



# Geopolitikens primat

Australisk säkerhetspolitik under Tony Abbott

Mike Winnerstig

FOI-R--4090--SE

JUNI 2015





Mike Winnerstig

# Geopolitikens primat

Australisk säkerhetspolitik under Tony Abbott

Bild/Cover: Scanpix

Titel	Geopolitikens primat Australisk säkerhetspolitik under Tony Abbott
Title	The Primacy of Geopolitics – Australian Security Policy under Tony Abbott
Rapportnr/Report no	FOI-R--4090--SE
Månad/Month	Juni
Utgivningsår/Year	2015
Antal sidor/Pages	52
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
FoT-område	Välj ett objekt.
Projektnr/Project no	A15103
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

## Sammanfattning

Australiska politiker och andra beslutsfattare uttrycker ibland en uppfattning om att Australien är en *middle power* – en medelstor makt som främjar multilateralism, liberala värderingar och internationell rätt. Australisk säkerhetspolitik är i grunden emellertid mycket geo- och realpolitiskt orienterad.

Landet har i realpolitisk anda alltid sökt en ”stor och mäktig bundsförvant” för försvaret av det australiska territoriet. Fram till Singapores fall 1942, när en stor brittisk styrka tillsammans med bl a australiska soldater kapitulerade för japanska stridskrafter där, var denna bundsförvant Storbritannien. Det landet spelar fortfarande en relativt viktig roll för Australien, men den egentliga bundsförvanten är sedan tidigt 1950-tal USA. Alliansen med USA är kodifierad i ANZUS-fördraget från 1951.

De försvarsdoktriner som dominerat den australiska säkerhetspolitiken har dessutom, på olika sätt, också baserats på geopolitiska grundantaganden. Doktrinerna har historiskt tagit två former: *Forward defence*-doktrinen, som styrde landets säkerhetspolitiska tänkande från 1950-talets början till mitten på 1970-talet, och *Defence of Australia*-doktrinen, som varit den dominerande strategiska linjen sedan dess – med vissa avsteg under Howard-regeringen (1996-2007).

*Forward defence* innebar att Australiens försvarspolitiska fokus lades på att hjälpa till i de internationella insatser som först Storbritannien och sedan USA genomförde, med betoning på operationer långt från den australiska kontinenten.

*Defence of Australia* ändrade fokus för den australiska försvarspolitiken till ett försvar av den egna kontinenten och dess närliggande sjö- och luftterritorier, med en försvarsmakt som i stor utsträckning förutsattes kunna försvara landet på egen hand (*self-reliance*).

Den nuvarande center-högerkoalitionsregeringen under Tony Abbott – som tillträdde 2013 – kan dock komma att förändra den australiska säkerhetspolitiska doktrinen i väsentlig grad, och då mer i riktning mot den gamla *Forward defence*-doktrinen. En ny vitbok som ska presentera detta kommer att publiceras under hösten 2015, men konturerna av den nya inriktningen kan redan avläsas. I korthet omfattar Abbotts säkerhetspolitiska grundlinjer följande:

- 1) En ännu starkare allians med USA, en integration med amerikanska stridskrafter på alla relevanta områden, samt en fast tro på den amerikanska utsträckta avskräckningsförmågan.
- 2) Ett visst avståndstagande från *Defence of Australia*-doktrinen och begreppet *self-reliance*.

- 3) En närmare försvars- och säkerhetspolitisk relation till Japan, inklusive ett eventuellt köp av japanska ubåtar i stor skala.
- 4) En syn på Kina som både ett betydande potentiellt hot och den största handelspartnern – men i Abbott-regeringens ögon har de strategiska och geopolitiska frågorna nästan alltid ett primat över de ekonomiska.
- 5) En klart förändrad syn på Ryssland; landet ses nu som ett tydligt framväxande hot och betraktas, liksom Kina, som en ”revisionistisk stormakt”.
- 6) En relation till NATO - genom *Enhanced Opportunities Programme* (EOP) - som huvudsakligen betraktas som en interoperabilitetsfråga.
- 7) En målsättning att successivt öka försvarsbudgeten till 2% av BNP under en tioårsperiod, dvs till 2023/24.

För svensk del finns det numera betydande gemensamma säkerhetspolitiska beröringspunkter med Australien, bl a försvarsmaktens storlek och struktur, hotbildens utveckling, beroendet av USA, samt det gemensamma medlemskapet i NATO:s *Enhanced Opportunities Programme*. Det finns således all anledning att från svensk sida även framgent studera utvecklingen av australisk säkerhetspolitik.

Nyckelord:

Australien, säkerhetspolitik, försvarspolitik, John Howard, Kevin Rudd, Julia Gillard, USA, Japan, Kina

## Summary

Australian policymakers occasionally describe Australia as a “middle power”: a middle-ranking state, whose policy tends to favour multilateralism, liberal values, and a rules-based international order. Australian security policy, however, is basically geopolitical and realist in character.

As a state, Australia has always looked to a geopolitically “great and powerful friend,” in order to obtain necessary assistance in terms of defending Australian territory. Until the fall of Singapore, in 1942, when a substantial British military contingent, which included Australian soldiers, capitulated to the Japanese, that powerful friend was the United Kingdom. The latter country is still relatively important for Australia, but from the early 1950s onwards, the real “powerful friend” has been the United States. The Australian military alliance with the United States is codified in the ANZUS Treaty, from 1951.

The defence doctrines that have dominated Australian security policy have also been based on geopolitical assumptions. Historically, Australian doctrine can essentially be divided into two models: the doctrine of Forward Defence, which governed Australian strategic thought from the early 1950s to the mid-1970s, and the Defence of Australia doctrine, which has been the dominant paradigm from the mid-1970s onwards (with some exceptions during the Howard government, 1996-2007).

The basic thrust of the Forward Defence doctrine was to contribute to the international operations performed by the United Kingdom, and later the United States, in areas and regions quite distant from the Australian continent.

The Defence of Australia doctrine shifted the focus of Australian security and defence policy to a defensive posture based on the direct defence of the Australian continent and its adjacent sea and air space. This has also entailed a defence force that was supposed to be able to defend Australia on its own, in a self-reliant way.

The current centre-right coalition under Prime Minister Tony Abbott, which gained power after the 2013 elections, might, however, alter Australian policy in a rather substantial way, likely in a return to some form of a Forward Defence policy. A new White Paper, which will present the Abbott government’s defence and security policy, will be published during the autumn of 2015, but its contours are already discernible. In brief, the Abbott policies contain:

- 1) an even stronger alliance with the United States, including an increasing military integration with US forces in all relevant areas, and a firm belief in US extended deterrence capability;
- 2) a certain dismissal of the Defence of Australia doctrine and the concept of self-reliance;

- 3) a closer defence and security policy relationship with Japan, including the possibility of a major purchase of Japanese submarines;
- 4) a view of China as both a potential severe threat and the major trading partner. The Abbott government, however, will most likely consider that the strategic and geopolitical dimensions of this view are more important than the economic dimension;
- 5) a clearly changed view of Russia; that country is now indisputably regarded as an increasing threat, and is considered, along with China to be a “revisionist power”;
- 6) a relation to NATO, through the Enhanced Opportunities Programme (EOP), which it considers to be important, although primarily as an issue of interoperability;
- 7) a goal of increasing the defence budget to 2% of GDP over a ten-year period.

From a Swedish perspective, several of the security and defence policy issues that used to be very different in Sweden and Australia, respectively, are now highly similar. These regard the size and structure of their defence establishments, their development of threat perceptions, the dependence, in military terms, on the United States, and their common membership of NATO’s Enhanced Opportunities Program.

Also, since Australia is a relatively like-minded country in a region of increasing interest for Sweden, from a Swedish perspective it is important to keep track of Australia’s developments in the security and defence fields.

Keywords:

Australia, security policy, defence policy, John Howard, Kevin Rudd, Julia Gillard, USA, Japan, China



# Innehållsförteckning

<b>Förord</b>	<b>9</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>10</b>
<b>2 Syfte, frågeställningar och metod</b>	<b>11</b>
<b>3 Australisk säkerhetspolitik – en bakgrund</b>	<b>12</b>
3.1 Aktörer och strukturer inom den australiska säkerhetspolitiken.....	13
3.2 Den historiska bakgrunden.....	16
3.3 <i>Defence of Australia</i> -doktrinen.....	18
3.4 Howard-regeringen (1996-2007).....	20
3.5 Regeringarna Rudd och Gillard (2007-2013).....	21
<b>4 Abbott-regeringen (2013-)</b>	<b>26</b>
4.1 USA.....	27
4.2 Japan.....	29
4.3 Kina.....	30
4.4 Ryssland.....	31
4.5 NATO och Enhanced Opportunities Programme.....	32
4.6 2015 års vitbok.....	33
<b>5 Slutsatser</b>	<b>36</b>
5.1 Inledning.....	36
5.2 Vilken säkerhets- och försvarspolitisk väg väljer Australien under regeringen Tony Abbott?.....	36
5.3 Vilka hotbilder ligger till grund för denna politik?.....	37
5.4 Vilka säkerhetspolitiska konsekvenser får de australiska säkerhetspolitiska vägvalen?.....	38
5.5 Erfarenheter för Sverige.....	39

<b>Bilaga: Australisk ekonomisk och försvarsekonomisk utveckling</b>	<b>41</b>
A. Australisk ekonomisk utveckling .....	41
B. Australisk statsfinansiell utveckling.....	43
C. Australisk bytesbalans .....	44
D. Australiska militärutgifter.....	46
<b>Referenser</b>	<b>50</b>

## Förord

Det har funnits och finns en livlig diskussion om huruvida Australien är en asiatisk eller europeisk makt. När FOI för ett antal år sedan på uppdrag av Försvarsdepartementet kontinuerligt började följa och studera Australien ur ett utrikes- säkerhets och försvarspolitisk perspektiv blev den geografiska belägenheten avgörande och uppdraget sorterades in under Asienstudierna. Men sanningen är snarare att Australien är lite av varje. Geografiskt avskilt från syd- och ostasien har Australien att planera utifrån ett eget specifikt geostrategiskt läge. Handelsförbindelserna med de stora asiatiska jättarna med Kina i spetsen är avgörande för landets ekonomiska utveckling. De historiska banden till Storbritannien är inte brutna och ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv är Australien snarast en amerikansk makt.

Man kan fråga sig varför Sverige behöver följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i detta land som bokstavligt talat ligger på andra sidan jordklotet? Vi påverkar knappast säkerhetsutvecklingen i varandras närområden på något avgörande sätt. Men det finns mer kopplingar än vad en första anblick gör gällande. I denna studie analyserar Mike Winnerstig den närtida säkerhetspolitiska utvecklingen i Australien, men diskuterar också den bilaterala kopplingen till Sverige. Det handlar inte bara om de svenska turister och studenter som reser till Australien utan om frågor som rör maritim och global säkerhet, med viktiga implikationer för Sverige.

Några personer som har varit särskilt hjälpsamma i rapportarbetet förtjänar att lyftas fram. Ambassadör Pär Ahlberger och hans stab vid ambassaden i Canberra utgjorde ett ovärderligt stöd i samband med rapportförfattarens besök i den australiska huvudstaden i november 2014. Jag vill också särskilt tacka Sveriges förre ambassadör i Canberra, Sven-Olof Pettersson, som mycket förtjänstfullt tjänstgjort som granskare av rapporten.

Stockholm den 22 maj 2015

John Rydqvist

Projektledare

# 1 Inledning

Australien ligger mycket långt bort från Sverige, och trots en likartad västlig samhällskaraktär och kultur har Australien och Sverige länge haft relativt lite gemensamt i ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Ländernas långvariga fokus på södra Stillahavsområdet respektive Östersjön har varit huvudorsaken till detta. Men under det kalla kriget hade både Australien och Sverige ett gemensamt intresse av att bevaka Sovjetunionen, och dessutom spelade Sverige en helt central roll i den australiska anskaffningen av ubåtar av Collins-klass, som utgör landets nuvarande ubåtsflotta.

Idag har Australiens geografiska position i Stillahavsasien och regionens strategiska karaktärsdrag starkt bidragit till att intresset för och behovet av att studera och analysera landets politiska utveckling, dess säkerhetspolitiska ambitioner samt dess försvarspolitiska inriktning ökat. Sverige och Australien har långtgående samarbeten inom en rad områden, inte minst rörande försvarsmateriel och bidrag till internationella militära insatser. Framför allt utgör Australien som Sveriges tredje största handelspartner utanför EU en viktig civil marknad för svenska företag.<sup>1</sup> På senare tid har också Sverige och Australien en tydlig säkerhetspolitisk gemenskap, då bägge länderna 2014 inbjöds till NATO:s *Enhanced Opportunities Program* (EOP), vilket utgör ett s k ”guldkortspartnerskap” för ett litet urval partnerländer till NATO (övriga länder är Finland, Georgien och Jordanien).

Denna studie utgör ett försök att motsvara de analytiska behov och perspektiv som finns i Sverige och bland svenska intressenter i förhållande till Australien. FOI har tidigare i olika projekt studerat frågor rörande detta, och kommer även fortsättningsvis att bevaka australisk säkerhetspolitik inom ramen för Asienprogrammet.<sup>2</sup>

Studien disponeras enligt följande. Efter en kort diskussion av syfte och metodologi görs en bakgrundsteckning av australisk säkerhetspolitik i kapitel 3, med tonvikt på de historiskt viktigaste utvecklingarna samt de senaste regeringarnas säkerhetspolitik. I kapitel 4 analyseras den nuvarande regeringen under premiärminister Tony Abbott och dess säkerhetspolitiska inriktning. I kapitel 5 dras slutsatser avseende de australiska säkerhetspolitiska vägvalen och dess konsekvenser. Dessutom diskuteras detta i ljuset av svenska intressen och förhållanden. Rapporten avslutas med en längre bilaga om australisk ekonomi och försvarsekonomi, författad av Bengt-Göran Bergstrand, FOI.

---

<sup>1</sup> Se Kaan Korkmaz (red.), Mike Winnerstig och Niklas Granholm (2014): *Australien - En säkerhetspolitisk översikt* (Stockholm: FOI), FOI Memo 4853.

<sup>2</sup> Se t ex ibid. samt Mike Winnerstig (2010): *Australisk säkerhetspolitik. Geopolitik och identitetsproblemet i morgondagens Asien* (Stockholm: FOI), FOI-R--2967--SE.

## 2 Syfte, frågeställningar och metod

Det övergripande syftet med denna studie är att söka svara på följande frågeställningar:

- 1) Vilken säkerhets- och försvarspolitisk väg väljer Australien under regeringen Tony Abbott?
- 2) Vilka hotbilder ligger till grund för denna politik?
- 3) Vilka säkerhetspolitiska konsekvenser får de australiska säkerhetspolitiska vägvalen?

Dessa frågor kan inte besvaras nöjaktigt utan att också en bakgrundsteckning görs avseende tidigare australiska regeringars politik. Därutöver kommer också en kortare diskussion att föras om de viktigare australiska aktörerna inom säkerhets- och försvarspolitiken, då dessa inte är allmänt kända i Sverige. I en bilaga görs också en översikt över den australiska ekonomiska och försvarsekonomiska utvecklingen.

Metodologiskt baserar sig studien dels på officiellt material, dels på nyhetsmaterial och akademiska analyser av den förda politiken, samt dels på djupintervjuer med australiska företrädare och akademiker under en studieresa till Sydney och Canberra i oktober-november 2014, samt per telefon och mail från Stockholm under våren 2015. Intervjuer har också genomförts med australiska företrädare i Stockholm under 2014-2015. Samtliga intervjuer har genomförts under *background conditions*, dvs under förutsättning att intervjupersonerna inte namnges i öppen text. Inom ramen för forskningsprojektet är dock samtliga intervjuer dokumenterade.

