

# Innehåll

Missiv .....	9
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
Den internationella utvecklingen .....	13
Säkerhetspolitiska bedömningar .....	15
<b>1 Internationella trender och tendenser .....</b>	<b>19</b>
1.1 Den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen.....	19
1.2 Demokratins utveckling i världen.....	22
1.3 Den internationella ekonomiska utvecklingen .....	23
1.4 Förenta Nationerna (FN) och Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) .....	24
1.5 Folkrätten .....	26
1.6 Utveckling och omstrukturering av militära resurser .....	27
<b>2 Utvecklingen i och mellan globala maktcentra.....</b>	<b>33</b>
2.1 Utvecklingen i globala maktcentra .....	33
2.1.1 Europa.....	33
2.1.2 Förenta staterna .....	42
2.1.3 Asien .....	44
2.2 Utvecklingen mellan globala maktcentra .....	49
2.2.1 Europa - USA.....	49
2.2.2 USA - Asien .....	54

2.2.3	Europa - Asien.....	54
2.2.4	Centralasien.....	55
2.2.5	NMD och TMD.....	56
<b>3</b>	<b>Utvecklingen i Ryssland .....</b>	<b>59</b>
3.1	Inrikespolitisk och ekonomisk utveckling i Ryssland .....	59
3.2	Rysk utrikes- och säkerhetspolitik.....	65
3.3	Rysk försvarspolitik .....	69
3.4	Rysslands militära resurser .....	70
<b>4</b>	<b>Utvecklingen i Sveriges närområde .....</b>	<b>77</b>
4.1	Norge .....	78
4.2	Finland .....	80
4.3	Danmark.....	82
4.4	Island .....	83
4.5	Estland.....	85
4.6	Lettland .....	87
4.7	Litauen.....	88
4.8	Polen .....	90
4.9	Tyskland.....	92
4.10	Det säkerhetsfrämjande stödet.....	93
4.11	Fortsatt utveckling av samarbetet i Sveriges närområde.....	94
4.12	Militära operationsmöjligheter i Sveriges närområde .....	95
<b>5</b>	<b>Nukleära, biologiska och kemiska vapen .....</b>	<b>99</b>
5.1	NBC-frågor.....	99
5.1.1	Översikt .....	99
5.1.2	Kärnvapen .....	100
5.1.3	Biologiska vapen.....	103
5.1.4	Kemiska vapen.....	107

5.1.5	Andra aktörer än stater som kan utnyttja NBC-ämnen.....	110
<b>6</b>	<b>Samhällsviktig infrastruktur och hot mot IT-samhället .</b>	<b>113</b>
6.1	Sårbarhet i samhällsviktig infrastruktur - ett hot mot den nationella säkerheten .....	113
6.1.1	Elförsörjning .....	114
6.1.2	Telekommunikationer .....	117
6.2	IT-utvecklingen och informationsoperationer .....	119
6.2.1	Begrepp och definitioner.....	119
6.2.2	Utredningar och studier .....	120
6.2.3	Trender och internationell utveckling.....	121
6.2.4	Aktuella IO-frågor i några länder och organisationer.....	123
6.2.5	Normerande arbete och internationell rätt.....	128
6.2.6	Några slutsatser rörande IO .....	131
<b>7</b>	<b>Pågående konflikter och potentiella konfliktutvecklingar .....</b>	<b>133</b>
7.1	Aktuellt läge och trender på konfliktområdet .....	133
7.2	Krig- och konfliktområden .....	134
7.2.1	OSSE-området .....	135
7.2.2	Mellanöstern och Nordafrika.....	143
7.2.3	Afrika söder om Sahara .....	148
7.2.4	Asien .....	151
7.2.5	Latinamerika och Karibien .....	156
7.3	Framtida konflikters karaktär .....	159
7.4	Legala aspekter .....	165
<b>8</b>	<b>Europeisk krishantering.....</b>	<b>171</b>
8.1	Utvecklingen av internationell och europeisk krishantering.....	171
8.2	Utvecklingen av säkerhetsorganisationerna .....	173
8.3	Principer för europeisk krishantering.....	175
8.4	Element i europeisk krishantering .....	176

8.4.1	Beslutsstrukturer .....	176
8.4.2	Samarbete och samordning .....	178
8.4.3	Finansiering .....	179
8.5	Utveckling av krishanteringsförmågan .....	180
8.5.1	Långsiktig planering för krishanteringsförmåga .....	180
8.5.2	Förmågor och resurser .....	182
8.5.3	Övningsverksamhet .....	183
8.5.4	Operativ planering för insatser .....	185
<b>9</b>	<b>Svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete .....</b>	<b>187</b>
9.1	Former och legala grunder för internationellt säkerhetssamarbete .....	187
9.1.1	Begrepp .....	187
9.1.2	Legala grunder .....	188
9.2	Internationellt säkerhetssamarbete .....	191
9.2.1	Förenta nationerna .....	191
9.2.2	EU .....	193
9.2.3	VEU .....	195
9.2.4	Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) .....	196
9.2.5	Partnerskap för fred (PFF) .....	197
9.2.6	OSSE .....	198
9.2.7	Nordiskt samarbete .....	199
9.2.8	Östersjöregionen .....	200
9.2.9	Ryssland .....	202
9.2.10	Förenta staterna .....	203
9.3	Styrande faktorer för deltagande med försvarsresurser i fredsfrämjande verksamhet .....	204
<b>10</b>	<b>Svensk säkerhetspolitik .....</b>	<b>207</b>
10.1	Försvarsberedningens värdering av utvecklingen i omvärlden .....	207
10.2	Den militära alliansfriheten och Sveriges säkerhetspolitiska doktrin .....	214
10.3	Grundelement i Sveriges säkerhetspolitik .....	219

10.4 Konsekvenser för hanteringen av sårbarhets- och säkerhetsfrågor .....	221
<b>Bilaga 1 .....</b>	<b>223</b>
Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v) .....	223
<b>Bilaga 2 .....</b>	<b>229</b>
Avvikande uppfattning av Åke Carnerö (kd) .....	229
<b>Bilaga 3 .....</b>	<b>235</b>
Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp) .....	235
<b>Bilaga 4 .....</b>	<b>241</b>
Avvikande uppfattning av Annika Nordgren (mp) .....	241
<b>Bilaga 5 .....</b>	<b>245</b>
Förteckning över förkortningar .....	245
<b>Bilaga 6 .....</b>	<b>253</b>
Tabeller över försvarsutgifter i olika länder .....	253



# Missiv

REGERINGSKANSLIET  
Försvarsdepartementet  
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för  
Försvarsdepartementet  
Björn von Sydow

## Gränsöverskridande sårbarhet – Gemensam säkerhet

### **Rapport från Försvarsberedningen**

Regeringen beslutade den 12 januari 1995 att Försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna rörande det långsiktiga försvarsbeslutet. Försvarsberedningens arbete har efter det att 1996 års försvarsbeslut fattades varit inriktat på att inom ramen för s.k. kontrollstationer genomföra en prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse. Beredningen har också tagit upp ett antal särskilda frågor som enligt regeringen och riksdagen bör behandlas i kontrollstationsarbetet.

