

ISSN 1650-1942

FOI är ett av Europas ledande forskningsinstitut inom försvar och säkerhet. Myndigheten är uppdragsfinansierad och ligger under Försvarsdepartementet. FOI:s kärnverksamhet är forskning samt metod- och teknikutveckling.

FOI publicerade *Strategisk utblick* för första gången 2009. Det är en årlig framåtblickande studie som uppmärksammar säkerhetspolitiska trender och möjliga konsekvenser inom en rad geografiska och tematiska områden.

Strategisk utblick finns att ladda ned från www.foi.se.

Strategisk utblick 2011



Strategisk utblick 2011

Jerker Hellström, Mikael Eriksson och
Niklas Granholm (red.)

Strategisk utblick 2011

Jerker Hellström, Mikael Eriksson och
Niklas Granholm (red.)



JUNI 2011

ISSN 1650-1942

Tryckt i Stockholm 2011 av Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI
FOI-R--3208--SE

Godkänd av Maria Lignell Jakobsson

Innehåll

	Förord	4
1	Afghanistan efter 2014 STEFAN OLSSON	7
2	Den arabiska våren 2011 MIKAEL ERIKSSON	13
3	Terrorhotet mot Sotji-OS oroar Ryssland JAKOB HEDENSKOG	21
4	Kan Nato försvara Baltikum? KARLIS NERETNIEKS	29
5	EU och krishantering: En politisk symbolhandling? EVA HAGSTRÖM FRISELL OCH TERESA ÅHMAN	37
6	Våldsanvändning i fredsfrämjande insatser: En förutsättning för skydd av civila? DAVID HARRIMAN OCH JUSTIN MACDERMOTT	45
7	Naturresurser driver allt fler konflikter – hög tid för Sverige att agera ANNICA WALEIJ OCH MAGNUS NORMARK	53
8	Kärnvapen – nya roller och nya aktörer MARTIN GOLIATH	59
9	Rymdskrot hotar det moderna samhället CHRISTER ANDERSSON, LISA ROSENQVIST, MATHS PERSSON OCH EVA BERNHARDSDOTTER	67
10	Intelligent övervakning: Effektivare brottsbekämpning med integriteten i åtanke JÖRGEN AHLBERG	73
11	Klimatförändringar och säkerhet: Nya villkor för svensk krisberedskap MALIN MOBJÖRK OCH HENRIK CARLSEN	81
12	Personalförsörjningen inom Försvarsmakten: Frivilligheten framför allt PETER NORDLUND OCH ULF JONSSON	87
	Författare	94

Förord

Strategisk utblick 2011 speglar delar av den säkerhetspolitiska vardag som beslutsfattare i Sverige behöver förhålla sig till. Publikationen är avsedd att vara ett bidrag till analysen av strategiska omvärldsfrågor och är baserad på ett urval av pågående forskning vid FOI.

Strategisk utblick, som i år publiceras för tredje gången, påvisar olika typer av utmaningar som Sverige står inför. Artiklarna i denna rapport strävar efter att belysa och förklara komplexa samband som kan komma att prägla den säkerhetspolitiska vardagen framöver. En utmaning här är att skilja långsiktiga trender med djupgående påverkan på det internationella systemet från tillfälliga händelser med mindre säkerhetspolitisk relevans. Vår tillvaro präglas av ett informationsbrus och det som anses vara viktigast just nu är kanske inte alls viktigt på sikt.

Strategisk utblick 2011 lyfter fram frågeställningar med säkerhetspolitisk relevans för Sverige. Skribenterna har identifierat utmaningar inom en mängd områden som behöver hanteras inom ramen för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Några av dessa teman har aktualiserats under året medan andra reflekterar mer långsiktiga trender. En närmast genomgående slutsats är att Sverige har en roll att spela inom en rad områden, från klimatförändringar och naturresursproblematik till hanteringen av nedskräpning i rymden, brottsbekämpning och rustningskontroll. Sverige har också engagerat sig i den säkerhetspolitiska utvecklingen bl.a. i Afghanistan och arabvärlden. Ett sådant engagemang kommer att behövas även framöver, inte minst inom ramen för vårt EU-medlemskap. De fredsfrämjande insatserna innebär också att förändringstrycket på Försvarsmakten ökar, t.ex. vad gäller personalförsörjningen. De säkerhetsmässiga implikationerna av utvecklingen i Ryssland och Baltikum behöver även de följas noggrant.

Artiklarna i *Strategisk utblick 2011* bygger på existerande kunskap och pekar på utvecklingsmönster och trender som sannolikt kommer att öka i betydelse under de närmaste åren. Urvalet av ämnen har baserats på kriterier såsom tillgänglig empiri, relevans för Sverige, strävan efter ett brett anslag och betydelse för vidareutveckling av svenska handlingslinjer. Då alla FOI:s forskningsområden inte kunde beredas utrymme

utgör artiklarna endast en bråkdel av den senaste forskningen som myndighetens ca 800 forskare och analytiker bedriver.

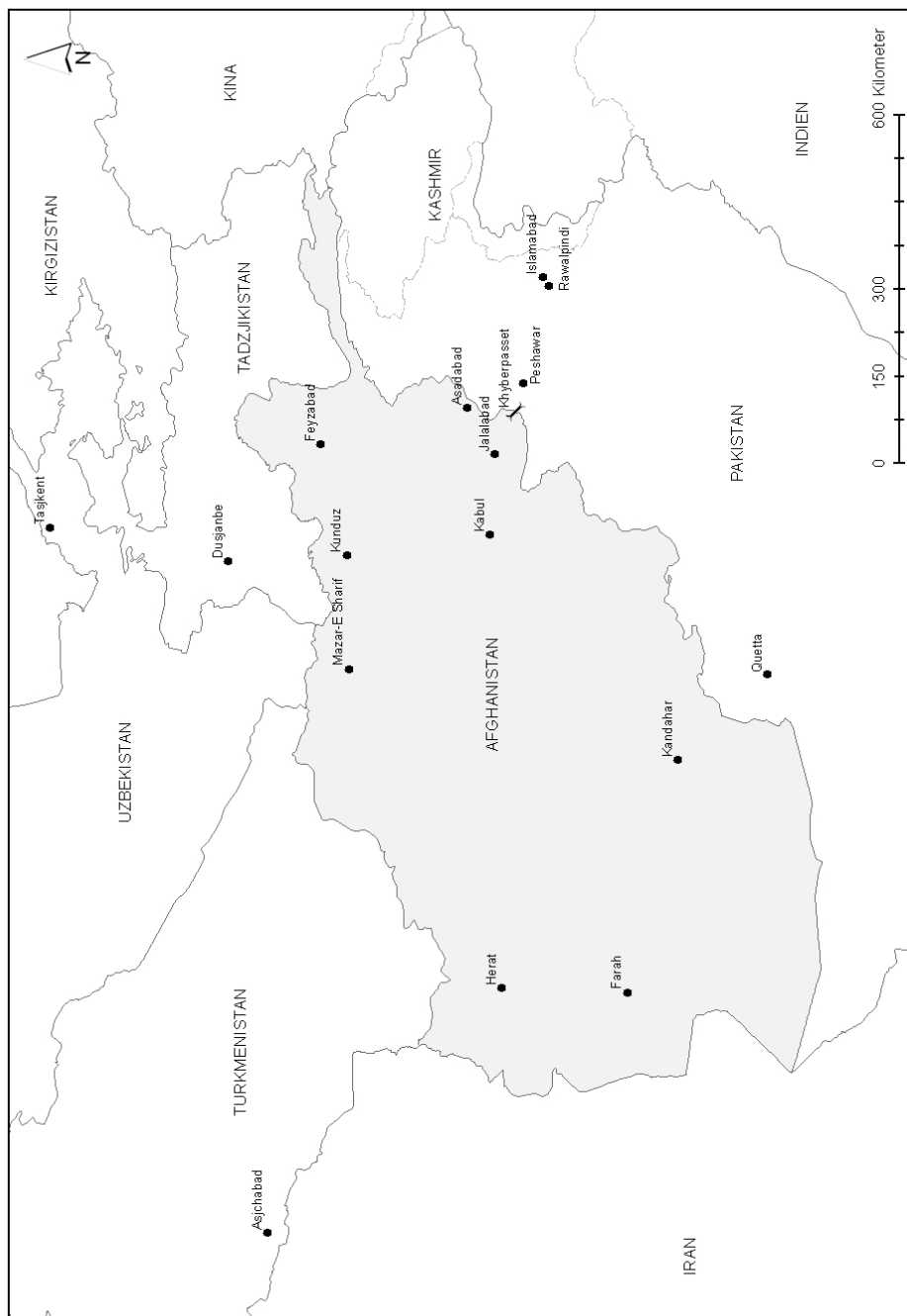
Redaktionsgruppen vill framföra sitt tack till alla som på olika sätt bidragit till den färdiga publikationen. Slutsatserna i bidragen är skribenternas egna och behöver inte nödvändigtvis spegla FOI:s uppfattning som myndighet.

Stockholm i juni 2011

Jerker Hellström
projektledare
och redaktör

Mikael Eriksson
redaktör

Niklas Granholm
redaktör



Figur 1. Afghanistan och dess grannländer (källa: FOI/Natural Earth, 2011).

1 Afghanistan efter 2014

Stefan Olsson

Vart går Afghanistan efter 2014 då den Natoleda koalitionen ska börja dra sig tillbaka? Under 2010 gick kriget i Afghanistan in i en ny fas. ISAF, International Security Assistance Force, förstärktes kraftigt och fick en ny inriktning. Samtidigt ingick de 48 länder som deltar i koalitionen en överenskommelse med Afghanistans regering om att 2014 ska vara året då de nationella styrkorna tar över ansvaret för säkerheten i hela landet. Med beslutet i riksdagen i december förra året bekräftades att Sverige ställer sig bakom denna inriktning. Men vad kommer egentligen att hända från och med detta år? Kommer Sverige att behöva ha kvar sina soldater även efter 2014?

Sverige och övriga ISAF-länder befinner sig just nu i en situation där det råder stor osäkerhet om vilken den långsiktiga politiken bör vara. Fram till 2010 var många förbryllade över hur kriget hade kunnat gå så snett. Under detta år sjösatte därför ISAF-länderna en ny strategi, men även denna innehåller osäkerheter.

Såväl arkitekt som initiativtagare till den nya strategin är USA, som också står för det allra största bidraget med trupp till ISAF, i skrivande stund 90 000 man av hela styrkans 132 000. Den fick sin inriktning fastslagen av president Barack Obama redan under senhösten 2009. Planen innebar att ISAF-trupperna skulle förstärkas kraftigt under en kortare tid för att slå tillbaka talibanernas framgångar. Uppbyggnaden av den nationella afghanska armén och polisen skulle intensifieras. Därefter skulle ansvaret för säkerheten successivt kunna överlämnas till den afghanska regeringen, område efter område, allteftersom de inhemska säkerhetsstyrkorna blev vuxna uppgiften. Talibanerna och deras allierade skulle därmed förstå att fortsatt kamp var utsiktslös och således göras villiga att delta i en fredsprocess.

Till skillnad från tidigare är de flesta bedömare eniga om att denna strategi är mycket mer genomtänkt och andas ett mått av realism i sina målsättningar. Kriget ska föras enligt den politiska och militära doktrin som kallas *counter-insurgency*

(COIN), som kan översättas till upprorsbekämpning på svenska. I fallet Afghanistan kan den i korthet beskrivas som att man sätter civilbefolkningens säkerhet i centrum och bygger upp en stabil afghansk stat som kan stå emot talibanernas infiltrations- och destabiliseringsförsök. Målet är att afghanerna ska ta ansvaret för sin egen situation, och att civilbefolkningen, den nationella armén och polisen alla känner förtroende för varandra och samarbetar. När denna situation infinner sig finns inte längre någon grogrund för talibanerna.

På papperet är detta en genomtänkt strategi och exempel på lyckade COIN-operationer finns i det förflutna. Inte minst var det genom denna metod som USA slutligen lyckades dämpa det utbredda våldet i Irak. Svagheten ligger i osäkerheterna.

Ett av de främsta bekymren är den nuvarande administrationens uppbyggnad. Det är ett omvittnat faktum att den regim som Hamid Karzai, Afghanistans president, har byggt upp med ISAF-ländernas stöd till stor del består av före detta krigsherrar. Det kan ha varit nödvändigt i ett tidigt skede att köpa deras lojalitet, men varför de fortfarande sitter kvar på sina poster är oklart. Inte minst är många av de vanliga afghanerna undrande. Det ingår som en central del i ISAF-ländernas strategi att understödja den nya statsapparatusens legitimitet, men resultatet blir i flera fall att ISAF understödjer korrupta krigsherrars legitimitet.

Karzais regering är bräcklig. Den vilar på andra starka ledares lojaliteter. Men denna lojalitet är inte ovillkorlig utan finns bara där så länge Karzais koalition håller samman. Om den bryts sönder kommer de olika regionala ledarna sannolikt att behöva se om sitt eget hus. Mycket talar för att dessa ledare redan nu rustar sig militärt för att kunna överleva i den händelse Kabul-regimen går under efter ISAF:s tillbakadragande.

Ett annat problem är kvaliteten på de afghanska säkerhetsstyrkor som utbildas. Det sker just nu en massutbildning av soldater och poliser. Tempot är högt. Den allmänna bildningsnivån i Afghanistan är dock mycket låg och många av de som ska utbildas är analfabeter. Framför allt har det varit svårt att bygga upp en välfungerande polis. Arbetet med att bygga upp en polisstyrka ligger efter, trots att den bristande säkerheten är själva ursprungsorsaken till varför talibanrörelsen har lyckats så väl. Den polis som finns lider av korruption och deserteringar. Talibanerna riktar dessutom

många av sina aktioner mot just polisen för att förhindra att Kabul-regeringen får fotfäste i byarna. Risken finns att Afghanistan 2014 står med en stor men svag och ineffektiv polisstyrka.

Ett tredje ännu olöst problem är Pakistan. Talibanrörelsen lyckades överleva den amerikanska insatsen 2001 (*Operation Enduring Freedom*), som följde direkt på 11-septemberattentatet, genom att fly till Pakistan. Gränsen mellan de två länderna är omöjlig att kontrollera på grund av terrängen, och talibanerna med allierade har alltid haft hjälp av folk på den pakistanska sidan. Inte minst är det sannolikt att den pakistanska säkerhetstjänsten, ISI, har hjälpt talibanerna, en följd av gamla lojalitetsband sedan kriget mot Sovjetunionen. För en gerillarörelse som talibanerna är en fristad som den i norra Pakistan av avgörande betydelse. Här har talibanerna den bas från vilken rörelsen kan organisera sig och träna nya rekryter.

Pakistan har också sin egen inhemska talibanrörelse. Det är inte samma grupp organisatoriskt sett som den afghanska rörelsen, men dess religiösa och ideologiska inriktning är densamma. Talibanrörelsen i dess helhet, såväl i Afghanistan som i Pakistan, är stor och mycket mer än bara ett gerillaförband. Det är en social rörelse och den kommer inte att försvinna ens vid framgång för ISAF i Afghanistan.

Slutligen finns det ett fjärde problem som också försämrar ISAF:s chanser att lyckas och det är ISAF-länderna själva. Även om Barack Obamas plan modifierats något sedan den antogs finns det en önskan hos den amerikanska administrationen att trupperneddragningarna ska börja så tidigt som möjligt. Likaså finns också året 2014 inlagt som en hållpunkt. Problemet med "årtalsexercisen" är att den är bra för hemmaopinionen, eftersom den ger ett tydligt besked om att den militära insatsen ska ta slut, men en allvarlig belastning för utsikterna till framgång i Afghanistan.

Som gerillarörelse har talibanerna sannolikt aldrig haft som mål att försöka besegra ISAF militärt. De vet att detta inte går att göra. Istället försöker man med ständiga nålstick få den store jätten att tröttna och åka hem. För afghanerna förklarar man att det inte är någon mening med att samarbeta med västerlänningarna. Dessa är redan på väg hem medan de själva blir kvar för alltid. Alla som har samarbetat med inkräkarna har ett straff att vänta när talibanerna åter är vid makten, säger de.

Detta argument förstärks således kraftfullt av ISAF-länderna själva som till och med satt upp tydliga årtal när allt detta ska hända. Resultatet blir att det samarbete mellan civilbefolkningen och ISAF-förbanden som den nya strategin ska försöka etablera försvåras eller omöjliggörs. Med ett tidsperspektiv som bara sträcker sig tre till fyra år framåt i tiden undergräver ISAF sin egen trovärdighet. Afghanerna som har levt med krig i 30 år har en mycket längre planeringshorisont.

Var befinner vi oss då just nu 2011? Hur har strategin lyckats hittills? Under större delen av 2010 genomförde ISAF en offensiv i södra Afghanistan där talibanerna är som starkast. En eskalering av konflikten har blivit den naturliga följden av detta, med större osäkerhet även i de relativt sett lugna områdena i norr. Rapporterna talar om att talibanerna har trängts tillbaka, men det är ännu oklart vilken effekt detta har haft på civilbefolkningens vilja att börja samarbeta med de nationella säkerhetsstyrkorna och ISAF.

USA räknar med att börja kunna ta hem soldater som planerat men har av strategiska skäl valt att frångå ambitionen att påbörja trupperneddragningarna med start i juli 2011. De militära befälhavarna har varit kritiska och president Obama har därför valt att inte låsa sig vid något specifikt datum även om ambitionen med trupperneddragningar kvarstår.

Den angelägna frågan för svenskt vidkommande är dock inte vad som ska komma att ske på kort sikt utan just i det långa perspektivet. Även om allt går enligt planerna kommer Sverige med största sannolikhet tillfrågas om att ha kvar styrkor i Afghanistan. USA har redan nämnt att man tänker sig ett amerikanskt tillbakadragande på liknande vis som i Irak, det vill säga att den amerikanska armén behåller ett antal militärbaser i landet.

USA finner det angeläget att vara närvarande i det större geografiska området, som omfattar Afghanistan, Pakistan, Uzbekistan, Tajikistan, Turkmenistan, Iran och Kina. Området är oroligt och det är inte troligt att USA lämnar fältet fritt för jihadistiska rörelser eller för Afghanistans granne i väst, Iran – ett land med dåliga relationer till USA. Även med en slagen talibanrörelse och en fungerande afghansk stat ligger det i USA:s intresse att förhindra att Afghanistan på nytt faller i bitar.

Om den nya strategin skulle misslyckas hamnar Sverige i

ett ännu svårare dilemma. Just nu finns nämligen ingen reservplan för hur stabilitet ska kunna nås i Afghanistan. Ett alternativ som har diskuterats i Washington är ett tillbakadragande som ersätts av vad man kallar för terroristbekämpning (*counter-terrorism*). Det skulle innebära att USA bara behåller mindre specialstyrkor i landet för att kunna jaga al-Qaidagrupperingar i bergstrakterna mellan Afghanistan och Pakistan, medan landet i övrigt lämnas åt sig självt. Jihadisterna skulle då kunna hindras från att planera nya attentat, men inget bidrag till nationsuppbyggande skulle ske.

Vad som skulle hända i ett sådant scenario är självfallet mycket osäkert, men det vi vet om den nuvarande förmågan hos den afghanska nationella armén och talibanerna är att ingen av dem på egen hand kan besegra den andre. Därtill finns också ett antal beväpnade mindre aktörer, privatarméer och kriminella grupperingar. I en situation där det fortfarande finns många inhemska aktörer som konkurrerar om makten, och där alla har tillgång till vapen, talar mycket för att ett för tidigt tillbakadragande av ISAF slutar i ett inbördeskrig på samma vis som vid Sovjetunionens tillbakadragande på 1990-talet.

Finns det någon medelväg mellan dessa två scenarier? Det börjar nu framstå som alltmer tydligt att talibanerna på något vis måste inkorporeras som en legitim politisk kraft inom ramen för den afghanska staten. ISAF-länderna har inte viljan och tålamodet att nöta ned talibanrörelsen helt och hållet, eftersom det skulle ta lång tid och vara kostsamt. Samtidigt kan man inte lämna denna rörelse ostörd eftersom den fortfarande agerar aggressivt och sannolikt fortsätter att samarbeta med al-Qaida.

Trots detta har Kabul-regeringen och talibanerna fört samtal. Även USA:s utrikesminister Hillary Clinton har diskuterat möjligheterna att tala med direkt med talibanerna. En politisk överenskommelse mellan Kabul-regeringen, talibanerna och USA som ger talibanerna en roll i den afghanska inrikespolitiken skulle vara en möjlig väg att gå för att skapa säkerhet i hela Afghanistan.

Vilken inställning till samtal talibanerna har är oklar. Ledaren Mulla Omar lever gömd och talar sällan öppet. Oklart är också om talibanerna är beredda att bryta banden med al-Qaida. Insynen i talibanrörelsen är mycket liten för oss i Väst, men de journalister som har rapporterat om

de interna förhållandena i denna rörelse talar om att det sannolikt finns ett intresse för samtal. Det vi förenklat kallar talibanerna är egentligen en koalition, där krigsherrarna Gulbuddin Hekmatyar och Jalaluddin Haqqani leder varsin egen gruppering som allierat sig med Mulla Omars rörelse. Åtminstone Hekmatyar har tidigare visat intresse för samtal med Karzais regering. Men hur starkt detta intresse är och hur enig den samlade motståndsrörelsen är internt vet vi i dagsläget mycket lite om.

För svenskt vidkommande är det därför hög tid att också vi öppet diskuterar vilken roll vi vill spela i Afghanistan på längre sikt. I riksdagen finns det en bred majoritet för att Sverige ska vara med fram till 2014, men med tanke på att de förväntade resultaten kanske kommer senare än vad det var tänkt och att Afghanistan ändå kommer att behöva någon form av militärt stöd, bör vi skaffa oss en uppfattning om vad vi kan och vill bidra med på lång sikt. Även med ett lyckligt slut på kriget kommer Sverige sannolikt att tillfrågas om att fortsätta stödja Afghanistan militärt, för att säkerställa att freden verkligen står sig. Är vi villiga att göra det? På vilket sätt? Det kommer en tid efter 2014 och det är angeläget att planeringen för denna börjar så snart som möjligt.

2 Den arabiska våren 2011

Mikael Eriksson

Den 17 december 2010 tände en ung man eld på sig själv i en mindre ort i södra Tunisien. Det var ett uttryck för djup personlig frustration men i grunden en desperat protest mot årtionden av diktatur och förtryck. Händelsen, som kom att utgöra en tändande gnista för en säkerhetspolitisk prairiebrand över hela Nordafrika och Mellanöstern, tog flera bedömare på sängen. Hur kunde det ske och varför? Frågan Sverige och Europa nu ställer sig är i vilken riktning denna region kommer att utveckla sig. Sannolikt väntar en längre tid av regional säkerhetspolitisk osäkerhet samtidigt som det finns möjligheter till demokratiseringsprocesser i flera länder.

Händelseutvecklingen i Nordafrika och Mellanöstern sedan senintern 2010 har skapat nya spelregler för den säkerhetspolitiska dynamiken i regionen. Inget land i området har undgått att påverkas politiskt av den så kallade *arabiska våren*. Den som i början av 2011 hävdade att flera arabiska ledare några månader senare skulle vara avsatta och att världen i praktiken skulle ha dragits in i ett nytt krig skulle ha behövt motivera sig grundligt. Detta scenario såg nämligen mycket osannolikt ut fram till dess att FN:s säkerhetsråd antog resolution 1973 (2011). Återigen påminns vi om att de säkerhetspolitiska parametrarna för att förstå och hantera omvärlden är föränderliga och väldigt komplexa, särskilt kring den typ av politisk ruptur vi nu ser.¹

Medan grundläggande säkerhetspolitiska strukturer kan växa fram över tid, kan de också uppstå genom politiska sprickbildningar, såsom på senare tid i Nordafrika och Mellanöstern, där tillfälliga händelser skapat oväntade och snabba händelseförlopp. De dramatiska händelser som inlett 2011 är på väg att få vittgående säkerhetspolitiska konsekvenser.

¹Se vidare följande rapporter publicerade av Totalförsvarets forskningsinstitut: "Strategi för det oväntade: länken mellan föränderliga mål och militär förmåga"—FOI-R--0642--SE; "Strategi för det oväntade 2", FOI-R--1132--SE; samt "Den nya osäkerheten", FOI-R--1981--SE.

DE ARABISKA LEDARNAS NÄRVARO PÅ DEN INTERNATIONELLA SCENEN...

Vad som har föranlett den omvälvande händelseutvecklingen i Nordafrika och Mellanöstern blir upp till historiker att besvara. Orsakerna har varit flera och kommer sannolikt inte att kunna sammanfattas i en enskild analys. Det finns flera strukturella faktorer som vuxit fram över historiens gång och som kan utgöra grund för den situation som regionen nu hamnat i, men det är kombinationen av dem som skapat det komplexa skeendet. Exempel på sådana bakgrundsfaktorer är tröga och ofärdiga statsbyggnadsprocesser, bl.a. till följd av problematiska arv från kolonialtiden, bristfälliga politiska och ekonomiska reformer, eller i vissa länder bristen på nödvändiga jordreformer. För utvecklingen i Nordafrika och Mellanöstern ser vi även hur den tekniska utvecklingen av sociala medier såsom Facebook och Twitter kommit att spela en avgörande roll.

Strukturellt sett har regionen kommit sent in i den globalisering som numera utgör grunden för internationella relationer. Medan Asien och Sydamerika under 1980- och 90-talen kommit att anpassa både sina politiska och ekonomiska system till den nya världsordning som vuxit fram efter kalla krigets slut, så har Nordafrika och Mellanöstern fortsatt att politiskt slumra. Arabiska ledare som under 1960- och 70-talen karaktäriserades som nydanande, revolutionära, och inte minst *stolta*, kom tidigt att spela stor roll på den internationella scenen. Stora olje- och gasinnehav var en viktig faktor för deras ökande inflytande.

Av de arabiska ledarna var flera givna säkerhetspolitiska aktörer att räkna med, inte minst inom ramen för rivaliteten under det Kalla kriget mellan öst och väst. Arabförbundet, som grundades redan 1945, var tänkt bland arabledarna att spela en aktiv internationell roll. Flera gånger lyckades man med denna föresats, men under årens lopp minskade förbundets inflytande, delvis på grund av en djup spricka mellan medlemmarna i synen på den fortsatta utvecklingen.

Regionen och dess ledare spelade inte bara en avgörande roll för världens energiförsörjning utan utgjorde även en arena för stormakternas ideologiska rivalitet – den mellan liberalism och kommunism. Vidare spelade de arabiska ledarna länge en avgörande roll vis-à-vis staten Israel och den palestinska situationen. Framförallt västmakterna har behövt balansera retorik och politik gentemot de arabiska ledarna. Väst har

alltsedan staten Israels födelse 1948 – åtminstone på ytan – verkat för en fredlig utveckling i arabvärlden, även om det funnits flera exempel på inblandning i arabiska länders politik som inte kan anses som fredlig.