### 3 Australisk säkerhetspolitik – en bakgrund

Australisk säkerhetspolitik är huvudsakligen geopolitisk till sin natur – men att det är så ligger inte nödvändigtvis i den australiska självbilden. En relativt vanlig uppfattning i Australien är att man är en *middle power* – dvs en medelstor makt.<sup>3</sup> Det är i sak korrekt – Australien ligger inom de flesta mätbara dimensioner på listan över världens 20 viktigaste stater – men begreppet har i den australiska debatten helt andra övertoner. Framför allt associerar politiker och bedömare inom Labor-partiet (*Australian Labor Party* [ALP], Australiens socialdemokratiska parti) en medelstor makt med ett antal specifika karaktäristika, t ex en strävan efter multilateralism, att FN-systemet fungerar och är centralt, och att den internationella politiken är regel- och normstyrd istället för styrd av geo- och realpolitiska faktorer. En medelstor makt är helt enkelt en ”god världsmedborgare” i liberal mening.<sup>4</sup> Detta synsätt förekommer också, i alla fall retoriskt, hos annars realpolitiskt orienterade tjänstemän på det australiska försvarsdepartementet; Australien vill använda sin ”topp 20-makt för världens bästa”.<sup>5</sup>

En annan, men relaterad, form av självsyn är att australiska beslutsfattare i regel agerar i enlighet med teorin om ”liberal institutionalism”, som betonar vikten av multilaterala institutioner och möjligheten att göra världen bättre.<sup>6</sup> Bägge dessa synsätt säger sannolikt mer om självsynen hos de som omfattar dessa utgångspunkter än det faktiska australiska internationella agerandet. Mer adekvata är sannolikt de studier som visar att australiska beslutsfattare ser sig som ”realister” i teoretisk mening, dvs en hållning som betonar stater, militär makt och geopolitiska faktorer.<sup>7</sup> I en studie om australisk strategisk kultur konstateras t ex att den australiska säkerhetspolitiska diskursen är maktbalansorienterad, ser Australien som ett litet eller mellanstort land i en värld dominerad av stor- eller supermakter, och därför lutar på allianslösningar för att balansera yttre hot.<sup>8</sup> Detta understryks också av att även diskussionen kring Australien som en *middle power* ofta handlar just om maktfaktorer – huruvida Australien fortfarande har makten att

<sup>3</sup> Se t ex Andrew Carr (214): “Is Australia a middle power? A systemic impact approach”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68:1.

<sup>4</sup> Se Andrew Carr (2014): Australia as a Middle Power, i Peter J. Dean, Stephan Frühling and Brendan Taylor, *Australia's Defence: Towards a New Era?* (Melbourne: Melbourne University Press).

<sup>5</sup> Intervju, senior tjänsteman, *Department of Defence*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>6</sup> Se t ex Stewart Firth (2011): *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy* (Singapore: Allen & Unwin), s. xii-xiv.

<sup>7</sup> Se t ex Mark Beeson (2013): “The Decline of US Economic Power and Influence: Implications for Australian Foreign Policy”, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 48:2.

<sup>8</sup> Alex Burns & Ben Eltham (2014): “Australia's Strategic Culture: Constraints and Opportunities in Security Policymaking”, *Contemporary Security Policy*, Vo. 35:2, s. 189.

välja själv mellan den strategiska relationen till USA och den ekonomiska bindningen till Kina, eller om s k *bandwagoning*-politik med USA, dvs att följa den amerikanska säkerhetspolitiska linjen, är det enda egentliga valet.<sup>9</sup>

Tydligt är hur som helst att australiska analytiker, debattörer och beslutsfattare inom det utrikespolitiska fältet lägger ner en betydande energi på att definiera Australiens roll, lokalt, regionalt och globalt.<sup>10</sup>

### 3.1 Aktörer och strukturer inom den australiska säkerhetspolitiken

Den australiska konstitutionen är en statsvetenskapligt intressant mix av den brittiska Westminster-traditionen och federala strukturer av amerikansk modell. Detta innebär att det finns stora olikheter mellan det australiska och det svenska politiska beslutsfattandesystemet. Dessa skillnader är stundtals viktiga att notera när det gäller att från ett svenskt perspektiv förstå australisk säkerhetspolitik.

Den australiska regeringsadministrationen fungerar enligt Westminster-modellen, dvs regeringen väljs inte direkt av folket utan indirekt, genom parlamentet. Premiärministern har mycket stor makt över regeringen, även om den fattar beslut kollektivt. Därtill har premiärministerns kansli – särskilt hans eller hennes främsta rådgivare för olika politikområden en betydande makt både över regeringspolitiken i stort och separata politikområden, som t ex utrikes- och säkerhetspolitik. De flesta bedömare är ense om att just premiärministerns och hans närmaste rådgivares makt har ökat påtagligt på bekostnad av övriga ministrar under de senaste decennierna.<sup>11</sup>

En betydande skillnad från det svenska systemet är departementens roll gentemot regeringen. Visserligen är det principiellt ingen större skillnad – det yttersta ansvaret för ett politikområde bär ministern, och departementet är inte en formell maktinnehavare utan en leverantör av stöd och expertis till ministern. Men till skillnad från det svenska regeringskansliet har inte ministern sitt kontor på departementet utan i parlamentet, och den som i praktiken leder departementets verksamhet är *the Secretary* – ungefär motsvarande en svensk opolitisk statssekreterare men med avsevärt större makt, både direkt och indirekt.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Se David Scott: (2013): "Australia as a Middle Power: Ambiguities of Role and Identity", *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, Summer/Fall, s. 112f.

<sup>10</sup> Se Matthew Sussex (2011): "The impotence of being earnest? Avoiding the pitfalls of 'creative middle power diplomacy'", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65:5.

<sup>11</sup> Det följande bygger, där inte annat anges, på Ian Ward & Randal G. Stewart (2006): *Politics One* (South Yarra: Palgrave Macmillan), ss. 230-246.

<sup>12</sup> Det kan tilläggas att även när australiska f d utrikesministrar talar om dessa opolitiska statssekreterare kallar de dem "the head" (dvs chefen) för respektive departement. Se tex Bob Carr (2014): "ANZUS call to arms would fail the pub test", *The Canberra Times*, November 4.

Samtidigt har ministern sedan 1997 rätt att tillsätta och avsätta denna statssekreterare, vilket inte händer ofta men är - när det inträffar - en indikation på politikens makt över byråkratin. Ministern tillsätts och avsätts å sin sida direkt av premiärministern, vilket indikerar var makten egentligen ligger. Ministrarna är dessutom av två sorter; de seniora ministrarna som utgör kabinettet (regeringens inre cirkel) och de juniora ministrarna som ingår i regeringen men inte i kabinettet. De senare är inte med på de normala regeringssammanträdena.

Vad gäller utrikes- och säkerhetspolitiken finns det sedan 2001 en särskild kommitté – *National Security Committee* (NSC) – som sammanträder regelbundet och som har rätt att fatta även mycket långtgående beslut. Normalt består NSC av premiärministern (ordförande), vice premiärministern, utrikes-, försvars-, finans- och justitieministrarna samt ministern för immigration och gränsskydd. Närvarar vid kommitténs möten gör också statssekreterarna för premiärministerns kansli (motsvarande den svenska statsrådsberedningen), premiärministerns säkerhetspolitiska rådgivare, utrikes- och försvarsdepartementen, chefen för den australiska försvarsmakten, chefen för ONA, *Office of National Assessments*. ONA är ett underrättelseorgan för utrikes- och säkerhetspolitiska frågor direkt underställt premiärministern.<sup>13</sup> Oftast närvarar också chefen för *Australian Security Intelligence Organisation* (motsvarar svenska SÄPO) och *Australian Secret Intelligence Service* (motsvarar amerikanska CIA).<sup>14</sup>

Denna kommitté har betydande exekutiv förmåga och rätt att fatta beslut på egen hand, utan att den övriga regeringen måste ge sitt godkännande. Ett exempel på detta är att det var NSC under John Howards ledning som 2007 beslutade om att köpa in 24 stridsflygplan av typen F18 som interimslösning mellan utfasningen av de äldre F111-planen och den tänkta leveransen av de F35-plan som man planerade att köpa in. Detta ledde till en politisk kontrovers i Australien eftersom beslutet ansågs ha tagits på försvarsminister Brendan Nelsons initiativ men helt utan rekommendationer, studier eller andra former av beredning inom vare sig försvarsdepartementet eller den australiska försvarsmakten. Nelson förnekade visserligen att så var fallet men beslutet kom uppenbarligen som en överraskning för försvarsmakten.<sup>15</sup> Med tanke på att inköpet kostade A\$6,6 miljarder (omkring 40 miljarder svenska kronor) blev konsekvenserna för byråkratin och försvarsmakten stora.

---

<sup>13</sup> Se Stewart Firth (2011): *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy* (Singapore: Allen & Unwin), ss. 80f. Till sitt arbetssätt är ONA relativt lik den del av FOI Försvarsanalys som arbetar med forskning och analys för regeringens behov.

<sup>14</sup> Se också Australian National Audit Office (2010-2011): *Audit report No. 29*, appendix 5, <http://anao.gov.au/html/Files/BPG%20HTML/Audit%20Report%20No%2029%202010%2011/6/5/index.html>.

<sup>15</sup> Se senator John Faulkner (2007): *The Defence Management Review and the Super Hornet Decision*, APSNet Policy Forum, August 16, 2007, <http://nautilus.org/apsnet/the-defence-management-review-and-the-super-hornet-decision/>.



Många bedömare menar att detta elitkollektiv är den huvudsakliga källan till australiskt säkerhetspolitiskt beslutsfattande.<sup>16</sup> Läckor från kommitténs möten är enligt uppgift från en tidigare medlem mycket sällsynta.<sup>17</sup> Det är däremot svårare att avgöra vilken aktör inom den samlade säkerhetspolitiska eliten som är den mest inflytelserika. Förutom premiärministern, menar en oberoende bedömare, är de faktiskt mest inflytelserika aktörerna de följande, i fallande ordning:<sup>18</sup>

- 1) Premiärministern
- 2) Försvarsdepartementets statssekreterare (*Secretary*)
- 3) Chefen för försvarsmakten
- 4) Chefen för *Strategic Policy Coordination Group* (en interdepartemental arbetsgrupp för säkerhetspolitiska frågor)
- 5) Den seniore rådgivaren till premiärministern för säkerhetspolitiska frågor
- 6) Koordinatorm för arbetet med ny vitbok om försvars- och säkerhetspolitiken
- 7) Utrikesdepartementets statssekreterare (*Secretary*)
- 8) Försvars- och utrikesministrarna

Att försvars- och utrikesministrarna kommer så långt ner på denna lista kan se mycket egendomligt ut från ett svenskt perspektiv. Men i den australiska kontexten förklaras detta av att de övriga aktörerna står för den professionella sakkunskapen, det institutionella minnet och därmed också mycket av informationsmakten. Det är inte lätt för en minister som ofta kommer direkt från rollen som vanlig parlamentsledamot att skapa egen policy i ljuset av byråkratins främsta och resursstarka aktörer. Vad gäller den nuvarande Abbott-regeringen specifikt betonar flera bedömare att chefen för premiärministerns kansli, Michael Thawley, och den seniore säkerhetspolitiske rådgivaren vid samma kansli, Andrew Shearer, har ett mycket stort inflytande över Abbotts säkerhetspolitiska tänkande.<sup>19</sup> Thawley var Australiens ambassadör i Washington, DC 2000-2005 och ansågs stå nära George W. Bush-administrationen ideologiskt. Shearer beskrivs av kritiker också som en person som ideologiskt står nära den amerikanska neokonservativa

---

<sup>16</sup> Se t ex Stewart Firth (2011): *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy* (op. cit.), s 84f.

<sup>17</sup> Intervju, f d statssekreterare vid Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), Canberra, 4/11 2014.

<sup>18</sup> Intervju, University of New South Wales, Sydney, 31/10 2014.

<sup>19</sup> Intervju, University of New South Wales, Sydney, 31/10 2014, och intervju, senior och pensionerad hög militär befälhavare, Canberra, 3/11 2014.

falangen.<sup>20</sup> I motsats till dessa aktörer anses t ex inte den nye försvarsministern Kevin Andrews ha en stark position; även om han tidigare varit minister i flera omgångar saknar han försvarspolitisk bakgrund, och anses allmänt ha sina huvudmeriter i termer av en stark lojalitet mot premiärminister Abbott.<sup>21</sup>

## 3.2 Den historiska bakgrunden

Övergripande uttryckt har australisk säkerhetspolitik alltid relaterat till tre huvudproblem:

- 1) Diskrepansen mellan landets stora territorium och mycket begränsade befolkning.
- 2) Spänningen mellan den geopolitiska lokaliseringen i södra Stilla Havet och den historiska, kulturella och samhällsliga kopplingen till Västeuropa, särskilt Storbritannien.
- 3) Vikten, givet punkt 1 och 2 ovan, av att ha en stor och mäktig bundsförvant som allierad.<sup>22</sup>

Vad gäller den tredje punkten ovan har den förändrats historiskt, i termer av vilken mäktig allierad Australien förlitat sig på. Däremot har den australiska strävan att söka ett engagemang och en relation till en mäktig bundsförvant inte förändrats; isolationism har aldrig varit aktuellt i Australien.<sup>23</sup>

Som brittisk koloni fram till 1901 var det under många år naturligt för Australien att denna bundsförvant var Storbritannien. Som en följd av detta deltog Australien i bägge världskrigen, utan att självt ha blivit initialt angripet men som en allierad till Storbritannien.<sup>24</sup> Efter Singapores fall 1942 – där brittisk och australisk trupp kapitulerade inför japanska stridskrafter – övergick denna roll successivt till USA. Undertecknandet av ANZUS-fördraget 1951, mellan Australien, Nya Zeeland och USA, bekräftade detta. ANZUS var tillsammans med SEATO (bildat 1954 som en asiatisk motsvarighet till NATO) en del av det amerikanska allianssystemet i

---

<sup>20</sup> Intervju, senior professor, *Australian National University*, 4/11 2014..

<sup>21</sup> Seminarium, svensk militärpolitisk tjänsteman, Stockholm, 21/1 2015. Se också Hugh White (2015): "Defence should not swing on Abbott's whimsy", *Sydney Morning Herald*, February 4.

<sup>22</sup> Se t ex Andrew O'Neil (2011): "Conceptualizing Future Threats to Australia's Security", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 46:1, s. 1.

<sup>23</sup> Alan Gyngell (2014): "Emerging challenges for Australian foreign policy", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68:4, s. 382.

<sup>24</sup> Se t ex Stephan Frühling (2014): Australian Strategy and Strategic Policy, in Peter J. Dean, Stephan Frühling and Brendan Taylor, *Australia's Defence: Towards a New Era?* (Melbourne: Melbourne University Press), s. 186ff.

Asien. SEATO avvecklades dock redan 1977, och ANZUS förändrades 1985 då en tvist uppstod mellan Nya Zeeland och USA avseende kärnvapenbärande fartygs rätt att besöka nyzeeländska hamnar. Nya Zeeland beslöt att inte tillåta det senare vilket gjorde att USA både suspenderade Nya Zeeland från militära aktiviteter inom ANZUS och sina egna försvarsförpliktelser gentemot landet. Australien och USA fortsatte dock som allierade inom ANZUS, och Australien ser fortfarande Nya Zeeland som en formell allierad, även om det uttrycket inte används så ofta. Vanligen definieras relationen till Nya Zeeland som *a close defence relationship*.<sup>25</sup>

Nya Zeelands relation till USA har emellertid förbättrats under senare år; 2009 tilläts landet delta fullt ut i det underrättelsesamarbete som bedrivs mellan de fem länderna inom ”anglosfären” (USA, Kanada, Storbritannien, Australien och Nya Zeeland) och 2012 tilläts nyzeeländska krigsfartyg generellt att besöka amerikanska militärbaser för första gången sedan 1985. Någon förändring av Nya Zeelands inställning vad gäller kärnvapen förefaller dock inte vara aktuell, vilket gör att ANZUS fortfarande är en allians med två bilaterala ben och inte en trilateral sådan.<sup>26</sup>

Den allt starkare kopplingen till USA från 1950-talet och framåt hindrade inte Australien, tillika medlem av det brittiska samväldet, från att även fortsatt stödja Storbritannien i det brittiska imperiets ansträngningar i Asien – bland annat för att stödja Malaysia under Indonesiens s k *Confrontasi*-politik på 1960-talet. När Storbritannien 1967 beslöt sig för att avveckla sina militära styrkor öster om Suez och därmed också sina militära försvarsgarantier till ett antal länder i Asien (bl a Singapore och Malaysia) fortsatte ändå ett betydande militärt samarbete från 1971 i och med ett femnationsförsvarsavtal (*Five Power Defence Arrangement*, FPDA) mellan Australien, Malaysia, Nya Zeeland, Singapore och Storbritannien. Detta avtal förutsätter ”konsultationer” mellan de deltagande staterna i händelse av kris eller krig men inte militära försvarsgarantier åt något håll.<sup>27</sup>

Det australiska försvarskoncept som dominerade under hela efterkrigstiden fram till mitten på 70-talet brukar kallas *Forward defence*, och syftade till att bidra till den amerikanska *containment*-politiken mot Sovjetunionen långt från australiskt

---

<sup>25</sup> Se t e x 2013 års vitbok om försvarspolitik, *Defence White Paper 2013*, [http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP\\_2013\\_web.pdf](http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf).

2011 gjordes en bilateral, gemensam studie över den försvarspolitiska relationen Australien-Nya Zeeland, som tydliggjorde att ANZUS-pakten mm utgör ett alliansförhållande mellan länderna men i vilken ordet ”allians” endast nämndes en gång. Se *Review of the Australia-New Zealand Relationship: Joint Report to Defence Ministers* (2011), <http://www.defence.govt.nz/pdfs/reports-publications/review-australia-nz-joint-report.pdf>.