Den 12 maj 1999 beslutade regeringen att Försvarsberedningen även i fortsättningen skall svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen skall följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa.

Chefen för Försvarsdepartementet har i maj 2000 beslutat att Försvarsberedningen bör redovisa en samlad bedömning av det säkerhetspolitiska läget inför det slutliga ställningstagandet år 2001 till nästa försvarsbeslut.

Arbetet i Försvarsberedningen med dessa bedömningar har letts av riksdagsledamoten Håkan Juholt (s). Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Tone Tingsgård (s), riksdagsledamoten Berit Jóhannesson (v), riksdagsledamoten Åke Carnerö (kd), f.d. riksdagsledamoten Anders Svärd (c), f.d. riksdagsledamoten Lennart Rohdin (fp) och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren (mp).

Utrikesrådet Sven-Olof Petersson och departementsrådet Ulf Bengtsson har varit sakkunniga i beredningens arbete.

Departementsrådet Katarina Engberg och överdirektören Bo Riddarström har varit experter. Generallöjtnanten Johan Kihl som varit expert under huvuddelen av arbetet har under dess slutskede ersatts av generallöjtnanten Hans Berndtson.

Departementssekreteraren Niclas Trouvé har deltagit i beredningens arbete och varit sammanhållande för Utrikesdepartementets medverkan.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av departementsrådet Michael Mohr. Sekreterare har varit kanslirådet Ulf Birath, departementssekreteraren Ingmarie Druve Lundberg och kanslirådet Anna Wieslander.



Beredningens redovisning bygger på ett omfattande underlag från många olika källor. Arbetet med att sammanställa detta underlag har bedrivits i en arbetsgrupp med deltagande av personer från bl.a. Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsmakten, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarsberedningens sekretariat.

Skriftligt underlag har bl.a. inhämtats från ett antal ambassader.

Beredningen har också inhämtat underlag för sitt arbete genom särskilda redovisningar av och diskussioner med företrädare för Regeringskansliet och försvarsmyndigheter, samt företrädare för ett antal länder i samband med utlandsbesök.

Försvarsberedningen redovisar i denna rapport sina överväganden avseende det säkerhetspolitiska läget inför det slutliga ställningstagandet år 2001 till nästa försvarsbeslut.

Beredningen är i väsentliga delar enig i sina bedömanden. Inom vissa områden har dock ledamöterna Berit Jóhannesson, Åke Carnerö, Lennart Rohdin och Annika Nordgren anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten.

Stockholm den 2 mars 2001

Håkan Juholt

Tone Tingsgård      Berit Jóhannesson      Åke Carnerö

Anders Svärd      Lennart Rohdin      Annika Nordgren

/Michael Mohr      Ulf Birath

Ingmarie Druve Lundberg      Anna      Wieslander

# Sammanfattning

## Den internationella utvecklingen

Globaliseringen och internationaliseringen fortsätter att öka det ömsesidiga beroendet mellan folk och länder. Genom den spridning av demokrati som har skett det senaste decenniet underlättas etablerandet av gemensamma värdegrunder, vilket i sin tur stärker möjligheten att länder formar säkerhetsgemenskaper. Ekonomi och handel väger allt tyngre i relationerna mellan världens länder och har fått ökad säkerhetspolitisk betydelse. Det ömsesidiga beroendet är i grunden positivt för fred och stabilitet, men rymmer också en ny gemensam sårbarhet.

Den växande gränslösheten medför att konflikter som uppstår lokalt kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet och därmed hota internationell fred och säkerhet. Den stora majoriteten av konflikter är numera inomstatliga. De allvarligaste potentiella konflikthärdarna återfinns på kort sikt i Presevodalen på Balkan, i Mellanöstern, samt i vissa delar av Asien och Afrika. FN:s insatser för fred och säkerhet är centrala i ett globalt perspektiv och kompletteras i allt större utsträckning av verksamheten i regionala säkerhetsorganisationer.

Den snabba teknikutveckling som har skett under 1990-talet har medfört stora samhällsförändringar. Den tekniska infrastrukturen, som elförsörjning, telekommunikationer och IT-system, spelar en allt viktigare roll för att samhällets vitala funktioner skall kunna upprätthållas. De senaste årens informationsteknologiska utveckling har inneburit att även mindre intressegrupper, kriminella grupper, terrorister och ekonomiskt svagare stater får allt större möjligheter att påverka, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig. Risken för användning av B- och C-stridsmedel också av subnationella aktörer, samt i samband med terroristattacker, blir alltmer framträdande. Dessa hot, liksom miljöhoten, ignorerar natio-

nella gränser och kräver i ökad utsträckning internationellt samarbete och globala lösningar.

I Europa fortsätter säkerhetsstrukturen att utvecklas och institutionaliseras, vilket bidrar till ökad öppenhet och ökat förtroende. EU:s fördjupning av samarbetet och stundande utvidgning är härvidlag centralt. Detta gäller även för Sveriges närområde, Östersjöregionen. Estland, Lettland och Litauen har valt att söka sin säkerhet genom medlemskap i EU och Nato och goda grannrelationer. Processen att sätta punkt för kalla krigets uppdelning i vår del av Europa är inte avslutad förrän också dessa länder har förverkligat sina säkerhetspolitiska mål. Därtill måste Rysslands band med EU och Nato breddas och fördjupas. En sådan gynnsam säkerhetspolitisk utveckling är till gagn för Sveriges och hela regionens säkerhet.

Det är ett svenskt mål att få tillstånd en effektiv och väl fungerande europeisk krishanteringsförmåga som bygger på deltagande av samtliga Europas säkerhetsorganisationer utifrån deras olika profiler och medlemskretsar. Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga syftar bl.a. till att skapa ett mer jämbördigt förhållande mellan Europa och USA, mer präglad av partnerskap än av amerikanskt ledarskap. Det är angeläget att denna utveckling sker på ett sätt som inte riskerar att försvaga den transatlantiska länken.