Västmakternas försök att närma sig arabvärlden genom en balanserad hållning har under årens lopp bidragit till att skapa en känsla hos flera arabiska ledare av att vara behövda som motparter. Dessutom har extrema politiska rörelser och framväxten av terrorism tvingat flera länder i det internationella samfundet att hantera arabiska ledare med silkesvantar. Det har annars funnits en risk att regionens ledare skulle mobilisera sina befolkningar och underrättelseförmågor för att vända sig emot kritikerna i omvärlden (något som t.ex. Libyens ledare Muammar Ghaddafi periodvis gjort).

Arabiska ledare utmanades flera gånger genom mellanstatliga krig (t.ex. sexdagarskriget 1967), folkliga uppror och mordförsök. Dessa ledare spelade ändå ofta en viktig roll i den säkerhetspolitiska miljön. Särskilt oljekriserna under 1970-talet gav vissa arabiska länders regeringar en god plattform för internationell maktutövning – inte minst den saudiarabiska regimen med en av världens största oljereserver. Således stod ledare runtom i världen i kö för att skapa goda band till regionens stats- och regeringschefer. Särskilt viktiga i denna kontext var de effekter som detta skapade, nämligen att den förhållandevis fattiga, muslimskt konservativa och liberalt skolade arabiska massan i regionen många gånger kände stolthet och respekt för sina politiska företrädare. Denna växelverkan – mellan å ena sidan västvärldens behov av energi och stabilitet, och vikten av att komma överens med diktaturer å den andra – kom att lägga grund för ett problematiskt förhållningssätt till arabvärlden för västmakterna.

...OCH FRÅNVARO

Under 1980- och 90-talen övergick emellertid de arabiska folkens respekt för sina ledare till misstro. Skälen var ofta att deras representanter drabbats av politisk hybris. De arabiska ledarna ställde även krav på icke-arabiska regeringar i omvärlden att visa respekt, tolerans och ge stöd till deras regimer. Samtidigt präglades dessa regimer av politisk besuttenhet, tilltagande maktmissbruk, korruption och kraftig ekonomisk ojämlikhet, som också förstärkte klyftan mellan nationella eliter och allmänheten.

Medan demokratisering och globalisering tog fart i andra delar av världen gick de arabiska ledarna från att vara auktoritära till att bli alltmer totalitära. Auktoritära regimer växte sig samman med militär och polis i respektive land i syfte att bibehålla makten genom att stävja folkligt missnöje. De arabiska ledarna i regionen har dock valt vitt skilda interna politiska strategier för att göra detta. I de fall där det skedde försök till både liberalisering och demokratisering utmanades arabiska ledare alltmer av islamistiska krafter, såsom i Algeriet och Egypten.

Resultatet av denna islamistiska utmaning ledde emellertid till ökad repression i flertalet arabiska länder. Extrema muslimska rörelser blev under 1980- och 90-talen allt vanligare och mera tongivande samtidigt som graden av statligt förtryck ökade.² Därtill kom ledarskapet i flera arabiska länder många gånger att transformeras till rena politiska dynastier, eller familjeföretag, alltmedan frustrationen och kraven på ökat inflytande växte bland ländernas befolkningar.

Sedan början av 1990-talet, och i takt med tilltagande globalisering, har den amerikanska världsuppfattningen kommit att dominera den nya världsordningen. Idéerna om liberalism, pluralism, demokrati, mänskliga rättigheter, samt kapitalism har kommit att ligga till grund för förhållanden inom och mellan stater. Trots USA:s principer om mänskliga rättigheter och demokrati har de arabiska folken upplevt en amerikansk dubbelmoral. Detta gäller inte minst stödet till Israels hantering av den palestinska befolkningen, stödet till arabiska diktatorer och kriget i olika muslimska länder – exempelvis Afghanistan och Irak. Intressant nog existerade denna indignation många gånger i den islamiska *Umma*, d.v.s. genom en delad bestörtning över hela arabvärlden, bortom stats- och nationstillhörighet.³ Många gånger underblästes även misstänksamheten mot de arabiska ledare som samtidigt erhöll amerikanskt stöd och legitimitet.

DE ARABISKA LEDARNAS ÖVERLEVNADSSTRATEGI

Så kom attentaten mot New York den 11 september 2001 och med ens förändrades de geopolitiska spelreglerna. Radikaliserade grupper inom den muslimska diasporan rekryterades i kampen mot västerlandet och al-Qaida inspirerade både män och kvinnor till spektakulära självmordsattacker på flera platser runt om i världen. Intressant nog rekryterades många unga män från Nordafrika och Mellanöstern. Afghanistan, som varit en instabil stat sedan den sovjetiska invasionen 1979, kom vid sidan av länder

² Utvecklingen är naturligtvis komplex. Flera andra faktorer påverkade radikaliseringen i regionen. Bl.a. kan nämnas att länder som USA, Pakistan och Saudiarabien, för att nämna några, kom att stödja olika muslimska rörelser, inte minst Jihadister i Afghanistan (t.ex. i syfte att störa Sovjets geopolitiska intressen).

³ Begreppet Umma är historiskt sett baserat på profeten Muhammads idé om en gemensam församling bland de muslimska och arabiska folken, men har levt kvar och moderniserats med interregionala kabelstationer som Al-Jazeera.

såsom Libyen, Irak och Jemen att utgöra den muslimskt statsunderstödda terrorns centrum. Kort därefter samlades de allierades koalition för att en gång för alla militärt svara på den globaliseringsfientliga retorik och de våldshandlingar som utgått från Afghanistan. Det fanns då ett ovanligt hårt tryck framförallt från USA på att bekämpa terrorismen, var den än visade sig. Med detta följde således det s.k. ”kriget mot terrorismen”, ett säkerhetsparadigm som kom att dominera det säkerhetspolitiska agerandet under 2000-talets första årtionde. En milstolpe i denna kamp var al-Qaida-ledaren Usama bin Ladins död under försommaren 2011.

Sett ur de arabiska ledarnas perspektiv fanns få alternativ till att anpassa sig för att bekämpa terrorismen. De som inte sällade sig till denna skara sågs som motståndare till USA:s nationella intressen. Detta ”krig mot terrorismen” blev på sätt och vis flera arabiska ledares överlevnadsstrategi. Snabba överväganden ledde enkelt fram till slutsatsen att de ensamma skulle stå svaga – det fanns inte utrymme för invändningar. Samtidigt passade detta krig mot terrorism även flera arabiska ledare som under denna täckmantel kunde eliminera oliktkänkande. Arabförbundets inflytande i regionen var dessutom minimalt och närmast att betrakta som överspelat. Bristen på ett kollektivt forum för att balansera USA förklarar även enskilda arabiska staters stöd till den globala anti-terrorismregimen.

Den arabiska befolkningen kände fortsatt misstro mot de egna ledarna, och saknade sociala och politiska ventiler för att uttrycka kritik. Men misstron riktades även mot flera västländer, som folket upplevde hade kapacitet att sätta press på de egna regimerna men inte gjorde det. Alltmedan upplevelserna av en förföljelse av muslimer tycktes öka internationellt, i kölvattnet av internationella och regionala anti-terrorismsamarbeten, växte klyftan mellan folk och ledare sig djup i många arabiska länder.

GLOBALISERINGENS INTÅG OCH BEGYNNANDE

IDENTITETSKRIS

Om de strukturella klyftorna inom de arabiska länderna hade bestått, isolerade i varje land, hade möjligen situationen idag fortfarande sett ut som den gjorde i slutet av 2010 – före den självbränning som tände den arabiska vårens stora brasa. Intressant nog hade globaliseringen alltmer kommit att växa sig in i de traditionella och konservativa samhällena i

Nordafrika och Mellanöstern, och medförde här ökande tilltro till omvärlden. Dessutom växte acceptansen för omvärlden och ideologier samt värderingar associerade med västerländskt levnadssätt, såsom liberalism, mänskliga rättigheter och demokrati. I de flesta arabiska länder utgör unga majoriteten av befolkningen. Denna unga arabiska befolkning har varit en förutsättning för att sådana synsätt har kommit att rota sig. De unga i flera arabiska länder har länge befunnit sig i arbetslöshet, fattigdom och maktlöshet. Det är inte för inte en revolt kommit här och nu.

Med globaliseringens intåg i Nordafrika och Mellanöstern har det moderna samhället i *Occidenten*, d.v.s. i ”väst”, kommit att möta ett slumrande och traditionellt politiskt tankemönster. Det gamla föreställda *Orienten* är inte längre vad det varit. Här har den tekniska utvecklingen spelat en avgörande roll. Internet och telekommunikation har minskat det geografiska avståndet och ökat räckvidden för olika budskap, vilket har underlättat kommunikation och utbyte av åsikter mellan människor. Genom internet, sociala medier och internationella satellit-tv-stationer följer människor i arabvärlden alltifrån anglosaxiska och frankofona såpoppor till musik-, sport- och kulturevenemang, vilket på ett markant sätt brutit upp traditionella föreställningsvärldar. Den arabiska befolkningen har även getts möjlighet att följa den egna regionala och globala utvecklingen och inte enbart som tidigare behövt förlita sig på den egna regimen propagandafilter. Det är ingen överdrift att tala om en genomgående identitetskris i arabvärlden. Denna identitetskris är en viktig faktor som drivit på och fortfarande driver revolten i flera arabiska länder. Demonstrationerna präglas av sekulära och liberala värderingar, och inte som tidigare av religiösa och anti-liberala paroller.

MOT EN ”MENTAL” EUROPEISK SÄKERHETSPOLITISK OMSTÄLLNING?

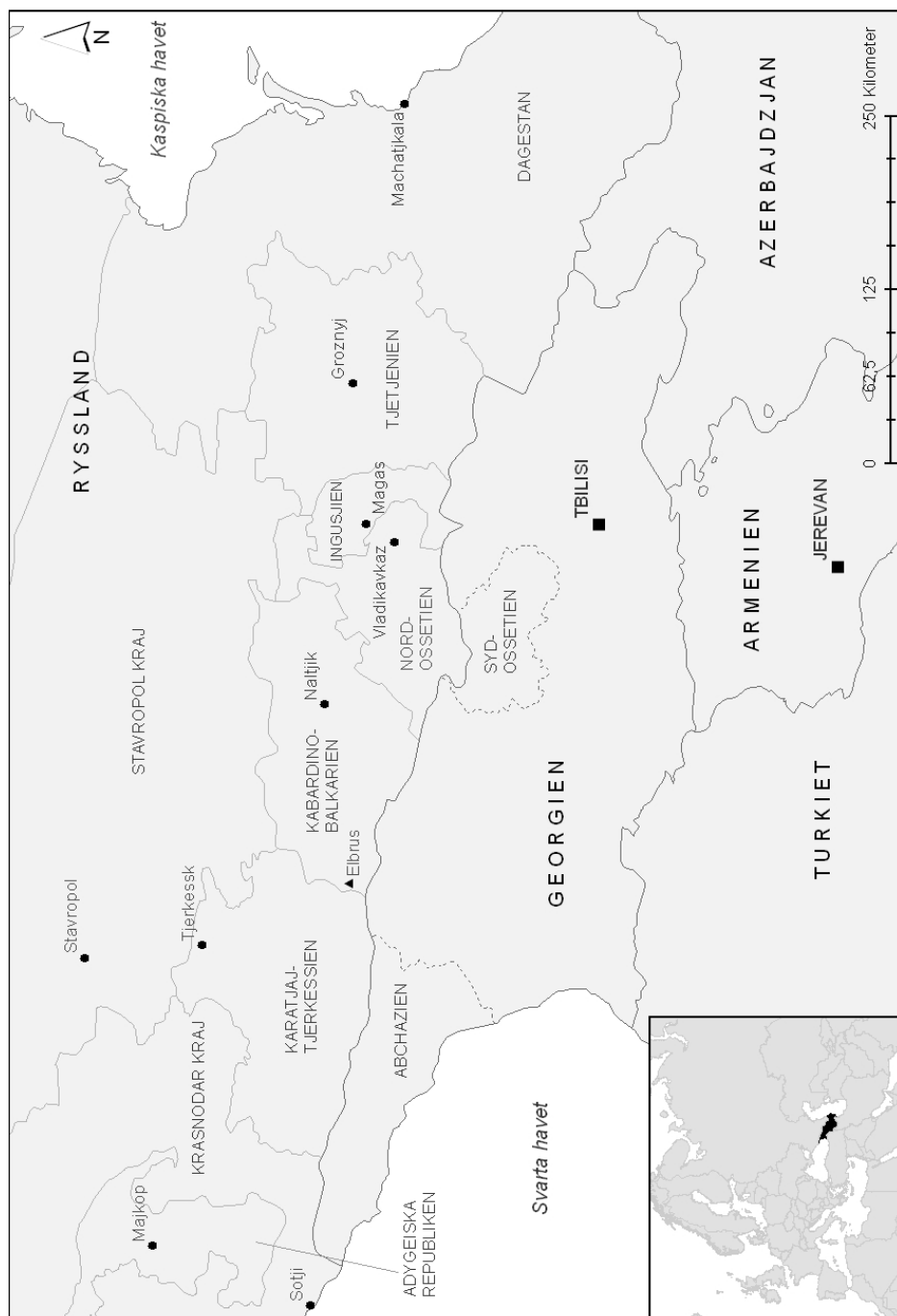
Utvecklingen i Nordafrika och Mellanöstern är och har varit omvälvande. Liksom omställningen har präglat den säkerhetspolitiska dynamiken i regionen kommer den med stor sannolikhet även att påverka västvärlden, inte minst Europa. I ett framtida historiskt perspektiv är det inte osannolikt att vi även kommer att kunna härleda att europeiskt försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete kommit att dra lärdomar av vad som skett och sker kring södra och östra Medelhavet. En intressant fråga, som vi fortfarande inte sett något definitivt svar på, är om förändringarna i Nordafrika och Mellanöstern

blir lika drivande som de rupturer vi sett tidigare år, såsom Östeuropas frigörelse, Sovjetunionens sammanbrott och Balkankrigen på 1990-talet. En annan möjlig slutsats är att den gemensamma idén om ett enat Europa på fredliga grunder har styrkan att sprida mjuka värden som påverkar andra länders politik, kanske än mer än vad militär styrka någonsin kan förmå åstadkomma. Vid sidan av allt detta lurar som vanligt fler osäkerheter som på nytt kan förändra den säkerhetspolitiska dynamiken i grunden; slutet på olja i Saudiarabien, migrationsflöden, ökad kinesisk närvaro i Medelhavet, iranska och israeliska kärnvapen, hotade handelsflöden kring Suez, etc.

För Sverige och Europa väntar nu möjligheter att ge stöd till rättsstatsuppbyggnad och säkerhetssektorreform. Här skulle man kunna argumentera för att det högt på agendan kommer att finnas särskilt behov av demokratistöd främst genom att stötta civila samhällen och partiorganisationer. Primärt kommer dock Sverige genom både EU och FN att behöva kanalisera humanitärt stöd till de länder i regionen som drabbats av utdragna väpnade konflikter och politiska kriser med flyktingströmmar som följd. Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Nordafrika och Mellanöstern kommer även fortsättningsvis att utgöra en utmaning för EU:s medlemsländer. Frågan är hur enat Europa kommer att stå då olika staters intressen står emot varandra.

Sverige har redan deltagit i krishanteringsinsatser och gett stöd till FN-ledda operationer. Genom att vi bidrar med stöd till regionen kommer svenska politiker under de närmaste åren behöva involveras betydligt mer i utvecklingen i Nordafrika och Mellanöstern än hittills. En rad frågor aktualiseras sannolikt inom kort. Hur kan man uppta nyblivna demokratier i säkerhetsgemenskaper och hur kommer den nya säkerhetspolitiken mellan gamla auktoritära regimer och nyblivna demokratier kommer att påverka områdets stabilitet?

Vidare är det inte osannolikt att det europeiska säkerhetspolitiska tänkandet kan komma att flytta tyngdpunkten från det omedelbara östliga grannskapet till det södra. Detta kan komma att kräva en omlokalisering av försvarspolitiska resurser. Den verkliga omställningen kommer dock att behöva ligga på det mentala planet, vad avser en omdefiniering av hur man ser på Nordafrika och Mellanöstern. Denna omställning är en utmaning för Europas ledare, som inte kommer att kunna fortsätta hantera regionen på samma sätt som de gjort de senaste åren.



Figur 2. Nordkaukasien med angränsande områden (källa: FOI/Natural Earth, 2011).

3 Terrorhotet mot Sotji-OS oroar Ryssland

Jakob Hedenskog

I februari 2014 kommer Ryssland för första gången att stå som värd för ett vinter-OS. Spelen kommer att hållas i Sotji vid svartahavskusten inte långt från Tjetjenien och de andra oroliga republikerna i det ryska Nordkaukasien. Problemen med våld, terrorism och separatism i Nordkaukasien visar inga tecken på att avmattas, snarare sprider sig oroligheterna idag till delar av regionen som tidigare varit relativt förskonade. Oron i Moskva är därför stor att separatisterna kommer att utnyttja de olympiska vinterspelen för att främja sina syften. Samtidigt finns en förhoppning om att den nuvarande situationen kan bidra till en öppning i samarbetet om terrorbekämpning mellan Ryssland och Nato.

Terrordådet mot den internationella ankomstterminalen på Domodedovo-flygplatsen i Moskva den 24 januari 2011 krävde 37 människoliv och blev en påminnelse om det ständigt levande hotet mot den ryska huvudstaden. Omedelbart efteråt riktade de ryska myndigheterna misstankarna mot det oroliga Nordkaukasien. Snart hade man identifierat den 20-årige Magomed Jevlojev, hemmahörande i Ingusjien, som den skyldige självmordsbombaren. I och med händelsen intensifierade de ryska specialstyrkorna sina antiterroraktioner i Ingusjien, en av de mest våldsdrabbade republikerna i Nordkaukasien under senare år.

Fattigdom, korruption och etniska konflikter kännetecknar läget i Nordkaukasien. Delvis som en reaktion på dessa missförhållanden pågår framför allt i Tjetjenien, Dagestan och Ingusjien en påtaglig islamisering av samhället. Det märks bl.a. genom enorma moskébyggen och att det blivit vanligare att kvinnorna täcker sina huvuden med en *hijab*, vilket egentligen är främmande för den traditionella kaukasiska tolkningen av islam. Tjetjenien har t.o.m. infört en lag om att kvinnor skall bära huvudduk, vilket strider mot rysk lag.

VÅLDSSPIRALEN VIDGAS I REGIONEN

Närmast dagligen inträffar något terrorrattentat eller rebellrelaterat våld med dödlig utgång i Nordkaukasien. Under 1990-talet var det separatistiska våldet främst koncentrerat till Tjetjenien, som utkämpade två blodiga krig mot den ryska centralmakten, men relativt snabbt spillde problemen över även till grannrepublikerna Dagestan och Ingusjien. Idag är läget i Tjetjenien förhållandevis lugnt. Stora federala investeringar i återuppbyggnad efter kriget i kombination med en repressiv regim under ledning av Ramzan Kadyrov, som är tillsatt av Moskva, har inneburit att Ryssland köpt sig och framtvingat en skenbar stabilitet.

Den tjetjenske separatistledaren Doku Umarov var den som tog på sig ansvaret för bombdådet på Domodedovo-flygplatsen. Under 2007 utropade Umarov det Kaukasiska Emiratet som en islamisk "stat" med sig själv som ledare. Emiratet omfattar hela Nordkaukasien och tillkom både för att förena motståndet mot den ryska "ockupationen" och för att sedan se till att islamisk sharialag tillämpas i de "befriade" områdena. Det är oklart hur stark organisationen egentligen är, men i någon mening tycks den i alla fall ha förenat den östra och västra motståndsfliken i Nordkaukasien i kampen mot den ryska centralmakten.

I väst får terrordåd i Moskva stor uppmärksamhet, medan bombdåd i Nordkaukasien oftast inte uppmärksammas nämnvärt utanför Ryssland. Statistik som avser februari 2011 visade att det under bara denna månad genomfördes 22 bombdåd och andra terrorattentat i Nordkaukasien. Enbart under denna månad dödades 59 personer och 66 skadades till följd av det rebellrelaterade våldet i regionen. Totalt 32 av de dödade var personer som anklagades av myndigheterna för att vara medlemmar i rebellgrupper, 15 var poliser eller andra representanter för de brottbekämpande myndigheterna i regionen, 10 var civila och två var tjänstemän. Av de 59 dödsoffren krävdes 22 i Dagestan, 17 i Kabardino-Balkarien, nio i Tjetjenien och fyra i Ingusjien. Ytterligare sex personer dödades i en attack på gränsen mellan republiken Karatjaj-Tjerkessien och Stavropol kraj och en person med hemvist i Nordkaukasien dog på sjukhus som en följd av skador som denne ådragit sig i samband med terrorrattacken på Domodedovo-flygplatsen.⁴ Eftersom vinterförhållandena i Nordkaukasien normalt gör februari till en av de minst våldsamma månaderna får förmodas att våldssiffrorna kommer att förvärras framöver.

⁴ "Insurgency-Related Violence in North Caucas Causes Over 50 Deaths last Month", North Caucas Weekly, Volume 12, Issue 5, Jamestown Foundation.

Att det rebellrelaterade våldet sprider sig till de västliga republikerna Kabardino-Balkarien och Karatjaj-Tjerkessien oroar de ryska myndigheterna av flera skäl. Våldet hotar bl.a. den turistindustri som utgör en viktig inkomstkälla för befolkningen i området, vilket hyser Rysslands och Europas högsta berg Elbrus och flera kända skidorter. Den 18 februari 2011 sköt islamistiska rebeller ned tre turister från Moskva nära Elbrus och dagen efter bombades en kabinbana på en turistort i området. Samma dag genomfördes en serie attacker som resulterade i att en lokal ledare i en förort till Kabardino-Balkariens huvudstad Naltjik dödade. Terrordåd som dessa riskerar att bli ett hårt slag mot Rysslands planer på att utveckla skidturismen i området och att locka turister från Västeuropa med de olympiska vinterspelen i Sotji 2014 som dragplåster.

Det tilltagande våldet fick president Medvedev att genomföra en blixtvist till Nordossetiens huvudstad Vladikavkaz för att samråda med de nordkaukasiska ledarna om det förvärrade läget i regionen. Medvedev utlovade hårda tag mot rebellerna och de ryska myndigheterna genomförde en anti-terroristoperation i delar av Kabardino-Balkarien som ett svar på attackerna. Den 28 mars 2011 genomförde ryska specialstyrkor också en större anti-terroristoperation i Ingusjien som dödade 17 rebeller, däribland Supyan Abdullaev, en av de mest inflytelserika rebelledarna och Doku Umarovs förmodade efterträdare, vilket får bedömas som ett hårt slag mot rebellrörelsen.

HOTEN MOT SOTJI-OS

Farhågorna att islamistiska rebeller skulle komma att använda sig av utländska turister som måltavlor i syfte att skada Rysslands anseende i världen får anses vara välgrundade. Oron bland makthavarna i Kreml är särskilt stor med hänsyn till vinter-OS i Sotji 2014 där Ryssland riskerar att ställas inför säkerhetsproblem av en annan dignitet än under något tidigare olympiskt spel i historien.

Det finns ingen snar lösning i sikte på våldet och separatismen i Nordkaukasien, vilket det eskalerande våldet i framför allt Kabardino-Balkarien är ett belägg för. Moskva har av allt att döma tappat greppet om situationen i takt med att rebellernas aktiviteter ökat och situationen där riskerar att övergå i ett mer regelrätt inbördeskrig. Ryssland tvingas nu att engagera sig allt djupare i en lågintensiv konflikt utan slut i sikte på samma sätt som man gjort i Tjetjenien, Dagestan och Ingusjien.

Ett ytterligare problem är att vinterspelen i Sotji är nära förestående och skulle kunna påverkas allvarligt av tilltagande strider i Kabardino-Balkarien. Ett annat problem är att Ryssland kan få svårt att hantera ännu fler instabila regioner i Nordkaskasien på samma gång.

Kabardino-Balkarien har ett strategiskt läge i regionen, vilket bl.a. exemplifieras av att alla viktiga landförbindelser mellan det egentliga Ryssland och det centrala Nordossetien (som i sin tur gränsar bl.a. till Sydossetien) går genom dess territorium. Om oroligheterna i Kabardino-Balkarien eskalerar skulle därför Rysslands förmåga att styra hela den nordkaskasiska regionen direkt påverkas. Indirekt påverkar det även Rysslands inflytande över utvecklingen i Sydossetien och därmed även Georgien och delar av Sydkaskasien.

Händelserna i Kabardino-Balkarien riskerar också att sprida sig till Karatjaj-Tjerkessien och Adygeiska republiken i väster, två regioner med livaktiga tjerkessiska minoriteter. Tjerkesserna är ett nordkaskasiskt folk som idag återfinns under olika benämningar, främst som kabardiner i Kabardino-Balkarien, som adygéer i Adygeiska republiken och som tjerkesser i republiken Karatjaj-Tjerkessien.

Majoriteten av världens tjerkesser lever dock i länder som tillhörde det Ottomanska riket – Turkiet, Syrien och Jordanien – dit de deporterades vid 1800-talets mitt sedan deras land erövrats av Ryssland efter ett sekel av strider. Såväl de tsarryska som de sovjetiska myndigheterna gjorde sitt bästa att splittra denna folkgrupp och först på senare år har tjerkesserna påbörjat processen att återskapa den nationella identitet som tidigare förvägrats dem.

Även om den tjerkessiska frågan idag inte har samma sprängkraft som dagens våld i Nordkaskasien är den ändå nära förknippad med vinter-OS i Sotji på flera symboliska sätt. Därmed riskerar den också att bli besvärlig för Ryssland om den inte hanteras väl. Som genom en historisk ironi kommer OS 2014 nämligen att sammanfalla med 150-årsminnet av deportationen av tjerkesserna 1864. Sotji var det självständiga Tjerkessiens sista huvudstad och platsen för det sista slaget mot ryssarna. Det var från hamnen i Sotji som tjerkesserna deporterades till det Ottomanska riket. I Krasnaja Poljana, bergsområdet där skidgrenarna kommer att avgöras 2014, höll de ryska trupperna den 21 maj 1864 en militärparad efter att slutligen ha besegrat tjerkesserna. Datumet hålls som nationell sorgedag bland tjerkesserna, som redan idag utnyttjar de

kommande vinterspelen för att ge publicitet åt den tjerkeysiska tragedin.

Sotji är en kontroversiell plats för de olympiska spelen även på grund av närheten till Abchazien, en av de två georgiska utbrytarregioner som Ryssland erkände som självständiga stater efter kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008. Olympiaparken i Sotji ligger bara några kilometer från gränsen till Abchazien. De ryska arrangörerna befarar att Georgien kan tänkas bojkotta spelen eller på något sätt agera i syfte att minska PR-värdet av evenemanget för ryssarna. De rysk-georgiska relationerna har på inga sätt förbättrats efter kriget 2008.