<sup>26</sup> Se Robert Ayson (2012): “Choosing Ahead of Time? Australia, New Zealand and the US-China Contest in Asia”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.. 34:3 ss. 345ff.

<sup>27</sup> För en historisk översikt över utvecklingen, se Mike Winnerstig (2010): *Australisk säkerhetspolitik* (op. cit.), kap 4.

territorium.<sup>28</sup> Men Vietnamkrigsepoken blev en vattendelare för australisk försvarspolitik. Som trogen allierad till USA och som en konsekvens av *Forward defence*-doktrinen deltog Australien i Vietnamkriget, vilket var mycket impopulärt i den allmänna opinionen. 1969 höll den amerikanske presidenten Richard Nixon ett tal på Guam som bl a klargjorde att USA förväntade sig att dess allierade gjorde betydande ansträngningar för att försvara sig själva. Detta var en ny inställning från amerikansk sida och det tog tid innan de fulla effekterna kunde upptäckas i det australiska sammanhanget.<sup>29</sup>

### 3.3 *Defence of Australia*-doktrinen

Nixons Guam-tal och de inrikespolitiska problem som uppstått genom det australiska deltagandet i Vietnamkriget genererade sammantaget krav på en helt ny australisk försvarsdoktrin. 1985 gav den dåvarande försvarsministern, Kim Beazley (Labor), i uppdrag till en extern konsult, Paul Dibb – som tidigare arbetat på det australiska försvarsdepartementet och som sedan blev professor vid Australian National University i Canberra – att genomföra en studie av möjliga nya försvarsdoktriner. Studien (*The Dibb Review*) publicerades 1986 och låg till grund för den vitbok om försvarspolitik som gavs ut 1987. Vitboken hade titeln *Defence of Australia* och det var också detta som blev namnet på den nya doktrinen, ofta förkortat DoA. Det centrala budskapet i bägge dessa texter var att Australien är ett land och en kontinent som går att försvara, och att om vissa prioriteringar görs så kan Australien som land också försvara sig själv. Under alla omständigheter är det det egna territoriet och det geopolitiska närområdet som ska stå i centrum för australisk säkerhetspolitik, inte deltagande i internationella operationer långt från australiska gränser.<sup>30</sup>

Det har i efterhand framkommit att Indonesien var en av de största hotbilderna i de hemliga bilagorna till Dibb-rapporten och 1987 års vitbok. Att bemöta en indonesisk attack mot australiskt territorium, samt att stödja andra grannländer mot en sådan attack, blev därför en dimensionerande uppgift för den australiska försvarsmakten och den australiska försvarsindustrin under många år.<sup>31</sup>

Problemet med 1987 års vitbok var emellertid att den förutsatte en ekonomisk utveckling och en därav följande ekonomisk satsning på försvarsmakten som inte

---

<sup>28</sup> Se t ex Paul Dibb (2014): *Defence Policymaking*, i Peter J. Dean, Stephan Frühling and Brendan Taylor, *Australia's Defence: Towards a New Era?* (op. cit.), s. 167.

<sup>29</sup> För en historisk översikt över utvecklingen, se Mike Winnerstig (2010): *Australisk säkerhetspolitik* (op. cit.), kap 4.

<sup>30</sup> Se Paul Dibb (2014): *Defence Policymaking*, i Peter J. Dean, Stephan Frühling and Brendan Taylor, *Australia's Defence: Towards a New Era?* (op. cit.), s. 168ff.

<sup>31</sup> Se Stephan Frühling (2014): "Australian defence policy and the concept of self-reliance", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 68:5, s. 535f, 539f.

realiserades.<sup>32</sup> Men det går att hävda att själva doktrinen – att Australien skulle ha en egen försvarsförmåga tillräckligt stark för att försvara det egna, vidsträckta territoriet – låg till grund för australiskt säkerhetspolitiskt tänkande ända fram till Howard-regeringens engagemang i USA:s internationella operationer från 2001 och framåt. I analytikers ögon blev DoA-doktrinen ”the law of the land; the primary strategic orientation; no alternatives received any serious consideration.”<sup>33</sup>

Doktrinen kom också att relativt starkt associeras med Labor-partiet, det australiska socialdemokratiska partiet.<sup>34</sup> Inte minst har den setts som ett sätt för Labor-partiet att komma över sina egna interna problem under debatterna på 1970- och 1980-talet; genom att lyfta upp självtillräckligheten som doktrin minskade nödvändigheten av att öppna redovisa det egentliga beroendet av USA, vilket var problematiskt inom Labor under denna period.<sup>35</sup>

Strategisk självtillräcklighet – *self-reliance* – var emellertid inte något nytt. Det hade förekommit i flera tidigare regeringars, även konservativa sådana, försvarsvitböcker från 70-talets början och framåt. Bland annat konstaterade den konservativa regeringen under Malcolm Fraser redan 1976 att det låg i den australiska skyldigheten att inte räkna på amerikansk hjälp under alla omständigheter, och att man istället måste kunna både försvara eget territorium och bidra till stabiliteten i närområdet på egen hand.<sup>36</sup> Generellt sett hänger både *Defence of Australia*-doktrinen och den mer allmänna frågan om strategisk självtillräcklighet ihop med synen på alliansen med USA, särskilt frågan om alliansens trovärdighet i ett kris- eller krigsläge. Denna fråga är, vilket ju gäller även globalt, mycket omdiskuterad i Australien. Efter George W. Bush-administrationens invasion av Irak 2003 har en hel del kritik mot Australiens påtagliga beroende av USA i säkerhetspolitiskt hänseende artikulats, särskilt från Labor-partiets företrädare.<sup>37</sup> Den mest uppenbara resten av Labor-partiets anti-amerikanism försvann emellertid med Mark Lathams korta tid som partiledare (2003-2005). Vare sig Rudd eller Gillard ägnade sig som Labor-ledare och

<sup>32</sup> Se Paul Dibb (2014): *Defence Policymaking*, i Peter J. Dean, Stephan Frühling and Brendan Taylor, *Australia's Defence: Towards a New Era?* (op. cit.), s. 171.

<sup>33</sup> Jeffrey S. Lantis & Andrew A. Charlton (2011): “Continuity or Change? The Strategic Culture of Australia”, *Comparative Strategy*, Vol. 30, s. 299.

<sup>34</sup> Se Stephan Frühling ((2014): “Australian defence policy and the concept of self-reliance”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 68:5, s. 534.

<sup>35</sup> Se Dan Fortune (2014): “Self-reliance: an outdated and unaffordable concept for the ADF”, *Australian Defence Force Journal*, Issue No. 193, s. 11.

<sup>36</sup> Se Stephan Frühling ((2014): “Australian defence policy and the concept of self-reliance”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 68:5, s. 535.

<sup>37</sup> Man kan i detta sammanhang t ex notera att just den gamle konservative premiärministern Malcolm Fraser i nutid blivit en av dem som mest kritiskt granskat den australisk-amerikanska alliansen och i praktiken gett råd om dess avveckling. Se Malcolm Fraser (2014): *Dangerous Allies* (Carlton: Melbourne University Press).

premiärministrar i något avseende åt anti-amerikanism, vilket förstärkte och fortfarande förstärker den australisk-amerikanska alliansen.<sup>38</sup>

Samtidigt har DoA-doktrinen i allt högre grad kommit att kritiserats, inte minst från militärt håll; dels förutsätter den en mycket stor ekonomisk satsning, som egentligen aldrig realiserats, dels är den enligt kritikerna politiskt omöjlig, eftersom Australiens allians med USA ändå är den styrande faktorn för australisk säkerhetspolitik. Dessutom har doktrinen inneburit att särskilt den australiska armén – huvudsakligen strukturerad för mindre operationer i Australien och de omkringliggande ö-staterna – under 1990- och 2000-talet sändes ut för att delta i stora landkrigsoperationer långt borta från Australien (dvs främst Mellanöstern och Afghanistan). Detta ledde till stora problem för armén och dess ledning.<sup>39</sup>

### 3.4 Howard-regeringen (1996-2007)

Under John Howards relativt långa tid som konservativ premiärminister (1996-2007) tydliggjordes den starka västliga delen av den australiska identiteten, samtidigt som försvarsbudgeten höjdes mycket påtagligt och en ökad militär integration med USA genomfördes. Initialt fick man hantera en del internationella kriser inom ramen för *Defence of Australia*-konceptet, t ex när USA föredrog att ha en relativt tillbakadragen roll i Östtimor-operationen 1999. Howard-regeringen valde dock att tolka detta offensivt, dvs att det i konceptet ingick att Australien vid behov skulle kunna leda operationer i eget närområde.<sup>40</sup>

Howards politik innebar emellertid också att Australien deltog i samtliga militära operationer som USA genomförde under perioden, inte minst invasionen av Irak 2003. Detta låg i sig i linje med en gammal tradition; Australien har deltagit i USA:s alla större militära operationer sedan andra världskriget. Strategiskt förflyttades intresset under Howard från ett mångårigt fokus på Indonesien – vars inrikespolitiska situation stabiliserats och demokratiserats – till andra konfliktområden avsevärt längre bort från Australien.

Den australiska försvarsmakten organiserades under denna tid i riktning mot att både doktrinärt och materielmässigt kunna möta även krav på expeditionär krigföringsförmåga och militär integration med USA. Detta lyckades så väl att Australien klev fram som en viktig global allierad till USA, på närmast brittisk nivå. Sammantaget kan Howards politik ses som ett klart avsteg från *Defence of*

<sup>38</sup> Se Alan Bloomfield & Kim Richard Nossal (2010): End of an Era? Anti-Americanism in the Australian Labor Party, *American Journal of Politics and History*, Vol. 56:4.

<sup>39</sup> Dan Fortune (2014): "Self-reliance: an outdated and unaffordable concept for the ADF", *Australian Defence Force Journal*, Issue No. 193

<sup>40</sup> Stephan Frühling ((2014): "Australian defence policy and the concept of self-reliance", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 68:5, s. 536 och Mike Winnerstig (2002) *INTERFET. International Force East Timor - Tillfällig framgång eller framtida modell för humanitära militära interventioner?* (Stockholm: FOI), FOI-R--0404-SE.

*Australia*-doktrinen. Howard-regeringen strävade visserligen också efter strategisk självtillräcklighet (*self-reliance*) men huvudsakligen som ett sätt att bli en ännu starkare partner till USA, inte att ersätta alliansen med egen förmåga.<sup>41</sup>

### 3.5 Regeringarna Rudd och Gillard (2007-2013)

Howard förlorade regeringsmakten i valet 2007. Segraren, Labor-ledaren Kevin Rudd, gick till val på att delvis ominrikta den australiska säkerhetspolitiken, i alla fall den del som varit Howards största inrikespolitiska problem: deltagandet i USA:s invasion av Irak. I denna omsvängning låg också i viss mån en oro för USA:s framtida ställning i Asien.

I den vitbok om säkerhets- och försvarspolitik som Rudd-regeringen publicerade sommaren 2009 var grundsynen klart geopolitisk, med en flerdimensionell bild särskilt av USA:s roll i Stillahavsregionen. Å ena sidan framhövdes vikten av den australisk-amerikanska alliansen, å andra sidan noterades den stora risken för att USA:s relativa maktposition i regionen kommer att undermineras av främst Kinas växande maktställning. De åtgärder som förespråkades i vitboken var därför en mycket omfattande australisk militär upprustning, särskilt på den marina sidan, vilken på lång sikt (minst 20 år) avsågs leda till att Australiens egen försvarsförmåga mot ett framväxande hot i regionen blir betryggande, oavsett USA:s förmåga att hjälpa sin australiska allierade. Ekonomiskt förutskickade också vitboken att mycket stora resurser skulle satsas på försvarsmakten.<sup>42</sup>

Försvarspolitiskt innebar detta att *Defence of Australia*-doktrinen, nu åter sattes i fokus.<sup>43</sup> Visserligen menade man att detta inte omöjliggör expeditionär krigföringsförmåga med hänvisning till de föreslagna marina kapaciteterna, men det var uppenbart att det dimensionerande konfliktscenariot för det australiska försvarets nya inriktning, är det som omfattar en traditionell mellanstatlig väpnad konflikt. Att andra konflikttyper, som inomstatliga krig och sönderfallande staters konsekvenser för grannstaterna, troligen är mer sannolika noterades av den australiska regeringen, som dock prioriterade landets förmåga att försvara sig självt mot ett större, konventionellt militärt angrepp. Detta synsätt genererade en hel del kritik mot regeringen och vitboken, även från konservativt håll, eftersom den enda stat som skulle kunna genomföra ett sådant större angrepp mot Australien är Kina, landets största handelspartner. Det väckte dessutom viss internationell förvåning att Rudd-regeringens vitbok var så starkt – om än indirekt – inriktad på ett framtida hot från Kina, eftersom den mandarintalande Rudd själv vid sitt

<sup>41</sup> Se Stephan Frühling (2014): "Australian defence policy and the concept of self-reliance", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 68:5, s. 536.

<sup>42</sup> Se Mike Winnerstig (2010): *Australisk säkerhetspolitik. Geopolitik och identitetsproblem i morgondagens Asien* (Stockholm: FOI), FOI-R--2967--SE.

<sup>43</sup> Se 3.2 ovan.

tillträde ansågs som en Kinaorienterad politiker. Kritik mot vitbokens innehåll i detta avseende kom från både inrikespolitiska motståndare till Rudd och från kinesiska företrädare, även om den kinesiska regeringen under 2009 föreföll mer irriterad över att ett kinesiskt bolag inte fick förvärva en del av den stora australiska gruvkoncernen Rio Tinto.<sup>44</sup>

Det dröjde emellertid inte länge innan inrikespolitiska, främst ekonomiska, faktorer underminerade hela den strävan som 2009 års vitbok indikerade. Den senare var mycket tunn när det gällde den ekonomiska basen för upprustningen – endast en och en halv sida av närmare 150 ägnades åt ekonomin som inte problematiserades i någon högre utsträckning. I inledande utkast hade över 25 sidor ägnats åt finansierings- och ekonomiska frågor men av politiska skäl hade detta skurits ner högst väsentligt.<sup>45</sup> Australien hade från 2008 successivt blivit allt mer påverkat av den globala finanskrisen, statsfinanserna påverkades negativt och de tämligen optimistiska prognoser för försvarsbudgetens utveckling som ställts i Rudds vitbok fick justeras ner. Oklarheterna avseende ekonomin bidrog starkt till att 2009 års vitbok efter en tid förklarades som misslyckad.<sup>46</sup>

Utrikespolitiskt baserades Rudd-regeringen på tre ”pelare”: alliansen med USA, betoning av de globala multilaterala strukturerna (främst FN och den internationella rätten) och ett ökat engagemang i Asien. Rudd menade emellertid att de två senare av dessa – bägge gamla favoriter inom Labor-partiet – måste hanteras realistiskt, dvs inte blåögt och idealistiskt, och att även om engagemanget i Asien och gentemot Kina skulle vara uppriktigt så var det potentiella hotet från Kina ändå det främsta ur strategisk synvinkel.<sup>47</sup> Ett utrikespolitiskt initiativ han tog under sin tid vid makten, kallat *Asia Pacific Community* (APC), framstod vid lanseringen som ett sätt att stärka multilateralismen regionalt, men det verkliga motivet visade sig senare vara att initiativet skulle användas som ett sätt för Rudd-regeringen att mota kinesiskt inflytande i regionen.<sup>48</sup>

Kevin Rudd förlorade 2010 posten som partiledare och premiärminister till Julia Gillard, som tog över ledarskapet för Labor-partiet genom en intern omvälvning. Hon vann knappt de federala valen samma år, och styrde sedan Australien genom en minoritetsregering baserad på stöd från det australiska miljöpartiet.

Säkerhetspolitiskt medförde inte Gillard-regeringen något väsentligt avbrott mot Rudd-linjen, bortsett från att stora neddragningar av försvarsbudgeten gjordes –

<sup>44</sup> Se Czesław Tubilewicz (2010): “The 2009 Defence White Paper and the Rudd Government’s Response to China’s Rise”, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 45:1, March.

<sup>45</sup> Intervju, *Department of Defence*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>46</sup> Se Andrew Carr (2014): Australia as a Middle Power, i Peter J. Dean, Stephan Frühling and Brendan Taylor, *Australia’s Defence: Towards a New Era?* (op. cit.), s. 47.

<sup>47</sup> Se Matthew Sussex (2011): The impotence of being earnest? Avoiding the pitfalls of ‘creative middle power diplomacy’, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65:5, s. 548.