USA har en fortsatt ekonomiskt, militärt, kulturellt och politiskt dominant ställning i världen. Den unikt starka ställningen innebär dock inte att världen är unipolär, eller att USA kan diktera villkoren i världspolitiken. Det växande ömsesidiga beroendet omfattar även USA och begränsar landets handlingsutrymme. Utvecklingen av ett amerikanskt nationellt missilförsvar (NMD), samt rörliga regionala missilförsvar (TMD), påverkar i hög grad även Europa, Ryssland och Asien. Det är ett ansvar för alla berörda parter att avtal om rustningskontroll kan ligga fast, att nedrustningen inom kärnvapenområdet kan fortsätta och att spridning av massförstörelsevapen kan hejdas.

Bilden av Ryssland är mångfasetterad och det är svårt att med säkerhet bedöma den fortsatta utvecklingen. Det finns positiva signaler om en nystart för reformprocessen. Samtidigt har Ryssland fortsatt en mängd stora inrikespolitiska problem att lösa på de institutionella, ekonomiska och sociala områdena. Militärreformen, som präglas av underfinansiering, framskrider långsamt. Ryssland visar en strävan att utveckla samarbetet med Västeuropa och USA, samtidigt som betydande kraft ägnas åt relationerna med Kina, Japan och Indien, delvis för att balansera USA:s globala inflytande,

men också för att främja ekonomi och handel. Det är angeläget att fortsätta söka integrera Ryssland i det europeiska samarbetet.

Asien framstår som säkerhetspolitiskt allt viktigare. Kina är idag, och torde i framtiden i ännu högre grad kunna bli en politisk och kommersiell stormakt. Maktbalanstänkandet dominerar bland regionens främsta aktörer och en risk för rustningskapplöpning kan inte uteslutas. Avsaknaden av regionala rustningskontrollregimer och säkerhetspolitiska samarbetsorgan är härvidlag en allvarlig brist.

## Säkerhetspolitiska bedömningar

Försvarsberedningen konstaterar mot bakgrund av den internationella utvecklingen att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består. Bedömningen att ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige inte ter sig möjligt att genomföra under överskådlig tid, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga, ligger fast. Avgörande för denna bedömning är beredskapen hos de militära styrkorna i vårt närområde och i vilket tidsperspektiv som beredskapen skulle kunna förändras, samt det alltmer fördjupade säkerhetssamarbetet i vårt närområde, vilket motverkar de motstridiga intressen som alltjämt kvarstår. Utvecklingen ger heller inte anledning att ändra bedömningen av de mer begränsade militära angrepp som ändå skulle kunna riktas mot Sverige i samband med en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Försvarsberedningen betonar i detta sammanhang återigen behovet av att klarare precisera förutsättningarna för att hantera sådana hot som idag inte är väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse, eftersom vi också måste kunna möta sådana angrepp utförda av andra aktörer än stater som använder avancerade metoder och vapen, inklusive icke-konventionella vapen.

Försvarsberedningen bedömer att ett betydande antal regionala och lokala konflikter med möjliga allvarliga konsekvenser i och utanför det aktuella konfliktområdet kommer att förekomma runt om i världen även i framtiden. Försvarsberedningen betonar åter behovet av att förbättra Sveriges förmåga att snabbt och med rätt resurser medverka i en internationell insats, samt att förkorta tiden från det att behovet uppstår till att en insats kan ske. Mot den bakgrunden föreslår Försvarsberedningen att lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands ändras så att regeringen

får möjlighet att utan riksdagens hörande ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands även efter beslut som fattats av EU. I dagsläget kan detta endast ske på begäran av FN eller beslut som fattas av OSSE.

Försvarsberedningen anser att Sverige genom säkerhetspolitiken måste värna de grundläggande förutsättningar och nationella värden som i detta sammanhang är avgörande för samhällets fortlevnad. Vi måste kunna förebygga och hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner. Försvarsberedningen är av den uppfattningen att det krävs en utvecklad struktur för samordning och gemensam hantering av tvärspektoriella hot. Det krävs också en ökad effektivitet och rationalitet i utnyttjandet av samhällets resurser.

Försvarsberedningen lämnar i rapporten ett bidrag till överläggningarna mellan regeringen och företrädare för riksdagens partier om Sveriges säkerhetspolitiska doktrin. En utgångspunkt för dessa överläggningar är att Sveriges militära alliansfrihet består.

Begreppen neutralitet och alliansfrihet har varit centrala inom svensk säkerhetspolitik under en mycket lång tid med en stark folklig förankring. Innebörden av begreppen har samtidigt förändrats efterhand. Under det kalla kriget bedömdes risken för ett storkrig i Europa som betydande. Med målet att bevara landets frihet och oberoende, senare formulerat som fred och självständighet, var det därför av stor vikt att inta en självständig ställning utanför maktblocken, för att inte med automatik dras in i ett eventuellt krig dem emellan. Därtill krävdes ett i relation till andra stater av motsvarande storlek starkt svenskt försvar.

Det kalla krigets slut innebar att de grundläggande strategiska förutsättningarna för dessa tankemönster radikalt förändrades. Warszawapakten upplöstes, vänskaps- och biståndspakten mellan Sovjetunionen och Finland hävdades och efter Sovjetunionens sammanbrott återföddes ett Ryssland som strävade efter samarbete och integrering med väst. Sverige och Finland blev medlemmar i EU. Det förändrade Europa gav nya möjligheter för svenskt deltagande i europeiskt samarbete och frågan om att undvika utrikespolitiska bindningar tappade i aktualitet. Samtidigt påbörjades en stark utveckling av de europeiska säkerhetsorganisationerna. Som en konsekvens av omvärldsutvecklingen omformulerades den säkerhetspolitiska doktrinen år 1992 från "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig" till "militär alliansfrihet syftande till att vårt land

skall kunna vara neutralt i händelse av en konflikt i vårt närområde”.

Dagens hotbild är betydligt mer mångfasetterad än under det kalla kriget. Utvecklingen i Sveriges närområde har i huvudsak varit mycket positiv. Risker för en större konflikt är idag lägre än på mycket länge, men trots detta kan konflikter i vårt närområde inte uteslutas. Det finns vidare all anledning att beakta risken också för icke-militära typer av konflikter, hot och störningar, där även andra aktörer än stater kan vara inblandade. Om sådana situationer uppstår i Sveriges närområde, trots gemensamma ansträngningar för att förebygga konflikter, har Sverige och andra länder, liksom FN, OSSE och EU, ett ansvar för att återskapa en stabil situation. De många olika utvecklingsalternativ som finns när det gäller eventuella hotande situationer eller konflikter i vårt närområde gör det svårt att förutsäga vilken handlingslinje Sverige skulle komma att välja. Den militära alliansfriheten ger därvid nödvändig handlingsfrihet.