SOTJI-OS OCH ANTI-TERRORSAMARBETET MELLAN RYSSLAND OCH NATO

De ryska värdarna gör förstås sitt bästa att inte överdriva riskerna i samband med de olympiska spelen i Sotji 2014. Arrangörerna hävdar att det sannolikt är lättare att resa de 1360 km med flyg från Moskva än att ta sig landvägen från t.ex. Tjetjenien. Tillgängligheten för eventuella attentatsmän begränsas inte bara av avståndet utan också av att Sotji är skilt från resten av Nordkaukasien av höga snöklädda berg och att vägtransporter passerar flera gränskontroller. Denna förhoppning kan dock tyckas vara naiv eftersom tjetjenska rebeller flera gånger lyckats utföra attentat långt utanför det egna territoriet.

På en punkt kan dock terrorattentaten i Ryssland och de annalkande vinterspelen eventuellt ha bidragit till att ha intensifierat samarbetet i bekämpandet av terrorism inom ramen för Nato-Rysslandsrådet (NRC). Ryssland och Nato bedöms nämligen vara i slutfasen i ett välförborgat projekt, *Standex* (Stand-off Explosive Detection). Projektet har som syfte att kunna identifiera och fjärrdetektera sprängämnen, som t.ex. bärs av eventuella självmordsbombare. Standex, som nämndes kort i slutkommunikén från NRC-mötet i Lissabon 2010, utarbetas i samarbete mellan Ryssland, USA, Tyskland, Frankrike och Nederländerna. De första testerna av systemet förväntas utföras i Paris tunnelbana under 2012. Om testerna blir framgångsrika kan teknologin komma att bli tillgängligt redan före de olympiska spelen 2014.⁵ Även om Ryssland och Nato fortfarande står långt ifrån varandra i synen på ett framtida samarbete mot terrorism – t.ex. i att enas om en gemensam definition om vad terrorism är eller vad som är rimligt i terrorbekämpning – får Standex ändå ses som ett litet

⁵ Solovyov, Vladimir (2011) "Russia and NATO prepare joint response to terror", *Russia Beyond the Headlines*, 14 mars 2011.

praktiskt steg i rätt riktning.

För Rysslands del kvarstår dock problemen med konflikteskaleringen i Nordkaukasien och intrycket att delar av regionen på sikt ser ut att vara förlorade för Moskva. Den kaukasiska knuten kan inte lösas upp med ett alexanderhugg och hårdare tag från Moskva leder inte sällan till att våldsspiralen förvärras ytterligare. Utvecklingen i Nordkaukasien är viktig också för EU att följa, i första hand på grund av den prekära humanitära situationen i regionen. Dessutom kan en eskalerande konflikt medföra potentiella spridningsrisker såväl inom Ryssland som till Sydkaukasien, där Georgien, Armenien och Azerbajdzjan alla ingår i det Östliga partnerskapet. En destabilisering av situationen där skulle få vidare konsekvenser för migrationsströmmar som skulle kunna nå EU och påverka viktig energinfrastruktur – såväl befintlig som planerad utbyggnad – för transporter av olja och gas från Kaspiska havet till Europa.

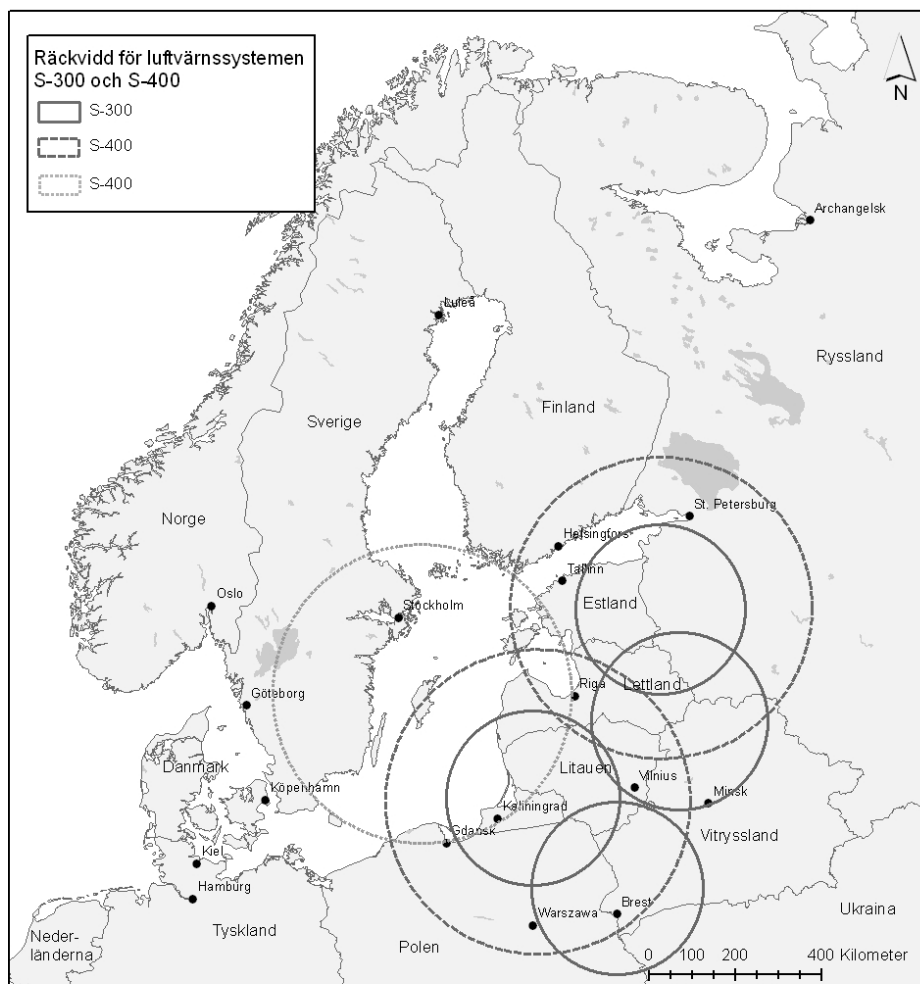
FÖR VIDARE LÄSNING

Larsson, Robert L. (2006) *Konfliktlösning i Kaukasien: En säkerhetspolitisk lägesuppdatering 2006*, FOI-R--2108--SE, Stockholm.

Larsson, Robert L. (red.), Atarodi, Alexander; Hagström Frisell, Eva; Hedenskog, Jakob; Hellström, Jerker; Knoph, Jan; Konnander, Vilhelm; Leijonhielm, Jan; Lindahl, David; Lindvall, Fredrik; Malminen, Johannes; Oldberg, Ingmar; Westerlund, Fredrik och Winnerstig, Mike (2008) *Det kaukasiska lackmustestet: Konsekvenser och lärdomar av det rysk-georgiska kriget i augusti 2008*, FOI-R--2563--SE, Stockholm.

Republik	Huvudstad	Befolkning	Folkgrupper	Religioner
Dagestan	Machatjkala	2,5 miljoner	Avarer (30%), darginer (16%), kumyker (14%), lezginer (13%), laker (5%), ryssar (4,7%), azerer (4,3%), tabasaraner (4%), tjetjener (3,4%), nogaier (1,5%), rutuluer (0,9%), aguler (0,9%) samt ett fyrtiotal andra folkgrupper.	Nästan alla dagestanska folk är muslimer. Den ryska befolkningen är kristen.
Tjetjenien	Groznyj	1,2 miljoner	Tjetjener (94%), ryssar (3,7%), kumyker (0,8%)	Islam (tjetjener och kumyker), kristendom (ryssar)
Ingusjien	Magas	467 000	Ingusjier (77%), tjetjener (20%), ryssar (1,2%)	Islam (över 97%), kristendom
Nordossetien	Vladikavkaz	710 000	Osseter (63%), ryssar (23%), ingusjier (3%), armenier (2,4%)	Kristendom (osseter, ryssar, armenier), islam (ingusjier m.fl.)
Kabardino-Balkarien	Naltjik	900 000	Kabardiner (55%), ryssar (25%), balkarer (11,6%), osseter (1%)	Islam (kabardiner och balkarer), kristendom (ryssar och osseter)
Karatjaj-Tjerkessien	Tjerkessk	439 000	Karatjajer (38,5%), ryssar (33,6%), tjerkesser (11,3%), abaziner (7,4%), nogaier (3,4%)	Islam (karatjajer, tjerkesser, abaziner, nogaiier), kristendom (ryssar)

Figur 3. Etniska republiker i det nordkaukasiska federala distriktet. Befolkningsuppgifter enligt 2002 års folkräkning (källa: <http://www.perepis2002.ru>).



Figur 4. Östersjöregionen med räckvidder för de mest kvalificerade ryska luftvärns-systemen (källa: FOI/Natural Earth, 2011, se även not 6 och 7).

4 Kan Nato försvara Baltikum?

Karlis Neretnieks

De tre baltiska länderna har inte några realistiska möjligheter att skapa sig en egen militär förmåga som skulle kunna avskräcka Ryssland från ett angrepp, eller militära påtryckningar, vare sig enskilt eller tillsammans. När det gäller s.k. "hård" säkerhet – militärt försvar – är Nato den helt avgörande komponenten i baltisk försvarsplanering. Det är dock tveksamt om Nato under det närmaste decenniet kommer att ha en trovärdig förmåga att försvara baltiskt territorium. Risken finns att en kris som berör något eller några av de baltiska länderna, och där Ryssland är involverat, kommer att beröra Sverige. Det innebär att den stabilitet vi vant oss vid i vårt närområde inte alltid kan tas för given.

Redan när de tre baltiska länderna återfick sin frihet i början på 1990-talet var såväl Nato- som EU-medlemskap ett mål för deras utrikes- och säkerhetspolitik. De målen nåddes 2004. Problemet då var att deras medlemskap i Nato var mer av en politisk markering från USA och övriga alliansmedlemmar än vad det medförde en substantiellt ökad försvarsförmåga. Vid början av 2000-talet ansågs det i ledande Nato-kretsar högst osannolikt att Ryssland skulle överväga att använda militära maktmedel utanför sina gränser. Någon planering för försvaret av Baltikum var inte aktuell. De baltiska staterna blev mer eller mindre tvingade att ansluta sig till doktrinen om att Nato i första hand skulle ägna sig åt internationella operationer. De territorialförsvarsorganisationer som var under uppbyggnad i alla de tre länderna monterades ned. Ländernas försvarsmakter blev mindre och inriktades mot expeditionära insatser. EU-medlemskapet ansågs därutöver bidra till ländernas säkerhet genom det ekonomiska och diplomatiska inflytande som unionen har. Idag ses Nato i de baltiska huvudstäderna som det i alla avseenden viktigaste säkerhetspolitiska instrumentet.

Georgienkriget på sensommaren 2008 blev en katalysator för ett radikalt omtänkande, främst i Baltikum, men även i länder som USA, Storbritannien och Sverige. Från amerikansk sida

påbörjades nästan omedelbart en viss planering för att kunna ingripa militärt i Östersjöområdet. Nato i övrigt reagerade långsammare men sedan 2010 pågår en s.k. "contingency planning" (beredskapsplanering) för hur alliansen vid behov skall kunna ingripa.

Det sker också en viss ominriktning av de baltiska ländernas egna försvarsmakter. Från att i stort sett varit helt inriktade mot att genomföra expeditionära insatser så sker det idag en förstärkning av sådana förmågor som är nödvändiga för försvar av det egna territoriet.

Estland har de mest ambitiösa planerna, bl.a. ska luftvärnsförmågan ökas kraftigt. Den existerande infanteribrigaden ska delvis mekaniseras, territorialförsvarsförbanden ges en ökad pansarvärnsförmåga och den territoriella ledningsförmågan förstärkas för att kunna leda egna såväl som utländska förband. I Lettland har de flesta utvecklingsplaner lagts på is på grund av den ekonomiska krisen som drabbat landet mycket hårt. Samma sak gäller Litauen, men där har ambitionen tydliggjorts att på längre sikt förstärka luftvärns- och pansarvärnsförmågan.

I alla tre länderna byggs infrastrukturen, bl.a. flygfält, ut för att möjliggöra mottagandet av Nato-förstärkningar. Frågan är om denna ominriktning av de baltiska ländernas försvarsmakter och den planering som påbörjats i Nato, leder till att eventuella angrepp kan avvärjas. Kommer tröskeln för en eventuell militär aktion att bli så hög att den inte kan ses som en rimlig option för en rysk planerare?

Självfallet finns det ett stort antal andra faktorer, bortom det konkreta försvaret av baltiskt territorium, som skulle kunna bidra till att avhålla Ryssland från eventuella militära aktioner. Det kan vara ekonomiska sanktioner, risken för Nato-operationer i andra delar av Europa där Nato har bättre möjligheter att agera eller ytterst hotet om kärnvapeninsatser.

Det vore fel att grunda säkerhetspolitiska bedömningar på att Baltikum alltid skulle utgöra ett förstahandsmål och enbart fundera på hur en angripares kostnads- och intäktskalkyler skulle se ut enbart från den aspekten. Eventuella ryska militära aktioner i vårt närområde kan bero på faktorer som i grunden har lite att göra med Baltikum i sig. Kriser i Östersjöregionen kan likaväl vara en följd av en kris någon annanstans, men där bedömningen av Natos förmåga, alternativt oförmåga, kan påverka ryskt agerande i vårt närområde. Frågan om hur

god Natos förmåga är att försvara Baltikum är därför av stor betydelse för att bedöma stabiliteten i regionen i ett brett spektrum av scenarier. Den är därmed också av väsentlig betydelse för svensk försvarsplanering.

RYSK FÖRMÅGA

Den ryska försvarsmakten genomgår för närvarande en genomgripande omstrukturering och modernisering. Efter en tjuugoårig period av nedskärningar och turbulens finns det nu en uttalad målsättning att skapa en professionell och modern organisation. Stora ansträngningar görs också för att avhjälpa de brister som visade sig i samband med Georgienoperationen 2008. Övningar i högre förband – d.v.s. brigad eller större – har återupptagits, vilket bl.a. illustreras av övningarna Ladoga 2009 och Zapad (Väst) 2009. Båda övningarna genomfördes i Östersjöområdet. En viktig del var att öva det integrerade ryska och vitryska luftförsvarssystemet. Huvuddelen av den ryska materielen är idag av 1970- och 80-talsstandard. Den pågående försvarsreformen innebär dock att målsättningen är att 70 procent av materielen skall vara ersatt med modernare varianter omkring 2020. Om Ryssland lyckas med detta återstår att se. Inom områden där man själv har en bristande förmåga att utveckla eller producera modern materiel genomförs köp från utlandet. Detta illustreras bl.a. av förra årets överenskommelse med Frankrike att köpa fyra amfibieattackfartyg av Mistral-klassen och köpet av obemannade flygande spaningsfarkoster (Unmanned Aerial Vehicles, UAV) från Israel år 2009.

Vid alla bedömningar av militär förmåga är det viktigt att komma ihåg att den är relativ. Även måttligt modern materiel kan räcka långt så länge motståndaren inte är bättre utrustad. I Baltikum innebär det att den modernaste materielen bara är absolut nödvändig för Ryssland i det fall Nato (främst USA) har lyckats föra in förstärkningar i området. Den sannolikt allra viktigaste komponenten för att hindra att så sker är luftvärn, ett område där Ryssland traditionellt varit och är framstående. Ett redan idag operativt ryskt luftvärnsrobotsystem, S-300, har en sådan räckvidd att flygoperationer över och i anslutning till Baltikum skulle vara mycket riskfyllda för Nato.⁶ Ett nytt, än mer potent system, S-400, är dessutom under införande.⁷ Systemens ungefärliga verkansområden framgår av kartan i Figur 4.

⁶ GlobalSecurity.org, S-300PMU2 Favorit SA-20 GARGOYLE.

⁷ Aviation Week (2011) *Russian Long-Range Air Defense Efforts Bloom*, 10 mars 2011.

Försök att flyga in förstärkningar med risk för beskjutning från dessa system vore mycket stora. Av kartan framgår också

vad det skulle innebära om sådana system kunde grupperas på Gotland (grå prickad linje). Ett bättre flankskydd för en rysk militär operation i Baltikum är svårt att tänka sig. Tillsammans med de system som redan är grupperade på ryskt och vitryskt territorium skulle de flesta typer av Natos flygoperationer till stöd för de baltiska staterna i stort sett omöjliggöras.

USA har visat god förmåga att nedkämpa olika motståndares luftvärnssystem. Det har dock krävt antingen mycket stora resurser eller tagit tämligen lång tid – ibland både och. Med avseende på ryska landbaserade och flygburna sjömålsrobotsystem, konstruerade för att träffa mål på havet, är situationen likartad. Så länge t.ex. Kaliningradexklaven kan utnyttjas för gruppering av sådana vapensystem kommer förstärkningstransporter sjövägen genom Östersjön vara förenade med mycket stora risker.

Storleken på de mark- och flygförband som Ryssland skulle kunna avdela för en operation mot Baltikum beror helt och hållet på läget i övrigt, i Europa och även globalt. Det handlar då om viljan till risktagande och den förberedelse tid Ryssland bedömer att man eventuellt kan ha innan Nato börjar vidta motåtgärder, t.ex. att föra förstärkningar till Baltikum. I utgångsläget är de markstridsförband Ryssland disponerar i närområdet och sådana som snabbt kan tillföras både vad avser antal och modernitet att vara vida överlägsna de baltiska staternas försvarsmakter.

Storleken på de flygstridskrafter som skulle kunna disponeras är än svårare att bedöma. Genom sin stora rörlighet kan de sättas in från baser som ligger långt från det egentliga operationsområdet. Enbart för att illustrera tänkbara storleksordningar skulle t.ex. en insats med ca 20 procent av den totala tillgången i det ryska flygvapnet innebära drygt 200 stridsflygplan.

DE BALTISKA STATERNAS MILITÄRA FÖRMÅGA

Kort sammanfattat har alla de tre baltiska staterna var sin infanteribrigad av medelgod kvalitet, där de estniska och litauiska förbanden är bättre utrustade än de lettiska. Mekaniseringsgraden är låg och stridsfordon (d.v.s. kvalificerade pansarskyttefordon och stridsvagnar) saknas över lag. Luftvärnsförmågan är begränsad till luftvärnsrobotar med kort räckvidd, t.ex. svenska RBS-70. I alla länderna finns en tämligen omfattande hemvärnsorganisation som är

inriktad på lokala uppgifter och på att stödja mottagandet av förstärkningar från utlandet. Inget av länderna har egna stridsflygplan. Alla ländernas mariner är främst inriktade på minröjning.

Alla de baltiska länderna är väl integrerade i Natos luftövervaknings- och stridsledningssystem, NATINADS. Den s.k. air policing-verksamheten över Baltikum som sköts av andra Nato-länder, med cirka fyra flygplan åt gången enligt ett roterande schema, är inte att betrakta som en luftförsvarsresurs utan utgör endast incidentberedskap. Samtliga länder har utvecklat en god förmåga att leda och samverka med Natos flygstridskrafter när det gäller att bekämpa markmål.

Slutsatsen är att de baltiska ländernas egen förmåga att motstå ett militärt angrepp är mycket begränsad. Redan inledningsvis finns ett starkt beroende av flygunderstöd från Nato, både vad gäller luftförsvar och för att bekämpa en fiende som rycker fram på marken. Förstärkning med utländska markstridsförband måste sannolikt ske tidigt, inom loppet av dagar efter ett krigsutbrott, om de skall hinna påverka skeendet. Det är bl. a. i ljuset av detta som diskussionen om permanent basering av Nato-stridskrafter, och/eller förhandslagring av materiel i Baltikum bör ses.

NATOS RESURSER

De resurser som Nato skulle kunna avdela för en operation i Baltikum är mycket svåra att kvantifiera. USA:s möjligheter att ingripa, beror helt och hållet på USA:s globala engagemang i övrigt. För att åtminstone ge en indikation på vad som skulle kunna vara möjligt att åstadkomma på kort varsel redovisas här de amerikanska förband som finns i norra Europa. I Tyskland finns f. n. tre amerikanska brigader. De används dock i Irak i olika omgångar vilket innebär att det sällan finns mer än en eller två i beredskap för andra insatser. Det finns också tre divisioner stridsflyg i Tyskland och ytterligare tre divisioner stridsflyg med vissa stödresurser i Storbritannien.⁸ Sammantaget får detta betraktas som mycket lite i förhållande till de uppgifter de eventuellt skulle ställas inför i händelse av ett ryskt angrepp mot Baltikum. Förstärkningar från andra delar av världen skulle av dess skäl alltså behöva tillföras tidigt, inom dagar.

⁸ *The Military Balance 2011*, United States, IISS, London 2011, sid. 67 och sid. 69.

En viktig resurs vid en hastigt uppkommen kris är den amerikanska marinen med sina hangarfartyg och marinkårsförband. Här kan det dock finnas frågetecken kring

⁹ U.S. Department of Defense (2011) *Joint Chiefs Fully Agree With Gates' Efficiencies*, 6 januari 2011.

hur fort dessa i framtiden kan börja operera i det nordiska området. Det har fattats beslut om att avveckla Andra Amerikanska Flottan (Atlantflottan).⁹ Sannolikt innebär det att tiden det tar innan amerikanskt hangarfartygsbaserat flyg kan nå verkan i Östersjöområdet blir längre än idag.

I USA finns också ständigt två (av tio) AEF (Air Expeditionary Forces, expeditionära flygförband) i beredskap för att inom några dagar kunna frambasera till ett krisområde. En AEF består av ca 90 stridsflygplan samt tankningsflygplan och andra stödresurser. Vid en kris i Baltikum vore Norden det i alla avseenden bästa basområdet, i synnerhet Sverige. Norden som basområde ger fördelen av en kort anflygning till Baltikum. Dessutom ligger det rimligt skyddat från eventuell rysk motverkan och har en bra infrastruktur.

Lätta amerikanska markstridsförband – utan tunga stridsfordon – skulle kunna börja flygas in till Baltikum, från Tyskland eller direkt från USA, med några dagars varsel.

Det är mycket osäkert vilken expeditionär kapacitet som de tyska, brittiska och polska försvarsmakterna kommer att ha i framtiden. För närvarande övervägs mycket kraftiga nedskärningar i såväl de tyska som brittiska organisationerna. Tyskland kommer eventuellt bara disponera sex förstärkta infanteribrigader och en lätt utrustad, delvis helikopterburen, snabbinterventionstyrka.¹⁰ Storbritannien verkar f.n. vara på väg att i förtid avskaffa sitt främsta flygsystem för understöd av markstrid, Tornado.¹¹ Något hangarfartygsbaserat brittiskt flyg kommer inte att finnas under den närmsta tioårsperioden i och med avvecklingen av Harrier-systemet. Den polska försvarsmakten är också under omorganisation där dess framtida struktur fortfarande är oklar.

Gemensamt för alla tre länderna är att de av ekonomiska skäl kommer ha stora problem att modernisera sin materiel inom överskådlig framtid. Det är därför inte alls säkert att Nato, eventuellt med undantag av USA, kommer att vara tekniskt överlägset de modernaste ryska förbanden mot slutet av det här decenniet.

En faktor som sällan noteras är att Natos europeiska medlemmar i stort sett helt saknar den logistikorganisation som skulle krävas för att med större förband genomföra operationer i Baltikum. Att planera för en stor markoperation som utgår från Polen och Tyskland för att försvara Baltikum är därför knäpast realistiskt.

¹⁰ Jane's, "Armed Forces (Germany)" i *Sentinel Security Assessment - Western Europe*, 3 mars 2011.

¹¹ *Assessing the British Government's SDSR, Military Technology* 12/2010, sid. 41-46. Här bör observeras att det amerikanska flygplanet F-35 avses att anskaffas inom den närmaste tioårsperioden, vilket kommer att innebära ett kraftigt tillskott till den brittiska förmågan, såväl vad avser jakt- som attackuppdrag.

SLUTSATSER

Tillgängliga ryska resurser skulle med stor sannolikhet räcka för att nedkämpa de baltiska ländernas egna försvarsmakter på tämligen kort tid. Tidigt stöd från Nato för att undvika detta är ett måste. En tidig närvaro av två till tre kvalificerade brigader skulle antagligen göra att risken med ett angrepp ur rysk synvinkel skulle bli för stor. Möjligheterna att ställa Nato inför ett *fait accompli* skulle då drastiskt minska. Nato har tillräckliga resurser för en sådan förstärkningsoperation. Förutsättningen är dock att beslutsamhet och mod finns för att genomföra stora lufttransporter i en mycket spänd situation.

Den helt avgörande faktorn är hur stort hotet bedöms vara från det ryska luftförsvarssystemet, stridsflygplan och luftvärnsrobotar. Det är mycket tveksamt om USA skulle riskera ett stort antal transportflygplan, med soldater ombord, i en luftbro till Baltikum om man bedömde risken som stor att mötas av moderna luftvärnssystem. Om strider inte har utbrutit kanske man vore beredd att ta risken. Det skulle i så fall kunna verka krisdämpande. I det fall Ryssland redan angripit Baltikum får det nog anses som uteslutet att Nato genomför några flygtransporter överhuvudtaget innan de ryska luftförsvarssystemen är nedkämpade. Det senare kan vara en operation som kan ta allt från dagar till veckor, om den överhuvudtaget är genomförbar.

Vidare är det troligt att det ryska luftförsvarssystemet drastiskt skulle minska Natos möjligheter att lämna flygunderstöd till de baltiska ländernas egna stridskrafter. Detta är kanske den största svagheten i Natos möjligheter att försvara Baltikum. Flygstridskrafter är de som snabbast kan ingripa. De kan vara baserade utanför baltiskt territorium. De skulle eventuellt kunna ingripa på ett avgörande sätt i konventionella markstrider om de hade operationsfrihet. Det har de inte i det här fallet p.g.a. hotet från det ryska luftförsvarssystemet.

Ur svensk synvinkel finns det tre uppenbara utmaningar att analysera kopplat till en eventuell Nato-operation i Baltikum.¹² För det första skulle den i alla avseenden bästa och kanske enda rimligt säkra anflygningsriktningen för olika typer av Nato-flygförband gå över Sverige. Detta kräver i så fall en mycket långtgående samordning med svensk flygstridsledning. För det andra, om Gotland inte är väl försvarat i ett läge där det skulle uppstå en allvarlig kris i vårt närområde riskerar ön att genast bli ett förstahandsmål i händelse av en rysk operation riktad mot Baltikum i syfte

¹² Här bör också noteras de förpliktelser Sverige åtagit sig i form av den s.k. Solidaritetsförklaringen, där vi åtagit oss att också militärt stödja våra grannar i det fall de skulle bli utsatta för ett angrepp.

att skapa ett flankskydd för operationen. För det tredje bör vi ställa oss frågan om vi på något vis själva skall engagera oss aktivt i Nato-operationerna till stöd för Baltikum. Det finns goda operativa skäl till ett eventuellt svenskt engagemang: Sverige ligger nära och kan därmed agera snabbt; tillgång till svenska flyg- och marinbaser skulle kraftigt underlätta Natos operationer; vi har resurser, t.ex. tunga mekaniserade förband, som Nato kan ha svårt att tillföra i ett tidigt skede. Samtidigt innebär det risker. En överföring av resurser till Baltikum gör att möjligheterna att försvara svenskt territorium, om så skulle behövas, minskar drastiskt. Tillgången på kvalificerade förband i den svenska organisationen är begränsad.