<sup>48</sup> Se Mark Beeson, Mills Soko & Wang Yong (2011): “The new resource politics: can Australia and South Africa accommodate China?”, *International Affairs*, Vol. 87:6, s. 1375f.



främst på grund av det ekonomiska krisläget. I ett försök att anknyta till tidigare Labor-regeringars (särskilt Keating-regeringen på 90-talet) ansträngningar att närma sig Asien publicerades 2012 en vitbok kallad *Australia in the Asian Century*.<sup>49</sup> Denna publikation var inte en säkerhetspolitisk vitbok utan mer en katalog över olika sätt för Australien och australierna att relatera till Asien i kulturella och ekonomiska dimensioner. Vitboken fick ett mycket blandat mottagande. Flera bedömare berömde huvudinriktningen men kritiserade också regeringen för att inte ha en ekonomisk plan för att stödja de i sig riktiga intentionerna, och för att inte ha beaktat alla de strategiska och militärpolitiska problem som finns i Asien.<sup>50</sup> I och med Gillard-regeringens fall i slutet av juni 2013 upphörde de flesta referenser till denna vitbok, som av bedömare inom administrationen ansågs mångordig och ”fluffig”.<sup>51</sup>

I Gillard-regeringens reguljära säkerhets- och försvarspolitiska vitbok från maj 2013 underströks tydligt *Defence of Australia*-doktrinens primat, och som nästa primära mål angavs att säkra stabiliteten i det australiska närområdet. Därutöver beskrevs i avsevärt mer allmänna termer att Australien också har intressen i den bredare ”indo-pacifiska” regionen och av en fredlig, regelstyrd internationell ordning.<sup>52</sup> Denna inriktning mot närområdet och dess säkerhetsproblem, snarare än ett brett deltagande i avlägsna konflikter av *nation building*-karaktär, gör inte Australien unikt utan är en trend som gäller såväl amerikansk som europeisk (inklusive svensk) säkerhetspolitik i dagsläget.

I den allmänna debatten noterades emellertid att vitboken omfattade mer diplomatiska skrivningar avseende Kina, som utmålades som en stark och växande strategisk aktör men också som en partner med vilken konflikter inte alls var förutbestämda. Att den framtida relationen mellan Kina och USA sågs som central för australisk säkerhet var dock uppenbart och inget som skiljde 2013 års vitbok från dess motsvarighet fyra år tidigare. Därutöver ansågs också vitbokens skrivningar om det ”indo-pacifiska området” innebära att Australien nu tydligare än tidigare tar ett bredare geopolitiskt grepp om sin situation, även om de fulla konsekvenserna av detta – t ex den långlivade motsättningen mellan Kina och Indien – inte fullt ut redovisades.

Inhemsk kritiker som professor Hugh White vid *Australian National University* i Canberra har också pekat på den specifika australiska problematiken avseende rivaliteten mellan USA och Kina. White menar att även om man kan önska att denna rivalitet hanteras fredligt, inte minst i ljuset av ländernas stora ekonomiska

<sup>49</sup> Australian Government (2012): *Australia in the Asian Century* (Canberra), <http://www.corrs.com.au/assets/thinking/downloads/Australia-in-Asian-Century-Issues-Paper.pdf>

<sup>50</sup> Se t ex Rory Medcalf (2012): “Australia’s Place in the ‘Asian Century’”, *The Diplomat*, Nov. 4, <http://thediplomat.com/2012/11/australias-place-in-the-asian-century/?allpages=yes>.

<sup>51</sup> Intervjuuppgifter, *Department of Defence*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>52</sup> Se Commonwealth of Australia (2013): *2013 Defence White Paper* (Canberra: Department of Defence).

ömsesidiga beroende av varandra, är det inte självklart att konflikter dem emellan kan undvikas.<sup>53</sup> Om konflikter uppstår skulle Australien hamna i ett mycket besvärligt dilemma, då USA är landets säkerhetspolitiska garant och Kina dess största handelspartner. Australiens säkerhetspolitiska kurs går i mångt och mycket ut på att inte tvingas att göra det valet. Många bedömare drar dock slutsatsen att Australien redan gjort sitt val; Gillard-regeringen tydliggjorde klart att alliansen med USA skulle fortsätta i evärdlig tid ("all the years to come") och att Australien med detta klargjort att den strategiska relationen till USA var avsevärt viktigare än den ekonomiskt lukrativa relationen till Kina.<sup>54</sup> Det har också noterats att även om viss ackommodering gentemot Kina genomförts under Rudd/Gillard-epoken – inte minst på grund av det stora ekonomiska beroende som Australien numera har till landet – så har australiska beslutsfattare även inom den ekonomiska sektorn satt mycket tydliga gränser för kinesiskt ekonomiskt inflytande i Australien, särskilt inom gruvsektorn. Några tecken på att ekonomisk ackommodering skulle ge ett momentum för en strategisk ominriktning från USA till Kina finns inte heller, enligt samma analytiker.<sup>55</sup>

Andra analytiker hävdar dock att det finns nyanser i detta, där särskilt Gillard-regeringen inte var beredd att ställa sig bakom en amerikansk *containment*-politik gentemot Kina och inte heller engagera sig militärt i nordöstra Asien.<sup>56</sup> Det finns också enstaka bedömare som menar att Australien de facto ägnar sig åt en ackommodationspolitik gentemot Kina och att t ex Rudd-regeringens ibland hårda linje mot Kina mest var fråga om tillfälligheter eller olycksfall i arbetet.<sup>57</sup>

Samtidigt riktades andra former av kritik mot 2013 års vitbok, då den visserligen betonade den strategiska självtillräckligheten och den australiska förmågan att ensam försvara landet, men samtidigt inte pekade på något existentiellt hot i närområdet – särskilt inte Indonesien – och inte heller definierade några särskilda centrala australiska intressen värda att försvara. I kombination med den amerikanska "ombalanseringen" till Asien, vilken innebär en allt större säkerhets- och försvarspolitisk integration med USA – inklusive en inroterande amerikansk marinkårsstyrka baserad i Darwin – menade vissa kritiker att invanda begrepp som

---

<sup>53</sup> Se Hugh White (2010): "Power Shift: Australia's Future between Washington and Beijing", *Quarterly Essay*, Issue 39, Hugh White (2011): "Power Shift: rethinking Australia's place in the Asian century", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 1, February, och Hugh White (2012): *The China Choice: Why America Should Share Power* (Collingwood: Black, Inc).

<sup>54</sup> Nick Bisley (2013): "An ally for all the years to come: why Australia is not a conflicted US ally", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 67:4.

<sup>55</sup> Se t ex James Manicom and Andrew O'Neil (2010): "Accommodation, realignment or business as usual? Australia's response to a rising China", *The Pacific Review*, Vol. 23:1, March.

<sup>56</sup> Se Benjamin Schreer and Sheryn Lee (2012): "The Willing Ally? Australian Strategic Policy in a Contested Asia", *RUSI Journal*, Vol. 157:5, October/November.

<sup>57</sup> Se Baogang He (2012): "Politics of Accommodation of the Rise of China: the Case of Australia", *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, January, s. 69f.

*self-reliance* och *Defence of Australia* håller på att tappa sin mening. Australien går snarare mot en allt större grad av integration med USA och andra partners.<sup>58</sup>

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att australisk försvars- och säkerhetspolitik efter det kalla kriget både förändrats och bibehållit viss kontinuitet. Centrala faktorer har varit Australiens geopolitiska lokalisering och dess relation till USA - som strategisk partner och viktigaste allierad - samt till Kina, den största handelspartnern.

---

<sup>58</sup> Se Stephan Frühling (2014): "Australian defence policy and the concept of self-reliance (op. cit.), s. 544.

## 4 Abbott-regeringen (2013-)

I ljuset av Labor-partiets allt sämre opinionssiffror genomfördes ännu en intern omvälvning några månader innan valet 2013. Den tidigare premiärministern Kevin Rudd detroniserade då Julia Gillard, som avgick som premiärminister och partiledare. Rudds korta tid som premiärminister under 2013 hjälpte dock inte partiet. Vid de federala valen i september samma år vann det konservativa partiet (*Liberal Party of Australia*) under Tony Abbott en övertygande seger, och bildade en koalitionsregering tillsammans med landsbygdspartiet *National Party of Australia*, ofta kallat Nationals.

Som premiärminister har den brittiskfödde katoliken Tony Abbott ännu inte producerat några större säkerhetspolitiska linjedokument, om man bortser från den kortare pamflett som koalitionen gav ut inför valet 2013.<sup>59</sup> Den sistnämnda var relativt ytligt hållen och publicerades i opposition. Merparten av analysen nedan bygger på intervjuer genomförda i Sydney och Canberra under hösten 2014.<sup>60</sup>

Det anses allmänt att han kommer att lägga större vikt vid de regionala och bilaterala samarbetsmiljöerna än de globala, FN-orienterade. Inte minst har Abbott-regeringen gjort klart att den australiska utrikes- och säkerhetspolitiken ska främja landets ekonomiska utveckling och övriga nationella intressen, snarare än att i första hand bidra till andra mer eller mindre avlägsna länders välgång.<sup>61</sup>

Abbott har under 2014-15 emellertid drabbats av betydande ledarskapsproblem inom sitt eget parti, och det är oklart hur länge han kommer att sitta kvar som premiärminister.<sup>62</sup> Sannolikt kommer emellertid koalitionsregeringen att sitta kvar till de allmänna valen under hösten 2016.<sup>63</sup>

De centrala faktorerna som en konservativ regering under alla omständigheter kommer att hantera, oavsett vem som är premiärminister, är relationerna till USA, Kina, och Japan samt Ryssland. Därtill kommer det djupare samarbetet med NATO samt den vidare utveckling av australisk säkerhetspolitik som kommer att

---

<sup>59</sup> Se *The Coalition's Policy for a Stronger Defence*, September, 2013, [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/partypol/2701210/upload\\_binary/2701210.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22library/partypol/2701210%22](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/partypol/2701210/upload_binary/2701210.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22library/partypol/2701210%22).

<sup>60</sup> De s k *Statement to Parliament on National Security* som Abbott redovisade i september 2014 och februari 2015 handlar t ex nästan enbart om terrorism och situationen i Mellanöstern. Se <https://www.pm.gov.au/media/2014-09-22/statement-parliament-national-security> samt <http://www.pm.gov.au/media/2015-02-23/national-security-statement-canberra>.

<sup>61</sup> Personlig kommunikation med Sveriges dåvarande ambassadör i Canberra, Sven-Olof Petersson, i oktober 2013.

<sup>62</sup> Se t ex Mark Kenny & James Massola (2015): "Tony Abbott's leadership facing renewed questions with Malcolm Turnbull breaking ranks", *Sydney Morning Herald*, 26 februari, <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/tony-abbotts-leadership-facing-renewed-questions-with-malcolm-turnbull-breaking-ranks-20150225-13osve.html>.

<sup>63</sup> Maildiskussion med australiska analytiker, 6 mars 2015.

genomförs inom ramen för arbetet med 2015 års vitbok. I det följande ges en bild av vad ett antal kvalificerade aktörer i Australien – både regeringstjänstemän och oberoende analytiker – anser om Abbott-regeringens politik på dessa områden.

På senare tid har även Indien och det s k indo-pacifiska området uppmärksammas som en viktig dimension av den australiska säkerhetspolitiken.<sup>64</sup> Denna dimension är emellertid fortfarande relativt outvecklad och utelämnas därför i det följande.<sup>65</sup>

## 4.1 USA

Förutom den traditionella militära alliansen med USA fortsätter de s k AUSMIN-samtalen (*Australia-United States Ministerial Consultations*) att vara mycket viktiga för den bilaterala relationen; de äger oftast rum varje år och omfattar i regel både utrikes- och försvarsministrarna från respektive lands regering.<sup>66</sup>

De flesta bedömare förefaller att vara överens om att Abbotts regering kommer att fortsätta den traditionella, mycket USA-vänliga linjen. Det innebär ett aktivt stöd till den amerikanska s k ombalanseringen till Asien, som presenterades av president Barack Obama vid hans besök i Canberra i november 2011.<sup>67</sup> Genom rotationer av amerikanska marinkårsheter i Darwin i norra Australien ska man bidra till regional kapacitetsuppbyggnad, vilket också inkluderar tillfällig basering av fartyg vid en marin anläggning utanför Perth i västra Australien. Därmed har Australien säkrat ett amerikanskt engagemang i hela det ”indo-pacifiska” området. I skrivande stund är omkring 1200 marinkårssoldater (av planerade 2500) baserade i Darwin. Australien deltar också i de förhandlingar som inletts rörande *Trans-Pacific Partnership* (TPP), syftande till ett frihandelsavtal för Stillhavsregionen.

Från diplomatiskt håll i Canberra menar man att president Obamas eget engagemang för en ombalansering är mycket starkt, även om hans utrikesminister John Kerry inte antas ha samma fokus på denna som hans företrädare Hillary Clinton hade. Delvis beror detta på omvärldsutvecklingen, främst Mellanöstern och Ukrainakonflikten, men i stort sett uppfattar och välkomnar alla länder i det indo-pacifiska området – med undantag för Kina – det förstärkta amerikanska

---

<sup>64</sup> Se t ex Rory Medcalf (2014): “In defence of the Indo-Pacific: Australia’s new strategic map”, *Australian Journal of International Affairs* Vol. 68:4.

<sup>65</sup> Frågan är dock under uppseglade och värd att bevaka. Se t ex Barthelemy Courmont & Colin Geraghty (2013): ”India and Australia: An Emerging Partnership in the Indian Ocean”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vo. 25:2, June.

<sup>66</sup> Se t ex Nick Perry (2014): ”Defence the name of the game at AUSMIN”, *Australian Associated Press*

10 August 2014, <http://ussc.edu.au/news-room/Defence-the-name-of-the-game-at-AUSMIN>.

<sup>67</sup> Se *Remarks By President Obama to the Australian Parliament*, Canberra, 17 november 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>

engagemanget i regionen. Samtidigt noteras att ombalanseringen ur ett militärt perspektiv ännu är mycket begränsad.<sup>68</sup>

Många australiska bedömare ser Abbott-regeringens politik som en tydlig förlängning av den amerikanska StillaHavspolitiken, som har Kina som strategiskt fokus. Förhoppningen är att USA ska se Australien som en allt viktigare allierad – tillsammans med Japan – inom ramen för den amerikanska Kinapolitiken.<sup>69</sup>

Andra ser stora faror med detta. Abbott har, menar man, accepterat den amerikanska idén om att det skulle kunna gå att föra en *containment*-politik gentemot Kina och att Australien bör vara en viktig del av detta. Enligt denna syn är Australien endast ett geopolitiskt redskap för USA, och den amerikanska ledningen – även under president Obama – ger tydliga signaler om att Australien inte ska binda sig ekonomiskt till Kina. Australiska beslutsfattare är och förblir, enligt denna kritiska syn, endast underleverantörer till beslutsfattarna i Washington.<sup>70</sup>

Den senare, kritiska synen förefaller dock vara i tydlig minoritetsställning. Flertalet respondenter i Canberra ger vid handen att Australien snarare förstärker och fördjupar sin allians med USA.<sup>71</sup> Här ingår också en fördjupning av samarbetet på underrättelseområdet, där den gemensamma signalspaningsbasen mm vid Pine Gap i centrala Australien är en lika viktig som kontroversiell symbol.<sup>72</sup>

I detta ingår också en insikt om att USA aktivt stödjer ett närmare australiskt samarbete mellan andra amerikanska allierade eller partners i regionen, som Filippinerna, Indonesien och även Vietnam.<sup>73</sup> Denna syn delas också av vissa kritiska röster, som hävdar att USA trots mycket dåliga odds bestämt sig för att försöka behålla sin tidigare hegemoni i StillaHavsområdet – i tron att Kina accepterar detta även på sikt. Australiska beslutsfattare, särskilt Abbott-regeringen, har okritiskt svält denna bild och kommer inte att ändra uppfattning. Detta, menar samma bedömare, är en enorm risktagning; president Obamas Canberra-tal 2011 var mycket antikinesiskt och det finns inget som talar för att Kina i längden kommer att acceptera amerikansk hegemoni någonstans i sitt närområde.<sup>74</sup>

---

<sup>68</sup> Intervju, f d statssekreterare vid *Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT), Canberra, 4/11 2014.

<sup>69</sup> Intervju, forskare, *University of New South Wales*, Sydney, 31/10 2014.

<sup>70</sup> Intervju, senior och pensionerad hög militär befälhavare, Canberra, 3/11 2014.

<sup>71</sup> Rundabordssamtal, *Australian Strategic Policy Institute*, Canberra, 4/11 2014.

<sup>72</sup> Se t ex Dylan Welch (2014): "Top intelligence analyst slams Pine Gap's role in American drone strikes", *ABC News*, <http://www.abc.net.au/7.30/content/2014/s4066678.htm>.

<sup>73</sup> Intervju, f d statssekreterare vid *Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT), Canberra, 4/11 2014.

<sup>74</sup> Intervju, senior professor, *Australian National University*, 4/11 2014.