# 1 Internationella trender och tendenser

## 1.1 Den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen

Genom den ökade internationaliseringen av bl.a. ekonomi, näringsliv, handel, utbildning och media fortsätter världen att globaliseras. Globaliseringen innebär såväl möjligheter som risker och dess främsta kännetecken är gränslöshet. Människors, varors och pengars rörelser mellan länder och kontinenter begränsas allt mindre. En spontan globalisering medför att skeenden av stor betydelse för enskilda länder kommer att styras av förhållanden som i allt mindre utsträckning kan påverkas av regeringar och parlament i enskilda länder. Gränslösheten ökar medborgarnas möjligheter att utnyttja sina medborgerliga rättigheter för att ha självbestämmande över sina liv. Det fria ordet har en nyckelroll. Internet och världsomspännande tv-kanaler har gjort det möjligt för allt fler att ta del av information och nyheter. Medborgarna får snabbt tillgång till information om politiska händelser runtom i världen. Diktaturers makt över och monopol på information, idéer och nyheter har blivit avsevärt svårare att upprätthålla. Ingen befolkning kan idag hållas ovetande om vad som händer andra människor i världen. Detta är en stark kraft för spridning av demokrati och mänskliga rättigheter.

Den pågående globaliseringen medför att det internationella samfundet blir mer komplext och möjligheterna att förutse och påverka skeenden minskar, samtidigt som regionala skeenden i ökande utsträckning kan få globala konsekvenser. Aktuella hot som t.ex. miljökatastrofer, terrorism, kriminalitet, narkotikahandel, spridning av massförstörelsevapen och hot mot informations-samhället ignorerar nationella gränser och kräver i ökad utsträckning internationellt samarbete och globala lösningar.

Internationaliseringen innebär att samarbetet och det ömsesidiga beroendet mellan stater successivt ökar, vilket i grunden är positivt eftersom det minskar risken för mellanstatliga konflikter. Under 1900-talets andra hälft har den övervägande delen av alla krig och konflikter varit inomstatliga. Denna förskjutning från konflikter mellan stater till inomstatliga konflikter är en utveckling som sannolikt kommer att fortsätta.

Orsakerna bakom en konflikt är som regel mycket komplexa. Här finns för olika aktörer olika kombinationer av politiska, ekonomiska, militära, etniska, religiösa, m.fl. förklaringar. Den säkerhetspolitiska, sociala och tekniska utvecklingen har inneburit och kommer även i framtiden att innebära att nya typer av konflikter och konfliktorsaker läggs till dem som redan existerar idag.

Ekonomisk tillväxt kan å ena sidan minska exempelvis problem med fattigdom, minska ekonomiska klyftor och öka levnadsstandarden. Men den kan å andra sidan också leda till ökande resursförbrukning, miljöförstöring och ökade ekonomiska klyftor. Global miljöförstöring och klimatförändringar kan komma att påverka utvecklingen i ökande omfattning och i sig utgöra en väsentlig orsak till konflikter. Kamp om naturresurser, t.ex. tillgången på vatten, eller hur knappa resurser skall fördelas, är redan idag en orsak till konflikter i vissa regioner i t.ex. Afrika och Asien.

Världens stater och regioner befinner sig i olika stadier av ekonomisk utveckling, där vissa går från industri- till service- och informationssamhällen medan andra omvandlas från jordbruksekonomier till industrisamhällen. Om denna process inte leder till bättre levnadsförhållanden, finns risk för ökade spänningar inom och mellan regioner. Krig och konflikter medför ofta att samhällen går tillbaka från industrisamhällen i riktning mot jordbrukssamhälle med bytesekonomi. Hit kan t.ex. flera områden på Balkan räknas.

Antalet större väpnade konflikter har under efterkrigstiden varit relativt konstant. Enligt Stockholm International Peace Research Institutes (SIPRI) definition innebär en väpnad konflikt att minst en regering är aktiv med väpnad styrka och att minst 1000 stridsrelaterade dödsfall sker under hela konflikten. Det totala antalet väpnade konflikter sedan år 1945 ligger på ungefär 130. Under 1990-talet har antalet väpnade konflikter varierat mellan 33 och 19. Under år 2000 pågick 27 väpnade konflikter, av vilka 25 var inomstatliga. Till pågående mellanstatliga konflikter under år 2000 kan konflikterna mellan Eritrea och Etiopien och mellan Indien och Pakistan räknas. Vidare har 17 av de 27 konflikterna pågått i stort

sett under hela 1990-talet. 14 konflikter medförde över 1000 döda per konflikt bara under år 2000, vilket är en relativt hög andel av intensiva konflikter jämfört med övriga år under 1990-talet. I de inomstatliga konflikterna skedde utländsk militär intervention i 5 (Kosovo, Demokratiska republiken Kongo, Kongo, Sierra Leone och Östtimor) av de 25 fallen. Under år 2000 var FN närvarande med fredsbevarande styrkor i 15 länder.

Lokalt initierade motsättningar och konflikter kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet, vilket tydliggjordes under Kosovokriget, och därmed hota internationell fred och säkerhet, även om de inte riskerar att leda till en stormaktskonfrontation som under det kalla kriget. Krigen på västra Balkan, Afghanistan, Sudan och Östtimor visar att inomstatliga konflikter med etniska och religiösa förtecken blivit allt större regionala problem med konsekvenser även globalt.

Många konflikter förblir dock regionala, i allt fler konflikter suddas den klassiska folkrättens åtskillnad mellan mellanstatliga konflikter och inbördeskrig ut, och gängna tiders stormaktsinblandning ersätts i vissa fall av grannstaters intervention. Detta förhållande riskerar att sänka tröskeln för att regionala konflikter skall trappas upp till väpnad nivå.

Vidare tenderar fler parter att delta direkt eller indirekt i konflikter. Parterna kan utgöras av grupper av länder, enskilda länder, icke-statliga organisationer, etniska eller religiösa rörelser, politiska eller religiösa terrorister eller organiserade brottslingar som kan vilja påverka omvärlden t.ex. genom att störa försörjningen av strategiska varor eller genom sabotage, terror och utpressning. De alltmer utvecklade globala kommunikationerna, det komplexa och sårbara moderna samhället och utvecklingen av nya typer av vapen och andra medel för påverkan gör det möjligt även för små grupper att få stor verkan över stora områden och avstånd. Risk finns för oavsiktlig påverkan på omvärlden genom t.ex. strid eller kaotiska förhållanden i ett lokalt område, stora radioaktiva utsläpp eller avbruten leverans av strategiska produkter till följd av bristande kontroll. Omfattande migration av människor på flykt undan krig, förföljelse, svält och umbäranden kan också skapa avsevärda humanitära problem som bara kan hanteras genom brett internationellt samarbete. I kapitel 7 behandlas pågående kriser och krig och potentiella konfliktutvecklingar ytterligare.

