ Detta kom att upprepas även i vitböckerna från 1994 och 2000, vilket gör att linjen etablerats synnerligen fast i australisk strategisk doktrin.²¹

Men 1987 års vitbok var också starkt påverkad av spänningen mellan Nya Zeeland och USA. 1985 beslöt Nya Zeeland att förbjuda alla besökande örlogsfartyg att medföra kärnvapen, och eftersom den amerikanska flottans policy var och är att inte ge besked om huruvida kärnvapen medförs eller ej kunde inga amerikanska fartyg besöka nyzeeländska hamnar. Detta fick USA att suspendera sina ANZUS-skyldigheter gentemot Nya Zeeland, och från amerikansk sida degraderade man Nya Zeeland från "allierad" till "vän". För att stilla amerikansk oro för att Australien skulle gå samma väg tryckte Hawke-regeringen extra hårt, genom skrivningar i 1987 års vitbok, på vikten av alliansen med USA.²²

Vid tidpunkten för nästa vitbok (*Defending Australia*, 1994) hade det kalla kriget tagit slut. Trots, eller snarare på grund av detta, betonades alliansen med USA mycket starkt i denna.²³

1996 kom en konservativ regering under John Howard till makten. Dess första vitbok om försvarspolitiken utgavs 2000 och var i hög grad en uppföljare till vitboken från 1987: "defence self-reliance" och "defence within alliance" stod i centrum. Fokus var alltså Australiens direkta territorialförsvar samt operationer i det omedelbara närområdet. Vitboken uteslöt inte mer fjärran operationer, men prioriterade dem lägre enligt ett system med geografiska koncentriskt cirklar.²⁴

Styrande för 2000 års vitbok var också försvarsekonomiska frågor, inte minst hur ersättningen av betydande mängder äldre, stora plattformar (flygsystemen F-111, F-18, C-130, samt marinens fregatter mm) skulle lösas.

¹⁹ Brabin-Smith, R. 2005:2f.

²⁰ Brabin-Smith, R. 2005:3.

²¹ Brabin-Smith, R. 2005:3f.

²² Brabin-Smith, R. 2006:2.

²³ Brabin-Smith, R. 2006:3.

²⁴ O'Keefe, M. 2003:518.

Vad beträffar alliansen med USA noterade vitboken att de starka banden fanns kvar, främst genom ANZUS och de gemensamma värderingarna, men man betonade också att det var viktigt att Australien kan följa sina egna intressen när USA:s inställning skiljer sig från dessa.²⁵

Vissa bedömare såg detta som att Howard öppnade för en ökad självständighet gentemot USA. Terroristangreppen på USA den 11/9 2001 ändrade dock spelplanen dramatiskt. Howard befann sig denna dag i Washington, DC för att fira 50-årsjubileet av ANZUS-pakten. I likhet med de europeiska kollegorna inom NATO tog Howard tillfället i akt för att åkalla pakten och därmed låta Australien även formellt komma till USA:s försvar.²⁶ I likhet med den amerikanska administrationen under George W Bush menade Howard också, i ett uttalande 2002, att Australien hade rätt att genomföra preventiva attacker mot tänkbara terroristmål i sitt närområde. Detta ledde till att landet kritiserades i stora delar av Asien.²⁷ Samma form av kritik uppstod när Howard tidigare inte opponerat sig mot att journalister utmålade hans linje som att Australien borde vara USA:s ”vicesheriff” i regionen.²⁸

Australien deltog också med en relativt stor kontingent i invasionen av Irak 2003. I likhet med Menzies’ ställningstagande inför Vietnamkriget, sade Howard uttryckligen att relationen till USA – och bibehållandet av densamma – var central för det australiska beslutet att delta i kriget.²⁹ Oavsett de delvis motstridiga bevis från FN-inspektörer och amerikanska aktörer som lades fram som motiv för kriget, var det tydligt att för den australiska regeringen var det främsta skälet ”the political and emotional pull of the US alliance.”³⁰

På flera andra punkter utanför den traditionella säkerhetspolitikens ram agerade också Howard i tydlig samklang med USA. I motsats till Bush-administrationen undertecknade visserligen Howard den internationella brottmålsdomstolens (ICC) Romstadga, men med förbehållet att australiska och amerikanska medborgare skulle hanteras juridiskt av sina hemländer och inte av ICC. På miljöområdet undertecknade Howard inte Kyoto-protokollet utan slöt istället ett bilateralt klimatavtal med USA.³¹

Efter de delvis problematiska erfarenheterna av Irakkriget publicerade Howard-regeringen en *Defence Update* 2005. Här beskrevs, i tidens anda, terrorism, spridning av massförstörelsevapen och *state failure* i närområdet som de mest akuta strategiska utmaningarna för Australien. Det är förmågan att möta dessa

²⁵ Brabin-Smith, R. 2006:3.

²⁶ Brabin-Smith, R. 2006:12.

²⁷ Vicziany, M. & Weigold, A. 2003:175.

²⁸ Hogue, C. 2000:150.

²⁹ Camilleri, J. A. 2003:441f.

³⁰ Camilleri, J. A. 2003:444.

³¹ Camilleri, J. A. 2003:448.

utmaningar som nu behöver prioriteras, menade man: det kräver strategisk lyftkapacitet, en större armé baserad på nätverkscentrisk krigföring, ökad kompetens vad gäller expeditionära operationer etc.³²

I detta dokument diskuterade man också möjligheterna av att USA:s roll och betydelse i Asien framgent kan minska, medan Kinas och Indiens kommer att öka. Konsekvenserna av detta, menade Howard-regeringen, är emellertid att Australien, som en global säkerhetspolitisk aktör med vitala intressen långt utanför sin egen region, inklusive Mellanöstern, måste ha en försvarsmakt med tydlig och större expeditionär förmåga.³³

Dessa skrivningar var inte nya. Den dåvarande försvarsministern Robert Hill hade uttryckt en stark betoning på expeditionär förmåga redan 2002, och detta tillsammans med *Defence Update 2005* ledde till en omfattande debatt i Australien. Särskilt diskuterades om den senare publikationen var en avvikelse från huvudkonceptet *Defence of Australia* eller inte.³⁴

Kritik mot den australiska doktrinutvecklingen

Under de första åren av 2000-talet förekom en betydande debatt internt i Australien om landets säkerhetspolitiska inriktning, inte minst vad gäller utvecklingen av försvarsdoktrinen.

Rent empiriskt konstaterades det att det finns en stor spänning mellan de uppgifter som ADF fått under 1990-talet och framåt – dvs. många expeditionära uppdrag långt från Australiens territorium – och *Defence of Australia*-doktrinen som även var central i t ex vitboken från 2000.³⁵

Den mest frekventa formen av kritik rör dock relationen till USA och dess utveckling. Den f d premiär- och försvarsministern Malcolm Fraser har varit en av de främsta kritikerna av Howard-regeringen, trots att han delar partitillhörighet med Howard. I en artikel från 2005 konstaterade Fraser att han redan på 1970-talet började tvivla på USA som långsiktig strategisk partner för Australien; och menade att det vore bättre att bygga säkerhet tillsammans med andra länder i regionen, främst Kina och Japan.³⁶ Howardregeringen, menade Fraser, har dragit Australien närmare och närmare till USA, när landet i själva verket behöver mer avstånd och mer självständighet till den amerikanska supermakten. ANZUS behövs, hävdade Fraser, men det gör också ett andra spår där Australien skapar egen säkerhet med och inom vår egen region.³⁷ USA riskerar, varnade Fraser, att

³² www.defence.gov.au/update2005

³³ Ferguson, G. 2006:14.

³⁴ Brabin-Smith, R. 2006:11.

³⁵ O'Keefe, M. 2003:534.

³⁶ Fraser, M. 2005:339.

³⁷ Fraser, M. 2005:345.

dra in Australien i ett krig med Kina på grund av Taiwanfrågan. Detta är livsfarligt för Australien, ansåg han, och menade att Australien inte får låta relationerna till USA överskugga allting.³⁸

Andra bedömare har också påtalat risken för en sino-amerikansk konflikt som Australien kan bli inblandat i. Den styrkeuppbyggnad som skisserades i vitboken från 2000 kan endast förklaras, menar somliga, om australiska beslutsfattare ser Kina som den centrala långsiktiga hotbilden. Det innebär i så fall att Australien redan nu i praktiken deltar i en amerikanskledd containment-politik mot Kina. Detta måste man dock av diplomatiska skäl tala tyst om, vilket gör den australiska doktrinen och strategin tvetydig och inkonsistent.³⁹

Kritik mot USA-länkens betydelse har också kommit i form av dess brist på reciprocitet. Det hävdas t ex att USA inte kommer att intervensera i en specifik konflikt om dess intressen i denna är små, även om de australiska intressena är enorma. Operationerna i Östtimor 1999 – som skedde utan öppen amerikansk medverkan – har tagits upp som exempel.⁴⁰ INTERFET-operationen i Östtimor ledde också, inte minst tillsammans med Howards ”vicesheriff”-koncept och ett allmänt mer proaktivt australiskt ledarskap, till oro i regionen: de asiatiska länderna i området började se Australien som ett problem för den regionala maktbalansen.⁴¹

³⁸ Fraser, M. 2005:343f.

³⁹ O’Keefe, M. 2003:527.

⁴⁰ Vicziany, M. & Weigold, A. 2003: 171. Jämförelsen med Östtimor är dock tveksam eftersom det amerikanska indirekta stödet till Australien under INTERFET-operationen var mycket stort. Dessutom låg det en hel amerikansk marinkårsstyrka om 1800 man utanför Östtimors huvudstad Dili under själva operationen, som uppenbarligen var beredd att sättas in om operationen skulle gå snett. Se Winnerstig 2002:22-25 för en mer ingående analys av detta.

⁴¹ Hogue, C. 2000:150.

5. Konceptuella grunder för australiskt strategiskt tänkande idag

Inledning

Som beskrivits ovan har Australien genererat fyra olika vitböcker om försvars- och säkerhetspolitiken från 1976 till 2000, två publicerade under labor-ministärer och två under konservativa koalitionsregeringar.⁴² Trots detta tidsspänn och de olika ideologiska baserna för respektive regering går det att uppfatta många delar av den australiska säkerhetspolitiken som relativt konstant. Särskilt gäller detta på övergripande försvarsplaneringsnivå.⁴³ Samtidigt finns det två linjer i säkerhetspolitiken som tydligt kan relateras till två generella förklaringsmodeller för internationell politik i den akademiska forskningen, nämligen real- och geopolitik respektive identitetsrelaterade faktorer. I det följande ska dessa tydliggöras innan nästa kapitel analyserar dagens och morgondagens australiska säkerhetspolitik.

Realpolitik och geopolitik

Det är ingen överdrift att påstå att australiskt strategiskt tänkande i mycket hög grad är baserat på geografiska faktorer. Kommentarer av typen "[s]tated bluntly, Australia is indefensible" är mycket vanliga; Australien har bara runt 21 miljoner invånare men ett territorium på omkring 7,7 miljoner kvadratkilometer. Detta kan jämföras med USA som har runt 300 miljoner invånare på en yta av ca 9,6 miljoner kvadratkilometer.⁴⁴ Ett annat sätt att uttrycka detta är att peka på Australiens unika geopolitiska situation: hur ska man kunna försvara 20 % av jordens landyta med endast 0,3 % av dess befolkning? Det är uppenbarligen omöjligt eller i alla fall mycket svårt, och är också den främsta förklaringen till att Australien ända sedan staten bildades 1901 sökt allianser med större och mäktigare stater. Igår var det som sagt Storbritannien, men idag är det USA: alliansen med USA ses som helt central av rent geopolitiska faktorer i de flesta australiska bedömares ögon.⁴⁵

En bild av världen med Australien i fokus ger också vid handen att kontinenten också är tämligen isolerad från de flesta tänkbara "stora och mäktiga allierade":

⁴² De regeringar som brukar betecknas som konservativa utgörs normalt av en koalition mellan Liberals – vilket är det större liberalkonservativa partiet – och Nationals, som är ett mindre och i huvudsak landsbygdsbaserat jordbrukarparti. Se Ward, I. & Stewart, R. G. 2006:134ff.

⁴³ Brabin-Smith, R. 2005:13.

⁴⁴ Reynolds, D. 2005:352.

⁴⁵ Walters, P. 2008.

Bild 1: Australiens geopolitiska läge



En annan direkt följd av den australiska geopolitiska situationen är uppfattningen att Australien har ett område av ”direkt militärt intresse”: inte bara den australiska kontinenten och övriga australiska territorier utan också de omkringliggande havsområdena samt ”Indonesia, Papua New Guinea, New Zealand and other nearby countries of the South-West Pacific”, som 1987 års vitbok om försvarspolitiken definierade det.⁴⁶ Detta synsätt, som också omfattar idén om att Australien inte kommer att tolerera att en fientlig makt utanför området bygger militära baser inom det, ligger givetvis mycket nära t ex de ryska föreställningarna om ett ”nära utland” eller en ”sfär av särskilt intresse” etc. I samtal i Canberra och Sydney under juni-juli 2009 förelåg också en relativt bred samsyn kring det faktum att Australien inte – i motsats till t ex USA och många europeiska länder – kan kritisera Ryssland för att föra en intressesfärspolitik runt sina gränser; ”det gör ju vi också dagligen”, som en australisk interlokutör uttryckte det.⁴⁷

⁴⁶ Brabin-Smith, R. 2005:10.

⁴⁷ Intervjuer, Sydney och Canberra, 20090625-0702.

Indikativt illustrerad ser den australiska intressesfären ungefär ut enligt nedan:⁴⁸

Bild 2: Den australiska intressesfären



Något spetsigt uttryckt kan man alltså säga att Australien förutsätter att dess närmaste grannar ska vara militärt svaga och i praktiken underställda australisk säkerhetspolitik.