Sammantaget, om det skulle uppstå en situation där Nato behöver försvara Baltikum, så står militäralliansen inför mycket stora svårigheter. Det är mycket sannolikt och antagligen oundvikligt att svenskt territorium i så fall skulle beröras av en sådan operation. I flera avseenden kan delar av svenskt territorium spela en avgörande roll för om Nato skall lyckas eller inte. Oberoende av vilka Rysslands avsikter i en okänd framtid är så kan Sverige bidra till stabiliteten i vårt närområde genom att göra det trovärdigt att vi kan och avser att försvara alla delar av vårt territorium samt genom att ha en god förmåga att samverka med Nato.

5 EU och krishantering: En politisk symbolhandling?

Eva Hagström Frisell och Teresa Åhman

EU får ofta kritik för att inte agera tillräckligt snabbt eller för att inte agera överhuvudtaget. Denna kritik framfördes t.ex. i samband med EU:s hantering av kriserna i Nordafrika och Mellanöstern 2011. Utvecklingen under de senaste tio åren visar att EU fortfarande är beroende av medlemsstaternas politiska vilja för att kunna agera i civila och militära insatser utanför unionen. Samtidigt har EU byggt upp en förmåga att snabbt komma på plats med räddningsresurser och humanitär hjälp vid stora katastrofer. Frågan är hur EU ska kunna tillgodose de växande behoven av kris- och katastrofhantering i framtiden och hur Sverige och andra medlemsstater ska förhålla sig till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga.

På drygt ett decennium har EU byggt upp en förmåga att hantera kriser och katastrofer såväl inom unionen som utanför. Utvecklingen har skett i flera olika spår. För det första har EU utvecklat ett samarbete kring att förebygga och hantera terrorism, naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan (t.ex. kemiska olyckor). För det andra har EU utvecklat en förmåga att bidra med civila och militära resurser till krishanteringsinsatser för att främja fred och säkerhet. För det tredje har unionen sedan lång tid tillbaka flera finansieringsinstrument att tillgå för att tillgodose humanitära behov och bidra till långsiktig utveckling runtom i världen.

Under de senaste tio åren har EU också agerat vid ett flertal kriser. I samband med den förödande jordbävningen i Haiti i januari 2010 bidrog EU med räddningsinsatser, humanitärt bistånd i form av finansiering och förnödenheter samt militära resurser, som t.ex. transportkapacitet. Utanför Somalias kust är EU engagerat i sin första marina insats för att skydda FN:s hjälpsändningar till Somalia och hantera hotet från pirater i Indiska oceanen. Inom ramen för kriserna i Nordafrika och Mellanöstern i början av 2011 involverades EU tidigt i en akut evakueringsoperation av EU-medborgare från Libyen samt i förmedlingen av humanitär hjälp. Sammantaget kan det konstateras att EU under de senaste tio åren har stärkt sin

förmåga att bidra till akuta räddningsinsatser. Även när det gäller civila krishanteringsinsatser har EU på senare år tagit på sig alltmer omfattande uppgifter, t.ex. i Kosovo. På den militära sidan har dock EU i huvudsak varit engagerat i tydligt avgränsade insatser på lägre konfliktnivåer. Samtidigt har EU:s breda uppsättning av instrument inneburit att unionen, t.ex. på Balkan, har kunnat hantera en övergång från en militär insats till en civil insats och därefter andra former av kapacitetsuppbyggande stöd från Europeiska kommissionen.

¹³ Europeiska kommissionen, *"Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance"*, COM (2010) 600 Final.

Det är framför allt händelser i omvärlden som har drivit EU-samarbetet framåt. Trenden pekar på att antalet katastrofer ökar. Enligt kommissionen har det årliga antalet naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan femdubblats sedan 1975.¹³ Dessutom tenderar katastrofer att inträffa i redan konfliktdrabbade länder. Behovet av att främja fred och säkerhet samt tillgodose humanitära behov kommer därför med stor sannolikhet fortsatt att vara stort.

EU:s utveckling som krishanteringsaktör kommer i framtiden att vara beroende av medlemsstaternas politiska vilja och förmåga att bidra till krishanteringsinsatser. Den ekonomiska krisen och kommande nedskärningar inom många medlemsstaters försvarsmakter riskerar att ytterligare minska de tillgängliga resurserna för krishantering. För att hantera dagens komplexa kriser behöver EU också på ett mer effektivt sätt samordna användningen av dess olika instrument för krishantering. EU är dessutom endast en av många aktörer på den internationella arenan och behöver koordinera sitt agerande med andra centrala aktörer i kris- och katastrofhantering, till exempel FN, Nato och regionala organisationer.

MEDLEMSSTATERNAS POLITISKA VILJA OCH FÖRMÅGA ATT BIDRA

EU är beroende av att medlemsstaterna är villiga och har förmåga att bidra med resurser till EU:s krishanteringsinsatser. EU kan bara bli den aktör som medlemsstaterna vill att den ska vara. Kravet på enhällighet gör att EU:s agerande vid några avgörande kriser har blivit kraftigt försenat eller helt uteblivit på grund av medlemsstaternas skilda säkerhetspolitiska intressen.

Samtidigt har EU i andra fall, när skiljelinjerna mellan medlemsstaterna inte varit lika djupa, snabbt kunnat enas och få en insats på plats. Detta var t.ex. fallet under

Aceh-katastrofen och Georgienkriget. Generellt sett har medlemsstaterna haft lättare att komma överens om tydligt avgränsade insatser på lägre konfliktnivåer.

Medlemsstaterna har dessutom bara en uppsättning av resurser som även är tillgängliga för andra organisationer, till exempel FN och Nato. Hittills har medlemsstaterna haft svårt att generera tillräckliga förmågor för EU:s insatser för fred och säkerhet, vilket har lett till en brist på personal i flera civila insatser och tydligt avgränsade militära insatser. Den innevarande ekonomiska krisen och nedskärningarna av medlemsstaternas försvarsbudgetar riskerar att ytterligare minska viljan och förmågan att bidra till internationella insatser.

I den ekonomiska krisens spår har dock flera initiativ till utökat försvarssamarbete lanserats i Europa. Dessa samarbeten har i stor utsträckning utgått ifrån specifika behov och varit avgränsade till ett fåtal stater med en begränsad förankring i EU-strukturerna. Ett exempel är den fransk-brittiska överenskommelsen om ett utökat försvarssamarbete. Även om dessa samarbeten skulle kunna förbättra tillgången på resurser för krishantering i de berörda medlemsstaterna finns det en risk att de äventyrar den legitimitet och enighet som har byggts upp inom EU. I förlängningen skulle detta kunna leda till att övriga medlemsstater blir mindre angelägna om att bidra till EU:s krishanteringsinsatser.

Samtidigt finns drivkrafter inom EU-institutionerna och bland några medlemsstater för att stärka unionens roll vid räddningsinsatser och humanitära insatser. Lissabonfördraget betonar medlemsstaternas politiska vilja att solidariskt bistå varandra vid katastrofer inom unionen. Det finns också en förväntan bland EU:s medborgare att EU ska kunna agera vid katastrofer.¹⁴ Efter jordbävningen i Haiti presenterade kommissionen ett antal förslag på hur EU ska kunna bemöta katastrofer på ett mer effektivt, samordnat och synligt sätt.

¹⁴ Europeiska kommissionen, Eurobarometer: *Civil protection, Full report, November 2009* samt *Humanitarian Aid, Report, July 2010*.

Inom EU diskuteras nu bl.a. formerna för en frivillig resurspool där medlemsstaterna får anmäla resurser som de kan ställa till EU:s förfogande. Ett syfte är att försöka öka förutsägbarheten samt åstadkomma ett starkare politiskt åtagande bland medlemsstaterna att bidra med resurser till EU:s katastrofhantering. Dessutom återkommer diskussionen om gemensamma EU-resurser efter varje katastrof. Kommissionen ser positivt på gemensamma resurser medan merparten av medlemsstaterna ännu inte tycks redo för detta.

SAMORDNING MELLAN EU:S OLIKA INSTRUMENT

Lissabonfördraget har skapat nya förutsättningar för att samordna EU:s instrument för krishantering, framför allt genom inrättandet av posten som Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och den Europeiska utrikestjänsten. Fördraget löser dock inte alla problem eftersom ansvaret för unionens krishanteringsinstrument fortfarande är uppdelat mellan kommissionen och utrikestjänsten. Kommissionen ansvarar för civilskyddssamarbetet som förmedlar medlemsstaternas räddningsinsatser vid katastrofer både inom och utanför EU. Dessutom ansvarar kommissionen för det humanitära biståndet samt det långsiktiga utvecklingsbiståndet. Utrikestjänsten ansvarar i sin tur för de utrikespolitiska instrumenten, den strategiska planeringen av biståndet, de civila och militära insatserna samt EU:s delegationer i tredje land.

För att kunna hantera dagens komplexa kriser och uppnå resultat i fält krävs att dessa instrument samverkar på ett effektivt sätt. I kölvattnet efter Lissabonfördraget kommer unionen att behöva inrätta nya samordningsformer mellan alla de institutioner som har en roll att spela i kris- och katastrofhantering. I den akuta fasen av en kris är det viktigt att EU kan tillgodose en smidig övergång mellan akuta räddningsinsatser och tidig återuppbyggnad för att främja långsiktighet i unionens arbete. Detta kräver en närmare samordning mellan civilskyddssamarbetet, det humanitära biståndet och de olika finansieringsinstrument som finns inom kommissionen och utrikestjänsten. EU måste också bli bättre på att kommunicera vad EU gör i fält. EU får ofta kritik för att inte agera tillräckligt snabbt trots att EU-expert i civilskydd och humanitärt bistånd ofta är bland de första på plats vid stora katastrofer.

När det gäller insatser för fred och säkerhet är det centralt att EU:s militära och civila insatser drar nytta av och samordnas med det utvecklingssamarbete som EU bedriver i ett insatsområde. Detta kräver mer integrerade strukturer för planering och ledning av EU:s krishanteringsinsatser inom utrikestjänsten. I fält kommer de nya EU-delegationerna med förstärkt mandat att spela en central roll för att samordna EU:s agerande i tredje land. Genom att delegationerna ska ta över den politiska koordineringen mellan medlemsstaterna och få en stärkt roll i förhållande till EU:s civila och militära insatser skapas förutsättningar för ett mer samordnat agerande.

SAMORDNING MED ANDRA KRISHANTERINGSAKTÖRER

På den internationella arenan är EU enbart en bland flera aktörer. I de flesta kriser och insatsområden finns idag en uppsjö av aktörer på plats. EU måste samarbeta med FN, Nato och regionala organisationer som t.ex. den Afrikanska unionen för att på ett effektivt sätt kunna bidra till kris- och katastrofhantering. FN innebär legitimitet och ett FN-mandat är ofta en förutsättning för att EU:s medlemsstater ska vilja bidra till en krishanteringsinsats. FN har också den överordnade samordningsrollen vid humanitära katastrofer. EU fungerar i den akuta fasen främst som ett stöd till FN genom att tillhandahålla t.ex. räddningsinsatser samt bistånd i form av finansiering. Åsikterna går dock isär bland EU:s medlemsstater kring vilken roll EU ska ha vid humanitärt arbete utanför unionen. Samtidigt som många medlemsstater stödjer FN:s överordnande ansvar, finns det medlemsstater, t.ex. Frankrike och Italien, som vill utveckla EU:s roll och gärna ser att EU blir mer än enbart ett stöd till FN.

Försvarsalliansen Nato är den aktör som har förmåga att planera, leda och genomföra större militära krishanteringsinsatser. EU har i dagsläget ingen permanent planerings- och ledningsförmåga utan får förlita sig på resurser som finns i medlemsstaterna och Nato. I flera områden där Nato är engagerat med en militär insats bidrar dock EU med civila förmågor till krishantering. Det nya strategiska koncept som Nato antog i december 2010 innebär att alliansen nu strävar efter att utveckla sin roll i civil krishantering och i relation till nya hot mot energisäkerhet och informationssäkerhet. Dessa är områden som EU länge har arbetat med.

Nato kan också bidra med t.ex. transportkapacitet till stöd för humanitära insatser, vilket man gjorde i samband med katastrofen i Haiti. Men även om Nato har tillgång på resurser som humanitära aktörer kan ha ett behov av är användningen av militära resurser i humanitära insatser en känslig fråga. Humanitära aktörer uppfattar att Natos deltagande gör det svårt att leva upp till de humanitära principerna. Det är därför mindre troligt att Nato på kort sikt kommer att få en lika framträdande roll som stöd till humanitära insatser eller i civil krishantering som EU har.

För att främja samarbetet med FN och Nato måste förutsägbarheten i EU:s agerande stärkas. Detta kan EU göra genom att bättre än idag planera insatser samt genom att tillgängliggöra resurser i förväg. Istället för att agera proaktivt

mobiliserar EU resurser först efter att en kris har inträffat, vilket försvårar samordningen med både FN och Nato. FN upplever t.ex. att det är svårt att samarbeta med EU eftersom man aldrig vet i förväg vad EU kan göra eller bidra med.

EU:S FRAMTID LIGGER I MEDLEMSSTATERNAS HÄNDER

Det är i slutändan medlemsstaternas politiska vilja som avgör i vilken mån EU förmår agera i en kris. I vissa fall har det visat sig att den politiska viljan inte räcker till och EU har i dessa situationer framstått som en aktör utan förmåga att ingripa; i andra fall har EU visat upp en kapacitet att hantera kriser. EU behöver inte utveckla fler instrument utan har redan en förhållandevis bred uppsättning. För att EU:s krishantering inte ska uppfattas som enbart en politisk symbolhandling måste dock unionen stärka samordningen mellan sina instrument och bättre kommunicera vad man faktiskt gör i termer av räddningsinsatser och humanitärt bistånd. Det viktigaste är dock att medlemsstaterna tar ställning till vilket EU man vill se i kris- och katastrofhantering och hur EU ska förhålla sig till FN och Nato på krishanteringsområdet.

Sveriges politiska målsättning är att tillhöra kärnan i det europeiska samarbetet och den europeiska utrikespolitiken är Sveriges uttalade politik.¹⁵ Sverige har vidare skrivit under Lissabonfördraget och stödjer därmed också den strategiska inriktningen för den fortsatta utvecklingen av EU som krishanteringsaktör. Samtidigt tillhör Sverige de länder som är skeptiska till att ha stående resurser för räddningsinsatser till EU:s förfogande, utveckla EU-gemensamma resurser och öka den gemensamma finansieringen av insatser. Sverige har också hittills varit negativt inställt till att bygga upp en permanent förmåga till planering och ledning av EU:s insatser för fred och säkerhet. Anledningen till detta är att Sverige vill behålla sin handlingsfrihet och flexibilitet vad gäller att ställa resurser till FN:s, Natos eller direkt till den drabbade statens förfogande.

För att kunna påverka politikens utformning inom EU är det viktigt att medlemsstaterna, inklusive Sverige, utformar en tydlig vision för EU:s roll när det gäller kris- och katastrofhantering och noga överväger de ställningstaganden som görs i förhållande till olika förslag att stärka EU:s förmåga. Frågan som bör besvaras är vilka aspekter av krishantering som hanteras mest effektivt gemensamt inom EU samt vilka aspekter som bör hanteras via andra aktörer eller decentraliserade lösningar. Antingen kan medlemsstaterna fullt ut stödja uppbyggnaden av stärkta institutioner och

¹⁵ Regeringens deklaration vid 2011 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 16 februari 2011.

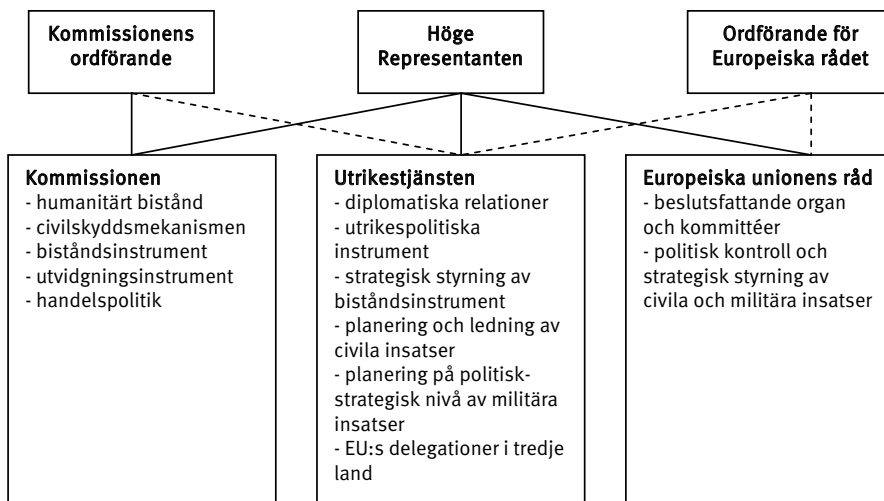
gemensamma resurser inom EU eller fortsätta att balansera det arbete som utvecklas inom EU med insatser inom ramen för FN:s eller Natos regi. Utan en tydlig och enad vision bland medlemsstaterna riskerar EU att bli en symbolisk krishanteringsaktör vars trovärdighet allt oftare ifrågasätts.

FÖR VIDARE LÄSNING

Hagström Frisell, Eva (2011) *EU – en krishanteringsaktör i förändring*, FOI-R--3190--SE, Stockholm.

Olsson, Stefan (red.) (2009) *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer-Berlin, Heidelberg.

Åhman, Teresa och Lindström, Madelene (2011) *Analys av hur EU-FN samarbete i humanitära insatser skulle kunna utvecklas*, FOI Memo 3548, Stockholm.



Figur 5. EU:s krishanteringsinstrument.

6 Våldsanvändning i fredsfrämjande insatser: En förutsättning för skydd av civila?

David Harriman och Justin MacDermott

Efter händelserna i Rwanda och Srebrenica sades det "aldrig mer". Men ofta hör vi om hur civilbefolkningen i länder som Afghanistan, Kongo, Libyen och Sudan utsätts för övergrepp. Det förefaller därför finnas ett stort behov av mer robusta insatser¹⁶, som karaktäriseras av en ökad beredvillighet och förmåga inom det internationella samfundet att agera med våldsmedel för att skydda civila. Samtidigt är ökad robusthet förenat med betydande risker och kan leda till ytterligare våld och dessutom försvåra insatsers genomförande. Frågan är därför hur våldsanvändning kan vara en effektiv metod för att skydda civila. Då Sverige i dagsläget bidrar till insatser med mandat att skydda civila, och dessutom har en lång tradition av att delta i fredsfrämjande insatser, är det av största vikt att denna fråga i ökad utsträckning lyfts fram i nationell försvars- och utrikespolitisk debatt.

¹⁶ Robusthet avser generellt politiska och operativa aspekter där våldsanvändning utgör en sista utväg. Föreliggande artikel fokuserar dock endast på våldsanvändning. FN skiljer dessutom på robusta fredsbevarande insatser och fredsframtvingande insatser men här behandlas båda typerna av insats under benämningen fredsfrämjande insatser.

Efter omvärldens misslyckanden att skydda civilbefolkningen i Rwanda och Srebrenica i mitten 1990-talet skärptes kraven på det internationella samfundet att förhindra övergrepp mot civila. Detta ledde så småningom till en ökad internationell konsensus om vikten av att kunna ingripa med våld för att skydda befolkningen i länder där regeringen förlorat eller förverkat sin legitimitet.

Dels antog FN:s Säkerhetsråd år 1999 resolution 1265, som för första gången gjorde *skydd av civila (Protection of Civilians)* till en uttalad uppgift för fredsbevarande insatser. Dels fastslog FN:s Generalförsamling 2005 principen om *skyldighet att skydda (Responsibility to Protect)*, d.v.s. att omvärlden har ett ansvar att ingripa när en stat inte kan eller vill leva upp till sina skyldigheter.¹⁷ Detta utgjorde ett stort genombrott eftersom det satte skydd mot etnisk rensning, folkmord m.m. över staters suveränitet. *Skyldighet att skydda* handlar således

¹⁷ Se United Nations General Assembly (2005), A/RES/60/1 2005 World Summit Outcome.

om att rättfärdiga en insats på humanitära grunder, medan *skydd av civila* handlar om den uppgift en insats har när den väl är på plats.

Väldsåtgärder för att skydda civila är främst en "sista utväg". Samtidigt medför denna princip en risk för att civila ska hinna ta skada innan en insats faktiskt får möjlighet att bruka våld. De politiska kostnaderna för att ingripa sent eller inte alls är potentiellt mycket stora, vilket inte minst erfarenheterna från Rwanda och Srebrenica visar på. Därför ges utrymme för att kunna ingripa innan storskaliga övergrepp *de facto* har skett. Det är bl.a. i detta ljus som det internationella samfundets intervention i Libyen kan ses.

År 1999 gavs FN-insatsen i Sierra Leone (UNAMSIL) som första mission i uppgift att skydda civila. Sedan dess har trenden att ge sådana mandat vuxit sig allt starkare. Totalt har ett tiotal av FN:s insatser haft sådana mandat och cirka 90 procent av FN:s trupper verkar i missioner där detta är en uttalad uppgift. FN:s 14 pågående insatser varierar från rena observatörsmissioner till multidimensionella fredsbevarande insatser med militär, polisiär och civil kapacitet.¹⁸ Hälften av dessa har mandat att skydda civila och Sverige medverkar eller har medverkat med militär personal i fem av dem. För svenskt vidkommande är det därför viktigt att förstå och förhålla sig till de implikationer som insatser med mandat att skydda civila medför.

¹⁸ Utöver FN:s insatser pågår ett flertal internationella fredsfrämjande insatser; både fredsbevarande, d.v.s. där det finns ett fredsavtal och samtycke från de stridande parterna, och fredsframtvingande insatser, d.v.s. där samtycke från de huvudsakliga stridande parterna saknas (t.ex. Afghanistan och Libyen).

¹⁹ United Nations Security Council Resolution S/RES/1296 (2000); S/RES/1674 (2006); S/RES/1738 (2006); S/RES/1894 (2009).

För att stärka skyddsmandatet har FN antagit ett flertal resolutioner.¹⁹ Exempelvis fastställde Säkerhetsrådet 2009, genom resolution 1894, att skyddsaktiviteter givna i FN-mandat ska prioriteras. Därutöver har skydd av civila ofta medgetts under FN-stadgans kapitel VII, vilket ger insatser en explicit rätt att använda våld både i syfte att skydda egna trupper och mandatet.

Trots denna utveckling och trots att Säkerhetsrådet slagit fast att uppgiften ska prioriteras har skyddet av civila många gånger kommit till korta, inte minst i Sudan. Exempelvis avstod FN-insatsen UNMIS från att lämna sin egen camp trots vetskap om att övergrepp begicks i ett närbeläget flyktingläger i Abyei. Likaledes har beväpnade poliser inom insatsen i Darfur (UNAMID) valt att inte ingripa mot värdnationens poliser när dessa begått övergrepp. Istället har händelserna observerats och rapporterats, vilket på sin höjd lett till krav på ansvarsutkrävande.

I Kongo har FN-insatsen MONUSCO:s uppgift att skydda civila komplicerats ytterligare av att mandatet även omfattar samarbete med nationella säkerhetsstyrkor, som själva har begått övergrepp mot befolkningen. Även i detta fall har FN förlitat sig på att övervaka och rapportera övergrepp istället för att ingripa med våld. Numera har dock FN villkorat stödet till den kongolesiska armén med att nationella myndigheter ska utkräva ansvar av dem som begår övergrepp.

Det bristande skyddet av civila kan delvis förklaras av att den konceptuella utvecklingen på området gått långsamt. FN lyckades först 2010 presentera ett utkast till ett operativt koncept för skydd av civila. Behovet av konkretisering på området är därför fortsatt stort, inte minst eftersom denna typ av uppgift ställer höga krav på att militära, polisiära och civila aktörer agerar effektivt och samordnat.

Ofta beror dock bristerna på själva omfattningen av uppgiften. I Kongo, som till ytan är drygt fem gånger större än Sverige, utgör skyddet av civila en ytterst svår uppgift, t.o.m. för en styrka på cirka 19 000 soldater. FN:s mandat tar hänsyn till detta i och med att det medges att skydd ska ges inom ramen för insatsens operationsområde och inom ramen för dess kapacitet och förmåga.

Samtidigt finns en utmaning i att mandaten betonar att det primära ansvaret för att skydda civila ligger hos värdlandets regering. Mandaten stipulerar att skydd av civila ska ske ”med [den nationella] regeringens ansvar taget i beaktande”. När då nationella regeringar själva står bakom övergreppen uppstår ett dilemma: när och hur bör ett ingripande ske och vad är det som faktiskt prioriteras – skyddet av civila eller att insatsen har fortsatt legitimitet hos den aktuella regeringen? I exemplen ovan tycks suveränitets- och samtyckesprinciperna ha getts företräde framför skyddet av civila trots att insatserna haft mandat att använda våld under FN-stadgans kapitel VII. Denna fråga ställs på sin spets i situationer som den i Darfur, där den sudanesiska regeringen ofta står bakom dem som begår övergrepp mot befolkningen.

Även om det internationella samfundet, inte minst FN, kraftsamlat för att skydda civila i konfliktområden fortsätter de grova övergreppen, ofta obehindrat och utan att beivras. Frågan som väcks är därför hur relevant det är att FN:s Säkerhetsråd utfärdar denna typ av mandat om inte insatserna har tillräcklig robusthet att utföra uppdraget – både när det gäller faktisk förmåga och beredvillighet att använda våld.

ÖKAD VÅLDSANVÄNDNING ÄR INGEN GARANTI

Även om det finns vilja, förutsättningar och kapacitet att bruka militärt våld i en insats kan sådan robusthet i sig medföra problem och möjliga negativa konsekvenser. Ökad våldsanvändning riskerar att underminera samtycket för en insats, vilket både är en politiskt och symboliskt viktig aspekt, eftersom samtycke utgör en grundprincip för FN:s fredsbevarande insatser.²⁰

²⁰ FN DPKO (2008) *United Nations Peacekeeping operations: principles and guidelines* ("Capstone doctrine").

Bristande samtycke kan få praktiska konsekvenser för möjligheterna att skydda civila. I extremfallet kan det leda till krav på att insatsen ska lämna området eller till direkta våldshandlingar mot de fredsfrämjande trupperna. Att lämna ett insatsområde medför att alla möjligheter att skydda civila på plats går förlorade. Likaså begränsas den operativa förmågan att tillhandahålla skydd om de egna trupperna utsätts för våld. I fallet Sudan finns indikationer på att regeringssidan uppviglat till våldshandlingar mot insatsen, vilket ledde till just den typen av effekter.²¹ Efter presidentvalet i Elfenbenskusten 2010 ledde FN:s erkännande av utmanaren Alassane Ouattara som segrare till krav på avveckling av insatsen från den förlorande kandidaten, president Laurent Gbagbo, och till direkta våldsaktioner mot insatsen.