## 4.2 Japan

Abbott har betonat de bilaterala relationerna till Japan, och kallat Japan ”Australiens bästa vän i Asien”.<sup>75</sup> Den likaledes konservative japanske premiärministern Abe har svarat på detta i positiv anda. Bedömare anser att Abbott hittills tagit mycket lätt på att detta närmande till Japan negativt kan påverka Australiens relationer till Kina och Sydkorea, som har gamla problem i relationen till Japan. Denna utveckling bör ses i ljuset av Kinas mer offensiva utrikespolitik från 2010 som skapat oro och lett till en rad motreaktioner i flera länder i regionen. Företrädare för utrikesdepartementet har noterat att Abe-regeringen i Japan nu håller på att ändra den japanska lagstiftningen så att ett större försvarspolitiskt engagemang med t ex Australien kan bli möjligt.<sup>76</sup>

Andra menar att Abbott-regeringens ansats avseende att införskaffa japanska ubåtar för det stora australiska ubåtsprojektet vore ett avgörande steg för den australiska geopolitiken.<sup>77</sup> Det skulle lösa både ubåtsprojektet som sådant och vara en försegling av en informell allians med Japan.<sup>78</sup> Relationen till Japan beskrivs av seniora diplomatiska bedömare som den näst viktigaste försvarspolitiska relationen för Australien, något som Abbott-regeringen ofta understryker.<sup>79</sup> Generellt anses Abbott hittills ha fört en framgångsrik politik gentemot både Japan och Indien.<sup>80</sup>

Samtidigt finns kritiska röster som hävdar att både den japanska och den australiska politiken uteslutande är en konsekvens av vad som redan beslutats i Washington, DC.<sup>81</sup> Den japanska ubåtsindustrin är en stor faktor bakom politiken, menar en annan kritiker, och hävdar att politiken innebär ett mycket stort risktagande; om Kina uppfattar ett köp av japanska ubåtar som fientligt kommer Australien att betraktas som en fiende av Kina – vilket är höggradigt farligt för Australien. Slutsatsen är således att ett köp av japanska ubåtar vore ett storskaligt strategiskt misstag.<sup>82</sup> En liknande kritik framförs av en före detta utrikesminister från Labor-partiet, som hävdar att en nära koppling till Japan inte får ses som att den gör Australien till en japansk allierad, eftersom den japanska nationalistiska politiken förr eller senare kommer att skapa en konflikt mellan Japan och Kina.<sup>83</sup>

---

<sup>75</sup> Mark Kenny (2013): ‘Tony Abbott says Japan is Australia’s ‘closest friend in Asia’’, *Sydney Morning Herald*, 9 oktober,

<sup>76</sup> Intervju, seniora tjänstemän, *Department of Foreign Affairs and Trade*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>77</sup> Intervju, analytiker, *Lowy Institute for International Policy*, Sydney, 31/10 2014.

<sup>78</sup> Rundabordssamtal, *Australian Strategic Policy Institute*, Canberra, 4/11 2014.

<sup>79</sup> Intervju, f d statssekreterare vid *Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT)*, Canberra, 4/11 2014.

<sup>80</sup> Intervju, *Lowy Institute for International Policy*, Sydney, 31/10 2014.

<sup>81</sup> Intervju, senior och pensionerad hög militär befälhavare, Canberra, 3/11 2014.

<sup>82</sup> Intervju, senior professor, *Australian National University*, 4/11 2014.

<sup>83</sup> Se Bob Carr (2014): ANZUS call to arms would fail the pub test”, *The Canberra Times*, November 4.

Andra bedömare pekar å andra sidan på att Japan har en mängd restriktioner mot kollektiva försvarsinsatser och försäljning av krigsmateriel; även om den möjliga ubåtsaffären nu är central i debatten är det inte sannolikt att den går att genomföra i praktiken.<sup>84</sup> Om detta stämmer står Abbott-regeringen inför ett betydande problem, då det inte finns någon självklar annan leverantör av denna typ av ubåtssystem.

En bedömare inom näringslivet menar att det finns en skillnad i ubåtsfrågan vad gäller de politiska huvudmotståndarna; för Labor-partiet är det jobben i South Australia som räknas, för Abbott-regeringen och dess center-högerkoalition är det strategiska frågor som dominerar. När man i 2009 års vitbok kom fram till att det behövdes 12 nya ubåtar (en siffra som fortfarande gäller) berodde inte detta antal på strategiska överväganden, menar samma källa, utan på att det var det antal som skulle kunna hålla *Australian Submarine Corporation* (ASC) flytande tills det statliga företaget skulle kunna säljas.<sup>85</sup>

### 4.3 Kina

Många australiska bedömare menar att Kinas storlek och växande makt skrämmer alla i regionen. Det australiska svaret är fredlig och vänskaplig politisk retorik mot Kina, men allt praktiskt säkerhetspolitiskt arbete – särskilt inom försvarssektorn – har udden riktad mot kinesiska strävanden efter hegemoni, menar en fristående analytiker.<sup>86</sup>

Andra bedömare pekar istället på hur Abbott-regeringen i Australien och Abe-regeringen i Japan ingår i en framväxande amerikansk containment-politik mot Kina, och ser detta som en stor strategisk risk för Australien.<sup>87</sup> Kina är Australiens främsta handelspartner, och USA dess största säkerhetspolitiska partner, understryker vissa militära bedömare, men pekar samtidigt på att Kina utgör ett betydande hot redan nu bl a genom cyberattacker, spionage och ekonomisk infiltration.<sup>88</sup> Kopplingen mellan Abbotts vilja att söka en närmare allians med Japan och den kinesiska nationalismen, vars narrativ utmålar Japan som en direkt fiende, gör Australiens politik mycket komplicerad. Kinesiska besökare i Australien, menar en analytiker, föreläser numera i tämligen aggressiva ordalag om Japan och om farorna för Australien både med ett närmande till Japan och med

---

<sup>84</sup> Se tex Yusuke Ishihara (2013): *Japan –Australia Security Relations and the Rise of China: Pursuing the ‘Bilateral-Plus’ Approaches*, UNISCI Discussion Papers, No. 32, May.

<sup>85</sup> Intervju, företagsledare inom försvarssektorn, Canberra, 5/11 2014.

<sup>86</sup> Intervju, forskare, *University of New South Wales*, Sydney, 31/10 2014.

<sup>87</sup> Intervju, senior och pensionerad hög militär befälhavare, Canberra, 3/11 2014.

<sup>88</sup> Intervju, senior aktiv militär befälhavare, Canberra, 3/11 2014.



alliansen till USA. Kinesiska beslutsfattare har de senaste åren också hållit en ny och mer fientlig ton till Australien.<sup>89</sup>

Från diplomatiskt håll är det uppenbart att Australien ser Kina som den stora faran framöver. Att försöka bidra till att Kinas makt växer på ett fredligt sätt är huvuduppgiften för all diplomati i regionen, menar man – men det finns inga garantier för att detta lyckas.<sup>90</sup>

## 4.4 Ryssland

Vad gäller Ryssland skiljer sig bedömningarna åt. Vissa australiska aktörer menar att Abbott-regeringen inte kommer att vilja agera alltför negativt mot Ryssland, för att inte skapa incitament för en allians mellan Ryssland och Kina.<sup>91</sup> Andra menar att den ryska aggressionen mot Ukraina och särskilt nedskjutningen av passagerarplanet MH17 – där ett antal australiska medborgare omkom – var en vattendelare för Australiens, och särskilt premiärminister Abbotts, syn på Ryssland.<sup>92</sup> Enligt uppgift hade en av Abbotts döttrar åkt samma rutt med samma flygbolag en månad tidigare, vilket gjorde att premiärministern hade tagit saken mycket personligt.<sup>93</sup>

Analytiker inom den australiska administrationen anger t ex att man tidigt under 2014 inte fick använda begreppet *Cold War* i sina skriftliga produkter, men att det ryska agerande nu är så öppet revanschistiskt att det numera går bra. Det ryska agerandet har helt ändrat Abbott-regeringens syn på landet, menar man. För Australiens del är det dock klart negativt, anser vissa, att det ryska agerandet tar en hel del amerikansk uppmärksamhet från Stilla-havsregionen och i förlängningen hotar hela den amerikanska ombalanseringspolitiken till Asien.<sup>94</sup> En annan aspekt av detta, menar andra bedömare, är att en högre grad av fientlighet mellan USA och Ryssland är ett strategiskt plus för Kina, eftersom detta minskar kraften i den amerikanska ombalanseringen.<sup>95</sup>

Bland analytiker i Canberra noteras också att den australiska kompetensen avseende Ryssland successivt gått förlorad under åren efter det kalla krigets slut. Det faktum att Ryssland nu igen blivit en genommilitariserad stat som söker konfrontation, och inte samarbete, har tagit australiska beslutsfattare på sängen.<sup>96</sup>

<sup>89</sup> Rundabordssamtal, *Australian Strategic Policy Institute*, Canberra, 4/11 2014.

<sup>90</sup> Intervju, seniora tjänstemän, *Department of Foreign Affairs and Trade*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>91</sup> Intervju, forskare, *University of New South Wales*, Sydney, 31/10 2014.

<sup>92</sup> Intervju, analytiker, *Lowy Institute for International Policy*, Sydney, 31/10 2014.

<sup>93</sup> Seminarium, *Australian National University*, 5/11 2014.

<sup>94</sup> Rundabordssamtal med en del av den australiska administrationen, Canberra, 3/11 2014.

<sup>95</sup> Intervju, senior professor, *Australian National University*, 4/11 2014.

<sup>96</sup> Seminarium, *Australian National University*, 5/11 2014.

Från officiellt håll i Canberra menar man att Ryssland nu agerar som en *spoiler* i världspolitiken, även i Asien. Den ryska flottenhet som närmade sig Australien i samband med G20-mötet i Brisbane noterades med ogillande i Canberra, liksom givetvis hela det ryska agerandet i Ukraina. Från försvarsdepartementets sida förväntar man sig att se en högre rysk militär aktivitet även i australiskt närområde framöver. Detta kan i sin tur leda till en högre amerikansk aktivitet i Australien, inklusive inrotering av militär trupp och örlogsfartyg – vilket kommer att leda till ytterligare spänningar gentemot Ryssland.<sup>97</sup> Representanter för utrikesdepartementet pekar på att även om Ukraina på inget sätt var en strategisk prioritering för Australien innan den ryska annekteringen av Krim, har landet i viss mån blivit det nu eftersom det fört ner relationerna till Ryssland på en synnerligen låg nivå. Ryssland har därmed påtagligt stigit på listan över hot mot Australien.<sup>98</sup>

Från militärt håll påpekas däremot att Ryssland av det militära etablissemang i Australien huvudsakligen ses genom sitt militära agerande i Stillahavsområdet, vilket är mycket begränsat. Det finns ännu ingen anledning att tro, menar man, att ryska marina eller andra förband skulle börja uppträda aggressivt runt Australien. Däremot har man noterat att Abbott-regeringen har intagit en synnerligen kritisk attityd mot Ryssland efter nedskjutningen av MH17.<sup>99</sup>

## 4.5 NATO och Enhanced Opportunities Programme

Som nämnts ovan ingår Australien i den lilla grupp som vid NATO:s toppmöte i Wales inbjöds att delta i alliansens *Enhanced Opportunities Programme* (EOP). De övriga länderna är Sverige, Finland, Georgien och Jordanien. Australiens representation i anslutning till NATO-högkvarteret i Bryssel är inte numerärt stor men tämligen högt rankad; en ambassadör (sedan 2009), en tvåstjärnig flaggofficer som försvarsattaché och en senior civil politisk rådgivare mm. Australiska officerare deltar dessutom allt oftare i olika NATO-övningar.<sup>100</sup> Flera bedömare i Canberra menar också att detta är tecken på att Abbott-regeringen vill göra mer tillsammans med NATO; de militära relationerna har alltid varit goda mellan Australien och NATO-strukturerna, och nu kommer även de politiska att få ökad betydelse.<sup>101</sup> Andra menar emellertid att för Australien kommer NATO alltid att vara en relativt marginell aktör, särskilt som NATO:s engagemang i Asien kommer att minska post-Afghanistan.<sup>102</sup>

<sup>97</sup> Intervju, senior tjänsteman, *Department of Defence*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>98</sup> Intervju, seniora tjänstemän, *Department of Foreign Affairs and Trade*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>99</sup> Intervju, senior aktiv militär befälhavare, Canberra, 3/11 2014.

<sup>100</sup> Intervju, seniora tjänstemän, *Department of Foreign Affairs and Trade*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>101</sup> Rundabordssamtal, *Australian Strategic Policy Institute*, Canberra, 4/11 2014.

<sup>102</sup> Rundabordssamtal, *Australian Strategic Policy Institute*, Canberra, 4/11 2014.

Från diplomatiskt håll menar man att NATO i australiska ögon framför allt är en frågan om Afghanistan, särskilt i perspektivet att Afghanistan skulle kräva en ny insats. Då är interoperabiliteten med NATO viktig och något som måste upprätthållas innan dess. Samarbetet med NATO stärker också banden med europeiska länder, särskilt Storbritannien som fortfarande är en mycket viktig aktör i Australien – bl a den största investeraren och Australiens motpart i de diplomatiskt viktiga AUKMIN-ministerdialogen (Australia-United Kingdom).<sup>103</sup> Andra diplomatiska källor understryker denna bild och anser att man nu är mycket nöjd med den nivå på vilken man interagerar med NATO. Den stora förtjänsten med arbetet är möjligheten till bibehållen interoperabilitet när nästa kris kommer, snarare än interaktion på geostrategisk nivå – förutom vad gäller USA och Storbritannien.<sup>104</sup>

Denna bild delas också i allt väsentligt av företrädare för försvarsdepartementet; i den mån som USA engagerar sig mer i NATO i Europa för att motverka ryskt agerande kommer Australien också att ha anledning att engagera sig mer i NATO. Många NATO-länder är också djupt engagerade i Stillahavsområdet vilket också bidrar till att Australien får fler kontaktytor genom ett ökat NATO-engagemang.<sup>105</sup> Andra analytiker hävdar att även om det ryska målet är att försvaga NATO och EU så kanske länder som Australien och Sverige skulle ha mer att vinna på att söka bilaterala relationer med de viktigaste västliga aktörerna, främst USA och Storbritannien.<sup>106</sup>

Vissa forskare menar också att Australiens NATO-engagemang förstärker den s k anglosfärens betydelse för Australien – USA och Storbritannien är de viktigaste länderna både i NATO och i den senare grupperingen (som traditionellt också består av Australien, Kanada och Nya Zeeland).<sup>107</sup>

## 4.6 2015 års vitbok

Vissa bedömare menar att 2015 års vitbok kommer att ha en mycket realpolitisk framtoning och till sin karaktär vara mer lik 2009 års motsvarighet än 2013 års version.<sup>108</sup> Därtill kommer att man antar att den blir mer maritimt orienterad än sina föregångare och att den kommer att ha en mer realistisk ekonomisk bas än sina föregångare.<sup>109</sup> Både 2009 och 2013 års vitböcker blev snabbt misslyckanden, menar en kritiker, eftersom de finansiella aspekterna var så dåligt utvecklade.<sup>110</sup>

<sup>103</sup> Intervju, senior diplomat, *Department of Foreign Affairs and Trade*, 5/11 2014.

<sup>104</sup> Intervju, seniora tjänstemän, *Department of Foreign Affairs and Trade*, Canberra, 5/11 2014

<sup>105</sup> Intervju, senior tjänsteman, *Department of Defence*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>106</sup> Seminarium, *Australian National University*, 5/11 2014.

<sup>107</sup> Seminarium, *Australian National University*, 5/11 2014.

<sup>108</sup> Intervju, forskare, *University of New South Wales*, Sydney, 31/10 2014.

<sup>109</sup> Intervju, analytiker, *Lowy Institute for International Policy*, Sydney, 31/10 2014.

<sup>110</sup> Intervju, senior professor, *Australian National University*, 4/11 2014.

Det besparingsprogram som enligt 2009 års vitbok skulle spara omkring 20 miljarder australiska dollar uppfylldes t ex endast till hälften.<sup>111</sup>

2013 års vitbok blev särskilt misslyckad, menar en i politiken insatt företagsledare, då den skrevs under mycket kort tid i försvarsministerns politisk-parlamentariska kontor – inte på försvarsdepartementet – och därmed inte fick den förankring den behövde.<sup>112</sup> Den skrevs också som en direkt ”motbok” till 2009 års vitbok, bl a genom att förorda kraftiga ekonomiska nedskärningar inom försvarssektorn.<sup>113</sup> Bägge dessa vitböcker skrevs av Labor-ministärer, vilket indikerar att skillnaderna när det gäller synen på försvarsekonomin kan vara stora även inom huvudpartierna.