Australiens dilemma är samtidigt att landet är svårförsvarat samtidigt som allierade stormakter – sedan lång tid huvudsakligen USA – geografiskt befinner sig långt bort. Detta säger emellertid inte så mycket om hur Australien politiskt-operativt kan hantera relationen till USA. I ett defensivt real- och geopolitiskt perspektiv skulle det kunna räcka med att luta sig mot *Defence of Australia*-doktrinen; kan Australien försvara sig självt behöver USA bara komma till undsättning i absoluta nödfall, vilket är en linje amerikanska beslutsfattare brukar uppskatta.

Vissa australiska forskare hävdar också att denna linje räcker även framgent:

"Australia is in the fortunate position of being able to adopt a primarily defensive military strategy which both avoids the flawed logic of expeditionary campaigns and offers a credible method for controlling the immediate environment"

⁴⁸ På kartan kan det förefalla som att även delar av Malaysia ingår, men det är inte avsikten – Malaysia omnämns inte explicit i de australiska dokumenten.

*and defending the fundamentals of our national well-being. Affordable, rational, military credible, non-threatening and achievable, the defence of Australia remains the nation's best strategic option."*⁴⁹

Andra har hävdats att även om *Defence of Australia* är den primära determinanten, kan denna omfatta en försvarsplanering som förmår generera en styrkestruktur för mer fjärran operationer.⁵⁰

Men den radikalt annorlunda – men likväl real- och geopolitiska – linjen är att australiskt militärt stöd till USA:s operationer i Asien eller andra delar av världen utgör en "försäkringspremie" för långsiktig trovärdighet i alliansen, och därmed amerikanskt stöd till Australien i händelse av militärt hot eller angrepp.⁵¹

Som framgått ovan var såväl deltagandet i Vietnamkriget som stödet till USA:s Afghanistanoperationer från 2001 samt Irakinvasionen 2003 ett utflöde av en politik som syftade till att göra ett intryck i USA.⁵² Ett helt kapitel i Howard/Downer-regeringens utrikespolitiska vitbok från 2003 var betitlat *Strengthening our alliance with the United States* och konstaterar att Australiens långvariga partnerskap med USA

*"is of fundamental importance. (...) No other country can match the United States' global reach in international affairs. Further strengthening Australia's ability to influence and work with the United States is essential for advancing our national interests."*⁵³

Vidare noteras att USA kommer att förbli den främsta globala makten i överskådlig framtid, inte minst därför att inget annat land kommer att kunna projicera och underhålla militär makt utomlands i närheten av den amerikanska förmågan till detta.⁵⁴

I denna vitbok från 2003 utmålas också USA som Australiens största enskilda handelspartner. Det förhållandet har sedan dess förändrats: 2008 var Japan den största handelspartnern, tätt följd av Kina. Kina blev för första gången största handelspartner år 2007.⁵⁵

Många analytiker bedömer att det som främst gör USA så attraktivt för australiska beslutsfattare är den amerikanska makten; ekonomiskt, teknologiskt och militärt. För Howard-regeringen i synnerhet innebar detta att USA:s enorma militära kapacitet ger skydd till Australien på två sätt; dels genom en garanti av australisk

⁴⁹ Stephens, A. 2007:iii.

⁵⁰ Brabin-Smith, R. 2005:12.

⁵¹ Camilleri, J. A. 2003: 431-453.

⁵² Camilleri, J. A. 2003:437.

⁵³ DFAT 2003:86.

⁵⁴ DFAT 2003:87.

⁵⁵ http://www.dfat.gov.au/media/releases/departments/090617_dmr_cot08.html.

nationell säkerhet i traditionell mening, dels genom att Australien – som nära allierad till USA – får en större möjlighet att agera i sitt eget närområde: ”Australia’s little stick is reinforced and legitimised by America’s big stick”.⁵⁶

Det har dock inte, som också nämnt ovan, saknats kritik av Howard-regeringens till del nyinriktade säkerhetspolitik. Australien är visserligen en ”middle power”⁵⁷ i regionen och ”vicesheriffbegreppet” är relevant som analys av USA-alliansen, men den har ett pris – inte minst i den egna regionen – och det är inte självklart, menar vissa bedömare, att USA stödjer Australien om inte amerikanska intressen också är tydliga.⁵⁸

Under Howard-regeringen, och kanske särskilt under ledning av försvarsminister Robert Hill, var det dock tydligt att man i viss mån frångick den isolationism som *Defence of Australia* till del omfattar, för att istället ominrikta försvarsmakten mot expeditionär krigföring med armén i centrum. Australien har sedan 1993 genomfört ett antal större internationella operationer, mestadels mycket långt borta från Australiens territorium.⁵⁹

Kritiker, t ex Paul Dibb som var huvudförfattare till just *Defense of Australia*, dvs labor-regeringens vitbok från 1987, har därför inte oväntat anklagat Howard-regeringen för att ominrikta ADF till en ”expeditionary force to operate as a subordinate element alongside the United States in distant military operations.”⁶⁰ Analytiskt sett är det dock bara att konstatera att bägge principerna i hög grad bygger på real- och geopolitisk logik. Att australisk försvarspolitik även explicit oftast varit ovanligt tydligt real- och geopolitiskt, även i en tid när de flesta andra länder avfört konventionell krigsplanering och föreställningen om större väpnade angrepp mot det egna territoriet från dagordningen, har gillande konstaterats av australiska akademiker.⁶¹

Identitetsfaktorer

”Identitet” är även på det individuella planet ett besvärligt begrepp när det gäller att fastställa eller skissera någon form av kausala samband. Inte minst beror detta på att identitetsbegreppet har en mängd definitioner och allmänt är tämligen svårapplicerat. I många fall antas dock en individs – och ett likartat kollektivs – etniska bakgrund vara en stor eller i alla fall betydelsefull del av den egna identiteten. Etnicitet är i sig ett amorft och ofta svårfångat begrepp, men brukar omfatta uppfattningen om att en etnisk grupp är en folkgrupp som delar ett ursprung.

⁵⁶ Camilleri, J. A. 2003:449.

⁵⁷ Hogue, C. 2000:141-143.

⁵⁸ Hogue, C. 2000:146f.

⁵⁹ Bostock, I. 2006:27.

⁶⁰ Dibb, P. 2008:4.

⁶¹ White, H. 2002.

Detta ursprung kan vara historiskt, politiskt, kulturellt, fysiologiskt eller allt detta samtidigt.

Australien är i detta sammanhang ett intressant exempel, eftersom landet under mer än 70 år, från bildandet av federationen 1901 till och med 1973, förde en immigrationspolitik som i högsta grad var etniskt specifik, och kort och gott kallades *White Australia*-politiken. Denna politik baserades på ett konkurrens-tänkande snarare än idéer om etnisk överlägsenhet. Det man var rädd för var en massinvandring från folkrika länder som Kina och Japan och den mycket höga arbetsdisciplin samt låga krav på levnadsstandard etc., som många asiatiska folk ansågs omfatta. En stor mängd asiatiska invandrare ansågs alltså innebära en risk för att vita – anglosaxiska – australier skulle konkurreras ut i olika sammanhang, och därför skulle endast vita immigranter – huvudsakligen från Europa och USA – tillåtas. Politiken stöddes under decennier av både vänster och höger i Australien. Den länge dominante Robert Menzies var t ex helt för *White Australia*-politiken och kallade den något cyniskt för ”den rätta sortens diskriminering”.⁶²

Vänstervågen under tidigt 1970-tal förde emellertid en Labor-regering under Gough Whitlam till makten i Australien, och ett av dess drag var att avskaffa *White Australia*-politiken 1975. ”Multikulturalism” blev det ersättande begreppet, och en stor invandring från Asien följde. 2030 bedöms australier med asiatisk bakgrund utgöra omkring 15 % av befolkningen.⁶³

Demografi är kanske en grundfråga ur ett identitetsperspektiv, men det är inte självklart hur de demografiska rörelserna påverkar utrikespolitiken. Det är inte heller enkelt att räkna ut hur t ex invandring påverkar identiteten. Vid en folkräkning i Australien 2006 var de som uppgav sig ha australisk, engelsk, irländsk, skotsk, nyzeeländsk och amerikansk etnicitet 86,5 % av befolkningen.⁶⁴ Detta är en betydligt större anglosaxisk majoritet än vad som är fallet i t ex USA; där räknar man med att endast ca 47 % av befolkningen har en motsvarande bakgrund (det som i USA brukar kallas ”WASP”, *white anglo-saxon protestant*). Visserligen identifierar sig omkring 75 % av USA:s befolkning som *white Americans* men det inkluderar många *hispanics*, dvs. personer med huvudsakligen latinamerikansk etnicitet.⁶⁵ Vi kan alltså konstatera att trots trettio år av tämligen fri invandring är Australien fortfarande ett land med en stor etnisk majoritet och många små minoriteter.

⁶² Bongiorno, F. 2005:415.

⁶³ Reynolds, D. 2005:357.

⁶⁴ <http://www.censusdata.abs.gov.au>. Det är inte självklart att de som definierar sig som ”australier” har anglosaxiskt påbrå, men de som saknar sådant brukar i regel inte definiera sig som enbart ”australier”, då namnet har en tydlig kulturell anglosaxisk konnotation. Samtidigt finns det en uppfattning om att nordeuropeiska icke-anglosaxiska immigranter, t ex skandinaver och tyskar, lättare identifierar sig med begreppet ”australier” än sydeuropeiska icke-anglosaxiska sådana – t ex greker och italienare. Se Megalogenis, G. 2009.

⁶⁵ <http://factfinder.census.gov>

Etnicitet och identitet kan ju också ha geografiska komponenter. Den kontinent som ligger närmast Australien är onekligen Asien, oavsett historia och etnicitet. Detta innebär att varje australisk regering måste hantera sitt grannskap, men kan givetvis välja att göra det på olika sätt.

Under 1990-talet gjordes ett ambitiöst försök att definiera Australien som en "asiatisk" stat. Under premiärminister Paul Keating och hans utrikesminister Gareth Evans (1991-96) initierades en politik kallad *comprehensive engagement* med Asien. Många försök gjordes att komma in i asiatiska politiska sammanhang, och det explicita målet var att få Australien accepterat som involverad, engagerad och aktiv asiatisk partner. Intressant nog var motivet till detta mål geopolitiskt: genom att betraktas som en partner, menade Keating-regeringen, hindrar Australien att militära hotbilder från Asien uppkommer.

Med detta knöt man an till den tidigare labor-ministären under Bob Hawke, som initierat APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) 1989. Keating-regeringen var också central när det gällde att skapa ARF (ASEAN Regional Forum), som förutom de renodlat asiatiska ASEAN-länderna också omfattade bl.a. Australien och EU. För labor-regeringen var APEC och ARF, just därför att de knöt Australien närmare Asien, två centrala utrikespolitiska pelare under 1990-talet.⁶⁶

Men detta försök till, i viss mening, nyskapande identitetskonstruerande gav inte Keating-regeringen någon större utdelning, vare sig inrikes- eller utrikespolitiskt: 1996 förlorade Keating valet mot den konservativa utmanaren John Howard, vilket delvis antogs bero på att den australiska väljarkåren inte var övertygad om att den pro-asiatiska linjen var riktig; ett motstånd mot "identitetsförändringen" bland väljarna sågs som en viktig faktor i valet. Dessutom hade Keating och Evans mött stort motstånd bland delar av Asiens eliter mot idén om att se Australien som ett "asiatiskt land". Malaysias ledare Mohammad Mahatir var centralgestalten i motståndet mot denna idé och bidrog starkt till att australiskt medlemskap i ASEAN, East Asia Economic Caucus mm blockerades.⁶⁷

När premiärminister Howard och hans utrikesminister Alexander Downer tillträtt vidtog ett explicit brott mot Keating/Evans-linjen. Den senare ansågs helt överoptimistisk både vad gällde regionala organs betydelse och vad gällde internationella multilaterala institutioner som sådana. Avseende Australiens relationer till Asien menade Howard/Downer istället att det för Australien borde heta "Asien först, men inte bara Asien". Australien behövde inte, enligt den nya regeringen, välja mellan sin historia och sin geografi.⁶⁸

I Howard-regeringens första utrikes- och säkerhetspolitiska vitbok från 1997, inte omedvetet betitlad *In the National Interest*, diskuterades detta explicit. Att priori-

⁶⁶ Gorjão, P. 2003:184-187.

⁶⁷ Gorjão, P. 2003:187f.

⁶⁸ Gorjão, P. 2003:188f.

tera Asien innebar inte, menade man, att man måste avstå från att främja de viktiga intressen Australien har i Amerika, Europa och på andra ställen. Dessutom fastslog man att ett närmare engagemang med Asien inte kräver någon omkonstruktion av Australiens "identitet" eller att de värden och traditioner som definierar det australiska samhället måste överges.⁶⁹ Dessutom slog man fast att den australiska identiteten har ett i huvudsak europeiskt arv och inte behöver bytas mot asiatiska värderingar:

*"The values which Australia brings to its foreign policy are the values of a liberal democracy. These have been shaped by national experience (...) but reflect a predominantly European intellectual and cultural heritage. (...) The pursuit of Australia's interests in the Asia Pacific does not require a surrendering of Australia's core values".*⁷⁰

Detta "återställande" av australisk identitetsdefinition till en mer traditionell sådan låg också givetvis i linje med Howards i övrigt nära anknytning till USA ur strategisk och säkerhetspolitisk synvinkel. I Howard-regeringens vitbok från 2000 diskuterades konvergensen mellan identitet och geopolitiska faktorer också explicit. ANZUS utmålades t ex som en särskilt stark strategisk allians därför att Australien och USA delar gemensamma värderingar, intressen och världsbild.⁷¹

En annan identitetsaspekt rör australisk strategisk planering: för vissa bedömare stod det klart att både identitet och nationell känsla kräver att försvaret är *self-reliant* och kan lösa huvuduppgiften *defence of Australia*.⁷² Utan denna förmåga, föreföll man att mena, är Australien inget riktigt, suveränt land.