Informationssamhället är globalt och berör alla samhällssektorer. För att ett land skall kunna hävda sig internationellt krävs numera en framskjuten position på IT-området. I en nyligen publicerad

studie, genomförd av utrikesmagasinet Foreign Policy och Institutet för globala affärer, GBPC, framgår att Sverige tillsammans med Nederländerna och Singapore är världens mest globaliserade nationer. Trots att USA betraktas som det ledande landet i globaliseringsprocessen hamnar USA på tolfte plats bland världens 50 mest globaliserade nationer.

Den teknikutveckling som skett under slutet av 1990-talet har inneburit stora förändringar i samhällsutvecklingen. Denna informationsrevolution kan betraktas ur flera perspektiv inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Teknikutvecklingen medför framförallt möjligheter men även problem som kan skapa nya hotbilder.

Som omnämnts ovan befinner sig världens nationer i olika utvecklingsstadier. Den ekonomiska och tekniska utvecklingen varierar högst väsentligt. Detta gör att rika högteknologiska länder och fattiga lågteknologiska länder utvecklar olika typer av försvar.

## 1.2 Demokratins utveckling i världen

En demokrati omfattar formella demokratiska institutioner, demokratisk kultur och respekt för mänskliga rättigheter. En hållbar och äkta demokrati utmärks av fria och rättvisa val, samförstånd, maktodelning, rättssäkerhet, strävan efter jämställdhet och institutionaliserad konflikthantering.

Länken mellan demokrati och konfliktförebyggande är stark och tydlig. Deltagande, representativitet och legitimitet är centrala begrepp såväl för en sund demokratiseringsprocess som för hanteringen av interna konflikter. Demokrati ger den enskilda personen större möjlighet att påverka sin livssituation, vilket i förlängningen stärker både individens och statens säkerhet. Detta samband mellan demokrati och konflikthantering syns tydligt i situationer då intern konflikt hotar att utvecklas till inbördeskrig. Interna krisförlopp får i länder med bristande demokrati ofta etniska eller religiösa förtecken trots att de kan ha sin egentliga grund i sociala, ekonomiska eller politiska motsättningar. En demokratisk samhällsordning underlättar hanteringen av samhälleliga motsättningar med fredliga medel och inom institutionaliserade kanaler.

En demokratisk kultur påverkar relationerna mellan aktörer på den internationella nivån. Stater utan fullt utvecklad demokrati - vilket idag fortfarande gäller majoriteten av världens länder - kan falla in i ett mönster där inte bara inre utan även yttre konflikter

utgör en bas för ledarskapets fortsatta maktinnehav. Av världens stater har ca 115 genomfört val i demokratiska former.

En demokratisk samhällsstyrning utgör en viktig komponent till att åstadkomma en jämnare resursfördelning inom ett land och har därför stor betydelse för fattigdomsbekämpningen. En väl fungerande marknadsekonomi är en förutsättning för att frigöra skaparkraft hos t.ex. småbrukare och småföretagare.

### 1.3 Den internationella ekonomiska utvecklingen

Utsikterna för den ekonomiska utvecklingen i världen har under senare tid försämrats, samtidigt som osäkerheten i bedömningen ökat. De främsta riskerna är knutna till utvecklingen i Förenta Staterna och frågan om hur kraftig avmattningen blir där. Tillväxten har dämpats betydligt under hösten och många bedömare räknar nu med att den amerikanska tillväxten faller tillbaka från 5 procent förra året till mellan 2 och 3 procent i år. Den japanska ekonomin utvecklas samtidigt fortsatt svagt och med en minskad efterfrågan från Förenta Staterna är utsikterna dåliga för en vändning till det bättre. Även den europeiska konjunkturen ser ut att gå mot en dämpning, men mycket talar emellertid för att Europa kommer att kunna klara sig relativt bra och i någon mån ta över rollen som lokomotiv i världsekonomin från Förenta Staterna. Sammantaget räknar de flesta bedömare med att den globala tillväxten i år faller tillbaka från historiskt höga 4,7 procent år 2000 någonstans mellan 3 och 4 procent i år.

Samarbetet inom Världshandelsorganisationen (WTO), som består av cirka 140 medlemsländer, syftar till att minska handelshinder och utveckla fasta spelregler. Enligt WTO ökade den samlade världshandeln under år 1999 med 5 procent och den förväntade ökningen för år 2000 är omkring 10 procent.

2000-talet har inletts med en förnyad och förstärkt betoning av fattigdomsbekämpning. FN-organ som t.ex. UNCTAD och andra internationella fora arbetar särskilt för att de fattigaste ländernas intressen ska tillgodoses, stödja konfliktförebyggande arbete och driva miljödiskussionen framåt. För att bekämpa fattigdomen i världen krävs det demokratiska och ansvariga styrelseskick, respekt för de mänskliga rättigheterna och fungerande rättsväsende. De internationella utvecklingsbankerna, som bl.a. består av Världsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken och Inter-amerikanska utvecklingsbanken, utgör viktiga aktörer

inom detta område. Från att främst ha agerat som förmedlare av finansiella resurser genom utlåning till medlemsländerna har utvecklingsbankernas roll som rådgivare och kunskapskälla blivit mer uttalad. Bankerna har även i högre grad börjat betona vikten av demokratisk samhällsutveckling byggd på god samhällsstyrning och effektiv statsförvaltning. Till detta område hör lagstiftning och rättssystem som skyddar individens rättigheter. Bankerna fäster även stor vikt vid att stödja läntagarländernas arbete med att förhindra och minska korruption.

Världsbanksgruppen, som består av Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, Internationella utvecklingsfonden, Internationella finansieringsbolaget, Multilaterala investeringsgarantiorganet och Internationella centret för biläggande av investeringstivister, är idag den särklass största enskilda källan för offentligt utvecklingsbistånd och lån till utvecklingsländer och vissa länder i Öst- och Centraleuropa. Världsbankens huvuduppgift är att genom långivning och rådgivning minska fattigdomen och främja hållbar ekonomisk tillväxt. Under det senaste decenniet har kritik från en del håll riktats mot världsbankens agerande grundat bl.a. på synen att organisationen har en alltför standardiserad modell för rekonstruktion av den ekonomiska situationen i fattiga länder.

#### 1.4 Förenta Nationerna (FN) och Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE)

FN har i kraft av sitt stadgeenliga ansvar för internationell fred och säkerhet en central roll i det internationella samfundets fredsfrämjande verksamhet. 189 medlemsstater ger organisationen global legitimitet. Detta erbjuder möjligheter till bred internationell samverkan också mellan stater med skilda politiska och ekonomiska strukturer. FN:s styrka ligger även i att organisationen har en bred inriktning på säkerhet med såväl politiska, militära, ekonomiska som sociala dimensioner.