²¹ Gowan R. & Tortolani B, "Robust Peacekeeping and its limitations", i Centre on International Cooperation (2009) *Robust Peacekeeping: The politics of force*, s. 53.

Att en fredsbevarande insats förlorar sitt stöd hos den nationella regeringen i det aktuella konfliktlandet kan även medföra andra konsekvenser som påverkar möjligheterna att skydda civila. I Sudan motverkade exempelvis regeringen genom diverse byråkratiska processer FN:s försök att utöka missionen med personal och materiel nödvändig för ökad robusthet. I andra länder, däribland Kongo, har nationella regeringar protesterat mot missioner som omfattar den typ av truppkapacitet som behövs för robusta insatser.²² I samtliga dessa fall har detta sammanfallit med att skyddet av civila kontinuerligt brustit. Byråkratiska och politiska medel kan förvisso användas för att undergräva de flesta typer av fredsfrämjande insatser, oavsett karaktär. Men eftersom robusta fredsbevarande insatser i högre grad är beroende av materiella resurser är de lättare att underminera. De är mer känsliga för logistikavbrott eftersom detta försämrar förmågan att snabbt mobilisera och ingripa, vilket är en avgörande funktion för den här typen av insats.

²² Gowan R. & Tortolani B, "Robust Peacekeeping...", s. 50.

I takt med att fredsfrämjande insatser blivit allt mer komplexa ökar också risken för oönskade effekter av våldsanvändning. Idag handlar insatser inte enbart om att övervaka eldupphör utan också om att skapa säkra miljöer,

bidra till återuppbyggnad och samtidigt skydda civila. Mellan dessa uppgifter finns dock tydliga avvägningsproblem, vilka ställts på sin spets i Afghanistan där upprorsbekämpning i syfte att skapa säkerhet i upprepade fall lett till att civila dödas.²³ I det avseendet har insatsen själv kommit att utgöra ett hot mot delar av den afghanska befolkningen. Generellt är detta en påtaglig risk i insatsmiljöer där skiljelinjen mellan civila och rebeller/upprorsmän är svår att identifiera. Framförallt kan det vara svårt att säkerställa att det verkligen rör sig om t.ex. upprorsmän innan de agerat, vilket gör det svårt att besluta om när våld bör användas för att skydda civila. Samtidigt utgör stabila och säkra miljöer en förutsättning för att kunna bygga fred och skydda civila på sikt, vilket kräver att inflytandet från grupper som spolieerar fredsprocesser reduceras. Här finns således ett ytterst svårt avvägningsproblem mellan att säkerställa omedelbart skydd av civila och säkerhet på lång sikt.

²³ Trots att skydd av civila inte är en explicit uppgift enligt mandatet så utgör det numera en av International Security Assistance Force (ISAF) instrumentella funktioner. Detta är ett resultat av den förändring av insatsens strategiska inriktning som den förre befälhavaren, general Stanley McChrystal, genomdrev 2009.

VÄGEN FRAMÅT

Åtskilliga exempel, både historiska och samtida, har visat på behovet av robusta insatser som både i förmåga och i avsikt kan avvärja mänskligt lidande. Samtidigt har andra exempel visat på olösta utmaningar som rör legitimitet, samtycke och faktiskt skydd. Inte minst frågan om legitimitet är central då möjligheterna att nå framgång ytterst avgörs av hur insatser uppfattas. Ofta finns betydande svårigheter med att skapa legitimitet på olika nivåer, i synnerhet gentemot regeringen i värdlandet (när dessa står bakom våld och övergrepp) och civilbefolkningen. Vid en genomgång framstår således skydd av civila som en svår balansgång. Trots det kan dock ökade möjligheter till motiverad våldsanvändning i fredsfrämjande insatser vara en förutsättning för skydd av civila.

Befolkningens skyddsbehov är det som legitimerar ökade möjligheter till våldsåtgärder, både vad gäller skyldighet och mandat att skydda civila. Militära ingripanden bör därför åtföljas av högre krav på att skydd av civila prioriteras som uppgift. Detta måste dock göras relativt uppgiften att skapa säkerhet i konfliktområden. Därför finns det ett särskilt behov av att fastslå hur skydd av civila, i enlighet med FN-resolution 1894 från 2009, kan prioriteras vid fredsframtvingande insatser såsom den i Afghanistan.

Det finns även anledning att uppmärksamma hur militära ingripanden kan ske utan att insatserna själva blir en källa till våld mot civila, antingen indirekt till följd av onödig

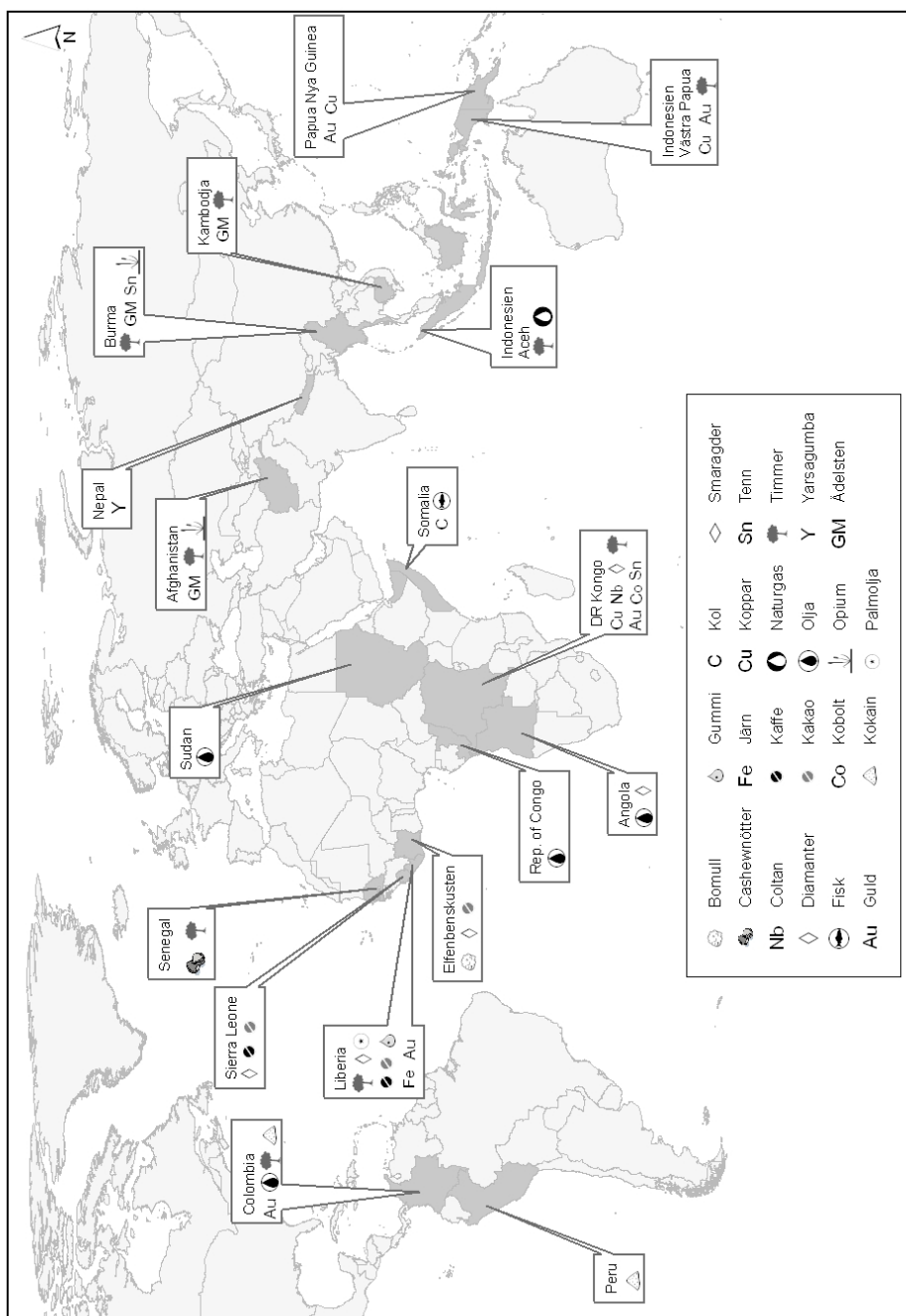
exponering eller direkt till följd av egna operationer. Debatten som uppstått i samband med insatsen i Libyen kring detta är därför ytterst relevant och intressant.

Sverige har en viktig uppgift att belysa dessa frågor och föra resonemang kring dem nationellt och internationellt då vi har lång erfarenhet av deltagande i fredsfrämjande insatser. Oavsett under vilket organisatoriskt ramverk (EU, FN eller Nato) som svenska trupper sänds ut så sker det i regel under FN-mandat. Detta innebär med stor sannolikhet att framtida svenska insatser i allt större utsträckning kommer att omfattas av mandat att skydda civila. Det är mot bakgrund av detta som frågan nu behöver ges utökat utrymme i svensk försvars- och utrikespolitisk debatt.

FÖR VIDARE LÄSNING

MacDermott, Justin och Hanssen, Måns (2010) *Protection of Civilians: Delivering on the Mandate through Civil Military Coordination*, FOI-R--3035--SE, Stockholm.

Harriman, David och Lackenbauer, Helene (2010) *Assessing Progress in Multifunctional and Multinational Operations: Swedish Experiences from the Operational and Tactical Level in Afghanistan*, FOI-R--3071--SE, Stockholm.



Figur 6. Senare års inbördeskrig och interna oroligheter som underblåsts av brist på/kamp om naturresurser (källa: FOI/Natural Earth, 2011 samt United Nations Environment Programme, 2009).

7 Naturresurser driver allt fler konflikter – hög tid för Sverige att agera

Annica Waleij och Magnus Normark

Allt oftare genomförs freds- och säkerhetsfrämjande insatser i länder och regioner där miljön är under stor påfrestning och där naturresurser varit en del av orsakerna till konflikten eller blivit en del av dess konfliktodynamik. Målet med insatserna är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, men trots det får miljöfaktorer och naturresurser sällan plats i konfliktanalyser eller strategier för fredsbyggande. För att kunna förebygga och lösa väpnade tvister är det ofrånkomligt att naturresursernas roll beaktas, och här borde Sverige spela en mer aktiv roll.

I december 2006 hade Hollywood-filmen "Blood Diamond" världspremiär. Filmen handlar om en diamantsmugglare från Zimbabwe och en fiskare från Sierra Leone vars vägar korsas under 1990-talets inbördeskrig i Sierra Leone i jakten på en stor rosa diamant. Den något romantiserade bilden till trots bidrog filmen till att väcka uppmärksamhet kring hur s.k. "blodsdiamanter" kan driva konflikter.²⁴ För en svensk kan kopplingen mellan diamanter och hur vi lever våra liv upplevas som mycket avlägset. Diamanter är ju inte någon vanlig handelsvara, men hur är det med komponenterna i våra mobiltelefoner, kaffet vi dricker, bananerna vi äter eller våra kläder av bomull?

Enkla samband mellan miljöfaktorer och konflikter är svåra att påvisa. Det internationella samfundet uppmärksammar sällan lågintensiva konflikter på lokal nivå som kretsar kring tillgången på vatten, fisk eller rätten att bruka mark, även om dessa konflikter är tämligen vanliga.²⁵ Det man däremot har kunnat visa är att länder som är beroende av handel med råvaror är mer benägna att hamna i inbördeskrig än andra länder. Minst 17 inbördeskrig har underblåsts av rivalitet kring naturresurser på ett eller annat sätt sedan slutet av 1960-talet. Nio av dessa finns i Afrika.

²⁴ Historien bakom filmen "Blood Diamond" bidrog exempelvis till att leda fram till den s.k. Kimberlyprocessen som certifierar ursprunget av oslipade diamanter. Syftet med certifieringsprocessen är att förhindra att diamanter från konflikthärdar finner en marknad samt försäkra konsumenter av diamanter att de inte bidrar till att finansiera krig och brott mot mänskliga rättigheter.

²⁵ Det råder delade meningar om när inre väpnade stridigheter övergår till inbördeskrig. Vissa menar att åtminstone 1 000 personer ska ha dött i stridsrelaterat våld medan andra anser att minst 100 dödsoffer måste komma från vardera stridande parter.

Det tål dock att påpekas att forskningen inom detta område är omtvistad och att empiriska data ofta är otillräckliga för att påvisa kausala samband. Ett nytt inslag i debatten är att fokus flyttas från en konfliktodynamik som mestadels har handlat om diamanter och timmer till naturresurser med större strategisk vikt för västvärlden. Exempel på sådana råvaror är strategiskt viktiga metaller i konsumentelektronik och försvarsmaterial.

NATURRESURSERNS ROLL I KONFLIKTERS DYNAMIK OCH UTHÅLLIGHET

Handel med naturresurser är i många fall en opportunistisk verksamhet där tillfället skapar förövaren i samhällen där lag, ordning och institutionell kapacitet är bristfällig eller saknas helt. I verklighetens Sierra Leone utvanns diamanter bl.a. av rebellfraktionen Revolutionary United Front (RUF) som en vital förutsättning för gruppens kapacitetsbyggande, vilket förlängde den mycket blodiga konflikten i landet med många år. Medlemmar av RUF hade platser i Sierra Leones regering och dess ledare var under en period ordförande för landets kommission för strategiska resurser, rekonstruktion och utveckling (CMRRD). Detta medverkade till att undergräva statens förmåga att motverka den illegala verksamheten.

I östra Demokratiska republiken Kongo (DRK) kontrollerar rebeller och delar av den kongolesiska armén hela gruvområden, där värdefulla mineraler som guld, kassiterit, volframit och kolumbit-tantalit bryts.²⁶ Vinsten från illegal handel med dessa mineraler utgör en viktig finansiell bas för rebellernas vapen- och materielanskaffning för att driva konflikten i DRK vidare. Utöver omfattande brott mot mänskliga rättigheter i vad som ofta är slavliknande förhållanden i gruvområdena, berövas ett av världens fattigaste länder möjligheten till en legitim handel med naturresurserna som skulle kunna stödja landets ekonomi och utveckling. Korruptionen i DRK är utbredd, och den lokala polisen eller statliga armén får inte alltid sin lön utbetald. Under dessa omständigheter kan medverkan i illegal mineralutvinning eller handel med naturresurser utgöra en av de få försörjningskällor som står till buds.

Ytterligare ett exempel finns i södra Somalia där illegal handel bedrivs med landets svarta guld, träkol. I avsaknad av andra möjligheter till försörjning och med en ökande efterfrågan från den arabiska halvön har tillverkning av och handel med träkol utvecklats till en av de viktigaste pelarna i den somaliska informella ekonomin. Handeln gynnar dock bara ett fåtal klaner och affärsmän, som ofta spelar en viktig roll i de inre

²⁶ Kassiterit är ett mineral varifrån tenn utvinns. Ur volframit utvinns volfram som är en beståndsdel i bl.a. pansarbrytande ammunition. Ur kolumbit-tantalit (coltan) utvinns bland annat tantal, som är en viktig komponent i exempelvis mobiltelefoner och bärbara datorer.

värpnade konflikter som präglar landet. Lokalbefolkningen drabbas därmed inte bara av att naturresurserna finansierar lokala konflikter men även av den illegala verksamhetens bieffekter såsom skogsskövling, erosion och ökenspridning. Den illegala verksamheten med landets värdefulla naturresurser resulterar alltså i en mycket negativ påverkan på södra Somalias möjligheter till en rättvis och hållbar utveckling.

I spåren av handeln med konfliktresurser frodas också organiserad brottslighet.²⁷ Den organiserade brottsligheten diversifieras allt mer, den har dels globaliserats, dels nått makroekonomiska proportioner där utvinning av en vara kan ske på en kontinent, transporteras via en annan samt avyttras på en tredje. Enligt FN:s organ för bekämpande av droger och brottslighet (UNODC) utgör illegal handel med naturresurser ett omfattande problem, både i termer av storleken på det totala kapital som hanteras och dess potential att driva och underblåsa lokala konflikter, korruption och våld. Bara handeln med droger är mer omfattande.²⁸

²⁷ Global Witness har föreslagit en definition på begreppet konfliktresurser; se t.ex. Global Witness (2006) "The sinews of war". Global Witness publishing. Washington DC.

²⁸ UNODC (2010) "The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment", Förenta Nationerna, Wien, Österrike, s. 275-276.

Kopplingar till terroristverksamhet genom finansiering från bland annat illegal handel med såväl levande djur, bl.a. gorillor, som tigerskinn och noshörningshorn har också konstaterats vara ett växande problem. De ekonomiska vinsterna från den illegala handeln med djur- och djurprodukter uppskattas av UNODC uppgå till motsvarande 70 miljarder kronor per år.

MOT EN ÖKAD INSIKT OCH FÖRMÅGA TILL HANTERING AV NATURRESURSKONFLIKTER

Mycket talar för att problemet med naturresursrelaterade konflikter kommer att öka ytterligare i framtiden. Detta gäller oavsett om det rör sig om värdefulla resurser med stor tillgång, eller knappa resurser. Exempel på det senare är den minskande tillgången på odlingsbar mark, framförallt i Afrika. Redan idag ses konflikter på lokal nivå i exempelvis Södra Sudan där internationella investerare försöker köpa upp miljontals hektar mark och beväpnade grupper lägger under sig mark med våld.

En av förutsättningarna för långsiktigt hållbar fred i regioner präglade av naturresurskonflikter är att internationella freds- och säkerhetsbyggande insatser ger stöd åt legal utvinning och fördelning av naturresurser. Trots detta beaktas sällan miljö- och naturresursfaktorer i konfliktanalyser, i insatsernas mandat eller i fredsavtal. Stabiliseringsinsatsen MONUSCO i DRK är t.ex. en av de första insatserna i en naturresursdriven konflikt som har som en av sina uppgifter att övervaka illegal handel

²⁹ MONUSCO etablerades år 2009 ur den fredsfrämjande insatsen MONUC i Demokratiska republiken Kongo. MONUC:s mandat kom 2008 även att omfatta övervakning av konfliktresurser via Säkerhetsrådets resolution 1856.

med naturresurser med stöd av de sanktioner som införts i syfte att stävja denna verksamhet.²⁹

Under 2000-talet har frågan om naturresursers roll i konflikter debatterats allt mer livligt. FN:s högnivåpanel för globala hot och utmaningar uppmärksammade exempelvis 2004 att brist på odlingsbar mark och andra naturresurser i kombination med den globala befolkningstillväxten kan leda till interna väpnade stridigheter. Panelen definierade även transnationell organiserad brottslighet med naturresurser som ett säkerhetshot, och FN:s säkerhetsråd har också observerat problemet med naturresurskonflikter i en debatt som hölls 2007. Även den europeiska unionens säkerhetsstrategi, och Natos nya strategiska koncept, lyfter frågan om miljöförändringars och naturresursers roll i framtida konflikter.

Sverige är sedan länge en aktiv aktör i freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Dessa insatser avses genomföras som en riktad och samordnad insats i en viss region. Insatser genomförs i flera regioner där känd illegal utvinning och handel med naturresurser förekommer eller där de spelat en betydande roll i en tidigare eller pågående konflikt. Några moderna exempel är Sveriges bidrag till FN-insatserna i Liberia (UNMIL, 2004–2006), DRK (MONUC, 1993–1994), Afrikas Horn (EUNAVFOR, 2010) samt den pågående Nato-insatsen i Afghanistan (ISAF, 2004-).

Sverige har också ett stort antal militärobservatörer, poliser och annan sekonderad personal i regioner som präglas av naturresurskonflikter. Det finns all anledning att från svenskt håll uppmärksamma konfliktproblematik avseende naturresurser på ett mer samordnat sätt än vad som sker idag.

Sverige är även aktivt på försvarsmiljöområdet inom både Nato och EU och har bidragit till FN:s fredsfrämjande verksamhet, bl.a. genom att utveckla och hålla miljökurser för insatspersonal. Med stöd från Sverige kan FN:s utbildnings- och forskningsinstitut (UNITAR) exempelvis erbjuda en kurs i naturresurshantering i post-konfliktländer inom ramen för sin utbildning kring fredsfrämjande insatser. Sverige har också genomfört riktade utbildningsinsatser för FN-personal i bl.a. DRK och Södra Sudan, där den lokala kopplingen till naturresurser och säkerhet särskilt poängterats. Denna typ av utbildning är dock inget Sverige idag prioriterar för sin egen insatspersonal. En försvarande omständighet att på bred front integrera utbildningsinsatser i dessa sammanhang är att forskningen på området är begränsad. Ett vetenskapligt

förankrat perspektiv på naturresurskonflikter och dess konsekvenser är en förutsättning för att utveckla insikten i problemet och utveckla en förmåga att hantera dessa i samband med internationella insatser.

Sårbarhetsanalyser av miljön och dess betydelse i insatsområdet utgör en del av underlaget inför Försvarsmaktens planering av utlandsinsatser. I detta ingår bland annat vilken roll naturresurser eventuellt spelat i den aktuella konflikten. Det saknas dock förståelse inom den svenska regeringen för vikten av att överföra forskningsresultat till praktiskt implementerbara lösningar. Detta bör ske på bred front på såväl strategisk, operativ och taktisk nivå i samband med utlandsinsatser. De aktiviteter som genomförs idag är fragmentariska och dåligt koordinerade.

Sveriges engagemang i freds- och säkerhetsfrämjande insatser har det grundläggande syftet att underlätta en rättvis och hållbar global utveckling. Mot denna bakgrund öppnar sig möjligheter att föregå med gott exempel genom att minimera vår egen miljöpåverkan. Detta kan ske dels i form av en så låg påverkan som möjligt på naturresursbasen i mottagarlandet, dels genom att undvika att bli en del i en verksamhet som riskerar att driva en krigsekonomi vidare. Men en lika väsentlig aspekt är att dela med oss av vår kunskap, vilket i praktiken kan innebära att stödja fredsbyggande processer med kompetenser av "icke-traditionell" karaktär, exempelvis expertis inom naturresurshantering.

Miljö- och naturresursfrågor räknas sällan som enskilda teman utan behandlas inom ramen för andra områden. I praktiken innebär det att dessa frågor ofta hamnar mellan stolarna eller behandlas styvmoderligt, då det saknas en medvetenhet om resursproblematikens innebörd. Det enda sättet att ge miljöfrågor i freds- och säkerhetsfrämjande insatser genomslagskraft är att integrera dem i övrig verksamhet. Dessa insatser ges regelbundet uppgifter med stöd av de tre resolutioner som är antagna av FN:s säkerhetsråd och som räknas som övergripande.³⁰

Det finns ännu ingen resolution som behandlar kopplingen miljö- och naturresursfrågor/säkerhet, som skulle behövas för att ge frågorna uppmärksamhet och resurser som kan leda till förändring. Individens och även staters säkerhet och utveckling hänger intimt samman med ett långsiktigt hållbart nyttjande av naturresurser. Det borde därför vara en naturlig del av varje lands utrikes- och säkerhetspolitik liksom för världssamfundet

³⁰ Med övergripande frågor menas frågor som kräver insatser på flera områden och därför bör integreras i andra relevanta områden samt i motsvarande politisk dialog. De tre resolutionerna är: Säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet, 1612 (2005) om barn och väpnad konflikt samt 1674 (2006) om skydd av civila i väpnade konflikter.

i stort att verka för ett rättvist nyttjande av naturresurser. Att försöka lösa konflikter utan att eliminera roten till det onda minskar utsikterna att nå framgång.

FÖR VIDARE LÄSNING

Waleij, Annica; Östensson, Malin; Harriman, David och Edlund, Christina (2011) *Greening Peace Operations – Policy and Practice*, FOI-R--3112--SE, Umeå.

Hull, Cecilia; Eriksson, Mikael; MacDermott, Justin; Rudén, Fanny och Waleij, Annica (2009) *Managing Unintended Consequences of Peace Support Operations*, FOI-R--2916--SE, Stockholm.

Andersson Scott, Åsa; Dreborg, Karl Henrik; Waleij, Annica och Wulff, Maria Elena (2007) *Miljösäkerhet – En översikt*, FOI-R--2287--SE, Stockholm.

8 Kärnvapen – nya roller och nya aktörer

Martin Goliath

Tvärtemot många bedömning vid Kalla krigets slut har kärnvapen i vissa avseenden större relevans idag, om än med andra förutsättningar. Hotet om ett globalt kärnvapenkrig är visserligen minimalt, men nya aktörer har ökat risken för regionala konflikter där kärnvapen kan komma till användning. För Sveriges del finns tre politiskt relevanta kärnvapenteman: vår närhet till Ryssland, problematiken med att nya länder strävar efter att skaffa sig kärnvapen och möjligheterna för det internationella samfundet att agera mot dessa länder.

Sannolikheten för att mänskligheten ska gå under i ett kärnvapenkrig har minskat sedan det Kalla krigets slut, samtidigt som det har blivit mer sannolikt att kärnvapen kan komma att användas. Detta kan verka motsägelsefullt, men har sin huvudsakliga förklaring i att de etablerade kärnvapenstaterna har fått sällskap av några nya *de facto* kärnvapenstater: Indien, Pakistan och Nordkorea. Även Israel bör räknas in bland dessa länder, även om de aldrig öppet har erkänt något kärnvapeninnehav. Det här har medfört en ökad risk för kärnvapenanvändning i regionala konflikter.

Till detta kan läggas att dessa unga kärnvapenstater (och i det här avseendet bör även Kina räknas in) har en bristande transparens kring sina kärnvapen, sina säkerhetssystem, och hur kärnvapnen är avsedda att användas, vilket innebär en större osäkerhet och större risk för felbedömningar. När det dessutom verkar troligare att antalet kärnvapenstater på sikt kommer att öka snarare än minska, kommer vi förmodligen att få räkna med att kärnvapen tar stor plats på den internationella dagordningen även framgent.

USA OCH RYSSLAND: NYANSER I TILLTRON TILL KÄRNVAPEN

Mycket uppmärksamhet vad gäller kärnvapen har under det senaste decenniet ägnats s.k. riskländer, respektive hotet att terrorister skulle komma i besittning av kärnvapen. Inte desto

mindre är det reella kärnvapenhotet i bemärkelsen faktiskt innehav knutet till ett fåtal kärnvapenstater – erkända eller *de facto*. Precis som under Kalla kriget återfinns huvuddelen av dagens kärnvapen i USA och Ryssland. Det är således av stort intresse att följa utvecklingen kring kärnvapen i dessa länder, såväl vad gäller deklarationer om kärnvapendoktrin som faktisk förmågeutveckling.