Kritiken mot Howard, som ju i hög utsträckning handlade om hans nära band till USA, omfattade också attacker mot vad man såg som hans minskade intresse för Asien. Problemet med Howards strategiska och identitetsmässiga orientering, enligt kritikerna, var att både utrikespolitiskt agerande (som t ex Östtimoroperationen) och inrikespolitisk orientering visade att regeringen såg Australien som en västlig utpost i ett huvudsakligen antagonistiskt Asien.⁷³

Förklaringen till detta, menade kritikerna, var inte så mycket att geopolitiska faktorer genererade en viss hotbild, utan att den australiska eliten och särskilt Howard-regeringen hade en i huvudsak etniskt baserad förståelse av världen och Australiens intressen i denna: "When [Howard] speaks of Australia's 'national character', of its [values] and of 'an Australian way', he is using code language to refer to key aspects of the white Anglo-Australian heritage."⁷⁴

⁶⁹ DFAT 1997:iv.

⁷⁰ DFAT 1997:11.

⁷¹ Brabin-Smith, R. 2006:3

⁷² Brabin-Smith, R. 2005:13f.

⁷³ Gorjão, P. 2003:193.

⁷⁴ Camilleri, J. A. 2003:448f.

Dagens multietniska, multireligiösa Australien kommer inte nödvändigtvis, ansåg Howards kritiker, att kunna basera sig på de vita anglo-australiska värdena som de definierades och förstods för 50 eller 100 år sedan. Ur strategisk synvinkel, menade samma kritiker, är orsaken till att länken till USA är så central i officiell australisk strategisk diskurs inte att denna är baserad på någon slags cost-benefitkalkyl avseende australisk säkerhet. Det handlar snarare helt enkelt om att en liten politisk elit föredrar att operera i familjär terräng, dvs. tillsammans med andra anglosaxiska aktörer.⁷⁵

Under alla omständigheter kan vi konstatera, att Howard-regeringen kanske tydligare än någon australisk regering i modern tid argumenterade för en tydlig konvergens av de identitetsrelaterade och de geopolitiska aspekterna av australisk säkerhetspolitik.

⁷⁵ Camilleri, J. A. 2003:450f.

6. Nuvarande huvudlinjer inom australisk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik

Howards sista år

Howard-regeringen publicerade sin sista *Defence Update* 2007. I denna påtalade man att den australiska försvarsbudgeten ökat med 47 % på tio år, och att en fortsatt reell ökning av försvarsutgifterna med 3 % varje år krävdes – inte minst för att Australien skulle kunna fortsätta att hålla en militär ”leading edge” i närområdet. Man redovisade också att anskaffning av tre Aegis-jagare och två amfibiska landstigningsfartyg beslutats, och att en option fanns för att beväpna jagarna med Tomahawk-missiler. Bedömare menade att Howard-regeringen ville förbereda det australiska folket på en långtida närvaro i Mellanöstern samt på beredskap på aktioner i närområdet (sydvästra Stilla Havet, Östtimor etc.).⁷⁶

Howards nära anslutning till den amerikanska linjen hade också ett uppenbart folkligt stöd. I en opinionsmätning 2007 angav 92 % av befolkningen att man såg USA som en nära eller mycket nära säkerhetspolitisk partner till USA, trots att den dåvarande president George W Bush personligen var synnerligen impopulär: omkring 2/3 av australierna uppgav att de hade en negativ eller mycket negativ uppfattning om honom.⁷⁷ Inte heller Irakinvationen 2003 minskade den australiska opinionens uppfattning om att de försvarspolitiska banden mellan USA och Australien var mycket viktiga.⁷⁸ Den starka bilaterala länken mellan Australien och USA hade alltså inte påverkats nämnvärt av den ofta starkt Bush-kritiska inhemska australiska opinionen.

Rudd tar över rodret

Kevin Rudds valseger i december 2007 sammanföll med en viss opinionsmässig förändring i Australien, till USA:s fördel och Kinas nackdel. USA låg 2006 på sista plats bland regionala stormakter avseende ansvarsfullt agerande, enligt den australiska opinionen. I en opinionsmätning som genomfördes 2008 är man tillbaka på första plats, och den bilaterala alliansen ses som mycket viktigare än tidigare år. Samtidigt ökar misstänksamheten mot Kina i den australiska opinionen: Kina ses som inriktat på att dominera Asien och en majoritet anser att Australien bör förena sig med andra länder för att motbalansera Kina. USA – med

⁷⁶ Ferguson, G. 2007:10.

⁷⁷ Dupont, A. 2007.

⁷⁸ Se t ex McAllister (ed.) 2005:21ff.

fel och brister – ses som en kraft för säkerhet och välbefinnande, och som en förnuftig motvikt mot Kina.⁷⁹

Förväntningarna på Rudds säkerhetspolitik baserades på traditionella antaganden om australiska laborregeringars prioriteringar: han antogs signalera starkt stöd till USA-alliansen och stärka banden till det labourstyrda UK. I planeringen och förväntningarna låg också att han som första australiske premiärminister skulle närvara vid ett NATO-toppmöte, förbättra relationerna mellan Australien och EU, bygga starka relationer till Kina, försäkra Japan om att han inte är prokinesisk på japansk bekostnad, och fortsätta bygga starka relationer till Indonesien.⁸⁰

Det uppstod dock en viss kritik från vänsterhåll mot Rudd, efter dennes första försvarspolitiska tal. Vissa bedömare menade att Rudd försökte hävda att det pågår en ”explosiv” militär upprustning i regionen, vilket de ifrågasatte. Man menade att Rudd gav intrycket att Australien försökte skydda sig mot regionen istället för att samarbeta med den.⁸¹ Redan från början påverkades alltså Rudds säkerhetspolitik av det gamla dilemmat mellan geopolitisk samt traditionellt identitetsmässig koppling till USA och Väst, och de ökade kraven på identitetsmässig – och kanske också geopolitisk – omorientering mot Asien.

National Security Statement 2008

Rudd-regeringens första säkerhetspolitiska utspel var en innovation, nämligen Australiens första *National Security Statement*. Detta dokument framfördes som ett relativt pretentiöst linjetal av premiärministern själv i parlamentet.

Talet, som möjligen gavs mer uppmärksamhet av regeringen när det hölls än vad det senare kommit att få, baserades – vilket i sig är högst vanligt i den västerländska kontexten – på en blandning av tydligt real- och geopolitiska samt liberal-konstruktivistiska faktorer. ”Nationell säkerhet” definierades av Rudd som frihet från attacker eller hot om attacker; bibehållandet av australisk territoriell integritet; politisk suveränitet; samt bevarandet av de australiska ”mödosamt vunna friheterna” och bibehållandet av förmågan att skapa ”välfärd för alla australier”.⁸²

De ”bestående principer” för den australiska säkerhetspolitiken som Rudd förde fram var primärt att utveckla *self reliance across the range of relevant national security capabilities* för att säkra inte bara australisk säkerhet utan också landets vänners och allierades säkerhet.⁸³

⁷⁹ Shearer, A. 2008:13.

⁸⁰ Shanahan, D. 2008.

⁸¹ Roggeveen, S. 2008:B09.

⁸² NSS 2008:p. 3.

⁸³ NSS 2008:7ff.

Dessutom var enligt Rudd alliansen med USA helt fundamental för Australiens nationella säkerhet – både globalt och regionalt. Regionalt engagemang var också centralt, och detta engagemang baserades inte på en uppfattning om att konflikt i regionen var oundviklig. Tvärtom skulle en regional säkerhetsarkitektur skapas där en positiv kultur skapas för utvecklandet av säkerhetspolitiskt samarbete.⁸⁴ En viktig del av detta var, enligt Rudd, att skapa ett *Asia-Pacific Community* till år 2020 för att stärka politiska, ekonomiska och säkerhetsrelaterade samarbeten i regionen.⁸⁵

Grundtonen i dokumentet kan dock primärt beskrivas som geopolitiskt orienterad:

*“Today we live at the dawn of the Asia-Pacific century. With it comes (...) potential security concerns for Australia. (...) The Government believes that the future strategic stability of the Asia-Pacific region will in large part rely on the continuing strong presence of Australia’s closest ally, the United States. The most crucial relationship (...) will be between the United States and China. For Australia, the relationships between China, the US and Japan will affect our security and economy (...) The rise of India will also be an important new factor in the strategic stability of the Asia-Pacific region.”*⁸⁶

Noterbart här är alltså de klassiska – för australisk säkerhetspolitik – geopolitiska storheterna USA och de asiatiska stormakterna Kina och Japan. Det var inte oväntat att Rudd-regeringen skulle hålla fast vid dessa, men kanske något förvånande att man valde att göra det i så explicita termer. Dessutom har Indien tillkommit, medan Indonesien inte nämns i samma kontext.

Force 2030: Defence White Paper 2009

Vitboksprocessen

Rudd-regeringen utlovade att en vitbok om försvaret skulle publiceras i början av 2009. Av olika skäl – inte minst viss oenighet inom administrationen – blev publiceringen försenad till början av maj detta år.⁸⁷

Viboken, kallad Force 2030, blev mycket omskriven i australisk och internationell press och är tämligen ambitiöst upplagd. Eftersom den syftar till att inrikta det australiska försvaret – och därmed också stora delar av den australiska säkerhetspolitiken – på mycket lång sikt, dvs. 20 år, är den värd en närmare granskning. Dokumentet kommer att vara centralt för förståelsen av australisk säker-

⁸⁴ NSS 2008:7ff.

⁸⁵ NSS 2008:13.

⁸⁶ NSS 2008:10f.

⁸⁷ Intervjuuppgifter, Canberra juni 2009.

hetspolitik under de närmaste åren, åtminstone fram till 2014-15 då en ny vitbok avses att ges ut.⁸⁸

Processen med att ta fram vitboken tog omkring 18 månader. Alla relevanta departement och myndigheter inom den australiska försvars-, utrikes- och säkerhetspolitiska sfären deltog. Nio hemliga delstudier om tänkbara framtidsscenarier mm skrevs som underlag för vitboken, och de har ännu inte offentliggjorts. Att de fortfarande hålls hemliga förklarar, enligt insatta bedömare, varför vitboken här och var kan upplevas som inkonsistent; hemligstämplar man en viss risk kan det vara svårt att övertygande argumentera öppet för hur man ska bemöta den.⁸⁹

Även den australiska opinionen undersöktes inom vitboks-författandets ram. Här konstaterades att en klar majoritet i opinionen ser ADF:s huvuduppgift som att försvara Australien och dess intressen, samtidigt som en stor majoritet också anser att det geopolitiska läget nu är lugnt, men att det kan ändras. Australien måste därför vara beredd på att möta en militär attack, hur avlägsen den än kan vara. Likaså fanns det i opinionen, vilket sammanfaller med tidigare ovan redovisade opinionsundersökningar, också ett starkt stöd för alliansen med USA.⁹⁰ I det följande ska de centrala delarna av vitbokens budskap analyseras tematiskt.

Strategiska huvudprinciper i vitboken

Huvudfrågan i vitboken är: hur stor strategisk risk är Australien villigt att utsätta sig för? Logiskt sett, hävdar man, måste detta avgöra hur mycket militär kapacitet Australien måste ha och därmed vad det kommer att kosta. Ju mer Australien söker ha strategiskt inflytande – ”the ability to exert policy influence that is underpinned by military power” – utanför sitt omedelbara närområde, ju mer kommer det att kosta. Man måste alltså klara ut vad som är viktigast (och underförstått inte troligast) i termer av strategiska risker.⁹¹

I huvuddrag för vitboken fram fyra strategiska huvudprinciper (författarens fetstil):

1) Försvaret av Australien:

*“Australia’s most basic strategic interest remains the **defence of Australia against direct armed attack.** (...) **Before we attend to anything else, we must secure this strategic interest.**”⁹² (...) “The Government has decided that Australia’s defence policy should continue to be founded on the principle of self-*

⁸⁸ DoD WP 2009:29.

⁸⁹ Intervjuuppgifter, Canberra, juli 2009.

⁹⁰ DoD WP 2009:18.

⁹¹ DoD WP 2009:11.

⁹² DoD WP 2009:12.

reliance in the direct defence of Australia and in relation to our unique strategic interests, but with a capability to do more when required (...).”⁹³

2) Säkerhet och stabilitet i det “nära grannskapet”:

“Our next most important strategic interest is the security, stability and cohesion of our immediate neighbourhood, which we share with Indonesia, Papua New Guinea, East Timor, New Zealand and the South Pacific island states. [What] matters most is that they are not a source of threat to Australia, and that no major military power, that could challenge our control of the air and sea approaches to Australia, has access to bases in our neighbourhood from which to project force against us.”⁹⁴

3) Säkerhet i den vidare asiatiska/Stilla Havsregionen:

“Beyond our immediate neighbourhood, Australia has an enduring strategic interest in the stability of the wider Asia-Pacific region, which stretches from North Asia to the Eastern Indian Ocean. In particular, we have a deep stake in the security of Southeast Asia. Strategically, our neighbours in Southeast Asia sit astride our northern approaches, through which hostile forces would have to operate in order to sustainably project force against Australia.”⁹⁵

4) Ett säkert Australien i en säker värld:

“Beyond our region, Australia cannot be secure in an insecure world. We have a strategic interest in preserving an international order that restrains aggression by states against each other, and can effectively manage other risks and threats, such as the proliferation of WMD, terrorism, state fragility and failure, intra-state conflict, and the security impacts of climate change and resource stability.”⁹⁶

Dessa fyra huvudprinciper – med visst undantag av den sista – kan inte beskrivas som annat än synnerligen real- och geopolitiska. De skiljer sig i geopolitisk tydlighet t o m från motsvarande amerikanska uttalanden, med tanke på det öppna hävdandet av en australisk intressesfär som omfattar merparten av landets grannländer och deras land- och havsterritorier. I denna intressesfär klargör Australien vad man inte kommer att acceptera, dvs. uppbyggnaden av militär förmåga – grannländernas egen eller någon annans – som kan hota Australien. Som vi sett ovan är detta inget nytt i den australiska säkerhetspolitiken, men budskapet serveras här mindre inlindat än vanligt.