Andra pekar på att vitböcker mest utgör deklaratorisk policy, och understryker att inga vitböcker fram till 2001 angav att den australiska försvarsmakten skulle sättas in i stora landoperationer i Afghanistan, Irak etc – vilket gjorde att försvarsmakten och särskilt armén inte var strukturerad för dessa.<sup>114</sup>

Vissa militära aktörer antar att 2015 års vitbok blir en ”högerorienterad vitbok skriven av en högerorienterad regering”.<sup>115</sup> En senior civil bedömare menar att den kommer att fokusera både på självtillräcklighet och interoperabilitet, då det inte föreligger någon egentlig motsättning mellan begreppen.<sup>116</sup>

Från diplomatiskt håll har man uppfattningen att 2015 års vitbok i mycket högre grad än tidigare kommer att understryka alliansen till USA och den amerikanska ”förlängda avskräckningsförmågan” (*extended deterrence*). Fokus kommer att vara globalt men ändå landa i en huvudsakligen regional ansats, dock med ett visst avståndstagande från begreppet *self-reliance* (självtilräcklighet). Det är inte möjligt, menar man, för en stat av Australiens storlek, att seriöst sträva efter försvarspolitisk självtillräcklighet – nära relationer med främst USA, Storbritannien och Japan kommer att vara helt nödvändiga i framtiden.<sup>117</sup>

Den arbetsgrupp inom försvarsdepartementet som på heltid ägnar sig åt att ta fram 2015 års vitbok omfattar 26 personer, och har en *first assistant secretary, White Paper* (motsvarande ämnesråd/departementsråd) som leder arbetet. Man har planerat omkring 20 presentationer för premiärministerns National Security Committee (se 3.1 ovan) för att förankra texten politiskt. Enligt interlokutörer på försvarsdepartementet kommer 2015 års vitbok att publiceras under andra hälften

<sup>111</sup> Intervju, senior tjänsteman, *Department of Defence*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>112</sup> Intervju, företagsledare inom försvarssektorn, Canberra, 5/11 2014.

<sup>113</sup> Intervju, senior tjänsteman med ansvar för vitboksarbetet, *Department of Defence*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>114</sup> Intervju, senior och pensionerad hög militär befälhavare, Canberra, 3/11 2014.

<sup>115</sup> Intervju, senior aktiv militär befälhavare, *Department of Defence*, Canberra 3/11 2014.

<sup>116</sup> Intervju, f d statssekreterare vid *Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT), Canberra, 4/11 2014.

<sup>117</sup> Intervju, seniora tjänstemän, *Department of Foreign Affairs and Trade*, Canberra, 5/11 2014.

av året och omfatta några nya grundförutsättningar jämfört med tidigare års vitböcker. För det första har de säkerhetspolitiska grundförutsättningarna i Asien ändrats, framför allt med uppkomsten av Japan som en ”normal stat” som Australien kan ha normala säkerhets- och försvarspolitiska relationer med, samt det faktum att Kinas militära makt växt mycket snabbare än vad de flesta förutsåg. För det andra kommer målet att vara att nå upp till en försvarsbudget på 2% av BNP år 2023/24, vilket ska räcka för en samlad försvarsmakt på 65 000 man och 30 000 reservister. För det tredje kommer vitboken att i viss mån gå ifrån *Defence of Australia*-doktrinen för att i stället ha en mer global inriktning, eftersom Australien – enligt Abbott-regeringen – har globala partners och också globala intressen. För det fjärde kommer man fortfarande att satsa på att skaffa sig robusta egna förmågor, i syfte att både försvara sig själv och bli en bättre partner till främst USA. Men självtillräcklighet som ideal är inget man aktivt eftersträvar; inte ens i stridssituationer kommer Australien att uppträda med full *self-reliance*. Australien är fullt medvetet om att USA vill att dess allierade ska vara nettobidragsgivare vad gäller säkerhet och försvar, vilket Australien syftar till att vara – men inom ramen för en allianskontext och inte som oberoende aktör.<sup>118</sup>

Strategiskt sett kommer vitboken också, enligt samma källa, att bygga på en större inriktning mot Sydostasien, särskilt Indonesien, Malaysia och Singapore. 95% av alla petroleumprodukter som importeras till Australien kommer från dessa länder, särskilt Singapore. Att samarbeta mer med dessa länder blir därför en viktig del av den strategiska omorientering som vitboken kommer att omfatta. Vad beträffar Kina är målet att binda in landet i en regional säkerhetsordning; Australien har haft en militär dialog med Kina under 16 år nu. Avseende Ryssland kommer landet att noga diskuteras – jämfört med tidigare vitböcker – i 2015 års vitbok. Inte minst kommer Ryssland att ses, tillsammans med Kina, som två revisionistiska stormakter som försöker förändra den regionala och även globala ordningen.<sup>119</sup>

Abbott-regeringens kritiker har också uppfattat att denna inriktning är den som kommer att gälla för vitboken och menar därmed att den kan orientera sig mot en ”pre-Guam”-strategi, dvs att den tar sin utgångspunkt i den politik som bedrevs innan Nixons Guam-tal 1969 och innan *Defence of Australia*-doktrinen formulerats, och att detta är ett svårartat misstag.<sup>120</sup> Andra kritiker säger öppet att doktrinen kan komma att bli en ny version av 1960-talets *forward defence*.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> Intervju, senior tjänsteman, *Department of Defence*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>119</sup> Intervju, senior tjänsteman, *Department of Defence*, Canberra, 5/11 2014.

<sup>120</sup> Seminarium, *Australian National University*, 5/11 2014. Se också Hugh White (2015): ”Defence should not swing on Abbott’s whimsy”, *Sydney Morning Herald*, February 4.

<sup>121</sup> Se t ex Brian Toohey (2014): “Australia plays dangerous game with defense shift”, *Nikkei Asian Review*, Sept. 3.

## 5 Slutsatser

### 5.1 Inledning

För fem år sedan gjordes följande förutsägelser, med tidsperspektivet fram till 2030, inom ramen för en FOI-rapport om australisk säkerhetspolitik:

- Australien fortsätter sitt nära samarbete med USA, inom ANZUS-alliansen såväl som andra anglosaxiska sammanhang där även Storbritannien är en viktig aktör.
- Australien bygger därtill sannolikt upp mycket goda relationer på det säkerhetspolitiska området med Japan, och längre fram även med Indien.
- Australien försöker i första hand att fredligt engagera sig i Kinas framväxt regionalt; om inte detta fungerar kan steg mot formella USA-ledda allianser med Japan och Indien tas som motvikt mot kinesisk dominans.
- Australien agerar som ”manager” av närområdet, och sätter in mindre fredsfrämjande operationer i de mindre grannländerna vid behov.<sup>122</sup>

I stort håller dessa slutsatser fortfarande som beskrivning av australisk säkerhetspolitik, oaktat att det passerat tre australiska regeringar sedan de formulerades. Det har visserligen inte satts in några nya fredsfrämjande operationer i australiskt närområde sedan 2010, men det är mer en fråga om behov än om brist på australisk vilja.

### 5.2 Vilken säkerhets- och försvarspolitik väg väljer Australien under regeringen Tony Abbott?

Regeringen Abbotts säkerhetspolitiska linje kommer inte att avvika mycket från ovanstående förutsägelser. Politiken baseras i allt väsentligt på en geopolitisk grundsyn, där Australiens geografiska och befolkningsmässiga egenskaper gör det nödvändigt att behålla en säkerhetspolitisk allians med en stor, om än avlägsen, bundsförvant och att hålla garden uppe mot de regionala hoten.

---

<sup>122</sup> Mike Winnerstig (2010): *Australisk säkerhetspolitik. Geopolitik och identitetsproblem i morgondagens Asien* (Stockholm: FOI), FOI-R--2967—SE, s. 53.

Som nämnts ovan har Tony Abbott drabbats av ledarskapsproblem och splittringstendenser inom hans eget parti. Under förutsättning att han sitter kvar, eller i alla fall att hans koalitionsregering sitter kvar – vilket är mycket sannolikt – fram till nästa val under hösten 2016, kommer den australiska regeringen i korthet att föra en säkerhetspolitik baserad på följande element:

- 1) Ett stark australisk koppling till USA inom ramen för ANZUS-alliansen och de övriga bilaterala säkerhets- och försvarspolitiska band som Australien har till USA.
- 2) Allt starkare band med Japan, möjligen också omfattande ett stort inköp av ubåtar från Japan (det senare dock ytterst oklart än så länge). En närmare trilateral försvarsrelation mellan USA, Japan och Australien är tänkbar. Samarbetet med Japan kommer att gå längre än vad det gjort under tidigare regeringar.
- 3) Ett ökat försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete med länder i Sydostasien – främst Indonesien, Malaysia och Singapore.
- 4) Ett visst ökat engagemang med NATO genom EOP, men i huvudsak inriktat på att bibehålla interoperabilitet post-Afghanistan och att få bättre bilaterala kontakter med NATO-länder som är engagerade i Asien. En möjlig bieffekt är ett stärkande av den skandinaviska anglosfären genom att tre av de fem länderna i denna också är NATO-medlemmar.
- 5) På sikt en strävan också att engagera Indien som säkerhetspolitisk partner.
- 6) En strävan att nå en försvarsbudget om 2% av BNP om mindre än tio år.

### 5.3 Vilka hotbilder ligger till grund för denna politik?

Som framgått ovan är det främsta hot som Australien under Abbott huvudsakligen ser framför sig relaterat till Kina och Kinas militära upprustning. På senare tid har man emellertid börjat prata om ”revisionistiska stormakter” och menar då både Kina och Ryssland. Ryssland ses också som ”revanschistiskt”. Bägge länderna ses inte som något direkt hot mot Australiens territoriella integritet idag men helt klart är att dessa länder, särskilt Kina, utgör den dimensionerande hotbilden för de flesta australiska beslutfattare, i synnerhet de som är direkt kopplade till Abbott-regeringen.

Det finns också reella men mindre allvarliga hot som genereras av oroligheter mm i de ö-nationer som ligger i Australiens närområde. Ingen av dessa – inte ens Indonesien – bedöms idag vara något direkt hot mot Australien, däremot ser många inom Abbott-regeringen ett australiskt ansvar för att upprätthålla säkerhet och fred i närområdet. Terrorism – i Australien och utomlands – är också en tydlig hotbild, men huvudsakligen hanterad som en polisiär fråga. Undantaget är här den insats mot ISIS/IS-organisationen i Irak och Syrien som bland annat enheter ur det australiska flygvapnet genomför.

## 5.4 Vilka säkerhetspolitiska konsekvenser får de australiska säkerhetspolitiska vägvalen?

Den främsta konsekvensen av det australiska vägvalet inom säkerhetspolitiken är att Australien kommer att hålla fast vid alliansen till USA, oavsett utvecklingen av de ekonomiska och handelspolitiska förbindelserna med Kina. Med en respondents ord, på frågan om det hypotetiska framtida ”valet” mellan USA och Kina: ”Security trumps trade all the time – we have chosen the US alliance already”.<sup>123</sup> Tron på USA-alliansen och också den amerikanska ”utsträckta avskräckningen” – *extended deterrence* – är mycket stark i Australien, oavsett regering.

En annan viktig konsekvens av Abbott-regeringen är att man sannolikt kommer att avlägsna sig från den traditionella *Defence of Australia*-doktrinen till förmån för en mer offensiv och regional – i viss mån även global - inriktning. Detta kan föra med sig att Australien tydligare engagerar sig i den grupp av stater i Asien som i praktiken, under formell eller informell amerikansk ledning, kan komma att genomföra en *containment*-liknande politik gentemot Kina. Den officiella australiska linjen är att målet måste vara att binda in Kina i en regional säkerhetsordning, men det är inte osannolikt att man från kinesiskt håll har svårt att skilja på detta och en traditionell *containment*-policy. Beroende på hur Kinas utveckling gestaltar sig är det inte otänkbart att detta på sikt leder till en större konflikt – kall eller varm – mellan Kina och USA med dess allierade, inklusive Australien.

En aspekt av det sistnämnda är hur Ryssland och Kina relaterar till varandra och till omvärlden. Närmar sig dessa ”revisionistiska stormakter” varandra försvars- och säkerhetspolitiskt, dvs om de bildar någon form av anti-västlig allians, kan Australiens koppling till USA innebära att man också tydligare intar en fientlig inställning till Ryssland. En sådan inställning håller dock på att växa fram redan

---

<sup>123</sup> Intervju, forskare, University of New South Wales, Sydney, 31/10 2014.



nu, efter den ryska aggressionen mot Ukraina, men kan skärpas ytterligare beroende på hur den internationella geopolitiken utvecklas

## 5.5 Erfarenheter för Sverige

Traditionellt har det funnits stora skillnader mellan Sverige och Australien som utrikespolitiska aktörer. Australien har varit en krigförande stat i ett stort antal konflikter de senaste hundra åren, och dessutom haft en nära militär relation till USA även i fredstid. Den australiska synen på neutralitet – fram till det kalla krigets slut den definierande faktorn för svensk säkerhetspolitik – blev genom detta negativ. De australiska försvarsutgifterna har också länge varit avsevärt större än de svenska, även relativt sett. Sverige förde också under lång tid, i motsats till Australien, en relativt högprofilerad politik avseende nedrustning - särskilt vad gäller kärnvapen.

Idag är läget annorlunda. För svensk del finns det numera betydande gemensamma säkerhetspolitiska beröringspunkter med Australien. Förutom att Australien är ett viktigt land i ett Asien som blir allt viktigare för Sverige, finns det också några direkta säkerhetspolitiska paralleller mellan Sverige och Australien som inte varit för handen tidigare. Nedan redovisas några av dessa.

Bägge ländernas försvarsmakter är av motsvarande storlek relativt sett, de är professionella och frivilligt rekryterade och har vissa rekryteringsproblem.

Vad gäller hotbilden finns det en stor strukturell likhet: en revisionistisk stormakt finns i respektive lands region – även om Ryssland ligger närmare Sverige än vad Kina gör för Australien.

Bägge länderna är också beroende av USA för sitt försvar, även om Australien i motsats till Sverige har en formell amerikansk alliansrelation. Dessutom står både Australien och Sverige inför ett betydande skifte vad gäller grundläggande säkerhetspolitiska doktriner: i det australiska fallet rör det pendelsvängningen från *Defence of Australia* till en mer *forward defence*-liknande inriktning, och i det svenska fallet gäller det skiftet från neutralitet och strikt alliansfrihet till att skapa säkerhet ”tillsammans med andra” och att ingå försvarssamarbeten med grannländer, t ex Finland.<sup>124</sup> Här ingår också NATO:s s k *Enhanced Opportunities Programme* (EOP), där Sverige och Australien tillsammans med tre andra länder (bl a Finland) utgör NATO:s närmaste partners. Jämfört med Sverige har Australien dock en idag annan syn på vikten av EOP, eftersom den främst hanteras som ett interoperabilitetsinstrument och inte en säkerhetspolitiskt viktig verksamhet.

<sup>124</sup> Se *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109), <http://www.regeringen.se/content/1/c6/25/80/42/34f1b615.pdf>.

Trots de stora avstånden mellan Sverige och Australien finns det således all anledning för Sverige att även framgent studera utvecklingen av australisk säkerhetspolitik. Som en relativt likasinnad nation, med ökande likheter vad gäller säkerhets- och geopolitiska förutsättningar och problem, med stor ekonomisk potential och beläget i en del av världen som är av allt större intresse för Sverige är Australien ett land som inte bör hamna under den svenska säkerhetspolitiska radarbilden.

# Bilaga: Australisk ekonomisk och försvarsekonomisk utveckling

Denna bilaga har författats av Bengt-Göran Bergstrand, FOI Försvarsanalys, och bygger på den databas över internationella försvarsbudgetdata som under lång tid byggts upp på FOI. Samtliga diagram och andra datauppgifter som beskrivs nedan bygger på denna databas.<sup>125</sup>

## A. Australisk ekonomisk utveckling

Figuren nedan visar hur den australiska nationalinkomsten utvecklas under perioden 1980- 2019, där de blå staplarna (relaterade till vänster y-axel) visar Australiens BNP och den mörkblå kurvlinjen (relaterad till höger y-axel) den ekonomiska tillväxten i procent.