Under 2010 offentliggjorde både Ryssland och USA styrdokument om hur man ser på kärnvapnens roll, och (åtminstone i det amerikanska fallet) hur man avser att utveckla sin arsenal för att bemöta nya hot. I den amerikanska *Nuclear Posture Review* (NPR) ges stort fokus till icke-spridningsfrågor och förhindrandet av att terrorister kommer i besittning av kärnvapen. Strategisk avskräckning är visserligen fortfarande central, men kärnvapen sägs generellt ha en minskad operativ betydelse. I kontrast till detta ges i den ryska militärdoktrinen kärnvapnen en fortsatt viktig roll för Rysslands möjligheter att undvika regionala och storskaliga konflikter. I det sammanhanget kan förmodas att det primära, ej nödvändigtvis kärnvapenrelaterade, hotet för Ryssland upplevs komma från Kina, snarare än från Väst.

När det gäller dimensionerande hot är det dock Nato som Ryssland mäter sig mot. Bristande konventionell förmåga kan då i någon mån kompenseras med kärnvapen. Detta visar också på vilka svårigheter som väntar i eventuella framtida förhandlingar om reduktioner i de strategiska arsenalerna, där det för Rysslands del rimligen kommer att vara av stor vikt att inkludera både konventionella förmågor och defensiva system såsom missilförsvar i framtida diskussioner. När det gäller rysk förmågeutveckling inom kärnvapenområdet märks framför allt nya strategiska system, såsom en ny klass strategiska ubåtar med robotar, och utbyggnad av förvarningssystemen. Utvecklingsprojekten har visserligen varit förknippade med problem, men innebär inte desto mindre en förbättrad förmåga på lång sikt.

³¹ Med substrategiska kärnvapen menas kärnvapen som inte har strategiska uppgifter. De kännetecknas vanligen av lägre laddningsstyrkor och kortare räckvidder.

Även substrategiska³¹ system kan förmodas få bättre prestanda i kölvattnet av förbättringar av de konventionella vapensystemen. Till exempel verkar det rimligt att anta att kortdistansroboten Iskander (SS-26) även skulle kunna förses med kärnstridspetsar. Givet systemets kraftigt förbättrade precision skulle det innebära att helt nya måltyper kan bekämpas, än vad som är möjligt med andra befintliga system. Delvis handlar det om förbättrad förmåga visavi s.k. hårdgjorda mål, såsom underjordiska ledningscentraler.

I kombination med slutfasstyrning, kan dessutom bättre bekämpning av rörliga mål möjliggöras.

Denna förmågeutveckling belyser en aspekt som varit genomgående under större delen av kärnvapeneran. Å ena sidan har kärnvapens oanvändbarhet manifesterats i olika mer eller mindre politiskt betingade deklarationer såsom *Mutually Assured Destruction* (garanterad ömsesidig ödeläggelse; MAD). Samtidigt har det fortlöpande planerats för vilka uppgifter dessa vapen faktiskt kan lösa på slagfältet och för hur en kärnvapenarsenal bäst ska utnyttjas i syfte att vinna ett kärnvapenkrig.

Amerikansk konventionell utveckling, till exempel förbättrad precision och nya koncept såsom *Conventional Prompt Global Strike*³², har snävt in kärnvapens exklusivitet i förmågehänseende. Behoven av kärnvapen för att lösa specifika uppgifter, såsom bekämpning av hårdgjorda mål, kan därför antas vara mindre från amerikanskt håll. Detsamma gäller ännu inte i Ryssland, trots omfattande konventionell utveckling. Därför talar man i Ryssland om att använda kärnvapen för att *deeskalera* mindre konflikter genom en demonstrativ, begränsad kärnvapen användning. Sammanfattningsvis får vi alltså räkna med att även i framtiden ha en nära granne som förlitar sig på kärnvapen för att fylla vissa säkerhetsbehov.

³² Med *Conventional Prompt Global Strike* avser man att bestycka interkontinentala ballistiska robotar med konventionella stridsspetsar, för att ha möjlighet att angripa mål var som helst på jorden utan att för den skull behöva tillgripa kärnvapen.

RISKLÄNDER: VEM HÄRNÄST?

Ett kärnvapenhot av helt annan karaktär är de kärnvapen som ännu inte finns, men som ändå utgör ett hot i den meningen att omvärlden kan komma att behöva förhålla sig till dem. De två aktörer som för närvarande står högst på den internationella dagordningen är Iran och Nordkorea. I det sistnämnda fallet har man genom de kärnladdningsprov som utfördes 2006 och 2009 tydligt demonstrerat att man dels behärskar de kärntekniska processer som krävs för att producera det nödvändiga klyvbara materialet³³, dels klarar av att producera en kärnladdning.

Det har förekommit tvivel, grundat i de förhållandevis låga explosionsstyrkorna, på att de prov som Nordkorea har genomfört verkligen skulle ha varit lyckade. Detta kan vara ett tankefel, där man utgår från att Nordkorea valt samma utvecklingsväg som var aktuell när kärnvapnen uppfanns för drygt sextio år sedan. Givet att man eftersträvar en faktisk kärnvapenförmåga utöver att ha lyckats med att detonera

³³ I Nordkoreas fall har det hittills varit fråga om plutonium, men nya uppgifter tyder på att man även driver ett urananrikningsprogram, se t.ex. David Albright och Paul Brannan: "Taking Stock: North Korea's Uranium Enrichment Program", Institute for Science and International Security (2010), tillgänglig på www.isis-online.org.

en kärnladdning, är det tvärtom troligt att man redan initialt försöker utveckla en mer avancerad laddning som rent vikt- och storleksmässigt skulle kunna integreras med tillgängliga vapenbärare, såsom ballistiska robotar. Detta pekar på en stor osäkerhet vad gäller Nordkorea, nämligen om landet i dagsläget har operativa kärnvapen, eller om man bara har demonstrerat förmågan att framställa kärnladdningar.

För att kunna använda en ballistisk robot som kärnvapenbärare ställs flera krav på systemet som helhet. För det första måste laddningen vara tillräckligt liten vikt- och storleksmässigt. För det andra måste den även vara tillräckligt robust för att tåla de accelerationer och skakningar den kommer att utsättas för under uppskjutningen. För det tredje måste stridsspetsen vara utformad så att den klarar återinträdet i atmosfären. Därtill kommer att det även med kärnladdningsbestyckning krävs att roboten är försedd med styrsystem som möjliggör viss träffnoggrannhet, förutsatt att man inte nöjer sig med att bara kunna leverera en kärnladdning i en ungefärlig riktning.

De kärntekniska utvecklingsprogrammen i Iran har oroat det internationella samfundet under en längre tid.³⁴ Det är svårt att bedöma de iranska avsikterna med dessa ansträngningar eftersom det finns stora likheter mellan ett civilt och ett militärt kärntekniskt program. Iran har till exempel lagt ner stora utvecklingsresurser på förmåga till anrikning av uran. Skillnaden mellan att förse en civil, energiproducerande lättvattenreaktor med låganrikat bränsle, och att producera höganrikat vapenuran är endast att anrikningsprocessen upprepas i ytterligare ett antal steg för att nå den högre anrikningsgraden. Eftersom dessa slutliga steg innefattar en relativt sett liten mängd material, utgör de också en liten del av det totala anrikningsarbetet. En stor del av arbetet är gjort när man väl gått från naturligt uran till låganrikat uran.

En anrikningsanläggning blir effektivast om den optimeras för en viss anrikningsgrad, och därför är en indikator på en aktörs intentioner hur man valt att utforma sin anrikningsanläggning. Det finns dock inget som hindrar att man låganrikar uran i en öppet deklarerad anläggning, för att sedan utföra höganrikning i en separat anläggning. Eftersom höganrikningen utgör en mindre del av arbetet, kan denna anläggning vara tämligen liten och därmed lätt att dölja.

Det är i ljuset av den här typen av överväganden som man ska se uppdragandet av en tidigare odeklarerad,

³⁴ Detta har resulterat i ett flertal resolutioner från FN:s säkerhetsråd, senast UNSCR 1929 (juni 2010), som ytterligare skärper tidigare sanktioner mot Iran rörande kärnteknik och missilteknologi.

mindre anrikningsanläggning, när Iran redan har en större anläggning för låganrikning i drift sedan flera år. Alldeles bortsett från misstankar om militära kopplingar till de kärntekniska programmen i Iran, klingar iranska deklARATIONER om ett civilt kärnenergiprogram baserat på inhemsk uranråvara tämligen ihåligt, då de kända urantillgångarna i Iran inte på långt när täcker behoven hos de projekterade kraftreaktorerna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Iran oförtrutet, trots omvärldens ansträngningar, ökar sin förmåga inom det kärntekniska området. Det verkar också troligt att avsikten är att utveckla egna kärnvapen, eller åtminstone skaffa sig handlingsfrihet att senare göra det. I så fall kan konstateras att de instrument som står till det internationella samfundets förfogande vad gäller icke-spridning av kärnvapen uppenbarligen inte varit tillräckliga i detta fall.

VÄGAR BORT FRÅN KÄRNVAPEN?

Det ramverk för regler angående kärnvapen som så gott som alla stater anslutit sig till, och som en överväldigande majoritet av dessa länder strävar efter att upprätthålla, är icke-spridningsfördraget för kärnvapen (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*, NPT). I detta fördrag identifieras fem kärnvapenstater i juridisk mening: USA, Ryssland, Kina, Storbritannien och Frankrike. Inga andra stater tillåts enligt NPT att utveckla eller inneha kärnvapen.

NPT vilar på tre grundpelare. För det första åläggs de fem kärnvapenstaterna att genomföra total nedrustning av sina kärnvapenarsenaler, men någon specifik tidsram anges inte. För det andra ska spridning av kärnvapen eller materiel, teknologi och kunskap relaterad till kärnvapen, till icke-kärnvapenstater förhindras. För det tredje garanteras alla signatärer tillgång till kärnteknik för civila ändamål.

Genom att avstå från kärnvapen accepterar man som icke-kärnvapenstat ett säkerhetsunderskott gentemot kärnvapenstaterna, men i gengäld förbinder sig alltså dessa att eliminera sina kärnvapen. För att detta ska vara en attraktiv uppgörelse måste denna förbindelse upplevas som trovärdig, annars riskerar NPT att förlora sin relevans. För att stödja icke-spridningspelaren i NPT finns en rad kontrollmekanismer. För det första finns de *safeguards*-arrangemang som syftar till att verifiera att de aktiviteter som bedrivs i deklarerade kärntekniska anläggningar verkligen är vad som uppges, och att redovisade mängder kärnämne

är korrekta. Detta administreras av det internationella atomenergiorganet, *International Atomic Energy Agency* (IAEA). För det andra har stater som tillverkar kärnteknisk utrustning genom samarbete i *Nuclear Suppliers' Group* (NSG) utökade möjligheter att bedriva en ändamålsenlig nationell exportkontroll.

Ett tredje exempel är provstoppsavtalet *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* (CTBT). Avtalet har ännu inte trätt i kraft eftersom vissa nyckelstater såsom USA och Kina ännu inte har skrivit på det, men det tillämpas i praktiken av kärnvapenstaterna genom frivilliga moratorier. Uppbyggnaden av ett omfattande globalt övervakningssystem för CTBT är långt framskridet och redan i drift. Bland andra initiativ som diskuteras, kan nämnas ett avtal för begränsning av produktionen av klyvbart material, *Fissile Material Cut-off Treaty* (FMCT). Arbetet med detta blockeras för närvarande av Pakistan, där en omfattande utveckling och utbyggnad av kärnvapenarsenalen pågår.

De ovan nämnda arrangemangen syftar till att förhindra spridning, eller att påtala flagranti brott mot icke-spridningsklausulen i NPT. En annan väg att gå är att avlägsna incitamenten till att vilja skaffa kärnvapen. Först och främst måste man då utgå ifrån att de stater som väljer att lägga avsevärda resurser på ett kärnvapenprogram gör detta av rationella, om än subjektiva, skäl. Man upplever ett hot från omvärlden, och ser kärnvapen som en del av lösningen på sina säkerhetsproblem. Åtgärder som förbättrar det upplevda säkerhetsmässiga läget kan därmed vara en framkomlig väg.

Att förespråka och aktivt verka för ett regimskifte i stater som upplevs ha en verklighetsfrämmande syn på omvärlden skulle däremot i de flesta fall inte lösa problemet med kärnvapenspridning, då just regimöverlevnad kan vara ett huvudskäl bakom en strävan att skaffa kärnvapen. Under hotet om extern intervention blir denna faktor än starkare. Det är heller inte nödvändigtvis så att en annan regim i till exempel Iran skulle göra en annorlunda bedömning av det säkerhetspolitiska läget, och ett eventuellt upplevt behov av egen kärnvapenkapacitet. Tvärtom förefaller det finnas ett brett folkligt stöd i Iran för att bedriva kärntekniska utvecklingsprogram, om än främst med motiveringen att detta stärker självbilden av Iran som ett progressivt land.

UTBLICK

Av vad som sagts ovan framtonar kanske en tämligen pessimistisk bild för den som sett fram emot att få uppleva en kärnvapenfri värld under sin livstid. Bland de etablerade kärnvapenstaterna förlitar man sig för överskådlig tid ytterst på kärnvapen för att lösa sina säkerhetsmässiga problem. USA och Ryssland har visserligen enats om att kraftigt minska sina strategiska kärnvapen, men kärnvapenförmågan som dessa båda länder besitter är fortfarande avsevärd. Samtidigt sker kärnvapenupprustning i länder som Kina, Indien och Pakistan.

Möjligheterna till ytterligare reduktioner av strategiska arsenaler verkar små, eftersom sådana diskussioner, med tanke på de numerärer som USA och Ryssland nu är nere i, troligen behöver inkludera även övriga kärnvapenstater. För substrategiska kärnvapen är läget än mer komplicerat, med generellt dålig transparens rörande numerärer.

Mycket står på spel om en aktör med framgång skulle utmana det internationella samfundet genom att etablera sig som en *de facto* kärnvapenstat. Framför allt är risken uppenbar att fler stater då aktivt söker kärnvapenförmåga, vilket i förlängningen leder till att hela relevansen för ickespridningsfördraget NPT äventyras.

Det finns dock ljuspunkter, till exempel i de olika avtal och arrangemang kring icke-spridning som trots allt finns, samt i konsekvent agerande i linje med detta som åtminstone en del stater ger prov på. Här finns också en roll för Sverige att spela i egenskap av icke-kärnvapenstat med ett gott renommé i nedrustningsfrågor och goda tekniska kunskaper kring frågeställningarna.

FÖR VIDARE LÄSNING

Waldenvik, Mattias (2010) *NR-hot 2010 - En årsrapport och utblick*, FOI-R--3119--SE, Stockholm.



Figur 7. Illustration som visar mängden av satelliter och andra objekt i omloppsbana runt jorden (källa: European Space Agency).

9 Rymskrot hotar det moderna samhället

Christer Andersson, Lisa Rosenqvist, Maths Persson
och Eva Bernhardsdotter

Vänd blicken mot stjärnhimlen en klar natt. Förutom att beundra vintergatan, de tindrande stjärnorna och kanske en romantisk måne kommer du också att stirra in i världens största ansamling av skrot som omsluter hela jorden. Skrotet är resultatet av mer än ett halvt sekels rymdaktiviteter. Det består av allt från obrukbara satelliter och använda raketsteg till verktyg som Christer Fuglesang och andra astronauter tappat. Allt detta rör sig med mycket hög hastighet i omloppsbana runt jorden. Mängden skrot ökar i en oroväckande hög takt och det är bara en tidsfråga innan någon skrot del krockar med och slår ut en satellit igen. Rymdskrotet hotar därmed vitala funktioner i vårt moderna samhälle, funktioner som vi är alltmer beroende av. Internationell telekommunikation och global miljöövervakning använder t.ex. i allt större utsträckning satelliter. Nedsmutsningen av rymden har därför genererat en internationell debatt om hur vi gemensamt kan åstadkomma en säkrare rymdmiljö. Denna debatt har nästan helt gått Sverige förbi trots att vårt stora miljöengagemang och ett omfattande tekniskt kunnande på rymdområdet skulle kunna bidra till lösningen av denna nya utmaning.

Rymden närmast jorden är en gemensam och unik resurs som ingen nation äger men allt fler är beroende av. Rymdtjänster baserade på satelliter i omloppsbana runt jorden räddar liv, stärker den globala ekonomin, och förbättrar allas vår livskvalitet. Dessutom är militär kapacitet utgående från förmågor i rymden allt mer betydelsefull. Många praktiska exempel åskådliggör att om de satellitsystem som idag finns i rymden skulle slås ut kommer vitala delar av vårt moderna samhället inte att fungera.

Global kommunikation och avancerade informationstjänster baserade på satellitsystem är en självklar del av vår vardag. Trots att vi kanske inte alltid märker att rymden används. Vi håller kontakt med släkt och vänner via kommunikationssystem även om vi befinner oss på resande

fot på andra sidan jordklotet. Vi hittar trevliga semestermål i främmande länder med hjälp av världsomfattande kartsystem. Vi blir smidigt vägleda i biltrafiken av rymdbaserade system även om vi aldrig förr besökt platsen vi reser till. Våra bankomatkort ger oss omedelbart kontanter i handen också på otillgängliga och exotiska platser. Dessutom förväntar vi oss att dessa informationstjänster ska kopplas upp snabbt, vara enkla att använda, och framför allt fungera dygnet runt. På samma sätt använder industri och bankväsende rymdbaserade tjänster för att få en så effektiv verksamhet som möjligt. Exempelvis bedrivs svenskt skogsbruk på ett mer produktivt och miljöanpassat sätt med hjälp av positioneringstjänster som styr avverkningen till rätt område vid en given tidpunkt. Trycket från pågående klimatförändringar gör att jordbruket kommer att bli än mer beroende av information från globala vädersatelliter. Verkstadsindustrins mycket slimmade logistik- och transportkedjor skulle nära nog bli omöjliga om positioneringstjänsterna upphörde. De mycket precisa tidsangivelser som samma system i rymden ger är helt avgörande för att den finansiella handeln över gränserna ska fungera.

I Sverige bidrar också de satellitbaserade tjänsterna till att ge våra beslutsfattare och myndigheter aktuell information för att förbättra miljöövervakningen och för att hantera internationella kriser. Satellitbilder över effekterna av jordbävningen i Haiti har till exempel hjälpt biståndsarbetare att kartlägga skadorna på vägar, bostadshus och andra byggnader så att räddningsarbetet har kunnat planeras effektivare.

RYMDEN – EN HOTAD RESURS

För varje år utnyttjas rymden allt mer. Rymdsystemens förmåga att ge oss globala och värdefulla tjänster, samtidigt som beroendet av dessa tjänster växer, gör att hoten mot satelliterna har kommit att bli en brännande internationell fråga. Inte minst på grund av att satelliter kan användas för både civila och militära syften och därmed påverka centrala säkerhetspolitiska intressen för många länder.

Det största hotet mot den fria användningen av rymden idag är den stora mängden rymdskrot. Omfattningen av rymdskrotet i omloppsbana har ökat på ett okontrollerat sätt under det senaste årtiondet. I princip varje satellituppskjutning och alla andra aktiviteter i rymden genererar någon form av

nytt rymdskrot. Idag finns därför hundratusentals skrotdelar som är större än en tumnagel i omlopp runt jorden. Beroende på höjd och utformningen hos skrotdelarna kan de ligga kvar i omloppsbana hundratal eller t.o.m. tusentals år innan de slutligen faller ned och brinner upp i atmosfären. Även de minsta av dessa delar kan genom sin höga hastighet förstöra eller allvarligt skada en satellit vid en kollision. Exempelvis har en liten färgflaga från en förstörd satellit nästan spräckt ett fönster på en amerikansk rymdskyttel.

Rymdmiljön och hur den nyttjas förändras för närvarande på ett drastiskt sätt. Allt fler nya länder och aktörer bedriver verksamhet i rymden för allt fler tillämpningar, vilket bidrar till ännu mer rymdskrot. Nyttillkomna rymdnationer såsom Algeriet, Chile, Nigeria, Sydafrika, Singapore, Malaysia och Indonesien kommer till exempel under 2007-2016 att skicka upp ungefär 50 stycken bildalstrande satelliter eller fem gånger så många som de gjorde under perioden 1997-2006. Det innebär att dessa nya länder totalt sett kan komma att medverka till nedsmutsningen i lika hög grad som de gamla rymdnationerna. Den ökande mängden skrot tillsammans med ökningen av nya rymdaktörer innebär att det blir allt trängre i den delen av rymden som aktiva satelliter använder. Det leder i sin tur till en ökad risk för kollisioner mellan satelliter eller mellan större skrotdelar, kollisioner som får katastrofala konsekvenser för rymdmiljön genom att tusentals nya skrotdelar bildas och sprids i nya okontrollerade omloppsbånar.

Den överraskande kollisionen år 2009 mellan en avstängd gammal rysk satellit och en aktiv satellit tillhörande telekomföretaget Iridium är ett exempel på en sådan händelse. Utöver att detta orsakade en ekonomisk förlust för företaget, vars fungerande satellit slogs sönder, bildades ytterligare en stor mängd skrot som i sin tur ökar risken för nya kollisioner. Så sent som förra sommaren tvingades den svenska satelliten Prisma till en brådstörtad undanmanöver för att inte riskera en sammanstötning med skrotrester från just Iridium-kollisionen. Varningen till Sverige om att det förelåg en överhängande risk för en kollision kom från den amerikanska militära organisationen *Joint Space Operations Center* (JSpOC). Utan hjälpen från JSpOC och det sensornätverk för rymdövervakning som USA byggt upp skulle kanske Prisma ha förlorats.

Tyvärr genomförs ibland också aktiviteter och manövrer i rymden som på ett okunnigt eller till och med medvetet sätt

leder till att mer rymdskrot bildas. Dessa aktiviteter innebär att man hotar andra nationers rymdinfrastruktur. Kinas anti-satellittest år 2007 är ett exempel på hur mycket stora mängder nytt rymdskrot skapades i ett slag. Testet bestod av en modifierad ballistisk robot som med hjälp av en målsökande kinetisk stridsspets sprängde en av Kinas egna uttjänta vädersatelliter i omloppsbana runt jorden. Testet lämnade efter sig en kaskad av skrotdelar som med mycket hög hastighet fortsatte i omloppsbana runt jorden för att sedan sakta spridas ut till ett moln av skrotdelar som nu några år senare omsluter hela globen.

Delarna från Kinas anti-satellittest kommer att ligga i omloppsbana under hundratal år och försvåra tillträdet till viktiga omloppsbana och hindra alla nationer, inklusive Kina, från att fritt använda rymden. Förhoppningsvis har de internationella reaktionerna på Kinas test lett till att begränsa eller förändra denna typ av destruktiva aktiviteter i rymden.

RYMDEN – EN RESURS VÄL VÄRD ATT SKYDDA

Situationen i rymden kan snarast liknas vid Vilda västern. I princip finns ingen reglering eller kontroll av ”trafiksituationen” i rymden. Idag finns det ett stort antal nya satelliter under kontroll av mindre erfarna operatörer vilket utgör en stor utmaning för rymdverksamheten under kommande år. Det internationella regelverket för hur operatörer av satelliter ska agera i rymden är svagt och icke-bindande. Det finns heller ingen globalt accepterad kontrollmekanism som upptäcker och beivrar farliga aktiviteter. FN:s regelverk för hur mängden rymdskrot ska kunna begränsas får snarare ses som goda råd och riktlinjer. Få operatörer följer riktlinjerna fullt ut då dessa begränsar satellitägarnas banmanövrer och leder till att mer komplexa och därmed dyrare satelliter måste byggas. För små enkla satelliter utan manöverkapacitet innebär riktlinjerna i realiteten att endast låga banor kan användas. Dessa banor leder automatiskt till ett återinträde i atmosfären efter en kortare tid och därmed genereras inget rymdskrot.

Vad gäller kontrollmekanismer för att övervaka satellitmanövrer och omloppsbana för rymdskrotet är det idag bara USA med JSpOC som har den tekniska förmågan och den kapacitet som krävs för att ha en fullständig och global rymdövervakning. Som amerikansk militär organisation har dock inte JSpOC mandat att agera som en global ”trafikpolis” i rymden och påföljden begränsas sannolikt till

ansträngda diplomatiska noter.

Problemet med den ökande mängden rymdskrot har under senare år utvecklats till en stor utmaning för det internationella samfundet. Denna utmaning kommer kanske att avgöra vår möjlighet att i framtiden utnyttja rymden som resurs. I värsta fall kommer den fria och oersättliga resurs som alla länder idag kan utnyttja att förloras - användningen av omloppsbanor nära jorden. Frågan handlar om att gå från dagens situation till någon typ av internationellt accepterad och reglerad "rymdtrafikregim" som kan hantera och kanske även minska problemet med rymdskrot. En sådan kontrollmekanism bör bestå av två separata delar; ett internationellt regelverk, samt en global rymdövervakning. Debatten om hur dessa delar skulle kunna utformas tekniskt och organisatoriskt sker idag i fora som FN och dess olika organ, samt inom ramen för EU och det europeiska rymdorganet ESA. Särskilt USA, men också många medlemsländer i EU, deltar nu aktivt i debatten och bidrar till de tekniska utvecklingsprojekt som är de första trevande stegen för att skapa en säkrare rymdmiljö.

De säkerhetspolitiska problemen ska inte underskattas i en fråga som är så starkt kopplad till stormakternas militära strävanden. En internationell rymdtrafikregim skulle med nödvändighet behöva övervaka alla satelliter, och därmed även de satelliter som stormakterna använder för exempelvis underrättelsespaning och förvarning inför kärnvapenattacker. Å andra sidan är det just stormakterna och de stora rymdnationerna som drabbas mest av problemet med rymdskrot.

RYMDEN – ÄVEN ETT SVENSKT INTRESSE?

Det kan tyckas naturligt att även Sverige skulle engagera sig i problemet med rymdskrot såsom en högteknologisk nation med flera egna satelliter och med en väl utvecklad rymdindustri. Hittills har dock det svenska intresset varit svalt. Exempelvis är Sverige ett av få europeiska länder som valt att inte delta i ESA:s förberedande utvecklingsprogram för rymdövervakning. Bristen på intresse från svenska myndigheter kan bero på att det saknas insikt om rymdens ökande betydelse, samtidigt som budgetutrymmet är begränsat.

Sverige skulle kunna bidra till att bemöta de stora vetenskapliga och tekniska utmaningar som

rymdskrotproblemet innebär genom att delta i ESA:s utvecklingsprogram. Svenska forskare och ingenjörer skulle tillsammans med en rad organisationer runt om i Europa kunna börja bygga grunden till ett nytt regelverk för rymdtrafik. Samtidigt skulle Sverige visa ett politiskt engagemang och påverka utvecklingen i en viktig framtida miljöfråga. Ett hållbart nyttjande av den ändliga resurs som rymden nära jorden utgör kräver mellanstatlig samverkan och förhandlingar av en typ som Sverige traditionellt sett har stor erfarenhet av. Nu deltar Sverige exempelvis i förhandlingar om åtgärder mot globala klimatförändringar och i det europeiska samarbetet kring flygets trafikledning. Mot den bakgrunden kan det diskuteras om inte Sverige också skulle kunna engagera sig i arbetet med att utveckla en gemensam rymdtrafikregim för att skydda en unik resurs som vårt samhälle är allt mer beroende av.