⁹³ DoD WP 2009:12.

⁹⁴ DoD WP 2009:12.

⁹⁵ DoD WP 2009:12.

⁹⁶ DoD WP 2009:12.

Framtida strategiska hotbilder

Relativt konventionellt inleder vitboken med att konstatera att Australiens strategiska läge sedan andra världskriget skapats av den globala maktfördelningen och av USA:s strategiska överlägsenhet. USA har spelat en stabiliserande roll i Asien-Stilla Havet, men under de kommande årtiondena kommer denna maktställning sannolikt att förändras; en i ökande grad ”multipolär” värld är att vänta. Inomstatliga konflikter kommer sannolikt att bli de vanligaste.⁹⁷

I nordöstra Asien kommer Kina sannolikt att kunna fortsätta sin militära modernisering och upprustning. Detta kan, enligt vitboken, leda till flera möjliga utvecklingar. Alla sådana där USA:s strategiska närvaro i regionen minskar kommer att vara negativa för Australien.⁹⁸ Ingen stat kommer visserligen att ha kapacitet att utmana den amerikansk globala överlägsenheten under perioden fram till 2030, men USA kan hamna i ett läge där man är upptagen med problem i andra regioner. Detta kan göra att förmågan till ytterligare maktprojektion är begränsad, vilket sannolikt kommer att innebära att USA söker hjälp från andra kapabla allierade, som t ex Australien.⁹⁹

I maktbalansteoretisk anda fastslår vitboken vidare att det sannolikt kommer att uppstå spänningar i Australiens hemregion när USA:s, Kinas, Rysslands och Indiens intressen överlappar varandra. När andra staters makt ökar, kommer den amerikanska överlägsenheten att utmanas och risk för felkalkyler är inte försumbar. Det innebär att det finns en liten, men oroande risk för att det blir konflikter mellan några av dessa stater. Regionens säkerhet kommer att avgöras av hur den strategiska dynamiken mellan USA, Kina och Japan hanteras.¹⁰⁰

2030 kommer Kina med all sannolikhet att vara den överlägset starkaste militära makten i östra Asien. En sådan aktör behöver givetvis inte bli aggressiv eller på annat sätt ett hot mot sin omgivning, men den kinesiska militära upprustningen kommer att vara en källa till oro för samtliga grannländer om den inte motiveras och förklaras. Görs inte detta kommer upprustningen högst sannolikt att väcka oro i regionen, särskilt som – vilket vitboken konstaterar något cyniskt – upprustningen verkar vara betydligt större än vad som krävs för att återta Taiwan militärt.¹⁰¹

⁹⁷ DoD WP 2009:30. Detta följer dock inte av den internationalpolitiska forskningens analys av multipolaritet: i en multipolär världsordning är risken för krig tvärtom påtagligt stor. Se t ex Waltz, K. 1979:161-170.

⁹⁸ DoD WP 2009:32.

⁹⁹ DoD WP 2009:32f.

¹⁰⁰ DoD WP 2009:33.

¹⁰¹ DoD WP 2009:34.

Alliansen med USA

Som noterats ovan är alliansen med USA sedan 1940-talet av sådan fundamental strategisk betydelse för Australien att den är värd ett eget delkapitel i denna vitboksanalys. Vitboken har också mycket riktigt en hel del att säga om denna relation. Australiens allians med USA är, skriver man, "our most important defence relationship". Dagligen ger alliansen Australien access till materiel, underrättelser, forskning och utveckling, kommunikationer och annat som mycket påtagligt stärker ADF och Australien i sin helhet.¹⁰²

Alliansens formella del, dvs. ANZUS-avtalet från 1951 är, menar vitboken i likhet med sina föregångare, en integrerad del av australisk säkerhetspolitik. ANZUS är visserligen en mer löst sammanhållen allians än t ex NATO – bl.a. saknas en fast, gemensam organisation och kommandostruktur – men den politiska förväntan avseende stöd vid angrepp är mycket stor. Australien åkallade t ex ANZUS för att stödja USA efter den 11/9 2001.¹⁰³ Samtidigt konstateras också att alliansen är dubbelriktad. De gemensamma installationer – särskilt inom underrättelseområdet – som USA och Australien driver på australisk mark innebär ett signifikant stöd från Australien direkt till den amerikansk nationella säkerheten.¹⁰⁴

Vidare noteras att Australien under många år gynnats av alliansen med USA, detta lands strategiska och militära överlägsenhet och dess globala nätverk av militära allianser, inte minst i Stillahavsområdet.¹⁰⁵ Det alliansen med USA innebär, är att amerikanska militära förmågor, underrättelser och teknologier blir tillgängliga för Australien, vilket bidrar till landets strategiska överläge i sitt eget närområde. Det innebär också, att så länge kärnvapen existerar kan Australien få skydd av det amerikanska kärnvapenparaplyet. Detta är ett fundamentalt skydd och gör att Australien slipper anskaffa dyrare och mer avancerade försvarslösningar.¹⁰⁶ Till det senare hör att flera interlokutörer i Sydney och Canberra 2009 på fullt allvar tog upp en diskussion om australiskutvecklade och -tillverkade kärnvapen som yttersta men helt logisk option om alliansen med USA skulle falla allvarligt.¹⁰⁷

Det finns nämligen en möjlighet, menar vitboken, till fundamentala geopolitiska förändringar av strategisk betydelse fram till 2030: en global omfördelning av makt som gör att USA:s vilja och förmåga att agera som en stabiliserande kraft i Australiens närområde minskar. I det läget förändras den australiska säkerheten

¹⁰² DoD WP 2009:93.

¹⁰³ DoD WP 2009:94.

¹⁰⁴ DoD WP 2009:94f.

¹⁰⁵ DoD WP 2009:43.

¹⁰⁶ DoD WP 2009:50.

¹⁰⁷ Intervjuer, Sydney och Canberra, juni-juli 2009. Frågan diskuteras också öppet i en rapport från Australian Strategic Policy Institute; se Lyon, R. 2009.

dramatiskt.¹⁰⁸ Denna förändring kan huvudsakligen starta som en ekonomisk förändring, då ekonomiska faktorer förändrar fördelningen av strategisk makt. Härefter kan risker som emanerar från en eskalerande strategisk konkurrens uppträda tämligen oförutsägbart och måste vara en del av den australiska försvarsplaneringen, menar vitboken vidare.¹⁰⁹

Av inte minst detta skäl är koncept som *defence self-reliance* och *defence of Australia* än viktigare idag. De innebär, menar vitboken, att Australien bara kan förvänta sig att USA kommer till undsättning i det fall landet hotas av en stormakt vars militära förmåga Australien helt enkelt inte kan bemöta; i alla andra situationer kommer USA rimligen att förvänta sig att Australien klarar av sitt eget försvar.¹¹⁰ I klartext torde detta innebära att förutom vid ett direkt anfall från Kina eller från ett helt förvandlat Indonesien, torde Australien ha anledning att ta hand om alla övriga militära/territoriella hot själv. Denna inställning till det egna försvaret är inte ny, och brukar som nämnts ovan i regel också applåderas av amerikanska befattningshavare.

I mycket tydlig motsats till tidigare vitböcker och australiska policypapper finns det i vitboken dock några stycken som uppenbarligen har att göra med efterverkningarna av den australiska Irakkrisdebatte. När Australiens och USA:s intressen sammanfaller, skriver man, ska Australien också framgent fortsätta stödja USA vad gäller att upprätthålla global säkerhet. Detta innebär inte ett ovillkorligt stöd för hela USA:s utrikespolitik, men indikerar att Australien måste hjälpa USA att ta itu med ”globala säkerhetsutmaningar”.¹¹¹ Men, understryker man mycket tydligt, “we must never put ourselves in a position where the price of our own security is a requirement to put Australian troops at risk in distant theaters of war where we have no direct interests at stake”.¹¹² Detta synes vara en helt öppen referens till Irakdebatten, och en indikation på att ett beslut om att inte delta i framtida sådana operationer har tagits av Australien.

Denna tolkning understöds också av en annan passage i vitboken, där det framgår att den australiska regeringen nu har bestämt att det inte är en huvuduppgift för ADF att deployera till Mellanöstern eller andra regioner, där styrkan måste delta i markoperationer mot tungt beväpnade motståndare i urban miljö. Detta, menar man, är ett orimligt utnyttjande av en armé av den australiskas storlek.¹¹³

¹⁰⁸ DoD WP 2009:28.

¹⁰⁹ DoD WP 2009:49.

¹¹⁰ DoD WP 2009:50.

¹¹¹ DoD WP 2009:44.

¹¹² DoD WP 2009:47.

¹¹³ DoD WP 2009:56.

Strategiska och försvarspolitiska konsekvenser

Den hotbild som framtonar är alltså huvudsakligen stor- och geopolitiskt baserad. För att ytterligare förstärka den bilden definierar vitboken nationell säkerhet på följande realpolitiska sätt:

*”National security is concerned with ensuring Australia’s freedom from attack or the threat of attack, maintaining our territorial integrity and promoting our political sovereignty, preserving our hard-won freedoms, and sustaining our fundamental capacity to advance economic prosperity for all Australians.”*¹¹⁴

Det saknas dock inte normativa inslag av mer liberal karaktär: stater ska alltid följa internationella förpliktelser när det gäller att använda militärt våld. Att inte göra det innebär, menar vitboken utan att nämna Irakinvasionen 2003, ofelbart en legitimitetsförlust för staten eller koalitionen som utför våldsanvändning.¹¹⁵ Lite i samma anda konstateras att det första och bästa försvaret av nationen ligger i att den internationella omgivningen är positiv, lugn och stabil. Men de real- och geopolitiska faktorerna betraktas ändå som de fundamentala: ”Ultimately, however, the potential use of force by states is why, at the most basic level, armed forces exist.”¹¹⁶

Som nämnts ovan framställs grundprincipen för den australiska försvarspolitiken som *defence of Australia*, men man betonar också att man ska vara beredd på att militärt kunna göra mera än detta.¹¹⁷ Det är alltså inte fråga om kontinentalt territorialförsvar versus expeditionär förmåga, utan en fråga om att kombinera bägge sorternas försvarsförmåga.¹¹⁸ Denna debatt känns givetvis igen från annat håll, t ex svensk försvarsdiskussion.

I de australiska strategiska intressena ligger också ett närmast övertydligt geopolitiskt fokus. Såväl försvarsplaneringsprioriteringarna som en ”realistisk” bedömning av möjligheterna för Australien att ha inflytande genom militär makt styrs enligt vitboken uttryckligen av geografisk närhet; det är närområdet som står i centrum.¹¹⁹

En annan av vitbokens tydligt geopolitiska aspekter är det ovannämnda intresse-sfärskonceptet. Australien har, fastslår man, ett bestående intresse av att hindra närliggande stater att utveckla en kapacitet för att ”undertake sustained military actions within our approaches” eller att de allmänt hamnar under externt inflytande från någon aktör som är fientlig till Australiens intressen.¹²⁰ Detta är skriv-

¹¹⁴ DoD WP 2009:20.

¹¹⁵ DoD WP 2009:20.

¹¹⁶ DoD WP 2009:20.

¹¹⁷ DoD WP 2009:46.

¹¹⁸ DoD WP 2009:46.

¹¹⁹ DoD WP 2009:45.

¹²⁰ DoD WP 2009:42.

ningar som i praktiken innebär att Australiens närmaste grannar ska vara militärt svaga och underställda australisk, och inte någon annan, säkerhetspolitik.

Man noterar också – för övrigt i likhet med vad som länge gällt i svensk försvarsplanering – att man både vill ha, och kommer att få, ungefär tio års förvarning om att något grannland rustar upp så att det kan hota Australien.¹²¹

De försvarspolitiska konsekvenserna av detta för Australien blir, enligt vitboken, att man både måste vara beredd att agera på egen hand, leda militära koalitioner när man delar strategiska intressen med andra, och att bidra med skräddarsydda enheter för koalitioner i mer perifera intresseområden.¹²²

Konkret innebär detta att ADF:s huvudroll även på lång sikt är att ha förmågan att ”engage in conventional combat against other armed forces”.¹²³ De viktigaste uppgifterna blir därför de följande, i fallande ordning:

- 1) att avskräcka och avvärja väpnade attacker på Australien
- 2) att bidra till stabilitet och säkerhet i Stilla havet och Östtimor
- 3) att bidra till eventuella militära operationer i Asien/Stillahavsregionen
- 4) att bidra till eventuella militära operationer i resten av världen, till stöd för det internationella samfundets ansträngningar för att upprätthålla ”global security and a rules-based international order, where our interests align and where we have the capacity to do so”.¹²⁴ Denna punkt har av många australiska bedömare tolkats som en tydlig markering mot nya insatser av Irak-typen 2003.¹²⁵

Sammantaget genererar denna försvarspolitik, enligt vitboken, en ny inriktning av försvarsmakten: betydligt starkare satsningar på marina stridskrafter (nya ubåtar, fregatter mm).¹²⁶ Australien behöver därutöver också nya femte generationens stridsflygplan, långgräckviddiga kryssningsmissiler, mer pansrade fordon till armén samt ökade satsningar på specialförband och cyberkrigföring.¹²⁷

Materielplanering och inköpsprogram

Konsekvensen av den valda huvudprincipen för det australiska försvaret, dvs. förmågan att avskräcka och avvärja väpnade attacker på det australiska territoriet, innebär enligt vitboken att en i huvudsak maritim strategi står i fokus vad

¹²¹ DoD WP 2009:28.