---

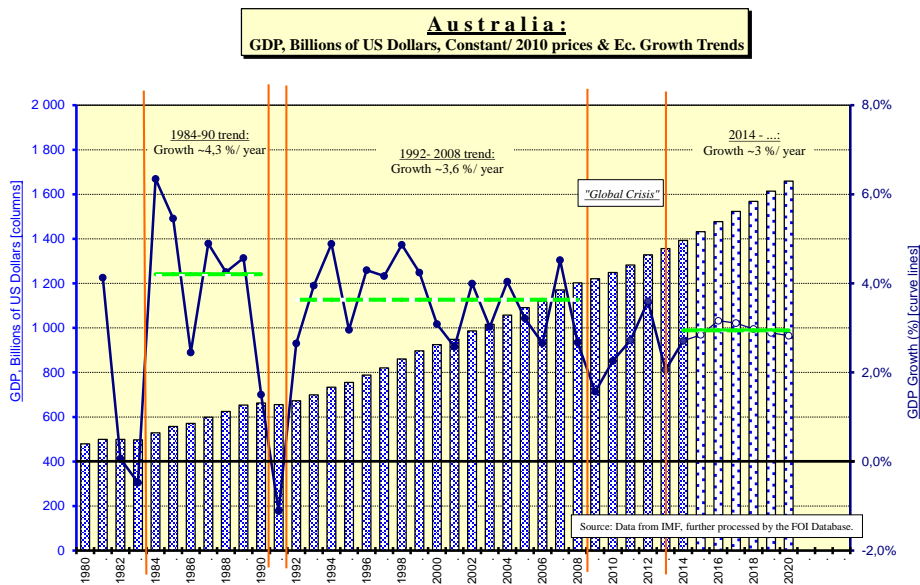
<sup>125</sup> Alla makro-ekonomiska data i denna bilaga bygger på uppgifter från IMF: *World Economic Outlook Database* (WEO), 14 April 2015 >

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.

(Denna IMF-databas är den viktigaste källan till global makro-statistik, och täcker numer så gott som alla världens länder, med undantag av Cuba och Nordkorea, fritt tillgänglig på IMF:s hemsida. Uppgifterna och prognoserna uppdateras och revideras två gånger per år, i oktober och april, för alla länder.)

De uppgifter om militärutgifter som redovisas, bygger på data från *SIPRI Yearbook* och SIPRI:s databas, se >

[http://www.sipri.org/research/armaments/milex/research/armaments/milex/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/research/armaments/milex/research/armaments/milex/milex_database).



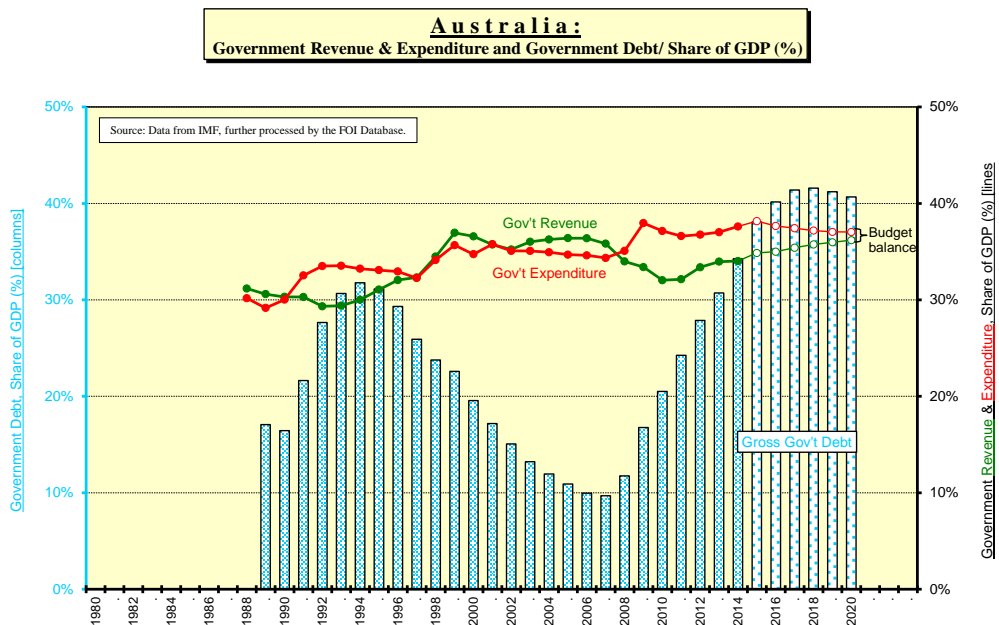
Australien hade ett par år, 1982-83, med nolltillväxt, men sedan dess har Australien haft en stabil och nästan linjär ökning av sin nationalinkomst. Under den studerade perioden 1980-2020 växer Australiens BNP med mer än 3 gånger, från ~480 miljarder USD 1980 till ~1 650 miljarder USD 2020 (2010 års priser), vilket motsvarar en genomsnittlig tillväxt om ~3,2 %.

Efter nolltillväxt åren 1982-83 ökade den australiska BNP:n med ~4,3 % per år fram till 1991, då Australiens BNP minskade. Landets ekonomi återhämtade sig dock snabbt efter detta hack i den ekonomiska tillväxten, och fram till den globala krisen 2008 ökade BNP i en årlig takt kring ~3,6 %. Tillväxten under dessa år 1992-2008 var å ena sidan således något lägre än den varit under andra hälften av 1980-talet, men å andra sidan var tillväxten mycket stabilare, med mindre svängningar.

Den globala krisen medförde att Australien kom att ha en något lägre tillväxt än tidigare under 2009, men drabbade ändå inte landet särskilt hårt, i så måtto att krisen bara medförde en långsammare tillväxttakt under ett år och aldrig någon negativ tillväxt. Under följande år kom även en sorts rekyl mot nedgången, med ökande tillväxt. Enligt IMF:s prognoser kommer Australien från och med 2015 och under kommande år fram till 2020 att ha en tillväxt kring ~3 % per år.

## B. Australisk statsfinansiell utveckling

I figuren nedan illustreras den australiska statsfinansiella utvecklingen. Medan IMF publicerar data om statliga inkomster och utgifter alltsedan 1988, publiceras uppgifter om bruttostatsskulden fr o m 1989.



Australiska statsutgifter (röd kurvlinje, relaterad till höger y-axel) har ofta – med undantag av perioden mellan mitten av 1990-talet-2008 – varit större än de statliga inkomsterna (grön kurvlinje). Under den första hälften av 1990-talet ökade statsutgifterna från ~30 % till ~34 % av BNP, medan statsinkomsterna snarast minskade, till under ~30 %, vilket följaktligen skapade ett budgetunderskott kring ~4 %. Från mitten av 1990-talet behölls statsutgifterna på en stabil nivå, medan inkomsterna ökades, vilket skapade en balanserad budget.

Denna australiska politik – med budgetar som visade överskott eller åtminstone var balanserade – kom, som nyss nämdes, att bestå under nästan ett dussintal år, fram till den globala ekonomiska krisen 2008. Med denna ekonomiska kris ökade utgifterna kraftigt samtidigt som inkomsterna minskade, vilket skapade ett budgetunderskott kring ~5 % av BNP. Under de därpå följande åren kom den ekonomiska politiken att inriktas mot att bibehålla utgifterna på en stabil nivå och öka inkomsterna (dvs höja skatterna), i syfte att minska budgetunderskottet, som i dagsläget (2015) ligger kring ~3,3 % av BNP.

Enligt IMF:s prognoser kommer Australien att fortsätta öka inkomsterna men under kommande år även, till skillnad från de senaste åren, också att minska statsutgifterna något. År 2020 bedöms Australien ha ett budgetunderskott kring ~0,8 % av BNP.

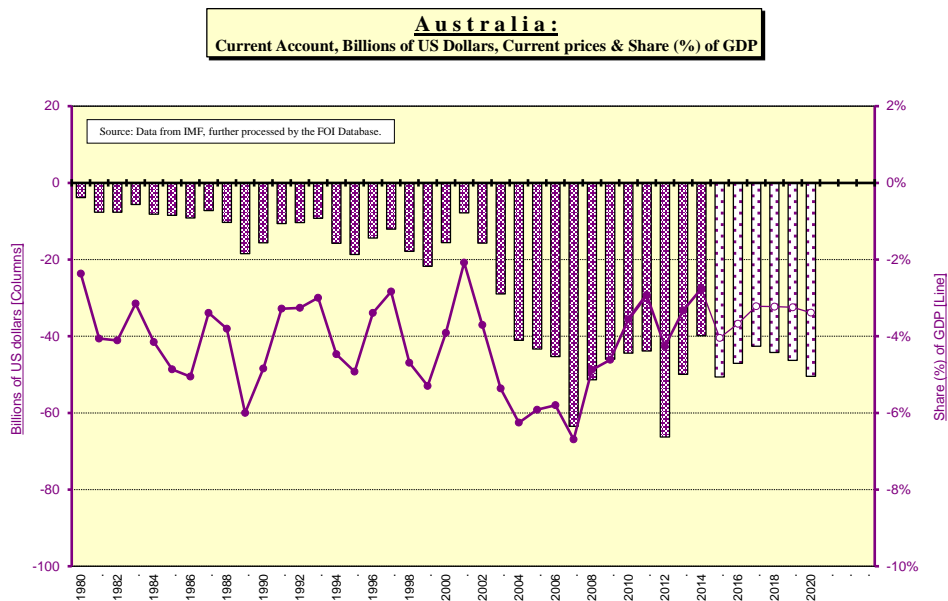
Budgetunderskotten under första hälften av 1990-talet ökade den australiska bruttostatsskulden (illustrerad av staplarna, och relaterad till vänster y-axel) från ~17 % av BNP 1989/90 till ~32 % 1994. Den australiska statens tillgångar utgör omkring ~10 % av BNP (låt vara att andelen varierat under den studerade perioden) och den australiska nettostatsskulden är således ca ~10 procentenheter lägre än bruttostatsskulden.

När Australien sedan gick in i en period av budgetöverskott, från mitten av 90-talet till den ekonomiska krisen 2008, minskade bruttostatsskulden stadigt, till ~10 % år 2007. Kring dessa år hade Australien faktiskt tillgångar som var några procentenheter större än dess bruttostatsskuld, dvs Australien hade en negativ nettostatsskuld. Med den ekonomiska krisen och de budgetunderskott som Australien sedan dess har haft, ökade också bruttostatsskulden snabbt, till i dagsläget (2015) ~38 % av BNP.

Enligt IMF:s prognoser kommer bruttostatsskulden att fortsätta öka något under närmast kommande år men som följd av de minskande budgetunderskotten, i en betydligt långsammare takt än hittills. Under åren 2019-20 kommer bruttostatsskulden börja minska, och bedöms 2020 ligga kring ~41 % av BNP.

## C. Australisk bytesbalans

I figuren nedan sida illustreras den australiska bytesbalansens utveckling. Med bytesbalans menas skillnaden mellan ett lands export och import av varor och tjänster (tar man även hänsyn till kapitalrörelserna in och ut ur ett land, som således inte räknas med i bytesbalansen, talar man om landets betalningsbalans).



I figuren visar staplarna bytesbalansen i miljarder US dollar, löpande värde (relaterad till vänster y-axel) medan kurvlinjen anger bytesbalansen som andel i procent av BNP (relaterad till höger y-axel).

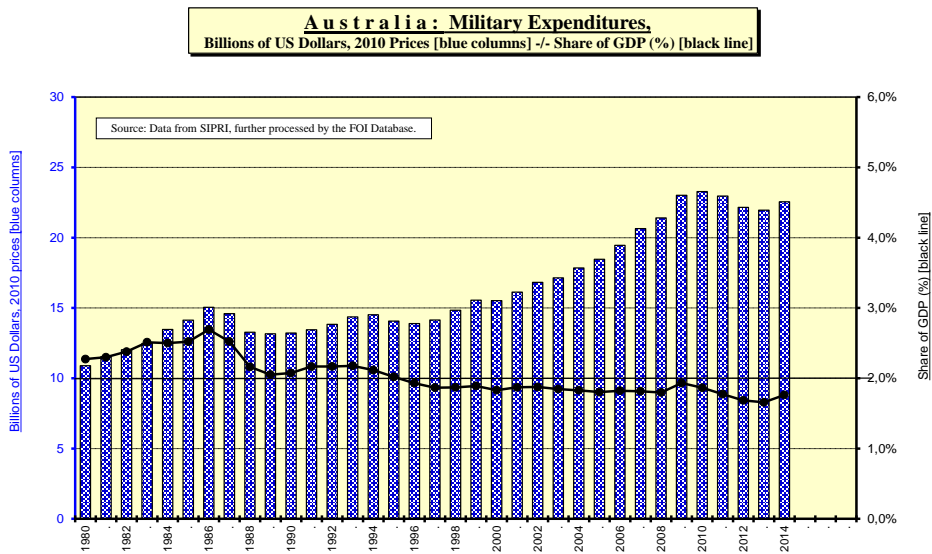
Australien har under hela den studerade perioden haft ett underskott i sin bytesbalans, för hela perioden 1980-2020 motsvarande omkring ~4 % av landets BNP. Den australiska exporten består huvudsakligen av råvaror, och flera initiativ har därför tagits för att diversifiera den australiska ekonomin och göra den mindre råvaruberoende. Flera ekonomiska bedömare har menat att den australiska ekonomins råvaruberoende kan komma att hota landets tillväxt. I dagsläget (2015) uppgår underskottet ~50 miljarder USD, vilket motsvarar omkring ~4 % av landets BNP.

Enligt IMF:s prognoser kommer Australien även under kommande år att ha ett underskott i sin bytesbalans som ökar något räknat i miljarder dollar, men som ligger stabilt som andel av BNP, kring den nuvarande nivån omkring ~3,5 % av BNP.

## D. Australiska militärutgifter

Som nämns inledningsvis, bygger denna sammanställning på en sorts ”teknisk analys” (i den betydelse som begreppet har när ekonomer exempelvis diskuterar börskurser) av länders militärutgiftstrender, med projektioner för framtiden baserade på ländernas ekonomiska utveckling, statsfinanser och hittillsvarande försvarssatsningar, dels i absolut bemärkelse, dels i förhållande till landets BNP. I de flesta fall beaktas här därför inte säkerhetspolitiska utvecklingar eller policydokument.

Diagrammet nedan visar hur de australiska militärutgifterna (Military Expenditures, ME) utvecklats/ kommer att utvecklas under åren 1980-2014.<sup>126</sup>



<sup>126</sup> Med begreppet ”militärutgifter” avses just utgifter för militär verksamhet, och inte några civila utgifter. Med det snarlika begreppet ”försvarsutgifter” menas ofta ett försvarsdepartements budget, som kan inkludera såväl militära som icke-militära utgifter. I begreppet militärutgifter ingår därför också utgifter för militär verksamhet, även när den är finansierad av andra departement än landets försvarsdepartement. I USA finansieras t ex mycket av kärnvapenprogrammet av landets energidepartement och inte försvarsdepartementet. I många länder finns dessutom para-militär verksamhet – som gränsvärn, civilgardien och karabinjärer – som räknas som militärutgift, trots att dessa styrkor tillhör inrikesdepartementet och inte försvarsdepartementet. Se ”SIPRI Definition of military expenditure” > [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database/definitions](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/definitions).



I diagrammet visar de blå staplarna ME i fasta dollarvärden, medan den svarta kurvlinjen i stället anger ME som andel i procent av BNP, ”BNP-andelen” (relaterad till höger y-axel); i detta diagram har dessutom satsningar motsvarande ”2 % av BNP”, NATO:s mål för en lämplig nivå för medlemsländerna, dessutom markerats.<sup>127</sup>

Under den studerade perioden uppvisar de australiska ME således ett slags trappstegsliknande mönster. ME ökade således 1980-86, från ~10,8 miljarder USD 1980 till ~15 miljarder USD 1986; var sedan, efter en mindre minskning, huvudsakligen stabila 1987-97, kring en nivå omkring ~14 miljarder USD; för att sedan öka t o m 2010, till en högsta nivå om ~23,3 miljarder USD, en ökning med sammanlagt ~65 %. Under 2011-3 minskade sedan ME, till ~22 miljarder USD år 2013, medan ME ökade något under 2014, till ~22,6 miljarder USD.

Den utveckling som de australiska ME uppvisar under åren 1980-2013 är därmed även mycket lik den som amerikanska ME uppvisar, något som heller inte förvånar alltför mycket med tanke på den nära säkerhetspolitiska relation som finns mellan USA och Australien. I USA:s fall är det dock uppenbart att den trend av minskande ME som präglade utvecklingen de senaste åren, sedan omkring 2010, även kommer att göra detta under ytterligare några år, så frågan är därför här om detta ”amerikanska” mönster även kommer att präglade Australien under kommande år. När man har en utveckling av just det slag som Australien uppvisar, med en ”stark ökning” / ”topp” / ”minskning”, är det rent statistiskt inte är helt oproblematiskt att försöka göra någon sorts trendsanalys. I Australiens fall kan det därför finnas anledning att påpeka att man från australiska data i princip kan man härleda tre huvudtrender, illustrerade av nedanstående bild.