På senare tid har en förändring av arten och omfattningen av FN:s fredsfrämjande insatser ägt rum. Utmärkande för den internationella fredsfrämjande verksamheten under senare år är att mandaten har stärkts och breddats till att även inbegripa stora civila komponenter. Därmed har behovet av deltagande med civil personal kraftigt ökat, något som medlemsländerna ännu inte i tillräcklig grad kunnat svara på. Bl.a. har behovet av civilpolis ökat,

inte endast i den traditionella uppgiften att utbilda och övervaka en nationell poliskår under uppbyggnad, utan övergångsvis även i direkta exekutiva uppgifter som i Östtimor och Kosovo. Avsaknaden av fungerande rättsvårdande institutioner är ett av de stora problemen när olika parter ska söka försonas efter en akut konflikt.

FN kan inte ensamt axla ansvaret för ledningen av operationer med trupp för omfattande och utdragna insatser av fredsframtvingande karaktär. Erfarenheterna från bl.a. Somalia, Rwanda och Förbundsrepubliken Jugoslavien har illustrerat svårigheterna för FN att på egen hand genomföra insatser av dessa slag. Samarbetet mellan FN och regionala eller subregionala organisationer måste därför utvecklas ytterligare.

Generalsekreteraren tillsatte i april 2000 en panel med uppgift att göra en bred genomgång av FN:s fredsfrämjande verksamhet. Panelens rapport, den s.k. Brahimi-rapporten, som presenterades i augusti 2000, innehåller en lång rad förslag på hur FN:s kapacitet på området kan stärkas och utvecklas. Målet är att uppnå en nödvändig anpassning av systemet efter den nya generationens fredsoperationer genom effektivisering av FN-sekretariatet, förbättrad analys- och förvarningsförmåga, ökad delegering av ansvar, förbättrad samordning mellan olika delar av FN-systemet och ökad betoning på civila respektive mänskliga rättighetsaspekter. I diskussionen om FN:s fredsfrämjande verksamhet har även ökad uppmärksamhet ägnats åt behovet av konfliktförebyggande insatser.

I Europa ger OSSE med sin breda euro-atlantiska medlemskrets, med drygt femtiotalet länder, ett väsentligt bidrag till den värdegemenskap som är en grundbult för stabiliteten och säkerheten i Europa. På toppmötet i Istanbul år 1999 tog OSSE flera viktiga steg för att förstärka och utveckla sin roll som säkerhetspolitisk aktör. Bl.a. beslutades att medlemsländerna skall stärka konsultationsmekanismerna mellan medlemsstaterna och att stärka samarbetet med andra internationella organisationer. Vidare beslöts att OSSE:s operativa roll skulle stärkas genom tillskapandet av en civil snabbinsatsberedskap, REACT (Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams), och upprättandet av ett operationscentrum för planering av fältinsatser. REACT kommer att vara på plats i mars 2001 och operationscentrumet är inrättat sedan år 2000. OSSE utvecklas vidare i kapitel 2.

## 1.5 Folkrätten

Folkrätten utgör regler för rättsliga förhållanden mellan stater och består av sedvanerätt och traktatbaserad rätt som bygger på mellanstatliga avtal. Folkrätten i krig, "krigets lagar" omfattar internationell humanitär rätt, det vill säga regler för krigföring och regler till skydd för krigets offer, neutralitetsrätt samt ockupationsrätt.

Den viktigaste relevanta utvecklingen inom folkrätten under senare tid rör användningen av våld. Det finns två allmänt accepterade undantag till FN-stadgans våldsförbud, nämligen rätten till självförsvar och ingripanden auktoriserade av FN:s säkerhetsråd enligt FN-stadgans kapitel VII. Särskilt under senare år har det diskuterats om det därutöver också finns en rätt att ingripa i humanitära nödlägen, vad som ofta kallas humanitär intervention; denna debatt har intensifierats av Natos ingripanden mot Förbundsrepubliken Jugoslavien. Det finns en delad uppfattning bland folkrättsliga forskare och experter om huruvida det fanns en folkrättslig grund för bombningarna. Samtidigt har man från vissa håll önskat en rättsutveckling mot att humanitär intervention skall bli tillåten, och man har också pekat på tendenser i folkrätten i denna riktning.

Bland FN:s medlemsländer förs en diskussion om möjligheten att på folkrättslig grund tillåta insats med militära medel för att hindra humanitära katastrofer. Alla länder är dock inte odelat positiva till en sådan utveckling. Det har dock skett en gradvis förskjutning i synen på suveränitet. FN:s generalsekreterare har i flera sammanhang talat om individens suveränitet och om att betoningen nu bör förskjutas från nationell till mänsklig säkerhet, och många medlemsstater, däribland Sverige, hävdar att suveräniteten inte får utgöra en sköld bakom vilken en stat kan begå grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Försvarsberedningen anser att Sverige även fortsättningsvis bör betona vikten av att insatser står på folkrättslig grund. Samtidigt konstaterar beredningen i likhet med många andra bedömare att det inte går att utesluta att extrema situationer kan uppkomma där FN:s säkerhetsråd är blockerat p.g.a. veto eller hot om ett sådant. Grova kränkningar av mänskliga rättigheter - t.ex. folkmord eller etnisk rensning - kan då ändå leda till militära ingripanden från delar av det internationella samfundet. Sådana ingripanden måste prövas från fall till fall med hänsyn till om grundläggande värden



står på spel och huruvida alla andra vägar har prövats. Folkrättsligt finns ingen entydig grund för beslut om ett sådant ingripande. Om en intervention sker – utan säkerhetsrådsbeslut – måste strävan vara att snarast återföra frågan till rådet.

Klassiska fredsbevarande FN-operationer förutsätter begäran eller medgivande från den stat i vilken operationen skall äga rum. I sådana operationer har FN-styrkan befogenhet att använda våld för att försvara sig, inklusive att tillförsäkra sig nödvändig rörelsefrihet för att utöva det av värdlandet accepterade mandatet.

De flesta fredsbevarande operationer äger idag rum i länder som drabbats av interna konflikter. I dessa fall brukar det finnas ett medgivande också från andra parter än regeringen, även om det inte är nödvändigt från folkrättslig synvinkel. För ingripande mot styrkor som inte tillhör legitim regering behövs heller ingen auktorisation enligt kapitel VII eftersom de fredsbevarande styrkorna är inbjudna av regeringen.