FÖR VIDARE LÄSNING

Andersson, Christer; Rosenqvist, Lisa; Bernhardsdotter, Eva och Persson, Maths (2011) *SSA - Behöver Sverige en rymdlägesbild?*, FOI-R--3087--SE, Stockholm.

NASA Orbital Debris Quarterly News, URL:

<http://orbitaldebris.jsc.nasa.gov/newsletter/newsletter.html>

10 Intelligent övervakning: Effektivare brottsbekämpning med integriteten i åtanke

Jörgen Ahlberg

Det är lätt att få intrycket att dagens kameraövervakning är mycket effektiv och bidrar starkt till minskande brottslighet. Detta är en sanning med modifikation – de nuvarande systemen har ännu stora brister – men teknikutvecklingen går snabbt. Med hjälp av nya tekniker såsom automatisk analys av beteenden är det idag möjligt att förhindra att brott begås. Vid sidan av civila användningsområden kan den nya ”intelligenta” övervakningen komma att fylla en viktig funktion i militära sammanhang, inte minst inom fredsfrämjande insatser. Parallellt sker en utveckling av metoder för att värna om den personliga integriteten.

De senaste åren har stora summor investerats i kameraövervakningssystem. Storbritannien brukar nämnas som det land där kameraövervakningen nått längst, men även i Sverige finns kameror t.ex. i butiker, i tunnelbanan och på flygplatser. Investeringarna har huvudsakligen gjorts för att ge oss ökad trygghet, men också, till exempel, för att minska antalet butiksstölder. Den kritik som har riktats mot kameraövervakningen har främst rört dess omfattning och bristfälliga effektivitet samt dess påverkan på vår personliga integritet.

Många associerar kameraövervakning till en övervakningscentral där ett antal operatörer övervakar allt som händer i ett område, t.ex. en järnvägsstation – eller t.o.m. en hel stad. På bio kan man se hur dessa operatörer följer ”skurken” (eller hjälten) kors och tvärs genom Londons gator – operatörerna har omedelbar tillgång till vilken kamera de vill. Går man igenom listorna på kameraövervakningstillstånd i en modern stadskärna, finner man också att en stor andel av adresserna är kameraövervakade, och det är därmed lätt att få intrycket att man är övervakad var man än går. I verkligheten är situationen ganska annorlunda. De

allra flesta kameraövervakningssystemen har bara en eller ett fåtal kameror, och de är inte kopplade till någon övervakningscentral. Man kan dela upp systemen i *aktiva*, *passiva* och *avslagna*. De *aktiva* systemen, som karaktäriseras av en övervakningscentral och personal som faktiskt följer kamerabilderna, hittar man främst vid kritisk infrastruktur, såsom kraftverk och masstransportsystem, eller idrottsarenor och andra evenemangsanläggningar. De *passiva* systemen, där det finns en kamera men ingen tittar på bilderna förrän det faktiskt hänt något, är många fler, med banklokaler som det typiska exemplet. Vissa system är *avslagna*, det vill säga att där finns en kamera, men ingen tittar på bilderna och de spelas heller inte in. Att de överhuvudtaget finns har olika orsaker; ofta har man slutat med kameraövervakning men låtit kamerorna sitta kvar.

³⁵ Se t.ex. ABC Science, *How good are CCTV cameras at preventing crime?* 15 april 2009.

De aktiva systemen lider av att det är svårt för operatörer att behålla fokus under en längre tid, i branschen brukar en halvtimme anges som den maximala tiden man kan upprätthålla förmågan att upptäcka incidenter.³⁵ Det kan tyckas som en kort tid eftersom en människa klarar av att behålla fokus genom en hel långfilm. Övervakningsoperatörens situation är dock helt annorlunda. Ofta ska operatören bevaka 10-20 monitorer där varje monitor växlar mellan två eller fler kameror och där det för det allra mesta inte händer något av intresse. I praktiken blir övervakningen reaktiv, händelsestyrd, det vill säga något annat väcker operatörens uppmärksamhet. Det kan vara ett inbrottslarm, en rörelsesensor, en rökdetektor, eller en väktare som upptäckt något. Incidenter som inte upptäcks av sådana sensorer, passerar lätt oupptäckta.

TEKNIKUTVECKLINGEN

Automatiserad teknik för att analysera kamerabilder och notifiera operatören vid specifika händelser finns tillgänglig sedan flera år. Det handlar mestadels om ganska enkla funktioner, såsom att larma när något rör sig inom ett bestämt område i en kamerabild, ett område där man inte förväntar sig att någon ska finnas. Betydligt mer avancerade funktioner är dock på väg.

I olika forsknings- och utvecklingslaboratorier runt om i världen pågår en mängd aktiviteter bl.a. för att automatiskt följa människor och deras rörelser samt analysera vad som händer i en scen. Det bör påpekas att långt ifrån all sådan teknikutveckling sker med kameraövervakning som syfte. Ofta är det spel, trafikanalys, äldrevård, användargränssnitt,

förarstöd, eller idrott som är den drivande tillämpningen. Kända exempel från senare tid är speltillbehöret Kinect³⁶ samt fotgångardetektion i bilar.

³⁶ Kinect är ett tillbehör till spelkonsolen Xbox som analyserar spelarnas rörelser.

Teknikutvecklingen sker huvudsakligen på tre nivåer. Den första nivån är att överhuvudtaget *detektera* människor. Svårighetsgraden på detta beror på den omgivande miljön. Att automatiskt detektera människor i en inomhusmiljö med känd belysning och en statisk bakgrund är mycket lättare än i en utomhusmiljö med okänd och varierande belysning och en varierande och rörlig bakgrund. Detektion av människor är förstås intressant när man övervakar platser där det normalt finns få eller inga människor, såsom perimeterskydd, men även som ett första steg i en mer avancerad analys.

Nästa nivå är att automatiskt *följa* människor. Följning innebär i det här sammanhanget att associera en detektion med en tidigare detektion, och på så vis se var ett detekterat objekt (t.ex. en människa) befann sig tidigare. Denna teknik kan användas för att stödja en operatör genom att hålla reda på var en misstänkt person tar vägen, var personen har varit, eller vilka andra personer han/hon rört sig tillsammans med. Vissa automatiska funktioner är ofta önskvärda, såsom analys av flöden av människor eller fordon eller att notifiera operatören när någon uppehåller sig onormalt länge på samma plats eller när en eller flera människor springer.

I förlängningen kan följlning i kamerabilder användas för att spåra människor under ett längre tidsförlopp. Det mest framträdande exemplet är efterspelet av bombådåden i London 2005 ("the 7/7 bombings"), där bombmännen spårades bakåt i tiden från själva gärningen. Spårandet skedde inte från en övervakningscentral med anslutna övervakningskameror, utan genom ett massivt polisarbete. Stora mängder film, på kassetter, hårddiskar och DVD:er, samlades in och analyserades. Även om det finns automatiska metoder för att med viss robusthet följa personer i en kamerabild, eller kanske inom ett kameranätverk, är det mycket svårare att automatisera följning mellan kameranätverk.

Den tredje nivån är att automatiskt *känna igen aktiviteter*. De triviala exemplen är slagsmål eller att någon fallit. Pågående forskningsprogram är inriktade mot mer subtila aktiviteter, och framför allt mot att tidigt upptäcka indikatorer på att något är på väg att ske. Helst vill man upptäcka ett slagsmål, ett rån, eller ett terrorangrepp *innan* det bryter ut, för att ha någon chans att förhindra det. Naturligtvis är det ett mycket

³⁷ Se t.ex. Gertjan Burghouts, "Computer to predict hostile intent", TNO magazine, februari 2009. U.S. Department of Homeland Security har finansierat flera projekt, t.ex. Future Attribute Screening Technology (FAST).

svårt problem. Ett slagsmål har ofta ett visst förspel i form av aggressiva beteenden såsom gräl och knuffar. En rånare eller en attentatsman är vanligen betydligt mer diskret, och gör sitt bästa för att smälta in i mängden utan att indikera sin avsikt. Studier om tidiga indikatorer och hur man upptäcker dem pågår i såväl Europa som i USA.³⁷

En uppenbar indikator är att någon ställer ifrån sig en väska och lämnar platsen. Det s.k. "left luggage problem" – att automatiskt upptäcka kvarlämnat bagage – är därmed ett populärt forskningsområde. Problemet är att de flesta som lämnar sin väska inte är terrorister, så även om man automatiskt skulle kunna upptäcka alla sådana fall kan man inte rycka ut med bombpatruller varje gång. I Londons tunnelbana kan det handla om hundra övergivna väskor på en enda dag. Ett användbart system måste därför utnyttja ett stort antal små indikatorer som vägs samman efter hand som de observeras, såsom ovan nämnda gräl och knuffar indikerar att ett slagsmål kan vara på väg att starta.

En alternativ lösning är att inte leta efter specifika, fördefinierade beteenden, utan att titta efter anomalier, d.v.s. sådana beteenden som avviker från normalbilden. Ett sådant system skulle hjälpa operatören hitta beteenden som sticker ut, men på ett i förväg okänt vis. Förhoppningen är att sådan teknik ska kunna användas för att, t.ex., avslöja våldsamma personer i en demonstration eller utplacering av improviserade sprängladdningar (IED:er).³⁸

³⁸ En sökning på "abnormal behavior detection" på internet ger mängder med exempel på pågående forskning.

MILITÄRA TILLÄMPNINGAR

Hittills har mest civila tillämpningar nämnts, och i många fall är de lika de militära motsvarigheterna. Att spana efter våldsamheter eller andra avvikande beteenden vid en demonstration eller fotbollsarena i Sverige skiljer sig rent tekniskt inte så mycket från att göra samma sak under ett fredsbevarande uppdrag. Från ett tekniskt perspektiv är den stora skillnaden den tillgängliga infrastrukturen och att stationära system redan finns uppsatta; militära system för övervakning ställer därmed ofta högre krav på vad som brukar kallas "deployerbarhet", d.v.s. möjligheten att sätta upp system i fält, helst snabbt och enkelt. Skillnaden blir dock mindre, eftersom även den civila utvecklingen går åt det hållet.³⁹

³⁹ Se t.ex. EU-projektet *Integrated Mobile Security Kit*, www.imsk.eu

För upprättandet av ett perimeterskydd runt en bas under ett fredsbevarande uppdrag är förmågan att detektera människor, utan att för den skull detektera allehanda djur, viktigt, liksom

allväders- och mörkerkapacitet. Men, om människor ofta rör sig i området kan man inte larma vid varje detektion, varvid följning och beteendeanalys kommer till användning – att någon bara går förbi behöver inte utlösa ett larm, men operatören ska notifieras om någon stannar och manipulerar stängslet. Att förutse vad som är normalt och vad som ska larmas för är svårt, och system som *lär sig* en normalbild och upptäcker anomalier har därför stark potential i främmande miljöer. Sådana system kan även användas för större områden, t.ex. en by eller stad vid ett fredsbevarande uppdrag, men kräver förstås att man ostört kan sätta upp sina sensorer på ett antal viktiga platser.

En stor skillnad är när systemen ska göras rörliga, t.ex. för skydd av fordonskolonner. Rörlig perimeterövervakning med hjälp av obemannade farkoster (flygande eller på marken) används redan av framförallt USA. Ett problem är att en rörlig sensor på en rörlig plattform, samt uppdraget att både ha överblick och att studera vissa (rörliga) objekt i detalj, ställer extremt höga krav på operatörens skicklighet. Operatören måste klara att flytta fokus mellan objekt genom att zooma ut, hitta nästa objekt, och zooma in, samtidigt som både plattformen och objekten rör sig – ungefär som att se sig omkring genom ett sugrör när man åker bil.

Samma tekniker som nämnts ovan, att detektera och följa människor och analysera beteenden, kombinerat med teknik för styrbara sensorer och att hitta tillbaka till tidigare sedda objekt, förväntas möjliggöra en förbättrad lägesbild och ändå ställa rimliga prestationskrav på operatörerna. T.ex. kan tekniken användas för att visualisera vilka områden som inte avsökts på en tid, eller för att markera vart ett objekt som tidigare detekterats troligen förflyttat sig. Det senare är framför allt användbart i scenarier där flera objekt följs samtidigt, och alla inte ryms i synfältet samtidigt. Liknande teknik kan också användas för att ta över delar av operatörernas uppgifter, så att systemet agerar delvis autonomt.

Även bättre sensorer kan underlätta operatörernas arbete. Under 2010 utvecklade den amerikanska försvarsforskningsmyndigheten DARPA tillsammans med BAE Systems ett kamerasystem med en upplösning på hela 1,8 gigapixel, vilket motsvarar ett par hundra bra systemkameror. Med ett sådant kamerasystem kan man uppnå tillräcklig upplösning för att följa och identifiera objekt i ett mycket stort synfält. Systemet kan leverera en upplösning på 1,5 dm

per pixel över ett område på 40 kvadratkilometer, dock går det inte att överföra så stora bilder i tillräcklig takt för att lösa de flesta spaningsuppgifter. I stället kan operatörerna välja delområden som bedöms intressanta, och få video strömmat från dessa delar av synfältet. Eftersom kamerasytemets synfält täcker samtliga områden, behöver kameran inte panoreras eller zoomas för att växla mellan dem. Detta gör att flera operatörer samtidigt kan titta på olika områden för att utföra varsin del av en spaningsuppgift.

Rent tekniskt kan ett sådant system användas även för civila ändamål, t.ex. för att övervaka trafiken i en stad. I praktiken kommer det inte att hända än på länge, bl.a. av ekonomiska och praktiska skäl.

INTEGRITETSASPEKTER

Den beskrivna teknikutvecklingen kanske ger läsaren en viss oro för hur den personliga integriteten drabbas. Faktum är att de tekniska framstegen medför nya risker för individen, såsom *associering*, *ändamålsglidning* och *social sortering*. Med *associering* avses här att harmlös information som tas fram om en person i ett system kan medföra intrång i privatlivet om den associeras med, i sig harmlös, information från ett annat system. Mest påtagligt blir det om sådan information när den kombineras leder till att identiteten avslöjas eller knyts till en handling. *Ändamålsglidning* är när ett system som ursprungligen är avsett för en given tillämpning gradvis börjar användas till något annat, något man kanske inte hade tillåtit från början. *Social sortering* innebär att man, medvetet eller omedvetet, delar in folk i grupper, där vissa grupper utpekas som mer misstänkta än andra. Att ett beteende ses som avvikande kan helt enkelt bero på att en person eller grupp har en i sammanhanget ovanlig etnisk eller kulturell bakgrund. Givetvis är detta ett problem även utan införandet av ny teknik, men med automatisk analys av övervakningsdata kan problemet förstärkas.

Det finns emellertid också goda skäl att tro att tekniken kan användas för ökad säkerhet och bekvämlighet utan att privatlivet störs. Det utvecklas idag bl.a. teknik som är specifikt tillämpad för att skydda integriteten vid kameraövervakning. Ett allt vanligare exempel är olika former av maskningstekniker, där man suddar ut eller maskerar människor i bilder för att de inte ska gå att känna igen. Ofta är det intressanta *att*, *var* eller *hur* en människa för sig framför kameran, medan identiteten hos människan är ointressant.

Människan kan därför göras suddig, täckas över eller ersättas med en grafisk symbol.

Det viktigaste vid införandet av ny teknik är dock att man tänker efter före. *Privacy-by-design* är en nyckelterm i sammanhanget, det vill säga att man redan när man designar systemet tar integritetsaspekterna i beaktande. Det är ofta svårt, dyrt eller till och med omöjligt att modifiera ett system i efterhand.

Tyvärr är det ofta också svårt att i förhand se vilka effekter ett system kan få, i synnerhet eftersom specialister inom teknik, juridik och etik sällan är specialister inom mer än ett av dessa fält. För närvarande finansierar EU tvärvetenskapliga fora där teknik, etik och juridik sammanförs, till exempel projekten DETECTER⁴⁰ och ADABTS⁴¹. I det senare har en studie genomförts om övervakningsoperatörers behov av automatiska funktioner, integritetsaspekter på sådana funktioner, samt gällande lagstiftning i flera EU-länder.

⁴⁰ Detection Technologies, Terrorism, Ethics, and Human Rights. www.detector.eu.

⁴¹ Automatic Detection of Abnormal Behaviour and Threats in Crowded Spaces. URL: www.adabts.fp7.eu.

11 Klimatförändringar och säkerhet: Nya villkor för svensk krisberedskap

Malin Mobjörk och Henrik Carlsen

Klimatförändringarna utgör en av vår tids största utmaningar. De kommer bl.a. att leda till försämrade tillgång på vatten och livsmedel samt till fler och intensivare extrema väderhändelser. Dessa effekter kommer att slå hårdast mot dem som redan idag är sårbara, men innebär även utmaningar för svensk säkerhet och krisberedskap. Sverige behöver utveckla förmågan att hantera mer omfattande klimatförändringar. Nya typer av avvägningar som följd av ökad internationell efterfrågan vid akuta krissituationer kan bli nödvändiga. Den försvars- och säkerhetspolitiska analysen behöver därför anpassas för att bättre kunna hantera dessa utmaningar.

Klimatförändringarna handlar om vädrets långsiktiga egenskaper, exempelvis förändringar av temperatur och nederbörd. Torra områden kommer att bli torrare och blöta områden blötare. Fler och intensivare extrema väderhändelser och höjd havsnivå är även att vänta. Klimatförändringarna kan dessutom leda till permanenta förändringar i det globala ekosystemet, till exempel i Amazonas regnskogar och i korallreven. Sammantaget kommer klimatförändringarna att påverka färskvattentillgång, livsmedelsproduktion och människors hälsa. Men hur länkas dessa förändringar till säkerhet och krisberedskap?

För det första behöver uppmärksamhet riktas mot vad som menas med säkerhet. I diskussioner om klimatförändringarnas säkerhetskonsekvenser tas utgångspunkten oftast i en bred syn på säkerhet som inkluderar allt från individens säkerhet till regionens, statens eller det internationella systemets säkerhet. Det säkerhetsbegrepp som ligger till grund för analysen är därför centralt för vilka frågor som står i fokus och sätter därmed också ramarna för vilka slutsatser som kan dras. Ett exempel på detta rör försämrad livsmedelsproduktion. En försämrad livsmedelsproduktion påverkar försörjningsmöjligheten för i första hand de individer som är

direkt beroende av livsmedlet. Men det har också betydelse för en nations ekonomiska utveckling, särskilt om jordbruket utgör en central del av landets ekonomi. Det säkerhetsbegrepp som används, exempelvis en individ- eller en statscentrerad ansats, har följaktligen stor betydelse för analysen och dess resultat. Att använda olika perspektiv ger skilda slags analyser som kompletterar och berikar varandra. Tillsammans kan de ge bättre förståelse för de olika slags utmaningar som samhället står inför.

För det andra kopplas klimatförändringarna till säkerhet genom två olika slags samband. Det första sambandet länkar klimatförändringarna till säkerhet genom faktiska, fysiska förändringar. Här handlar det både om gradvisa naturresursförändringar, exempelvis försämrade färskvattentillgång, och ökad förekomst av extrema väderhändelser. Det andra sambandet sätter fokus på vilka föreställningar om hot som finns och på hur aktörer väljer att framställa de risker och möjligheter som klimatförändringarna kan medföra samt hur olika aktörer reagerar och agerar.

För det tredje länkas klimatförändringar och säkerhet samman genom indirekta förhållanden. Det handlar med andra ord om att klimatförändringarna förstärker faktorer som i sin tur har betydelse för säkerhet. Det kan till exempel vara fråga om knappa naturresurser, såsom bristande tillgång till vatten och livsmedel. I konfliktforskning har knapphet visat sig ha betydelse för utvecklingen av konflikter. Knapphet i sig är däremot inte tillräckligt, utan samverkar med andra faktorer såsom fattigdom, bristande institutionell kapacitet och en konfliktfylld historia. Men vatten- och livsmedelstillgångar påverkas inte enbart av klimatförändringarna, utan också av andra faktorer såsom markanvändning, miljöförstöring och sociala förändringsprocesser, däribland urbanisering och demografisk utveckling. Det som specifikt handlar om klimatförändringarna kan därför sällan urskiljas i en bestämd händelseutveckling.

Detta samspel mellan olika faktorer innebär att en och samma effekt kan leda till väsentligt olika konsekvenser för individer och samhällen. Effekterna från en översvämning beror inte bara på översvämningens omfattning, utan också på vilka markförhållanden som råder, hur infrastrukturen är uppbyggd och vilka förvarningssystem som finns. Olika samhällen och individer har följaktligen olika sårbarheter och förutsättningar för att möta påfrestningar. Faktorer som ökar ett samhälles förmåga att hantera olika typer av extremhändelser är till

exempel ekonomisk styrka och fungerande institutioner. Konsekvenserna av en händelse är även beroende av hur vi människor reagerar i en pressad situation.

Klimatförändringarna är en förändringsprocess som står i samspel med andra förändringsprocesser. Ökade kunskaper om dessa olika förändringsprocesser och deras beroendeförhållanden är centrala för att stärka samhällens förmåga att möta framtida utmaningar. I detta ingår att beakta hur snabba dessa olika förändringsprocesser är, liksom i vilken utsträckning de förstärker eller mildrar effekterna från klimatförändringarna. Den komplexitet som omger dessa olika förändringsprocesser leder också till stora problem vad gäller förmågan att förutsäga klimatförändringarnas effekter. Här spelar också tidsfaktorn en viktig roll eftersom klimatförändringarna handlar om långa tidsperspektiv. Betydelsen av detta har särskilt visat sig i samband med forskning om kopplingen mellan klimatförändringar och väpnade konflikter. Vissa forskare hävdar till exempel att klimatförändringarna ökar risken för väpnade konflikter medan andra hävdar raka motsatsen.⁴² Dessa motstridiga bedömningar bottnar bland annat i hur konflikt och säkerhet definieras liksom i hur historia och framtid analyseras.

⁴² Burke, M. et al. 2009. "Warming increases the risk of civil war in Africa", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 106, 20670-20674; Buhaug H. 2010. "Climate not to blame for African civil wars", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 107, 16477-16482.

KONSEKVENSER I ETT GLOBALT PERSPEKTIV

Klimatförändringarna kommer att ha betydelse för alla världens samhällen. Detta innebär dock inte att förändringarna kommer att ha samma karaktär och omfattning överallt. Polarområdena kommer exempelvis att få större temperaturförändringar än ekvatorn och konsekvenserna av en höjd havsnivå kommer att variera stort från region till region. Vilka effekter dessa förändringar kommer att få på samhället beror delvis på den sårbarhet som ett specifikt lokalsamhälle har. Detta gör att en analys av förväntade konsekvenser från klimatförändringarna behöver inkludera både olika klimatförändringsscenarier och olika utvecklingsvägar för samhället.

I ett globalt perspektiv finns en rad effekter från klimatförändringarna som kommer att medföra säkerhetskonsekvenser. Kustregioner kommer att ställas inför omfattande förändringar i form av fler och intensivare stormar, havsnivåhöjning, saltvatteninträngning i grundvatten och jordbruksmark samt ökad risk för översvämningar. Dessutom kommer avsmältningen av glaciärer att öka. Ett exempel är Himalayas glaciärer som försörjer miljontals människor

med dricksvatten och bevattning till jordbruket. I och med att många städer, hamnar och stora industriregioner ligger längs kuster kommer dessa förändringar att få stor betydelse för en lång rad sektorer däribland livsmedelsproduktion, färskvattentillgång, infrastruktur, produktion och handel. Antalet extrema väderhändelser förväntas öka och bli allt intensivare vilket innebär att kustregioner kan komma att drabbas av humanitära kriser och katastrofer i allt högre utsträckning.

Livsmedelsproduktionen kommer att förändras. Även om vissa regioner, däribland norra Europa, kommer att få förbättrade förutsättningar för jordbruk, kommer de sammantagna effekterna innebära försämringar. I södra Europa, Afrika och Asien kommer torka i kombination med förändrade nederbördsmonster att leda till genomgripande försämringar av villkoren för livsmedelsproduktion. Det finns exempelvis forskning som visar på en minskning av majsskörden i södra Afrika med upp till 30 procent på 20 års sikt.⁴³ Därtill kommer en förskjutning att ske vad gäller fiskbestånden. Uppskattningsvis handlar det om en 40-procentig minskning vid ekvatorn och en 30-70-procentig ökning vid polerna till år 2050.⁴⁴ Förskjutningen beror på att fisken flyttar till kallare vatten när haven värms upp och innebär att de områden som står inför stora försämringar ifråga om livsmedelsproduktion på land får ytterligare en negativ effekt att hantera.

⁴³ Lobell, D.B. et al. 2008. Prioritizing Climate Change Adaptation Needs for Food Security in 2030, *Science* vol. 319, 607-610.

⁴⁴ Cheung, W. et al. 2010. Large-scale redistribution of maximum fisheries catch potential in the global ocean under climate change, *Global Change Biology* vol. 16, 24-35.

Klimatförändringarna kommer i vissa regioner resultera i frigörandet av naturresurstillgångar. Ett exempel på detta är Arktis. En framtida råvaruutvinning av olja, gas och mineraler i Arktis innebär att det geopolitiska intresset för området ökar. Ökade fisketillgångar bidrar ytterligare till det ökade intresset för regionen.

Förutom att dessa fyra förändringsprocesser i sig innebär stora utmaningar så har de även betydelse för andra processer såsom migrationsströmmar och sjukdomsspridning. Även om en del av dessa förändringsprocesser kommer att kunna få globala eller regionala politiska konsekvenser, exempelvis vad gäller Arktis, så kommer förändringarna i många fall i första hand att handla om humanitära kriser och katastrofer. Dessa bottnar särskilt i försämrade vatten- och livsmedelstillgångar och i extrema väderhändelser. Individens säkerhet blir därför en viktig utgångspunkt som ett led i att kunna möta framtida risker för humanitära katastrofer.

I och med att förmågan att möta förändringar i hög

utsträckning hänger samman med ekonomiskt välstånd och fungerande institutioner är det framförallt redan sårbara individer, regioner och stater som kommer att drabbas av negativa effekter från klimatförändringarna. Ett viktigt led i ett förebyggande och risk- och sårbarhetsreducerande arbete är därför att lägga stor vikt vid att stärka anpassningskapaciteten för de idag sårbara. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att klimatförändringarna är en långsiktig förändringsprocess som medför att stater vi idag upplever som resursstarka även kan komma att ställas inför stora utmaningar. Orkanen Katrina som drabbade New Orleans 2005 fick exempelvis långtgående lokala konsekvenser och även politiska följder på högsta nivå i Washington DC. Ett annat exempel är den värmebölja som lamslog stora delar av Europa 2003 där drygt 70 000 personer beräknas ha omkommit som en direkt följd av värmen.⁴⁵ Dessa exempel visar att även de stater vi idag upplever som starka och stabila kan komma att påverkas av ett förändrat klimat. Denna risk förstärks om klimatförändringarna blir mer omfattande än vad som exempelvis Sverige och EU har räknat med, d.v.s. att den globala uppvärmningen ska ligga under 2 grader till år 2100.