¹²² DoD WP 2009:13.

¹²³ DoD WP 2009:22.

¹²⁴ DoD WP 2009:13.

¹²⁵ Intervjuuppgifter, Canberra, juni-juli 2010.

¹²⁶ DoD WP 2009:13.

¹²⁷ DoD WP 2009:14.

gäller framtida materielsatsningar. Det bör här tilläggas att den maritima strategi som beskrivs är synnerligen ambitiös:

*“In summary, our military strategy will be a proactive one in which we seek to control the dynamics of a conflict, principally by way of sea control and air superiority, and also by defeating hostile forces in their bases, in staging areas, or in transit. We will use strategic strike if we have to, and land operations in our approaches.”*¹²⁸

I militärstrategiska sammanhang ses normalt *sea control* som en mycket svår uppgift. Till skillnad från *sea denial* – dvs. förmågan att hindra en motståndare från att använda ett visst sjöterritorium för vissa eller alla typer av operationer – innebär *sea control* att man själv kontrollerar allting eller åtminstone det mesta som händer på sjöterritoriet ifråga. Det kräver således en betydligt större insatsförmåga och kapacitet än *sea denial*.

Som också nämnts ovan omfattade vitboksprocessen ett antal hemliga scenarier för försvarsplaneringen. Dessa scenarier, i kombination med de strategiska huvudprinciper som beskrivits ovan, leder vitboksförfattarna till att presentera följande huvudsakliga kapacitetskrav och därav följande inköpsprogram (både helt nya och redan beställda system). Endast de primära systemanskaffningsplanerna tas upp i denna förteckning, och det bör också betänkas att målbilden för tiden när samtliga dessa system ska vara anskaffade rör sig mellan 2025-2035. Detta är i ett politiskt perspektiv långt fram i tiden och t o m efter vitbokens officiella tidsspann (dvs. 2030).¹²⁹

Marinen	Kommentar
12 nya, stora ubåtar	Större än och ersätter efter hand 6 befintliga Collins-ubåtar
3 jagare med SAM-kapacitet (SM-6)	Redan beställda
8 nya fregatter	Större än den nuvarande ANZAC-klassen och ersätter efter hand denna
24 nya marina stridshelikoptrar	
46 MRH-90 transporthelikoptrar	Redan beställda, tillförs 2010 och ersätter befintliga Blackhawk- och Sea King-system
20 nya Offshore Combatant Vessels,	Större än nuvarande patrullbåtar av Armida-
2 amfibiska Landing Helicopter Dock-fartyg	Redan beställda

¹²⁸ DoD WP 2009:59.

¹²⁹ Tabellen baseras på DoD WP 2009:70-86.

Ett nytt stort fartyg för sjötransporter	Displacement 10 000-15 000 ton
6 nya tunga landstigningsfartyg	
Ett sjölogistikfartyg	Ersätter HMAS Success
Strategic strike-förmåga	Sjöbaserade kryssningsmissiler som kommer att tillföras såväl de nya fregatterna som de nya ubåtarna (ersätter delvis flygvapnets gamla bombflygplan av typen F-111)

För den australiska marinens del är detta alltså en synnerligen betydande inköpslista. Över femtio nya stridsfartyg – låt vara av varierande storlek, och i flera fall som ersättning av befintliga system – och tillförandet av ett för Australien helt nytt offensivt vapensystem (sannolikt amerikanska Tomahawk-missiler), som ersättning för gamla bombplan av 1960-talsstandard, kan inte betecknas som annat än en markant upprustning.

Flygvapnet	Kommentar
72-100 femte generationens stridsflygplan	Med största sannolikhet JSF F-35 Lightning II
Nytt ASM-system till JSF	Sjömålsrobot för JSF
Nytt flygburet telekrigssystem	
5 KC-30A tankflygplan	Beställda, tillförs 2010
6 nya AEW&C-flygplan	Luftövervaknings- och ledningsflygplan (beställda, tillförs 2011)
8 nya maritima patrullflygplan	Ersätter AP3C Orion-systemet
Upp till 7 nya, stora höghöjds-UAV:er	Förlösa flygplan, sannolikt amerikanska
2 nya C-130J	Kompletterar tidigare transportflotta om 4 C-17 och 12 C-130J

Även på flygvapensidan är inköpsplanerna betydande. Den största utgiftsposten är här givetvis de upp till 100 amerikanska F-35 JSF-plan som planeras, av vilka man i slutet av 2009 offentligt meddelade att man avsåg att beställa en första omgång av 14 plan. Fler beställningar kommer att övervägas 2012 och senare. Dock räknar man inte med att ens dessa 14 första plan ska vara operativa i Australien förrän 2018, dvs. om åtta år.¹³⁰ Tidsperspektiven är således långa.

¹³⁰ Kerr, J. 2009.

Armén	Kommentar
1100 nya mindre bepansrade stridsfordon	Ersätter M113 mm
7 nya hkp CH-47F	Ersätter 6 gamla CH-47D
30 nya hkp MRH-90	Transporthelikopter, ersätter Blackhawk-systemet
Nytt 155mm artillerisystem	Självgående, sannolikt splitterskyddat
Uppgraderade grk- och lv-system	

Som väntat i en huvudsakligen marin strategi ligger det inte några jämförbara stora investeringar på armésidan, även om den inte blir utan betydande nyanaffningar. Investeringar i stridsvagnar planeras emellertid inte. Det kan dock noteras, att satsningen på ett stort antal nya, mindre stridsfordon i kombination med flera nya, stora landstigningsfartyg och nya amfibiska helikopterfartyg (LHD, *Landing Helicopter Dock*) gör att den australiska amfibiska förmågan blir avsevärt mycket större i relativ närtid.

Sammanfattningsvis går det alltså att rimligt objektivt hävda att de inköpslistor som vitboken skisserar konceptuellt ligger tämligen väl i linje med dess strategiska tankegångar. En påtaglig satsning på långräckviddiga vapensystem, en synnerligen betydande marin förmåga och en stark flygvapenkomponent är helt logiska i detta ljus.

Finansiering

Jämfört med vitbokens komplexitet och omfång i övrigt är finansieringskapitlet anmärkningsvärt tunt, och omfattar endast vitbokens sista 1,5 sidor.¹³¹ På dessa sidor föreslås i stor korthet följande principer

- 1) Försvarsbudgeten ges en 3 % real tillväxt från 2010 till 2017/18
- 2) Detta förändras till 2,2 % real tillväxt från 2018/19 till 2030
- 3) Vidare läggs det in en årlig fixerad indexuppräknings för inflation på 2,5 % från 2010 till 2030
- 4) Därutöver återinvesteras medel som genererats av ett stort besparingsprogram i hela försvarssektorn (*Strategic Reform Program*), vilket ger ca AU\$20mdr över hela perioden eller omkring AU\$1mdr årligen.¹³²

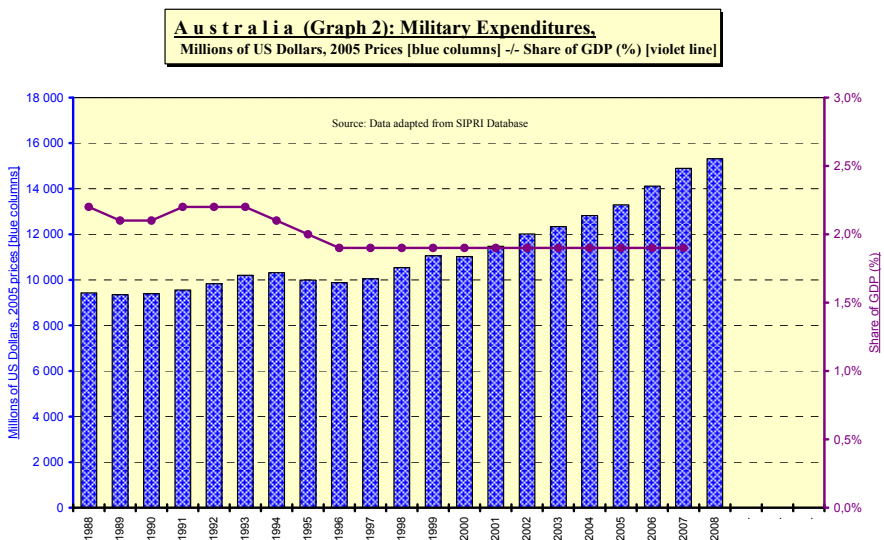
¹³¹ DoD WP 2009: 137f.

¹³² DoD WP 2009:14.

Detta är i princip det enda som går att utläsa om finansieringen av den australiska säkerhetspolitiken, vilket – givet den mycket ambitiösa ”shoppinglistan” som redovisades ovan – givetvis inte är särskilt mycket.

Samtidigt är höjda försvarsutgifter inget konstigt i Australien under senare år; den enda av de fyra vitböcker som publicerats de senaste 30 åren som mötts av faktisk finansiering enligt plan var vitboken från 2000, som både Howard och Rudd följt avseende just en årlig real tillväxt av försvarsbudgeten på 3 %.¹³³

Tittar vi på den australiska försvarsbudgetutvecklingen i ett historiskt perspektiv framgår det också tydligt att försvarsmakten inte haft några problem att erhålla väsentligt mer medel så länge ekonomin växer. Följande diagram illustrerar detta.¹³⁴



I diagrammet ovan kan vi alltså se, att i fast penningvärde har de militära utgifterna stigit från mindre än AU\$10mdr 1996 – när Howard tillträdde – till över AU\$15mdr år under Rudd-regeringens första år vid makten 2007-08. Samtidigt har försvarsutgifternas andel av australisk BNP legat still på ca 1,9 % under lika lång tid.

En tentativ slutsats som skulle kunna dras av detta är alltså att givet att den australiska ekonomin fortsätter att växa kan vissa av vitbokens finansiella förutsättningar uppfyllas. Den stora svårigheten torde dock vara att samtidigt finansiera de många materielprojekten och genomföra årliga besparingar på runt AU\$1mdr,

¹³³ Walters, P. 2008.

¹³⁴ Se FOI:s databas över världens försvarsutgifter, utvecklad av B-G Bergstrand (b-bergstrand@foi.se).

av en total årsbudget på drygt AU\$15mdr. De besparingar som förväntas genom det ovannämnda s.k. *Strategic Reform Program* anses också av många utomstående bedömare vara en av de svagaste länkarna i hela vitboken.¹³⁵ Totalt uppskattas vitbokens ”inköpslista” till ca AU\$60mdr.¹³⁶ Oberoende bedömare har uppskattat att mer än hälften av detta omfattas av den planerade införskaffningen av nya, stora och avancerade ubåtar. Detta har också inneburit ett ifrågasättande av om just ubåtsvapnets upprustning är rätt formaterat för Australiens behov, inte minst vad gäller förmågan till annat än att sänka fartyg med torpeder (t ex kryssningsmissilkapacitet mm).¹³⁷

Kritik av vitboken

Senare pressuppgifter har gjort trovärdigt att vitbokens innehåll av den australiska regeringen inför publiceringen bedömdes som så potentiellt kontroversiellt, att försvarsdepartementet fick i uppdrag att preventivt och under hand presentera dess innehåll för olika internationella kontakter, inklusive Kina och andra asiatiska länder. Grundtesen, som fördes fram till dessa länder under veckorna innan vitbokens officiella publicering, var att Australien inte riktar sig mot något särskilt land utan endast genomför en militär modernisering, syftande till att stärka landets mellanstora maktroll och någorlunda självtillräckliga försvarsambitioner. De huvudstäder som besöktes av bl.a. huvudredaktören till vitboken, Michael Pezzullo, var Beijing, Jakarta, Tokyo, New Dehli, Washington DC, Singapore och Seoul.¹³⁸

Vitbokens innehåll läckte också delvis till pressen under våren 2009 och diskuterades därför i media långt innan publiceringen. Inte minst stod den förmodade tyngdpunkten på det ”kinesiska hotet” i centrum. Pressläckorna avslöjade också en tydlig intern oenighet inom det australiska säkerhetspolitiska etablissemang: som del av vitboksförberedelserna 2008 levererade både *Defence Intelligence Organisation* (DIO) and *Office of National Assessments* (ONA) studier av det ”kinesiska hotet” som var mycket mer lågmält hållna än de resonemang som vitboken innehöll.¹³⁹ DIO och ONA rapporteras ha sett den kinesiska upprustningen som i första hand defensiv. Försvarsdepartementets aktörer, bl.a. den ovannämnde Pezzullo, ansågs däremot se den kinesiska upprustningen som offensiv och farlig, och som det som måste forma kravspecifikationerna för det framtida australiska försvaret. Från ett besök i Washington, DC rapporteras det emellertid att de sistnämnda fick mycket begränsat eller inget stöd från sina amerikanska kollegor för sin mer alarmistiska approach. Man kan också notera att

¹³⁵ Intervjuuppgifter, Canberra juli 2009.

¹³⁶ Walters, P. 2009..

¹³⁷ Stewart, C. 2009.

¹³⁸ Stewart, C. 2010.