I takt med att karaktären på de fredsfrämjande uppdragen förändrats har säkerhetsrådets praxis utvecklats. FN-operationer som i grunden har ett fredsbevarande uppdrag har under hänvisning till kapitel VII getts mandat att använda visst våld. Strikt juridiskt har denna hänvisning till kapitel VII inte alltid varit nödvändig, eftersom det förutsedda våldet ofta har hållit sig inom ramen för vad som traditionellt anses utgöra självförsvar, och dessutom i allmänhet inte har riktats mot regeringen. Samtidigt har denna hänvisning till FN-stadgans kapitel om tvångsåtgärder gett en viktig signal, både till parterna i den omgivning där FN-styrkan skall verka, och till de deltagande länderna. En sådan signal är att den deltagande truppen bör vara robust utrustad.

Sverige fattar självt i varje enskilt fall och i enlighet med svensk lag beslut om medverkan i internationella fredsfrämjande insatser. En förutsättning för svensk medverkan är att insatser måste stå på folkrättslig grund. Enligt FN-stadgan skall beslut om fredsframtvängande insatser fattas av FN:s säkerhetsråd.

## 1.6 Utveckling och omstrukturering av militära resurser

Världens samlade försvarsutgifter var som allra högst omkring år 1987. Sedan dess har försvarsutgifterna stadigt minskat, med undantag av år 1992 p.g.a. Kuwaitkriget, med uppskattningsvis ca fyrtio procent fram till idag. Nedgången beror på att satsningarna

minskat i de två tidigare supermakterna och i de allierade staterna. Reduceringarna är störst i de f.d. Warszawapaktsländerna.

Under år 1999 ökade Natoländernas samlade försvarsutgifter reellt sett för första gången sedan år 1987. Ökningen på knappt två procent är främst orsakad av USA:s ökade försvarsbudget. I Storbritannien och Tyskland uppvisar försvarsutgifterna en fortsatt sjunkande trend. I Luxemburg, Grekland och Turkiet är trenden istället att försvarsutgifterna ökar, liksom i de tre nya Natoländerna Polen, Tjeckien och Ungern. I övriga Nato-länder ligger försvarsutgifterna, trendmässigt sett, på en i stort sett oförändrad nivå. Några nya kraftiga minskningar av det slag som gjordes under första hälften av 1990-talet torde inte vara aktuella. I flertalet Nato-länder är inriktningen snarast att låta försvarsutgifterna ligga fast på nuvarande nivå eller utökas något.

Under år 1999 uppgick de amerikanska försvarsutgifterna till 283 miljarder dollar. Det kan jämföras med de europeiska Natoländernas samlade försvarsutgifter på omkring 181 miljarder dollar. Skillnaderna tenderar att fortsatt öka mellan USA och Europa. Vid en jämförelse av budgetarna för försvarsforskning satsar USA 38 miljarder dollar och de europeiska Nato-länderna 11 miljarder dollar per år.

Den amerikanska försvarsutgiften är överlägset den högsta i världen. Efter Sovjetunionens sammanbrott finns det inget land som tillnärmelsevis har så stor budget. Den amerikanska försvarsbudgeten är ca 20 till 60 gånger större än den ryska, beroende på hur de ryska siffrorna beräknas.

Den totala försvarsbudgeten för ett land är inte helt enkel att utläsa, eftersom budgetposter som har betydelse för ett lands försvar kan återfinnas på andra politikområden. En del bedömare menar att om man beräknade t.ex. de japanska och de kinesiska försvarsutgifterna på samma sätt som inom Nato, skulle de vara betydligt större än de officiellt angivna försvarsbudgeterna. Den verkliga försvarsutgiften i Kina kan vara omkring fem till sex gånger högre, om man inkluderar budgetposter från andra politikområden, utöver den officiella försvarsbudgeten.

Den minskning som skedde av världens samlade försvarsutgifter sedan år 1987 gäller dock inte för Mellanöstern samt Syd- och Ostasien. I dessa regioner har försvarsutgifterna under senare år legat på en oförändrad eller ökande nivå. Med den senaste tidens höga oljepriser och med historiskt sett hög konfliktrisk i dessa områden är det inte osannolikt att t.ex. de oljeexporterande länderna i Mellanöstern kan komma att öka sina försvarssatsningar.

Den allmänna trenden bland flertalet av världens försvarsmakter är att de omstruktureras och reduceras i storlek; nationerna satsar istället på att öka försvarsmakternas kvalitet, insatsförmåga och rörlighet. Det har möjliggjorts bl.a. genom utvecklingen på informations- och teknikområdena och vapensystemens ökade räckvidd och precision. Detta kan emellertid leda till att befintliga överenskommelser på rustningskontrollområdet minskar i betydelse; kvantitet minskar och kvalitet ökar i betydelse. För att inte minska den fortsatta stora politiska betydelsen av avtalsregimerna är det betydelsefullt att dessa ses över och utvecklas kontinuerligt.

Nationernas ambition att delta vid fredsfrämjande insatser har ökat under 1990-talet. Detta har bl.a. lett till ökad vikt av interoperabilitet mellan deltagande länders försvar. Vidare har personalförskörningen av de militära styrkorna förändrats i västvärlden. För att förband för internationella fredsfrämjande insatser skall kunna ha en tillräcklig beredskap och flexibilitet har det visat sig nödvändigt att utnyttja olika former av kontrakts- eller visstidsanställning. Detta är t.ex. en av grunderna för den nu pågående omstrukturen av det tyska försvaret.

Begreppen "Den nya krigföringen" eller "Nätverksförsvaret", som ofta benämns Revolution in Military Affairs (RMA), diskuteras i många olika sammanhang. I ett historiskt perspektiv kan utvecklingen av krigföringsmetoder och militära styrkors kapacitet oftast beskrivas som successiv, det sker en kontinuerlig utveckling över tiden. Ibland sker dock mer dramatiska utvecklingssteg, utvecklingen kan då beskrivas som sprängartad. Detta sker ofta genom att ny teknik implementeras och omsätts i ett taktiskt, operativt eller strategiskt sammanhang. RMA har sitt ursprung i USA och Nato under 1980-talet, dvs. under det sista decenniet av det kalla kriget som en konsekvens av den civila teknikutvecklingen och med direkt inverkan på den militära doktrinutvecklingen.

RMA-konceptet, som bl.a. innebär ökade möjligheter att reagera i realtid, består av tre huvuddelar; information och omvärldsuppfattning (slagfältsöverblick), ledning med beslutsstöd (beslutsfattande och beslutsstöd) samt insats och verkan (effektiv insats). Synergieffekterna av en god omvärldsuppfattning, snabb informationshantering, effektiv ledning (i nära realtid) samt förband med förmåga till precisionsbekämpning och rörlighet anses bli mycket stora. Den strikta avgränsningen mellan armé, marin och flygvapen luckras upp alltmer för ett mer gemensamt och samtidigt agerande.