---

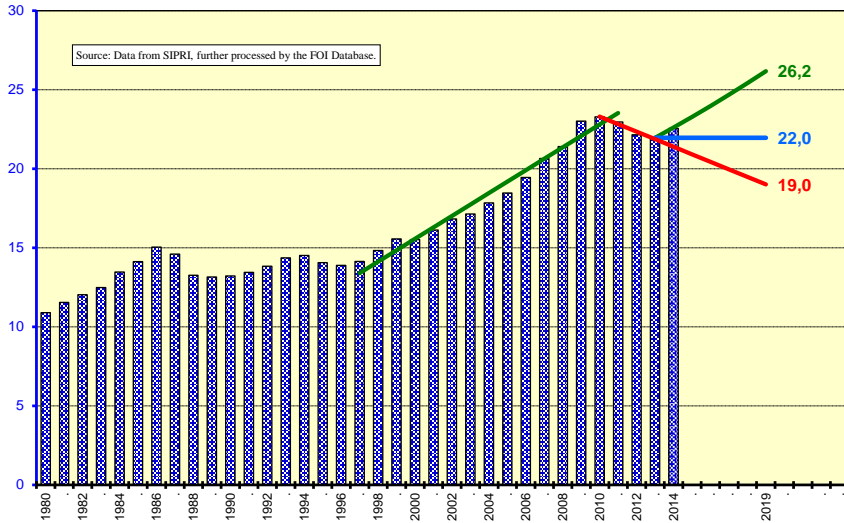
<sup>127</sup> Se exempelvis följande *Wikipedia*-artiklar:

- ”Australian Defence Force” > [http://en.wikipedia.org/wiki/Australian\\_Defence\\_Force](http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Defence_Force);
- ”Defence expenditure and procurement” > [http://en.wikipedia.org/wiki/Australian\\_Defence\\_Force#Defence\\_expenditure\\_and\\_procurement](http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Defence_Force#Defence_expenditure_and_procurement);
- ”2014 Australian federal budget” / Defence > [http://en.wikipedia.org/wiki/2014\\_Australian\\_federal\\_budget#Defence](http://en.wikipedia.org/wiki/2014_Australian_federal_budget#Defence);
- ”2015 Australian federal budget” > [http://en.wikipedia.org/wiki/2015\\_Australian\\_federal\\_budget](http://en.wikipedia.org/wiki/2015_Australian_federal_budget).

Australiska budgetdokument – det australiska budgetåret löper från 1 juli- 30 juni, och budgetdokument brukar vanligen tillkännages andra tisdagen i maj – finns tillgängliga på det australiska finansdepartementets hemsida [*Department of Finance*] > <http://www.finance.gov.au/>, fliken ”Budget”. Uppgifter om olika sakområden, som försvar, finns redovisade som ”Portfolio Budget Statements” (se > <http://www.budget.gov.au/2014-15/index.htm>).

Även det australiska försvarsdepartementet [*Department of Defence*] > <http://www.defence.gov.au/> publicerar uppgifter om sina ME på sin hemsida. På fliken ”The Department” > ”About us” > ”Finances” återfinns en intressant sammanställning av australiska försvarsbudgetar/ ”Portfolio Budget Statements” för det senaste tiotalet år, för budgetåren 2004/05- 2014/15 (><http://www.defence.gov.au/Budget/PBS.asp>).

**Australia: Military Expenditures,**  
**Billions of US Dollars, 2010 Prices [blue columns] -/- "Three Scenarios"**



Den gröna trenden bygger på antagandet att nedgången 2011-13 blott är tillfällig. Under åren 1998-2010 ökade ME i ungefär samma takt som den ekonomiska tillväxten. Antages därför att ME åter kommer att öka i samma takt som den ekonomiska tillväxten, dvs med omkring ~3 % per år, innebär detta att ME ökar från ~22 miljarder USD år 2013 till ~26,2 miljarder USD år 2019. Redan detta år 2015 kommer ME således att vara lika stora som det var under det tidigare ”toppåret” 2010. Till skillnad från USA, kommer enligt denna trend de australiska ME således att fortsätta öka, i samma takt som under perioden 1998-2010. I det att ökningen sker i paritet med den ekonomiska tillväxten, innebär dessa ökning av de australiska ME heller ingen ökad samhällsekonomisk belastning.

Den motsatta röda trenden bygger i stället på antagandet att de minskningar som gjordes 2011-13 kommer att fortsätta åtminstone under de kommande fem åren, vilket innebär att ME följaktligen minskar till ~19 miljarder USD, till en nivå motsvarande den som de australiska ME uppgick till omkring 2005-06. Ett argument för en sådan trend är att Australien vill minska statsutgifterna i syfte att minska budgetunderskottet och bruttostatsskulden, något som även kan innebära minskade ME (se kommentarer ovan, sid 38).

Mellan detta i och för sig ganska stora intervall – mellan en lägsta-nivå om ~19 miljarder USD och en högsta-nivå om ~26,2 miljarder USD – är naturligtvis ett stort antal mellanlägen tänkbara. Det skulle också förvåna om ME blev högre eller

lägre än vad detta intervall – givet de förutsättningar som beräkningarna bygger på – indikerar. Möjligen kan man även tolka ökningen 2014 som ett slags trendbrott mot de minskningar som präglade 2011-13.

Ett tänkbart mellanläge skulle vara stabila ME, antingen att en sådan stabilisering sker på dagens nivå eller på en något högre eller lägre nivå, efter en viss ytterligare ökning eller minskning av ME. Den blå trenden illustrerar en sådan utveckling, av flera tänkbara, och bygger på antagandet att ME under kommande år stabiliseras på 2013 års nivå om ~22 miljarder USD. För Australien skulle ett sådant mönster även kunna jämföras med utvecklingen under andra hälften av 1980-talet. Efter en snabb ökning under första hälften av 1980-talet, minskade ME under 1987-88 från den toppnivå de uppnådde under 1986, och var sedan stabila på denna något lägre nivå under de därpå följande åren 1988-91.

Man bör även se dessa tre trender i förhållande till den australiska samhällsekonomin och hur stor andel av BNP som ME utgör, "BNP-andelen". Den australiska BNP-andelen ökade under 1980-talet, till en högsta nivå kring ~2,7 % 1986, för att sedan minska till omkring ~2 % 1988-89. Under de därpå följande 20 åren var BNP-andelen grovt sett stabil kring knappt ~2 %; de förändringar, inklusive de ME-ökningar som gjordes under 2000-talets första decennium, var således i paritet med den ekonomiska utvecklingen. Med ME-minskningarna 2011-13 minskade dock BNP-andelen till ~1,7 % år 2013, medan ökningen av ME 2014 även ökade BNP-andelen något, till ~1,8 % år 2014.

Sammanfattningsvis blir det därför intressant att se vad årets australiska budget, som presenteras under våren 2015, innehåller för uppgifter om landets försvarsbudget, och därmed ge en indikation utvecklingen under kommande år.

## Referenser

- Tony Abbott (2014): Statement to Parliament on National Security, <https://www.pm.gov.au/media/2014-09-22/statement-parliament-national-security>
- Tony Abbott (2015): Statement to Parliament on National Security, <http://www.pm.gov.au/media/2015-02-23/national-security-statement-canberra>
- Robert Ayson (2012): "Choosing Ahead of Time? Australia, New Zealand and the US-China Contest in Asia", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 34:3
- Australian National Audit Office (2010-2011): *Audit report No. 29, appendix 5*, <http://anao.gov.au/html/Files/BPG%20HTML/Audit%20Report%20No%2029%202010%2011/6/5/index.html>.
- Baogang He (2012): "Politics of Accommodation of the Rise of China: the Case of Australia", *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, January
- Mark Beeson (2013): "The Decline of US Economic Power and Influence: Implications for Australian Foreign Policy", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 48:2
- Mark Beeson, Mills Soko & Wang Yong (2011): "The new resource politics: can Australia and South Africa accommodate China?", *International Affairs*, Vol. 87:6
- Nick Bisley (2013): "'An ally for all the years to come': why Australia is not a conflicted US ally", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 67:4.
- Alan Bloomfield & Kim Richard Nossal (2010): "End of an Era? Anti-Americanism in the Australian Labor Party", *American Journal of Politics and History*, Vol. 56:4
- Alex Burns & Ben Eltham (2014): "Australia's Strategic Culture: Constraints and Opportunities in Security Policymaking", *Contemporary Security Policy*, Vol. 35:2
- Andrew Carr (2014): "Is Australia a middle power? A systemic impact approach", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68:1
- Andrew Carr (2014): Australia as a Middle Power, i Peter J. Dean, Stephan Frühling and Brendan Taylor, *Australia's Defence: Towards a New Era?* (Melbourne: Melbourne University Press)
- Bob Carr (2014): "ANZUS call to arms would fail the pub test", *The Canberra Times*, November 4
- Liberal Party of Australia (2013): *Coalition's Policy for a Stronger Defence* September, [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/partypol/2701210/upload\\_binary/2701210.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22library/partypol/2701210%22](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/partypol/2701210/upload_binary/2701210.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22library/partypol/2701210%22)
- Commonwealth of Australia (2012): *Australia in the Asian Century* (Canberra), <http://www.corrs.com.au/assets/thinking/downloads/Australia-in-Asian-Century-Issues-Paper.pdf>
- Commonwealth of Australia (2013): *2013 Defence White Paper* (Canberra: Department of Defence), [http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP\\_2013\\_web.pdf](http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf)
- Barthelemy Courmont & Colin Geraghty (2013): "India and Australia: An Emerging Partnership in the Indian Ocean", *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 25:2, June

- Department of Defence (2011): *Review of the Australia-New Zealand Relationship: Joint Report to Defence Ministers*, <http://www.defence.govt.nz/pdfs/reports-publications/review-australia-nz-joint-report.pdf>
- Paul Dibb (2014): Defence Policymaking, i Peter J. Dean, Stephan Frühling and Brendan Taylor, *Australia's Defence: Towards a New Era?* (Melbourne: Melbourne University Press)
- Stewart Firth (2011): *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy* (Singapore: Allen & Unwin)
- John Faulkner (2007): "The Defence Management Review and the Super Hornet Decision", *APSNet Policy Forum*, August 16, 2007, <http://nautilus.org/apsnet/the-defence-management-review-and-the-super-hornet-decision/>
- Dan Fortune (2014): "Self-reliance: an outdated and unaffordable concept for the ADF", *Australian Defence Force Journal*, Issue No. 193
- Malcolm Fraser (2014): *Dangerous Allies* (Carlton: Melbourne University Press).
- Stephan Frühling (2014): "Australian defence policy and the concept of self-reliance", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 68:5
- Stephan Frühling (2014): Australian Strategy and Strategic Policy, in Peter J. Dean, Stephan Frühling and Brendan Taylor, *Australia's Defence: Towards a New Era?* (Melbourne: Melbourne University Press)
- Försvarsdepartementet (2015): *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109), <http://www.regeringen.se/content/1/c6/25/80/42/34f1b615.pdf>.
- Alan Gyngell (2014): "Emerging challenges for Australian foreign policy", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68:4
- IMF (2015): *World Economic Outlook Database (WEO)*, 14 April 2015 > <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.
- Yusuke Ishihara (2013): *Japan –Australia Security Relations and the Rise of China: Pursuing the 'Bilateral-Plus' Approaches*, UNISCI Discussion Papers, No. 32, May
- Mark Kenny (2013): "Tony Abbott says Japan is Australia's 'closest friend in Asia'", *Sydney Morning Herald*, 9 oktober
- Mark Kenny & James Massola (2015): "Tony Abbott's leadership facing renewed questions with Malcolm Turnbull breaking ranks", *Sydney Morning Herald*, 26 februari, <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/tony-abbotts-leadership-facing-renewed-questions-with-malcolm-turnbull-breaking-ranks-20150225-13osve.html>
- Kaan Korkmaz (red.), Mike Winnerstig och Niklas Granholm (2014): *Australien - En säkerhetspolitisk översikt* (Stockholm: FOI), FOI Memo 4853
- Jeffrey S. Lantis & Andrew A. Charlton (2011): "Continuity or Change? The Strategic Culture of Australia", *Comparative Strategy*, Vol. 30
- James Manicom and Andrew O'Neil (2010): "Accommodation, realignment or business as usual? Australia's response to a rising China", *The Pacific Review*, Vol. 23:1, March
- Rory Medcalf (2012): "Australia's Place in the 'Asian Century'", *The Diplomat*, Nov. 4, <http://thediplomat.com/2012/11/australias-place-in-the-asian-century/?allpages=yes>

- Rory Medcalf (2014): "In defence of the Indo-Pacific: Australia's new strategic map", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68:4
- Barack Obama (2011): *Remarks By President Obama to the Australian Parliament*, Canberra, 17 november 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>
- Andrew O'Neil (2011): "Conceptualizing Future Threats to Australia's Security", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 46:1
- Nick Perry (2014): "Defence the name of the game at AUSMIN", *Australian Associated Press*, 10 August, <http://ussc.edu.au/news-room/Defence-the-name-of-the-game-at-AUSMIN>
- David Scott: (2013): "Australia as a Middle Power: Ambiguities of Role and Identity", *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, Summer/Fall
- Benjamin Schreer and Sheryn Lee (2012): "The Willing Ally? Australian Strategic Policy in a Contested Asia", *RUSI Journal*, Vol. 157:5, October/November.
- Matthew Sussex (2011): "The impotence of being earnest? Avoiding the pitfalls of 'creative middle power diplomacy'", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65:5
- Czesław Tubilewicz (2010): "The 2009 Defence White Paper and the Rudd Government's Response to China's Rise", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 45:1, March
- Brian Toohey (2014): "Australia plays dangerous game with defense shift", *Nikkei Asian Review*, Sept. 3
- Ian Ward & Randal G. Stewart (2006): *Politics One* (South Yarra: Palgrave Macmillan)
- Dylan Welch (2014): "Top intelligence analyst slams Pine Gap's role in American drone strikes", *ABC News*, <http://www.abc.net.au/7.30/content/2014/s4066678.htm>.
- Hugh White (2010): "Power Shift: Australia's Future between Washington and Beijing", *Quarterly Essay*, Issue 39
- Hugh White (2011): "Power Shift: rethinking Australia's place in the Asian century", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 1, February
- Hugh White (2012): *The China Choice: Why America Should Share Power* (Collingwood: Black, Inc).
- Hugh White (2015): "Defence should not swing on Abbotts's whimsy", *Sydney Morning Herald*, February 4
- Mike Winnerstig (2002) *INTERFET: International Force East Timor - Tillfällig framgång eller framtida modell för humanitära militära interventioner?* (Stockholm: FOI), FOI-R--0404-SE
- Mike Winnerstig (2010): *Australisk säkerhetspolitik. Geopolitik och identitetsproblem i morgondagens Asien* (Stockholm: FOI), FOI-R--2967--SE

Denna rapport analyserar Australien som säkerhetspolitisk aktör. Australien ses ibland som en medelstor makt som främjar multilateralism, liberala värderingar och internationell rätt, men australisk säkerhetspolitik är i grunden geo- och realpolitiskt orienterad.

Landet har i realpolitisk anda alltid sökt en ”stor och mäktig bundsförvant” för försvaret av det australiska territoriet. Sedan tidigt 1950-tal är den egentliga bundsförvanten USA, vilket kodifierades i ANZUS-fördraget från 1951. För att säkra stödet till det egna försvaret har Australien i princip alltid bidragit till de internationella operationer som särskilt USA genomfört ända sedan Koreakriget på 1950-talet.

De försvarsdoktriner som dominerat den australiska säkerhetspolitiken har baserats på geopolitiska grundantaganden. *Forward defence*-doktrinen, som dominerade fram till mitten av 1970-talet, betonade ett offensivt agerande långt ifrån australiskt territorium. *Defence of Australia*-doktrinen, som varit den dominerande doktrinen sedan tidigt 1980-tal, baseras på ett försvar av den egna kontinenten och dess närliggande sjö- och luftterritorier, med en försvarsmakt som i stor utsträckning förutsattes kunna försvara landet på egen hand.

Den nuvarande center-högerkoalitionsregeringen under Tony Abbott – som tillträdde 2013 – kan dock komma att förändra den australiska säkerhetspolitiska doktrinen väsentligt. Abbotts säkerhetspolitiska grundlinjer kan sägas omfatta en ännu starkare allians med USA, en starkare relation med Japan, en förändrad hotbild i termer av ett ökat hot från Kina och Ryssland som ses som ”revisionistiska stormakter”, och en målsättning att successivt öka försvarsbudgeten till 2% av BNP under en tioårsperiod.

För svensk del finns det numera betydande gemensamma säkerhetspolitiska beröringspunkter med Australien, bl a försvarsmaktens storlek och struktur, hotbildens utveckling, det säkerhetspolitiska beroendet av USA, samt det gemensamma medlemskapet i NATO:s *Enhanced Opportunities Programme*. Därutöver är Australien ett på många sätt ”likasinnat” land som är lokaliserat i en del av världen som blir allt viktigare även för Sverige.