¹³⁹ DIO motsvarar den svenska militära underrättelsetjänsten (MUST) medan ONA delvis har stora likheter med t ex FOI Försvarsanalys vad gäller funktion och uppgifter.

vitbokens satsningar på stora, konventionella plattformar i mycket är en klar kontrast mot Bush-administrationens betoning av okonventionella krig och asymmetriska hot.¹⁴⁰ Vid samtal på australiska försvarsdepartementet vidgicks att landets underrättelsetjänster pekat på att inomstatliga konflikter var den sannolikaste konflikttypen i framtiden, men departementsföreträdare uttryckte också klart att det inte var denna konflikttyp som borde vara dimensionerande för ADF eftersom en annan – konventionellt krig mellan länder – är avsevärt farligare.¹⁴¹

Akademiska kommentatorer som Alan Dupont följde upp kritiken, och menade t ex att det inte fanns någon anledning att ta fram värstafällsscenarier om Kinas militära upprustning för att motivera hela den australiska försvarsstrategin de kommande 20 åren. Kinas upprustning är defensiv, och syftar till att skydda Kinas sjöförbindelser och allt mer globala intressen i termer av handels- och andra flöden. Detta innebär inte att Kina vill dominera Asien; gör man det kommer en formidabel motkoalition av bl.a. Indien, Japan och USA att skapas. Om Kina verkligen utvecklas till en aggressiv makt kan, menade Dupont, Australien ändå inte hantera detta hot på egen hand – i alla fall inte utan egna kärnvapen. Att förbereda Australien för konflikt med Kina är därför inte en framkomlig strategi – man borde istället hantera de lösbara konflikterna i närområdet, ansåg han vidare.¹⁴²

Vitboken anklagades också vid publiceringen för att vara för labor-ankuten och för ”single-service focused”, dvs. för marint inriktad.¹⁴³ Det hindrade inte kommentatorer i konservativa media som t ex *The Australians* Greg Sheridan att ge vitboken mycket högt beröm. Särskilt bra är den vad gäller försvarsmaterielinköp, menade Sheridan; vissa konstiga formuleringar om alliansen med USA samt om John Howard skämmer texten, men i stort är vitboken helt adekvat.¹⁴⁴ Andra försvarspolitiska kommentatorer som Allan Behm stödde helhjärtat satsningen på fler ubåtar, inte minst i alliansperspektivet med USA (och indirekt Japan och Indien) gentemot Kina.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Stewart, C & Walters, P. 2009.

¹⁴¹ Intervjuer, Canberra juni 2009. Företrädare för ett av Australiens underrättelseorgan menade däremot, att även om instanser nu stod bakom 2009 års vitbok hade det funnits en misstanke om att regeringen, med sin starka tonvikt på framtida, farliga men osannolika konventionella krig mellan stater förvandlat försvarspolitiken till industripolitik. Eftersom en satsning på stora australistillverkade plattformar gav arbetstillfällen under lång tid, men också i viss mån hindrade en satsning på expeditionär förmåga, kunde regeringen vid behov hävda att man inte kunde ägna sig åt det senare – samtidigt som de konventionella krigen kanske aldrig inträffar, vilket skulle göra att plattformarna aldrig behöver testas och australiska liv inte sättas på spel. Det framstod som oklart hur stor spridning denna något cyniska uppfattning har i det australiska underrättelsesamhället. Intervjuer, Canberra, juni 2009.

¹⁴² Dupont, A. 2009.

¹⁴³ Australian Associated Press 2009: ”Defence paper ‘biased’”, *Sydney Morning Herald*, May 2.

¹⁴⁴ Sheridan, G. 2009: ”Labor’s gung-ho plan ideal for defence”, *The Australian*, May 7.

¹⁴⁵ Behm, A. 2009.

I detta sammanhang bör det hållas i åtanke att kopplingen mellan australisk inrikespolitik och försvarspolitik är mycket komplex. I motsats till många andra länder anses den australiska flottan stå nära landets laborparti. Vitboken 2009 skrevs under och för en laborminister men några av dess tydligaste kritiker – t ex professor Hugh White vid Australian National University i Canberra – anses stå laborpartiet nära samtidigt som de deltog i författandet av den förra vitboken från 2000, under den konservativa Howard-ministären.¹⁴⁶

För att göra bilden ytterligare komplex kan nämnas att oppositionsledaren Malcolm Turnbull (Liberals) ansåg att Rudd genom vitboken spelade för hårt på det kinesiska hotet, samtidigt som hans försök att göra Australien till brobyggare mellan USA och Kina inte var trovärdigt.¹⁴⁷ Samtidigt kommenterade den förra försvarsministern Kim Beazley (labor) med stor tillfredsställelse att *defence of Australia*-doktrinen nu var tillbaka i högsätet efter tio år av ”undisciplined meandering through policy”. Försvarssjälv tillräcklighet, menade Beazley, är inte isolationism. Vi kommer att behöva våra allianser, särskilt med USA, eftersom vi nu lever i ett asiatiskt århundrade – men Kina behöver inte vara något problem och vitboken tar bara lämplig hänsyn till landets framväxt. Beazley varnade dock för att det ”strategiska reformprogrammets” sparbetning bara kan genomföras med ”yttersta hänsynslöshet” och om besparingarna ändå inte kan realiseras kommer Australien inte att gå att försvara adekvat i framtiden.¹⁴⁸

Den ovannämnde Hugh White, Australiens kanske främste *defence intellectual*, och huvudförfattaren till vitboken från år 2000, riktade hård kritik i ett antal artiklar och debattinlägg mot 2009 års vitbok. White ansåg dess oklarheter vara många på ett stort antal områden, där Kinas roll endast var en av dessa. Inte minst den långa leveranstiden avseende den militära upprustningen var ett problem: sannolikt blir det inga 12 operativa ubåtar innan 2040, samtidigt som scenerieskrivningen i vitboken förefaller kräva dessa mycket snabbare. Armén blir dessutom förbigången och riskerar nu att bli för liten även för operationer liknande den man gjorde på Östtimor 1999.¹⁴⁹ Marinstrategiskt kritiserade White också vitboken avseende begreppet *sea control*. *Sea denial* löser de flesta av våra strategiska problem, menade White, och går att uppnå med flyg och ubåtar; var-

¹⁴⁶ Intervjuuppgifter, Sydney och Canberra, juni-juli 2009. Det hör till saken att en av de utomstående rådgivarna till vitboksprocessen 2009, Ross Babbage vid Kokoda Foundation, i mycket hög grad stod bakom vitbokens skrivningar även om han generellt anses stå Liberals (Howards konservativa parti) nära.

¹⁴⁷ Grattan, M. 2009.

¹⁴⁸ Beazley, K. 2009.

¹⁴⁹ White, H. 2009a. White hävdar i ett annat sammanhang att Australien snarare behöver 18 nya ubåtar, och detta långt innan 2040. Se White, H. 2009d:51f.

för vill regeringen uppnå *sea control* med enorma investeringar i ytstridsfartyg?¹⁵⁰

Enligt White är det övergripande problemet med vitboken snarast geostrategiskt, nämligen den framtida nedgången i USA:s makt i Stillahavsområdet och dess konsekvenser för Australiens säkerhet. Kinas produktivitetsökning kommer oundvikligen att innebära att landet dominerar Asien, precis som USA dominerat världen pga. sin egen överlägsna produktivitet. Kommer detta att leda till krav på helt egen australisk försvarsförmåga eller att Australien nu måste leta efter en ny, stor och mäktig vän – t ex Kina? Dessa frågor svarar inte vitboken på, ansåg White, utan förutsätter att den amerikanska dominansen fortsätter, om än relativt mindre än förut. Han ansåg också att Australien nu istället borde erkänna att den anglosaxiska dominansen i Asien snabbt håller på att försvinna, och ta konsekvenserna av detta försvarspolitiskt. Det gör, menade White, inte 2009 års vitbok.¹⁵¹

Andra mer akademiska kommentatorer, som Rory Medcalf vid Lowy Institute i Sydney, menade att vitboken kan komma att innebära att Australien negativt influerar strategiskt tänkande i Kina och andra länder. Dessutom innebär den för tidiga och onödiga satsningen på kryssningsmissiler, att Australien kan ses som militärt offensivt orienterat och ha för lätt att föregripa en konflikt med Kina.¹⁵²

Det oberoende, Canberra-baserade Australian Strategic Policy Institute (ASPI) kritiserade också vitboken tämligen kraftigt. Dels innebar långsiktigheten i materielanskaffningen att t ex den stora ubåtsinvesteringen ligger ”två vitböcker och fyra regeringar” bort, vilket givetvis indikerar många frågor avseende realiserbarheten av programmet. Hela det strategiska reformprogrammets besparingsförslag ifrågasattes också. Dessutom, menade man, är den australiska strategiska identiteten i behov av förnyelse. Att bara vara ett europeiskt land löst fastsatt på Asiens kant räcker inte längre.¹⁵³

Den australiska vitboken väckte också internationell uppmärksamhet, och det Londonbaserade, oberoende institutet IISS ägnade den en hel del kommentarer. Viss kritik framfördes; den strategiska kontexten är outvecklad och satsningen på ubåtar är det enda nya. Ekonomin är en osäkerhetsfaktor och vitboken kan dessutom möjligen bidra till kapprustning i regionen; stora ubåtar och kryssningsmissiler kan ses som alltför offensiva vapensystem. IISS menade emellertid sam-

¹⁵⁰ White, H. 2009b. Vid ett personligt samtal i Canberra menade White vidare att Kinas förmåga till *sea denial* mycket snart kommer att omöjliggöra amerikansk *sea control* i Stilla havet. Intervju, Canberra, juli 2009.

¹⁵¹ White, H. 2009c. Se också White, H. 2006 och White, H. 2009d.

¹⁵² Medcalf, R. 2009.

¹⁵³ Moss, T. 2009, Ferguson, G. 2009, Pearlman, J. 2009.

manfattningsvis att även om vitboken har uppenbara problem, är den ändå ett djärvt sätt att beskriva en australisk försvarsstrategi för många år framöver.¹⁵⁴

Från officiellt kinesiskt håll blev reaktionerna tämligen begränsade. En talesman för kinesiska UD hoppades att grannländer bedömer Kinas militära upprustning ”objektivt”, då den är ”fredlig” till sin karaktär.¹⁵⁵ Från inofficiella källor hördes vissa andra kinesiska röster. Dagen innan vitbokens publicering oroade sig kinesiska kommentatorer för att Australien nu kommer att gå USA:s ärenden mot Kina, trots Rudds förment Kinavänliga inställning. Man noterade också att Rudd nu ser ut att ha tagit ställning med försvarsetablissemang mot det australiska underrättelseetablissemang avseende den kinesiska hotbilden.¹⁵⁶ Kinesiska akademiker rapporterades också kräva att Kina bemöter vitbokens hotbildsbeskrivningar.¹⁵⁷ En kinesisk amiral ansåg i en intervju att vitboken riskerar att sätta igång en upprustningsspiral i hela regionen, vilket kunde bli farligt; hela idén om Kina som hot var ”dum” och ”galen”.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Nicoll, A. [ed.] 2009.

¹⁵⁵ Sainsbury, M. & Stewart, C. 2009. I samma artikel går det att notera att den amerikanske amiralen Michael Mullen, ordförande för den amerikanska försvarsstaben (CJSC) kommenterade att USA ser på den kinesiska upprustningen som i mycket riktad mot USA och USA:s makt i regionen. Detta innebar enligt Mullen att USA måste samarbeta mer med allierade i Stillahavsområdet, t ex Australien.

¹⁵⁶ Garnaut, J. 2009.

¹⁵⁷ Coopes, A. 2009.

¹⁵⁸ Garnaut, J. & Pearlman, J. 2009.

7. Övriga mönster i australisk säkerhetspolitik

Inledning

Som nämnts ovan är de stora geopolitiska determinanterna i australisk säkerhetspolitik – det vill säga som australiska beslutsfattare tenderar att uppfatta den – USA och Kina. Många australiska bedömare menar att det skifte som vi nu kan observera är att Asien träder fram som den globala maktens tyngdpunkt medan Europa försvagas än mer. Samtidigt kommer USA att fortsatt vara den mest dominanta enskilda makten men världen blir progressivt allt mer multilateral, med tre asiatiska makter (Kina, Japan och Indien) samt en euroasiatisk (Ryssland) som i större eller mindre utsträckning konkurrerar med USA.¹⁵⁹

Vad gäller Kina är bilden, som redovisats ovan, blandad. Australiska företrädare ser ofta Kina som ett land utsatt för ett starkt förändringstryck genom globaliseringen. Australiens relationer till Kina är centrala på både kort och lång sikt.¹⁶⁰ Samtidigt kritiserar ofta Kina direkt för sin brist på öppenhet om sin egen militära modernisering.¹⁶¹ Det officiella australiska målet för relationerna till Kina är att engagera landet som en ”responsible stakeholder” i regionen och dess fred och säkerhet.¹⁶²

Indien kommer också upp i många sammanhang som en allt viktigare partner till Australien. Detta motiveras officiellt delvis med gemensamma demokratiska värderingar och maritima intressen i Indiska Oceanen,¹⁶³ men underliggande finns också en långsiktig bild av en balanserande axel mot Kina. Inte minst det nära samarbetet mellan USA och Australien gör, menar flera australiska interlokutörer, Indien intresserat av att ha ett närmare samarbete med Australien.¹⁶⁴

Därutöver finns det ett antal andra aktörer som spelar roll för australisk säkerhetspolitik. I det följande kommer de att i korthet diskuteras.

¹⁵⁹ Dobb, P. 2008b:1.

¹⁶⁰ DFAT 1997:63.

¹⁶¹ Dodd, M. 2008: ”China’s secrecy ‘could affect region’, Angus Houston warns”, *The Australian*, Nov. 22.

¹⁶² DoD WP 2009:95.

¹⁶³ DoD WP 2009:96.

¹⁶⁴ Intervjuer, Sydney och Canberra juni-juli 2009.