⁴⁵ Robine et al. 2008. "Death toll exceeded 70,000 in Europe during the summer of 2003", *Comptes Rendus Biologies* vol. 331, 171-178.

KONSEKVENSER FÖR SVENSK SÄKERHET OCH KRISBEREDSKAP

Klimatförändringarna har betydelse för all långsiktig planering genom att de påverkar naturresurstillgångar, havsnivåhöjning och extrema väderhändelser. Utifrån ett säkerhets- och krisberedskapsperspektiv är det framförallt plötsliga och oväntade effekter som är särskilt relevanta. Med ett intresse för klimatförändringarnas säkerhetskonsekvenser framträder specifika utmaningar kopplade till säkerhetspolitisk analys och krisberedskap. Åtminstone tre utmaningar kan urskiljas.

För det första kommer Sverige att behöva utveckla beredskap för att hantera mer omfattande klimatförändringar både nationellt och internationellt. Det handlar om konsekvenser av exempelvis extrema väderhändelser liksom sekundära effekter som påverkar bland annat energiförsörjning, livsmedelsförsörjning och migration.

För det andra kan Sverige komma att ställas inför en ökad internationell efterfrågan vid akuta krissituationer. Detta innebär att Sverige kan komma att behöva prioritera resurser för akut krishantering, men det kan också leda till att vi

kommer att ställas inför nya typer av avvägningar mellan nationella och internationella behov.

För det tredje behöver försvars- och säkerhetspolitisk analys i större utsträckning ta hänsyn till att klimatförändringarna spänner över långa tidsrymder, är behäftade med komplexa samband och har säkerhetskonsekvenser inom flera olika områden och på olika nivåer i samhället.

Att klimatförändringarna alltmer kommit att spela en roll i försvars- och säkerhetspolitik kan idag skönjas i många internationella organisationer, exempelvis inom Nato, FN och EU. En central del av detta handlar om att vidga den säkerhetspolitiska analysen så att den omfattar en bredare förståelse för olika slags säkerhetskonsekvenser liksom kunskap om vilka som drabbas av dessa olika konsekvenser. Det finns i Sverige ett tydligt behov av ett långtgående sektorsövergripande samarbete mellan försvars- och säkerhetspolitik, utvecklings- och biståndsarbete samt klimat- och miljöfrågor.

FÖR VIDARE LÄSNING

Granholm, Niklas (2010) "Arktis och Nordatlanten - Sveriges norra närområde förändras", i *Strategisk utblick 2010: Säkerhetspolitisk nattorientering*, red. Granholm, Niklas och Lindström, Madelene, FOI-R--2975--SE, Stockholm.

Johansson, Bengt (2010) *Climate Change, Vulnerability and Security risks – Methodological aspects Regarding Identification of Vulnerable Countries and Hotspots*, FOI-R--3122--SE, Stockholm.

Mobjörk, Malin (2011) *Klimatförändringar och Säkerhet: ett komplext område med betydelse för framtiden. Slutrapport från projektet Klimatförändringar och säkerhet 2010*, FOI--3123--SE, Stockholm.

Mobjörk, Malin; Eriksson, Mikael och Carlsen, Henrik (2010) *On Connecting Climate Change with Security and Armed Conflict: Investigating knowledge from the Scientific Community*, FOI--3021--SE, Stockholm.

Schubert, Renate et al. (2008) *Climate Change as a Security Risk*, German Advisory Council on Global Change (WBGU) and Earthscan, London.

12 Personalförsörjningen inom Försvarsmakten: Frivilligheten framför allt

Peter Nordlund och Ulf Jonsson

En övergång från ett pliktförsvar till ett försvar baserat på frivilliga anställningar har skett i många länder. Efter det Kalla krigets slut har en anseelig minskning av de väpnade styrkornas numerär skett, vilket skapat förutsättningar för länder att lämna den tillämpade värnplikten. Nederländerna och Belgien gick i bräschen vid mitten av 1990-talet, följda av Frankrike och Spanien och därefter många andra länder, däribland Sverige. Idag är länder inom EU och Nato med tillämpad värnplikt en tydlig minoritet. Vad kan Sverige och andra länder, som t.ex. Tyskland – som står inför en övergång från ett blandssystem – förväntas möta för framtida utmaningar på den inslagna frivillighetens väg?

Pliktsystemen har de senaste decennierna övergivits av land efter land. Sverige sällar sig nu till denna skara. Gruppchefer, soldater och sjömän kommer att anställas, vissa för kontinuerlig tjänstgöring, men än fler för att endast tidvis tjänstgöra i Försvarsmakten och med en parallell anställning hos någon annan arbetsgivare. Sverige lämnar också den internationellt närmast unika lösningen med ett enbefälssystem och inför ett tvåbefälssystem. Även i detta avseende närmar sig Sverige övriga länder. Den svenska personalstrukturen och mixen av olika personalkategorier liknar även den allt mer formatet i de flesta länder. Detta kan komma att underlätta samverkan med andra länder vid internationella insatser.

Förändringarna planeras att i allt väsentligt vara genomförda till år 2019 och består av att skapa önskat antal frivilliga soldater/sjömän, men också av att genomföra en omstrukturering av officerskåren så att majoriteten av officerarna kommer att utgöras av s.k. specialistofficerare och en viss minskning av antalet civilanställda.

Systemet för personalförsörjning siktar på att attrahera

och rekrytera ett passande antal personer, utbilda dem, behålla dem under en lämplig tidslängd för tjänstgöring i olika arbetsuppgifter och att vid lämplig tidpunkt avveckla anställningen.

KOMMER DET ATT FUNGERA SOM DET ÄR TÄNKT?

Planeringen i Sverige av rekryteringsbehov och kostnader vilar i många fall på osäkra antaganden. Detta är inte ovanligt i andra länder och kan illustreras av att övergångarna från plikt till frivillighet har präglats av inslag av löpande anpassning. Metoder och antaganden för personalförsörjning, rekrytering, ekonomi, löner, förmåner och nyttjande av personal justeras i takt med att de verkliga utfallen kunnat observeras.

En återgång till värnplikssystemet är inte ett alternativ med inriktningen mot ett tillgängligt insatsförsvar som kan verka ”här och nu”, som utgör nuvarande svenska försvarspolitiska prioritering, och är svårförenligt med ett internationellt verksamhetsförsvar. Övergången innebär dock såväl verksamhetsrisker som ekonomiska risker.

Känslighetsanalyser pekar på att rekryteringsbehovet kan bli väsentligt större än planerat, ca 4 000 personer per år, och t.o.m. på gränsen till vad som inom bibehållen utgiftsnivå är möjligt på frivillig grund. Redan 4 000 personer per år utgör 3,5-4 procent av en åldersklass, män och kvinnor. Detta är i internationell jämförelse en hög siffra där många länder speciellt i högkonjunktur med hård konkurrens om arbetskraften har svårt att uppnå även lägre rekryteringstal. För att normera de internationella jämförelserna är det lämpligt att relatera rekrytering till en åldersklass. Den primära åldersgruppen för rekrytering skiljer sig något mellan länder när det gäller rekrytering och den svenska försvarsmakten nämner individer mellan 20 och 30 år som huvudsaklig målgrupp.

Försvaret har i de flesta länder speciella lagar och avtal som inte finns i andra sektorer. I vissa länder, t.ex. USA och Storbritannien, har försvaret t.o.m. egna rättsväsenden som även prövar arbetsrättsliga ärenden. De kollektivavtal för området som hittills slutits i Sverige om längre tidsbegränsade anställningar har varit nödvändiga för att med rimlig kostnadseffektivitet skapa ett system med frivilligt rekryterade och tjänstgörande soldater/sjömän. En grundläggande förutsättning för att uppnå kostnadseffektivitet är att

anställningstiden är tillräckligt lång för att motivera den ursprungliga investeringen i utbildning. Detta innebär också att rekryteringsbehov och kostnader kraftigt påverkas av genomsnittliga anställningstider och personalomsättning. Om antalet personer som säger upp sig från Försvarsmakten blir högre än planerat och den genomsnittliga kontrakts- eller anställningstiden sjunker kan rekryteringsbehovet snabbt växa och vid en ofördelaktig utveckling närma sig 5–6 procent av en åldersklass, en internationellt sett mycket hög siffra. Detta får i sin tur stora effekter på kostnaderna och på sannolikheten att systemet alls fungerar.

Det är internationellt sett inte ovanligt att rekryter avslutar sin utbildning under den första utbildningstiden. Den svenska Försvarsmakten har antagit att avgångarna kommer att uppgå till 15 procent under denna period, men en internationell jämförelse visar att nivån tenderar att vara högre – i vissa fall högre än 30 procent.

Internationella erfarenheter visar också att avgångarna vanligen minskar efter den inledande perioden av utbildning till 2-3 procent per år under kontraktstiden. Dessa låga avgångar bygger dock ofta på ”inläsningseffekter” i form av olika incitament, såsom ersättningar, civil utbildning och andra förmåner. Dessa inläsningseffekter kan även omfatta bestraffning såsom återbetalningskrav och ofördelaktiga avgångsbetyg som gör det ogynnsamt att inte fullgöra tjänstgöringen enligt kontrakten. I den svenska planeringen antas nettoavgångarna för soldater vara i nivå med iakttagelserna från andra länder. Med ledning av de internationella erfarenheterna är det rimligt att statsmakterna utvecklar ett aktivt användande av incitament såsom de som använts i andra länder. Detta är inte minst påkallat för den tidvis tjänstgörande personalen, som dessutom kan ha en lojalitet till en annan ordinarie arbetsgivare.

De svenska anställningstiderna för soldater/sjömän förefaller i ett internationellt perspektiv som normala. I andra länder förekommer dessutom en differentiering av kontrakts- och anställningstider. Inom marinen och flygvapnet stannar personalen relativt länge, medan, de soldater i markförbanden som ofta gör internationella insatser stannar kortare tid.

Grundlönen för soldater/sjömän ligger också på en nivå som väl överensstämmer med liknande länder om denna lön sätts i relation till den genomsnittliga heltidslönen för hela arbetskraften i landet. Lönetillägg för övning och under

insatser gör att den verkliga lönen blir betydligt högre än grundlönen.

Det operativa tempot – d.v.s. frekvensen i internationella och andra insatser är jämförbar med andra länder. Länder med högre operativt tempo har konstaterat tecken på utmattning hos insatt personal. I de flesta länder upplever vissa personalgrupper med specialkompetenser att efterfrågan är så stor att det operativa tempot blir för högt och det driver i sin tur upp avgångsprocenten.

Värnpliktiga är billigare än anställda soldater/sjömän sett ur ett försvarsekonomiskt perspektiv och minskat antal har oftast internationellt fått vara en del av finansieringen av ökad tillgänglighet och ökade löne-, utbildnings- och övningskostnader för anställda soldater/sjömän. I Sverige ökar istället antalet årsarbetskrafter jämfört med de sista åren av successivt minskat antal värnpliktiga under 1990 och 2000-talet. Detta innebär ökade kostnader jämfört med värnpliktssystemet. Kostnaderna för rekrytering, utbildning och tjänstgöring kan också bli väsentligt högre än vad som ryms i nuvarande planer där dessa antalsförändringar ska ha beaktats. En kostnadsökning på 1-1,5 miljard kronor per år utöver plan är inte osannolik. Kostnaderna kan dock komma att stiga ännu mer om avgångarna ökar i omfattning, anställningstiderna blir kortare, lönerna stiger, kostnaderna för utbildning och övning ökar och effektiviseringsmöjligheterna inte realiseras.⁴⁶

⁴⁶ Jonsson, U. och Nordlund, P. (2010)

REKRYTERINGSMÖJLIGHETERNA ÄR KONJUNKTURBEROENDE

Rekryteringen är konjunkturkänslig eftersom efterfrågesituationen på arbetsmarknaden i hög grad påverkar möjligheterna att rekrytera och behålla soldater. I högkonjunktur är rekryteringsproblemen inte sällan påtagliga och medför såväl ett besvärligare rekryteringsläge som ökade avgångar bland den anställda personalen. Att fler slutar sin anställning ställer i sin tur högre krav på rekryteringen genom att högre volymer då måste rekryteras. Det förekommer att de fysiska eller kunskapsmässiga kraven för rekrytering sänks under sådana perioder för att parera dessa rekryteringsproblem. Så skedde exempelvis i USA från tiden för intåget i Irak 2003 och fram till finanskrisen, med dess inverkan på konjunktur och arbetsmarknad. Lågkonjunktur innebär vanligtvis färre avgångar bland den anställda personalen och bättre rekryteringsmöjligheter. Paradoxalt nog kan Sveriges

internationellt sett höga ungdomsarbetslöshet vara positiv för försvarets rekryteringsmöjligheter.

Rekryteringsförutsättningarna borde i nuläget vara gynnsamma. Det finns under en övergångstid ett antal värnpliktsutbildade soldater som skulle kunna utgöra en rekryteringsbas och eftersom det tidigare inte, annat än för mycket begränsad tid, varit möjligt att bli kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande soldat eller sjöman borde det finnas ett uppdämt intresse för ett sådant yrkesval. Arbetslösheten såväl allmänt som bland ungdomar är på väg nedåt men ligger alltså på en hög absolut nivå. Detta skulle tala för en snabb uppbyggnad av antalet soldater medan dessa förutsättningar alltså råder.

Förhållandena vid högkonjunktur kan kräva ökade resurser för såväl rekrytering som ersättningspaket till anställda. Dessa ökningsåtgärder kan åstadkommas antingen genom omfördelning inom de vanliga tilldelade budgetarna eller genom tillskott till budgetarna. Många länder har, efter en period med minskade försvarsbudgetar, under den senare delen av 00-talet ökat försvarsanslagen. Finanskrisen med påföljande lågkonjunktur som drabbade världen under 00-talets sista år har dock inneburit att många länder dragit på sig stora budgetunderskott genom strukturella brister eller krisbekämpning. Det militära försvaret är ett område som nu drabbas av nedskärningar i flertalet länder då de sanerar sina statsbudgetar.

Det är inte heller osannolikt att nästa högkonjunktur kommer att nyttjas för att sanera statsbudgetar och att minska statsskulden som andel av BNP. Skuldsaneringen kommer inte att kunna ske enbart genom att BNP stiger utan statsbudgetarna måste löpa med ett tillräckligt stort överskott för att även medge amortering av statsskulden. Det kan innebära att när konjunkturen återigen vänder uppåt och rekryteringsläget blir besvärligare kommer det inte finnas nödvändiga resurser för att satsa på högre löner och övriga rekryteringsfrämjande åtgärder, vilket leder till varaktiga vakanser. Sverige har här inte samma besvärliga statsfinansiella läge som många andra jämförbara länder. Om dessa länder av budgetskäl drar ned sina internationella insatser kan detta innebära ett ökat tryck på svenska truppbidrag för att kompensera andra länders bortfall.

En väsentlig del av den nya personalförsörjningen bygger på tidvis tjänstgörande soldater som normalt arbetar i det

⁴⁷ Jonsson, U. och Nordlund, P. (2010)

⁴⁸ Ibid.

civila samhället men som ibland tjänstgör för övningar, i missionsutbildning och i internationella och andra insatser. Sådana soldater ingår i andra länder bland kategorin reserver. I normalfallet har personal i reserven uppgifter i de nationella försvaren och utgör endast rekryteringsbas för frivilligt deltagande i internationella insatser. I den svenska lösningen ingår de internationella insatserna som en del i ett planerat åtagande för de tidvis tjänstgörande soldaterna. Eftersom de är billigare än kontinuerligt tjänstgörande soldater skulle detta innebära betydande ekonomiska fördelar. Danmark har testat en sådan lösning i form av den danska internationella brigaden, DIB, men har numera valt andra lösningar. Erfarenheterna pekade på att personal inte inställde sig i planerad omfattning, var i dåligt fysiskt skick eller uppvisade brister i befattningskompetensen.⁴⁷ I USA och Storbritannien kan reservpersonal kallas in till internationella insatser, men först efter särskilda beslut. Det har bl a skett i samband med Irak- och Afghanistankonflikterna. Den svenska modellen framstår därför som närmast unik, i hänseendet att vi regelmässigt litar till en stor andel reservpersonal för planerade insatser. De danska erfarenheterna från DIB pekar på osäkerheter i den svenska lösningen med tidvis tjänstgörande soldater.⁴⁸

Det kommer därför att vara intressant för många av de länder som dras med skuld- och budgetproblem till följd av finanskrisen att följa den svenska utvecklingen av rekrytering av tidvis tjänstgörande soldater. Positiva resultat i Sverige skulle kunna locka andra länder att försöka sänka statens utgifter genom att minska försvarsbudgeten på denna väg.

RESERVPLAN

Osäkerheterna i antaganden rörande soldatförsörjningen och riskerna för oplanerade kostnadsökningar gör att det bör finnas en beredskap för alternativplanering, en ”plan B”, för försvarssektorn. Alternativplaneringen innebär sannolikt olika saker i olika länder. Exempelvis är alternativplaneringen beroende av om den kommande högkonjunkturen och åren där bortom kan antas innebära fortsatt budgetsanering eller utrymme för att tillföra ytterligare resurser till försvaret. Reservplanen kan för svensk del innehålla ökat ekonomiskt utrymme genom ökade försvarsanslag; överföring av pengar från materiel, anläggningar och stödmyndigheter till personal eller andra omprioriteringar som berörts av t.ex. Försvarsstrukturutredningen; reducering av antalet insatsförband och minskade personalvolym; sänkta beredskapskrav och därmed t.ex. minskade övningskostnader;

ändrad struktur på försörjningen av gruppbefäl, soldater och sjömän; sänkta internationella ambitioner; regements- eller flottiljnedläggningar eller en kombination av flera av dessa åtgärder.

Det är alltså för tidigt att i Sveriges fall konstatera om omställningen lyckats eller inte. I alla hänseenden är soldatförsörjningen inte längre ett system som uppnår balans en gång för alla, utan ett som kräver fortlöpande tillsyn och aktiva åtgärder på ett helt annat sätt än det gamla värnpliktssystemet.

FÖR VIDARE LÄSNING

Jonsson, Ulf och Nordlund, Peter (2010) *Frivilliga soldater istället för plikt – internationella erfarenheter och ekonomiska konsekvenser*, FOI-R--3053--SE, Stockholm.

Författare



JÖRGEN AHLBERG, tekn. dr, är laborator och ledare för kompetensområdet sensorinformatik och multisensorfusion. Han studerar automatiserad bildanalys och har arbetat som forskare och projektledare i ett flertal projekt för framtida spanings- och övervakningssystem, både för militära och civila tillämpningar. Han är adjungerad universitetslektor i informationskodning vid Tekniska högskolan vid Linköpings universitet.



CHRISTER ANDERSSON, tekn. lic., forskar vid FOI:s rymdgrupp som analyserar internationella säkerhetspolitiska trender och policyfrågor på rymdområdet. Christer arbetar också med olika utvecklingsprojekt inom Försvarsmakten för att stärka svensk militär förmåga och kapacitet med hjälp av rymdtjänster. Han har bred internationell erfarenhet från både civil och militär rymdverksamhet, och har bl.a. arbetat som expert åt organisationer som IAEA, ESA, och Europeiska kommissionen.



EVA BERNHARDSDOTTER, fil. dr, forskar kring rymdfrågor med fokus på rustningskontroll och säkerhet i rymden. Hon bidrar med expertstöd till Utrikesdepartementet i frågor som rör internationella avtal och överenskommelser för rymden. Eva har många års erfarenhet inom rymdområdet och har tidigare arbetat på NASA och Svenska Rymdbolaget med bland annat astrobiologi och satellitdesign.



HENRIK CARLSEN är fil. dr och forskningsledare. Henrik forskar främst om hur samhället kan ställas om inför kommande klimatförändringar samt om sambandet mellan klimatförändringar och konflikter. Hans forskning omfattar även hur framtida teknologier kan påverka sociala mönster och innebära nya utmaningar för samhället.



MIKAEL ERIKSSON, fil. dr från det Europeiska universitetet (EUI) i Florens, forskar på ämnet internationella relationer, med särskilt fokus på säkerhet samt internationella och regionala organisationer. Mikael var tidigare anställd på Uppsala universitet.

MARTIN GOLIATH, fil. dr i teoretisk fysik och institutionschef för FOI Kärnvapenfrågor. Hans institution utgör en expertresurs för Regeringskansliet, Försvarsmakten och andra myndigheter. Han har tidigare forskat inom kosmologi och astrofysik.



NIKLAS GRANHOLM är forskningsledare och har mångårig erfarenhet av säkerhetspolitisk analysverksamhet. Niklas är ledamot av Kungl. Krigsvetenskapsakademien, Kungl. Örlogsmannasällskapet och är associerad ledamot av den brittiska tankesmedjan Royal United Services Institute (RUSI).



EVA HAGSTRÖM FRISELL är förste analytiker med fokus på EU och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Eva är biträdande projektledare för Atlantisk säkerhet och europeisk krishantering. Under 2011 arbetar Eva med analysstöd vid Försvarsdepartementet med utvärdering av Sveriges bidrag till fredsfrämjande insatser.



DAVID HARRIMAN har en masterexamen i statsvetenskap och en fil. kand. i freds- och konfliktvetenskap. Han är analytiker med fokus på fredsfrämjande insatser och har bl.a. forskat kring frågor om uppföljning och utvärdering av Nato-insatsen i Afghanistan. Han har tidigare arbetat med frågor som rör energisäkerhet och miljörisker vid fredsfrämjande insatser.



JAKOB HEDENSKOG, fil. mag. i slaviska språk och statskunskap, är forskningsledare vid FOI:s Rysslandsprojekt. Han studerar främst rysk utrikespolitik samt utvecklingen i Ukraina, Vitryssland, Moldavien och Kaukasien. Under 2009–2010 var han gästforskare vid University of Toronto, Kanada.



JERKER HELLSTRÖM har en examen i journalistik och är analytiker inom FOI:s Asienprojekt, där han forskar kring säkerhet i Östasien med ett särskilt fokus på Kina och koreanska halvön. Efter studier i mandarin och journalistik vid Beijing Language and Culture University och Renmin University i Peking arbetade han för nyhetsbyrån Reuters 2001–2008, delvis som korrespondent i Shanghai.





ULF JONSSON, civ. ek., är analytiker med fokus på effektivitetsfrågor inom försvarsekonomi. Hans forskningsområden omfattar materielförsörjning och logistik samt personalfrågor. Ulf har deltagit i forskarutbildning i nationalekonomi under drygt två år vid Handelshögskolan i Umeå.



JUSTIN MACDERMOTT, M.Sc. i utvecklingsstudier från London School of Economics and Political Science. Han är projektledare för Afrikaprojektet och forskar även kring fredsfrämjande insatser med fokus på skydd av civila och civil-militär samverkan. Justin har tidigare arbetat inom FN-systemet med utvecklingsfrågor och humanitära insatser.



MALIN MOBJÖRK, fil. dr från Tema Vatten i natur och samhälle vid Linköpings universitet. Malin är projektledare inom området klimatförändringar och säkerhet. I sin forskning studerar hon vilka samband som finns mellan klimatförändringar, säkerhet och konflikter samt vilka utmaningar miljö- och klimatförändringar ställer på samhällets krisberedskap.



KARLIS NERETNIEKS, generalmajor (pensionerad), är verksam vid FOI där han forskar kring säkerhets- och försvarspolitik avseende Östersjöområdet och Baltikum. Karlis var tidigare bl.a. rektor för Försvarshögskolan, operationsledare vid dåvarande Milo Mitt och brigadchef vid Gotlands Regemente.



PETER NORDLUND, civ. ek. från Handelshögskolan i Stockholm, är överingenjör och projektledare inom områdena verksamhetsstyrning och försvarsekonomi. Han har ett förflutet på olika chefsbefattningar i privata näringslivet, främst inom bank- och finanssektorn.



MAGNUS NORMARK är förste analytiker, projektledare och verksamhetsområdesföreträdare vid CBRN-skydd och säkerhet. Magnus har lång erfarenhet från internationellt arbete med ickespridningsfrågor och arbetar även med hotbedömningsverksamhet. Dessutom arbetar Magnus med terrorforskning vid Centrum för asymmetriska hot och terrorismstudier (CATS), Försvarshögskolan. Han har även erfarenhet från internationella FN-uppdrag, bland annat från UNSCOM i Irak och UNPROFOR i Makedonien. Han arbetade tidigare vid Försvarets radioanstalt.

STEFAN OLSSON, fil. dr i statskunskap och projektledare för Atlantisk säkerhet och europeisk krishantering samt medarbetare i forskningsprojektet Asiatisk säkerhet. Stefan har tidigare forskat kring civil krishantering inom EU samt rättssäkerhet vid beslutsfattande i kris.



MATHS PERSSON, tekn. dr i rymdfysik och civ.ing. i teknisk fysik och elektroteknik, är forskare vid FOI Kärnvapenfrågor. Han har tidigare varit verksam vid VINNOVA, Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten, samt arbetat på den forskningspolitiska enheten vid Utbildningsdepartementet. Han har varit nationell kontaktperson för rymdforskning inom EU:s sjunde ramprogram. Han har även gjort en postdoc-vistelse i Nagoya för Japan Society for the Promotion of Science.



LISA ROSENQVIST, tekn. dr i rymd- och plasmafysik och civ.ing., är forskare vid FOI:s undervattensinstitution. Lisas huvudsakliga forskningsområde är modellering, analys och mätning av elektromagnetisk vågutbredning i vatten. Hon arbetar även med analys av rymdrelaterade frågor i FOI:s rymdgrupp och har tidigare arbetat för det europeiska rymdorganet ESA i Nederländerna.



ANNICA WALEIJ är förste analytiker och projektledare vid FOI:s avdelning för CBRN-skydd och säkerhet. Hon forskar främst kring frågor som rör miljö- och hälsorisker till stöd för Sveriges fredsfrämjande insatser samt Försvarsmaktens medicinska underrättelsetjänst. Hon arbetar även med policy- och doktrinutveckling och representerar Sverige i Natos Science for Peace and Security Programme. Vidare bistår hon FN:s avdelning för fältstöd (UNDFS) med miljöexpertis och har utbildat FN-personal i bl.a. Demokratiska republiken Kongo och Sudan i insatsspecifika miljöfrågor.



TERESA ÅHMAN är analytiker med inriktning på europeisk säkerhet och krishantering och leder FOI-projektet Civil krisberedskap och krishantering i EU och internationellt. Mellan 2009 och 2011 har Teresa arbetat med analysstöd vid Försvarsdepartementet kring frågor som rör civil krisberedskap och krishantering inom EU, Nato/PFF och FN.