Australien och övriga aktörer

Indonesien

Som nämnts ovan var relationerna mellan Australien och den indonesiska diktaturen ofta tämligen goda under det kalla kriget, eftersom bägge länderna hade starka och gemensamma strategiska intressen.¹⁶⁵ Den australiska vitboken från 2000 tydliggjorde dock också att den interna utvecklingen i Indonesien var av avgörande betydelse för områdets stabilitet, och därmed också för australisk säkerhet. Utvecklingen sedan dess har varit klart positiv, och trots flera incidenter (Baliattentaten 2002, bombningen av den australiska ambassaden i Jakarta 2004, samt utvecklingen i Aceh) har det indonesisk-australiska samarbetet stärkts.¹⁶⁶

En ny säkerhetspakt slöts 2006 mellan länderna, och ersatte därmed en annan från 1995 som sades upp av Indonesien 1999 – efter den australiska Östtimorinsatsen. Huvudpunkterna i denna överenskommelse är att parterna lovar att ha ömsesidig respekt för varandras territoriella integritet och suveränitet, samt att inte ägna sig åt aktiviteter eller upplåta sitt territorium åt andra som kan hota detta.¹⁶⁷ På senare år har den positiva interna utvecklingen i Indonesien också genererat en allt mer positiv australisk respons, och demokratiseringsprocessen i det förra landet ses som en väsentlig del av en allt mer ökande australisk säkerhet.¹⁶⁸ Det saknas emellertid inte varningar för en annan utveckling: vissa australiska bedömare har pekat på att ett i negativ riktning förändrat Indonesien kan bli ett mycket allvarligt hot mot Australien.¹⁶⁹

Japan

Japan har under många år varit Australiens enskilt största ekonomiska partner – även om landet tävlar med både USA och Kina om denna position – och det är också en partner av växande säkerhetspolitisk betydelse, givetvis i första hand tillsammans med USA och dess bilaterala allianser med bägge länderna.¹⁷⁰ I början av 2000-talet instiftades trilaterala säkerhetspolitiska möten mellan Australien, Japan och USA, och från 2005-06 har dessa möten även genomförts på ministernivå.¹⁷¹

¹⁶⁵ Brabin-Smith, R. 2006:15ff.

¹⁶⁶ Brabin-Smith, R. 2006:18ff. Se också DFAT 1997:61ff.

¹⁶⁷ Karniol, R. 2006:12.

¹⁶⁸ DoD WP 2009:35, 42.

¹⁶⁹ Se t ex White 2009d: 14f.

¹⁷⁰ DFAT 1997: 59-61.

¹⁷¹ Se Jain, P. 2006.

2007 arbetade USA, under Bush-administrationen, för att föra ihop Australien, Japan och Indien strategiskt. Officiellt baserades detta på ländernas gemensamma strategiska och demokratiska värderingar, och innebar – likaså officiellt – ingenting riktat mot Kina.¹⁷²

Formellt undertecknade Australien och Japan en *Joint Declaration on Security Cooperation* i mars 2007. Bedömare noterade att Australien är det enda landet förutom USA som gjort en sådan deklaration tillsammans med Japan. Den dåvarande premiärministern Howard menade i detta sammanhang att Japan är Australiens ”bästa vän i Asien”. Hans efterträdare Rudd stödjer deklarationen, men betonar att den inte utgör en reell bilateral säkerhets- eller försvarspakt med Japan.¹⁷³ Under alla omständigheter förblir Japan en strategisk partner till Australien, inte minst i ljuset av bägge ländernas roll som nära allierade till USA.¹⁷⁴

Nya Zeeland

Som nämnts ovan är Nya Zeeland en av signatärmakterna till ANZUS och därmed formellt allierad med Australien. Landet står på många sätt Australien utomordentligt nära, även om skilda synsätt vad gäller försvarsfrågor utgjort en irritationsfaktor. Den största av dessa var konflikten över kärnvapen ombord på amerikanska fartyg 1984-85, vilken ledde till att USA i praktiken suspenderade sin allians med Nya Zeeland. ”Allianstriangeln” i ANZUS saknar alltså ett ben.¹⁷⁵ Detta innebär emellertid att Australien och Nya Zeeland oftast brukar betecknas som allierade, och officiella australiska dokument brukar alltid understryka de nära ekonomiska, politiska och folkliga banden mellan länderna.¹⁷⁶

Ett avtal kallat *Closer Defence Relations* ingicks 1991. Redan på denna tid och än mer idag anses det emellertid vara svårt att göra de bägge försvarsmakterna interoperabla givet den stora olikheten i försvarspolitisk inriktning. Det nyzeeländska bidraget till INTERFET-insatsen på Östtimor uppskattades mycket av Australien, men i 2000 års vitbok indikerades det tydligt att Nya Zeeland ändå kan vara på väg att göra sig helt irrelevant militärt – vilket vore ett stort problem för Australien.¹⁷⁷ Australiska bedömare har till och med aktivt uppmanat USA att fortsätta sin policy gentemot Nya Zeeland, i termer av att ett land som inte betalar medlemsavgiften inte heller ska få vara med fullt ut i klubben.¹⁷⁸

Under Rudd-administrationen har man uttryckt sig tämligen vagt när det gäller hur man ser på samarbetet med Nya Zeeland. Man påtalar vikten av fortsatt för-

¹⁷² Shanahan, D. 2007.

¹⁷³ Dibb, P. 2008a:iii.

¹⁷⁴ DoD WP 2009: 95.

¹⁷⁵ Sexton Keating, G. 2004.

¹⁷⁶ DFAT 2003:96. Se också Brabin-Smith, R. 2006.

¹⁷⁷ Brabin-Smith, R. 2006:21ff.

¹⁷⁸ Brabin-Smith, R. 2006:26.

svarspolitiskt samarbete¹⁷⁹ och utmålar som ett viktigt strategiskt intresse för Australien att bibehålla den bilaterala ”försvars- och säkerhetsrelationen”.¹⁸⁰ På direkt fråga om detta skulle ses som att relationen nu var just en ”relation” och inte en allians, bekräftade befattningshavare vid australiska försvarsdepartementet detta i juni-juli 2009. På det australiska utrikesdepartementet samma dag gavs emellertid motsatt svar, dvs. att alliansen fortfarande existerade.¹⁸¹ I 2009 års vitbok används begreppet *defence relationship* och inte allians, vilket sannolikt är indikativt även om ANZUS-avtalet givetvis formellt fortfarande gör länderna allierade.¹⁸²

Storbritannien

Utöver de ovanstående länderna är relationen till Storbritannien särskilt viktig för Australien av orsaker som historia, handel, direktinvesteringar, nära säkerhetsintressen och gemensamma värderingar. Försvars- och underrättelsefrågorna gör också att banden med Storbritannien är bland de starkare som Australien har med något land.¹⁸³

Vid sitt besök i Australien 2006 initierade den dåvarande brittiske premiärministern Tony Blair årliga ministermöten mellan Storbritannien och Australien, på samma sätt som Australien och USA under lång tid genomfört sådana (AUS-MIN-samtalen). Dessa utvecklades 2008 till att också omfatta bilaterala, seniora samtal på försvarsområdet. De långvariga australiska försvarsrelationerna med Storbritannien har också stärkts av att länderna nu under flera år delat gemensamma operativa erfarenheter i både Irak och Afghanistan, sida vid sida med USA.¹⁸⁴

Multilaterala aktörer

Det fempartsavtal som slöts i början av 1970-talet, Five Power Defence Agreement (FPDA), var som nämnts ovan i viss mån en ersättning för den tidigare mycket större brittiska närvaron i regionen. Tillsammans med Singapore, Malaysia och Nya Zeeland ser både Australien och Storbritannien fortfarande detta avtal som väsentligt, inte minst vad gäller ländernas möjlighet att samverka och öka sin interoperabilitet.¹⁸⁵

¹⁷⁹ NSS 2008:10f.

¹⁸⁰ DoD WP 2009:42.

¹⁸¹ Intervjuer, Canberra juni-juli 2009.

¹⁸² DoD WP 2009:97.

¹⁸³ DFAT 2003:100.

¹⁸⁴ DoD WP 2009:99f.

¹⁸⁵ DoD WP 2009:50.

NATO var under många år en central allians inom västvärlden med vilken Australien av geografiska skäl nästan inte hade någonting alls att göra. I och med Afghanistanoperationerna på 2000-talet förändrades detta. En *Australia-NATO Strategic Dialogue* inrättades 2002. Australiska försvarsministrar började att regelbundet delta i NATO-möten och i Bukarest 2008 blev Kevin Rudd den första premiärminister som deltog i ett NATO-toppmöte med NATO-ländernas stats- och regeringschefer.¹⁸⁶ Relationen med NATO är dock fortfarande inte särskilt utvecklad, och när vissa NATO-länder – främst Storbritannien och USA – under 2006 initierade en ny form av partnerskap (*NATO's Global Partners*) där bl.a. Australien erbjöds ingå, reagerade den australiska regeringen klart negativt. Orsaken var en oro för att den starka bilaterala alliansen mot USA skulle tunnna ut, till förmån för något som uppfattades som ett tämligen luddigt, multilateralt NATO-engagemang.¹⁸⁷ Som större truppbidragare till ISAF-styrkan i Afghanistan är Australien hur som helst en aktör i relation till NATO.¹⁸⁸

EU behandlas också inte sällan på ett något klivet sätt av Australien. Å ena sidan anför officiella uttalanden att det är mycket viktigt med ett allt mer integrerat Europa, inte minst handelspolitiskt: EU är oftast Australiens sammantaget största handelspartner. Samtidigt hävdas att bilaterala relationer med enskilda EU-länder är nyckeln till framgångsrika australiska kontakter med Europa.¹⁸⁹ Under Howard-regeringen hävdades det också att EU:s ”dyra och omständliga” reglerings-system ibland användes för att främja EU:s konkurrenskraft. Detta var något Howard-regeringen motsatte sig mycket starkt, och gick till och med så långt att man utlovade att delta i konstellationer med andra, likasinnade länder för att balansera EU:s tyngd i världen.¹⁹⁰ I 2009 års försvarsvitbok nämns EU mycket sparsamt, och då i regel i samband med Australiens samarbete med NATO avseende antiterrorism, spridningsfrågor och stater i sammanbrott.¹⁹¹ Sedan 2002 genomförs visserligen en *Australia-EU Strategic Dialogue*, men regeringsföreträdare i Canberra menade i samtal under sommaren 2009 att EU:s roll i Stilla-havsregionen inte är säkerhetspolitisk utan i huvudsak ekonomisk. Som sådan är den dessutom tveeggad; dels åtnjuter EU mycket respekt på grund av sitt betydande bistånd till många av länderna i regionen, dels är de fiskeflottor tillhörande EU-länder som fiskar i regionen ett ekonomiskt problem för många av regionens länder.¹⁹²

¹⁸⁶ White, H. 2008.

¹⁸⁷ Intervjuuppgifter, Canberra mars 2006 och juni-juli 2009.

¹⁸⁸ DoD WP 2009:100.

¹⁸⁹ DFAT 2003:98f.

¹⁹⁰ DFAT 2003:104f.

¹⁹¹ DoD WP 2009:100.

¹⁹² Interjuver, Canberra, juni-juli 2009.

8. Sammanfattande slutsatser

Inledning

I det följande skall studiens huvudsakliga slutsatser sammanfattas, och en viss framåtblickande strategisk utblick kommer också att göras. Avslutningsvis kommer svensk och australisk försvarsplanering och säkerhetspolitiskt/strategiskt tänkande att jämföras kortfattat.

Strategiska drivkrafter för australisk säkerhetspolitik

Denna studie inleddes med antagandet att såväl geopolitiska som identitetsbaserade uppfattningar spelar roll i australiskt säkerhetspolitiskt beslutsfattande. Studiens resultat visar, att bägge dessa dimensioner onekligen föreligger och starkt påverkar den australiska säkerhetspolitiken, men det är också helt uppenbart att den geopolitiska dimensionen på många sätt är den dominerande även över tid.

Det försök till identitetsomkonstruering som Keating/Evans-regeringen försökte sig på under 1990-talet föll inte särskilt väl ut. Tvärtom förefaller det som om de följande regeringarna – både Howard- och Rudd-ministärerna – klart och tydligt identifierat Australien som ett i huvudsak västligt land med en primärt europeisk tanketradition vad gäller samhälle, politik och rättsväsende. Detta ligger också väl i linje med vad en bred australisk allmänhet har förväntat sig. I den mån identitetsfaktorer påverkat säkerhetspolitiken har det alltså snarast skett genom att den västliga, europeiska – och i många fall anglo-amerikanska – delen av den australiska identiteten kommit att spela en viktig roll.

Däremot är det uppenbart att geopolitiska skäl fått allt fler australiska beslutsfattare att fokusera allt mer på Asien. Hela debatten om 2009 års vitbok handlar på ett strategiskt plan om hur Asien – som förmodat världscentrum om 20 år – ska kunna hantera relationerna mellan Australiens viktigaste handelspartners (Kina och Japan) och dess sedan hundra år ”store och mäktige vän”, dvs. USA. Att vara en viktig säkerhetspolitisk aktör i Asien – om än med tydligt västerländsk identitet – blir sannolikt Australiens enligt egen uppfattning viktigaste uppgift i framtiden.

De flesta australiska beslutsfattare och bedömare – dock inte alla – gör också troligt att USA kommer att fortsätta spela den mest avgörande rollen även i Stillehavsregionen fram till 2030. Skulle så inte bli fallet, hamnar Australien i ett betydligt mer prekärt läge än vad landets situation var efter Singapores fall 1942. Det är i detta ljus man bör se 2009 års vitbok och dess betydande upprustningsinriktning.

Försvarspolitiska vägval

Som konstaterats ovan har det i den australiska debatten pendlat något fram och tillbaka vad avser satsningarna på konventionellt territorial-/kontinentförsvar, dvs. det som kallas *defence of Australia*-politiken. Från tiden efter Vietnamkriget till Howard-regeringen var storskalig expeditionär krigföring inget Australien avsåg att genomföra. Under Howard ägnade sig Australien i betydande grad åt just detta, även om *defence of Australia* fortfarande var den konceptuella grunden. Erfarenheterna av detta var blandade; samtidigt som Howard-regeringens insats i Östtimor 1999 var ett opinionsmässigt mycket populärt utflöde av en mer expeditionär syn på hur ADF ska användas, blev Irakinvasionen 2003 relativt impopulär. Rudd-regeringens vitbok 2009, med sin mycket starka tonvikt på *defence of Australia* – om än betydligt mer muskulärt än tidigare – är i samklang med australisk opinion i detta hänseende.

Samtidigt har vitboksdebatten 2009-10 också genererat en betydande kritik mot Rudd-regeringens syn på framtiden. Framför allt gäller detta, som redovisats ovan, synen på Kina och det möjliga kinesiska hotet. En del kritik har också riktats mot Rudd-regeringens uppenbara ovilja att förändra den västerländska identitet, med starka band till inte bara USA utan också Storbritannien, som så tydligt underströks av Howard-regeringen.

Den tredje och kanske viktigaste formen av kritik mot Rudd-regeringens vägval har rört dess ekonomiska aspekter. Med den långsiktighet som är inbyggd i 2009 års vitbok, särskilt på materielsidan, har många debattörer anklagat regeringen för att vara oseriös i försvarsekonomiska termer. Även de svåra bemannings- och rekryteringsfrågorna kommer att vara centrala för Rudd-regeringens planer. Under alla omständigheter torde uppföljningen av vad Australien mäktar med försvarsekonomiskt vara en av de tydligaste indikatorerna på hur 2009 års vitbok kommer att stå i historiskt ljus. Eftersom nästa vitbok ska publiceras redan 2014 kommer det relativt snart att bli möjligt att få en första bild av detta.

Mest sannolika utvecklingslinjer

Mot bakgrund av ovanstående studie är det möjligt att bedöma följande utvecklingslinjer som de mest sannolika för australisk säkerhetspolitik fram till 2030:

- Australien fortsätter sitt nära samarbete med USA, inom ANZUS-alliansen såväl som andra anglosaxiska sammanhang där även Storbritannien är en viktig aktör.
- Australien bygger därtill sannolikt upp mycket goda relationer på det säkerhetspolitiska området med Japan, och längre fram även med Indien.
- Australien försöker i första hand att fredligt engagera sig i Kinas framväxt regionalt; om inte detta fungerar kan steg mot formella USA-ledda allianser med Japan och Indien tas som motvikt mot kinesisk dominans.

- Australien agerar som ”manager” av närområdet, och sätter in mindre fredsfrämjande operationer i de mindre grannländerna vid behov.

Jämförelse med svensk säkerhets- och försvarspolitik

Australien är på många, kanske de flesta, sätt mycket olikt Sverige. Dock finns det vissa tydliga likheter: vi delar den västerländsk-europeiska idétraditionen vad avser samhälle, politik, rättsväsende och ekonomi, våra länder är glesbefolkade och har varit etniskt homogena men har på senare tid förändrats demografiskt, och vi har försvarsetablissemang som är jämförbart stora.

Säkerhets- och försvarspolitiskt finns det några aspekter av den australiska synen, särskilt som den framställs i 2009 års vitbok, som är värda en kommentar i en svensk kontext.

För det första förefaller den australiska försvarsplaneringsprincipen att vara ”där och då”, dvs. ett värstafallscenario i en avlägsen framtid utgör den dimensionerande principen för hur försvaret idag ska planlägga sin verksamhet och omfattning. I Sverige – liksom i många andra länder, inte minst USA – har ju sedan länge huvuddevisen varit ”här och nu”, dvs. försvarets huvudsakliga förmåga skall vara tillgänglig idag och för de operationer som vi idag kan överblicka med stor säkerhet.

För det andra är den australiska världsuppfattningen explicit en geopolitisk sådan. För australiska beslutsfattare har detta alltid varit naturligt, även om kritiker inte saknats. I svensk säkerhetspolitisk diskurs har det under många år – åtminstone sedan det kalla krigets slut – inte varit populärt att diskutera omvärlden i strikt geopolitiska termer. Denna skillnad i diskursiv logik kan sannolikt förklaras med att det kalla krigets slut ägde rum i Europa i högre grad än i Stillahavsregionen. Även om ”geopolitikens återkomst” nu börjat diskuteras även av svenska beslutsfattare, finns det konfliktdimensioner i Stillahavsregionen som australiska beslutsfattare aldrig kommer att kunna undvika att hantera, och som förelegat där under lång tid. Den verkligheten utgör också en förklaring till Australiens försvarspolitiska inriktning – en potentiellt konfliktfylld omgivning ställer stora krav på ett land som ser sig ha en viktig roll att spela i den.

För det tredje går det att notera att den australiska försvarsplanläggningen uttryckligen bygger på en relativt konsekvent genomförd riskanalys, där man tydligt noterar att det kostar pengar att undvika risktagande. Vitbokens upprustningsplaner utgör en reell prislapp på förhållandet att man i en tämligen avlägsen framtid inte vill ta risken av att stå hjälplös vid en större, väpnad attack på det egna landet. Detta synsätt skiljer sig i betydande utsträckning från svensk försvarspolitisk debatt, där frågan om ett sådant angrepps sannolikhet under lång tid helt dominerat frågan om dess farlighet.

Referenser

Böcker och artiklar

Australian Associated Press 2009: "Defence paper 'biased'", *Sydney Morning Herald*, May 2.

Beazley, K. 2009: "In defence of sound military planning", *Sydney Morning Herald*, May 4.

Behm, A. 2009: "Strength in numbers makes more sense in a changing security environment", *The Weekend Australian*, May 23-24.

Bongiorno, F. 2005: "The Prize of Nostalgia: Menzies, the "Liberal Tradition and Australian Foreign Policy", *Australian Journal of Politics and History*, Volume 51, no. 3, pp. 401.

Bostock, I. 2006: "Offshore Interests: Australia has dropped its isolationist stance and embarked on an expeditionary defence path", *Jane's Defence Weekly*, Jan. 25, pp. 22-27.

Brabin-Smith, R. 2005: *The Heartland of Australia's Defence Policies*, Working Paper No. 396 (Canberra: Strategic & Defence Studies Centre, Australian National University)

Brabin-Smith, R. 2006: *Australia's International Defence Relationships with the United States, Indonesia and New Zealand*, Working paper No. 400 (Canberra: Strategic & Defence Studies Centre, Australian National University)

Camilleri, J. A. 2003: "A leap into the past – in the name of the 'national interest'", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 57, no. 3, pp. 431-453.

Coopes, A. 2009: "Australia to boost military might: government", *Sydney Morning Herald*, May 2.

Dibb, P. 2008: *Australia's Security Relationship with Japan: How much further can it go?* Working Paper 407, (Canberra: Strategic & Defence Studies Centre, Australian National University)

Dibb, P. 2008: *The Future Balance of Power in East Asia: What are the Geopolitical Risks?* Working Paper no. 406 (Canberra: Strategic & defence Studies Centre, Australian National University)

Dodd, M. 2008: "China's secrecy 'could affect region', Angus Houston warns", *The Australian*, Nov. 22.

Dupont A. 2007: "Benefits offset costs of US alliance", *Sydney Morning Herald*, Oct. 3

Dupont, A. 2009: "Our forces must first be functional", *The Australian*, April 14.

Ferguson, G. 2006: "Australia Flanked by Asia's Giants: Dwindling Regional Influence Could Weaken U.S. Alliance", *Defense News*, Feb. 20, p. 14.

Ferguson, G. 2007: "Strategic Outlook Update: Australian Leaders Discuss Policy Plans, Expectations", *Defense News*, July 9.

Ferguson, G. 2009: Australia's Budget Defies Economic Crisis", *Defense News*, May 18,

Fraser, M. 2005: "Liberals and Australian Foreign Policy", *Australian Journal of Politics and History*, Volume 51, no. 3, pp. 332-345.

Garnaut, J. 2009: "Defence build-up alarms Beijing", *Sydney Morning Herald*, May 1.

Garnaut, J. & Pearlman, J. 2009: "Rudd accused of fuelling new arms race", *Sydney Morning Herald*, May 4.

Gorjão, P. 2003: "Australia's dilemma between geography and history: how consolidated is engagement with Asia?", *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 3

Grattan, M. 2009: "Rudd feels the heat over China syndrome", *Sydney Morning Herald*, May 3.

Hogue, C. 2000: "Perspectives on Australian Foreign Policy, 1999", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 54:2.

Jain, P. 2006: "Japan-Australia security ties and the United States: the evolution of the trilateral dialogue process and its challenges", *Australian Journal of International Affairs*, 60:4, 521-535.

Karniol, R. 2006: "Canberra, Jakarta revive security co-operation deal", *Jane's Defence Weekly*, Nov. 22.

Keating, G. 2004: *Opportunities and Obstacles: Future Australian and New Zealand Cooperation on Defence and Security Issues*, Working Paper No. 391 (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre).

Kerr, J. 2009: "Australia orders first batch of F-35As", *Jane's Defence Weekly*, 2 December.

Lyon, R. 2009: *A Delicate Issue: Asia's Nuclear Future* (Barton, ACT: Australian Strategic Policy Institute)

McAllister (ed.) 2005: *Representative Views: Mass and elite opinion on Australian security* (Barton ACT: Australian Strategic Policy Institute)

Medcalf, R. 2009: "Defence white paper waves the red flag at China", *Sydney Morning Herald*, May 7.

Megalogenis, G. 2009: "Slip, slop. Slap", *The Australian Literary Review*, July 1.

Moss, T. 2009: "Australia plans for life in a changing region", *Jane's Defence Weekly*, May 13,

Nicoll, A. [ed.] 2009: *Australia's new defence strategy: White Paper provokes questions on future capabilities*, IISS Strategic Comments, vol. 15:7, September.

O'Keefe, M. 2003: "Enduring Tensions in the 2000 Defence White Paper", *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 49:4, p. 518.

Pearlman, J. 2009: "Report questions affordability of defence plan", *Sydney Morning Herald*, May 28.

Reynolds, D. 2005: "Empire, Region, World: the International Context of Australian Foreign Policy since 1939", *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 51:3, pp. 346f. (-358)

Roggeveen, S. 2008: "Asia's arms no cause for alarm", *Canberra Times*, 13 Sept.

Sainsbury, M. & Stewart, C. 2009: "China a 'peaceful force' in Beijing's response to defence paper", *The Australian*, June 24.

Shanahan, D. 2007: "Pacific allies to enlist India", *The Australian*, March 15.

Shanahan, D. 2008: "Welcome to the world", *The Australian*, Feb. 22.

Shearer, A. 2008: "Down Under, America is on Top", *Wall Street Journal Asia*, 1 Oct

Sheridan, G. 2009: "Labor's gung-ho plan ideal for defence", *The Australian*, May 7.

Stephens, A. 2007: *Dien Bien Phu, and the Defence of Australia*, Working Paper 404 (Canberra: Strategic & Defence Studies Centre, Australian National University)

Stewart, C. 2009: "Danger in perfection", *The Australian*, December 26.

Stewart, C. 2010: "Defence sold build-up in naval firepower", *The Australian*, February 10.

Stewart, C & Walters, P. 2009: "Defence chiefs spurned by US on China risk", *The Australian*, June 24.

Walters, P. 2008: "Base it on threats to come", *The Australian*, Feb. 2.

Walters, P. 2009: "\$60bn defence hardware plan", *The Australian*, July 2.

- Waltz, K. 1979:** *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill)
- Ward, I. & Stewart, R. G. 2006:** *Politics One* [3rd ed.] (South Yarra: Palgrave Macmillan)
- White, H. 2002:** "Australian defence policy and the possibility of war", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56:2, pp.253-264.
- White, H. 2006:** *Beyond the defence of Australia* [Lowy Institute Paper 16] (Double Bay NSW: Lowy Institute for International Policy)
- White, H. 2008:** "Let's not leap into the fire as we leave the frying pan", *The Australian*, 14 March.
- White, H. 2009a:** "Muddled report leaves gaps in our defence", *The Australian*, May 4.
- White, H. 2009b:** "Challenges afloat in white paper", *The Australian*, 23 May.
- White, H. 2009c:** "Punching below our weight", *The Australian Literary Review*, July 1.
- White, H. 2009d:** *A focused force: Australia's defence priorities in the Asian century* [Lowy Institute Paper 26] (Double Bay NSW: Lowy Institute for International Policy)
- Vicziany, M. & Weigold, A. 2003:** "Security in South Asia: outsider perspectives", *Contemporary South Asia*, vol. 12:2, June.
- Winnerstig, M. 2000:** *A World Reformed? The US and European Security from Reagan to Clinton* (Stockholm: Stockholm University)
- Winnerstig, M. 2002:** *INTERFET: Tillfällig framgång eller framtida modell för humanitära militära interventioner?* [FOI-R--0404--SE] (Stockholm: FOI Försvarsanalys)

Regeringskällor (tryckta och webpublicerade)

- DFAT 1997:** *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper* (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia)
- DFAT 2003:** *Advancing the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper* (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia)
- DoD WP 2009:** *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030/Defence White Paper 2009* (Canberra: Department of Defence/Commonwealth of Australia),

NSS 2008: *The First National Security Statement to the Australian Parliament*
(Address by the Prime Minister of Australia, The Hon. Kevin Rudd MP, 4 December 2008)

<http://www.censusdata.abs.gov.au>

http://www.dfat.gov.au/media/releases/department/090617_dmr_cot08.html

<http://factfinder.census.gov>

www.defence.gov.au/update2005

Intervjuer, Sydney och Canberra, 20090625-0702

Intervjuer genomfördes med totalt ett tjugotal befattningshavare vid nedanstående institutioner. Samtliga intervjuer genomfördes under *background conditions*, dvs. utan möjlighet till personlig attribuering.

- Lowy Institute, Sydney
- Department of Defence, Canberra
- Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra
- Office of National Assessments, Canberra
- Kokoda Foundation, Canberra
- Australian National University, Canberra