Informationskrigföring och informationsoperationer i form av dator- och nätverksattacker får ett proportionellt större genomslag i takt med att datorernas och nätverkens betydelse ökar och gamla analoga system ersätts med digital teknik. I kapitel 6 behandlas samhällsviktig infrastruktur och hot mot informationssamhället ytterligare.

Inom ramen för initiativet för en "Ny dagordning" (The New Agenda) driver Sverige på kärnvapenedrustningen tillsammans med Irland, Brasilien, Sydafrika, Mexiko, Egypten och Nya Zeeland. En viktig framgång nåddes vid NPT-översynskonferensen i april-maj under förra året. "Ny dagordningskoalitionen" avser att följa upp åtagandena från kärnvapenmakterna från denna konferens. Ett delmål är att provstoppsavtalet skall träda ikraft. Ett annat är att få fram ett avtal mot produktion av klyvbart material för kärnvapenändamål. Ett tredje är att främja nedrustning av taktiska kärnvapen. Bortsett från detta positiva resultat och det fortsatta genomförandet av START-1 finns emellertid små eller inga framsteg att notera för den formella, avtalsbundna rustningskontrollen. Förutom kärnvapen betonas särskilt de biologiska vapnen allt oftare i diskussionerna om de globala säkerhetspolitiska problemen. Samtidigt riskerar de pågående förhandlingarna avseende en kontrollregim för biologiska vapen bli relativt svag. I dessa sammanhang antas - liksom tidigare - eventuella konkreta hot emanera från subnationella aktörer i minst lika stor utsträckning som från stater. I detta sammanhang talas om asymmetrisk krigföring eller medel för att stärka en stats bristande konventionella slagkraft. Trots detta är risken för ytterligare spridning av N-, B- eller C-vapentechnologi till fler stater ett ökande orosmoment. Därför behövs ökade ansträngningar för att minska denna risk. Detsamma gäller riskerna för att nya typer av organismer, ämnen eller vapen kan komma att utvecklas. I kapitel 5 behandlas nukleära, biologiska och kemiska vapen ytterligare.

Frågor rörande konventionella vapen har under senare år alltmer hamnat i fokus. Ottawakonventionen om ett totalförbud mot anti-personella minor är det starkaste uttrycket för detta, men även reducering och kontroll av andra lätta vapen anses allt viktigare. Internationella studier och erfarenheter från svenska konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser har visat vilken allvarlig konfliktbidragande orsak lätta vapen utgör i regioner med latent konflikter.

Den omfattande och okontrollerade användningen av lätta vapen, som har sin grund i framförallt en omfattande illegal handel

och okontrollerad spridning av sådana vapen, orsakar ett avsevärt mänskligt lidande i dagens konflikter. Uppskattningar har visat att en majoritet av alla döda i dagens konflikter fallit offer för lätta vapen.

Problemen med lätta vapen är av praktiskt och politiskt komplex natur. Arbetet kan därför svårligen syfta till ett totalförbud, utan måste ta fasta på att finna överenskomna former för kontroll av överföring, säkra lagringsförhållanden, olika transparensmekanismer samt reducering av illegalt och överflödigt innehav. Det gäller också att komma tillrätta med den illegala vapenhandeln.

Förhållandena i olika delar av världen skiljer sig markant från varandra, vilket innebär att det ofta kan krävas regionala eller sub-regionala lösningar på frågor gällande dessa vapen. Arbetet måste därför bedrivas på alla relevanta nivåer och internationella fora. I det sammanhanget har FN en central roll. I juli 2001 kommer en FN-konferens rörande lätta vapen att äga rum i New York. Vidare bedrivs inom bl.a. EU, OSSE, OAS, ECOWAS samt i södra respektive östra Afrika ett arbete för att komma till rätta med destabiliserande ansamlingar och okontrollerad spridning av lätta vapen.

Den legala internationella vapenhandeln ökade kraftigt under 1970-talet, enligt FOI och SIPRI, och låg därefter på en hög nivå under större delen av 1980-talet. I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet skedde en kraftig minskning och vapenhandeln mer än halverades. Under resten av 1990-talet låg, med undantag av en tillfällig ökning under år 1997, vapenhandeln därefter på en i stort sett oförändrad nivå.



## 2 Utvecklingen i och mellan globala maktcentra

I detta kapitel redogör Försvarsberedningen för sin syn på utvecklingen i och mellan de globala maktcentrerna Europa, USA och Asien med tonvikt på sådana tendenser och skeenden som är av större försvars- och säkerhetspolitisk vikt för Sverige. Svenskt deltagande i internationellt samarbete behandlas i kapitel 9.

### 2.1 Utvecklingen i globala maktcentra

#### 2.1.1 Europa

I Europa fortsätter säkerhetsstrukturen att utvecklas och institutionaliseras, vilket bidrar till ökad öppenhet och ökat förtroende. Utvecklingen av demokrati i de forna kommunistiska enpartistaterna, varav flera nu är redo att bli EU-medlemmar, i kombination med ett alltmer avtalsbundet säkerhetssamarbete, ökar förutsägbarheten i utvecklingen på kontinenten och minskar risken för att intressemotsättningar skall trappas upp till öppna konflikter eller krig.

EU är av grundläggande betydelse för säkerheten i Europa. Sedan Försvarsberedningens förra rapport (1999:55) har EU:s krishanteringsförmåga vidareutvecklats och utgör nu en central del i fördjupningen av EU-samarbetet. Utvecklingen har inneburit vissa skiftningar i förhållandet mellan EU:s största medlemsländer Tyskland, Frankrike och Storbritannien och påverkar även det europeiska försvarsmaterielsamarbetet. Unionen är redo att från slutet av år 2002 utvidga EU österut. Samtidigt ägnar EU relationen med Ryssland särskild uppmärksamhet. (Ryssland behandlas utförligt i kapitel 3). OSSE har på senare tid genom en rad åtgärder förstärkt och utvecklat sin roll som säkerhetspolitisk aktör. Den

konventionella rustningskontrollen har delvis anpassats till den nya säkerhetssituationen i Europa.

### *EU:s krishanteringsförmåga*

Sedan det kalla krigets slut har Europa i ökande grad fokuserat på förmågan till internationell krishantering. Ytterligare ett steg i denna riktning har tagits i och med EU:s beslut att utveckla en egen militär och civil krishanteringsförmåga, mot bakgrund av erfarenheterna från Bosnien, Albanien och Kosovo. Tidigare har viktiga steg tagits för att stärka EU:s utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) genom upprättandet av en analysenhet för politisk planering och tidig förvarning, samt tillsättandet av en talesperson på hög nivå för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Amsterdamfördraget, som trädde i kraft under 1999, fastställde att de s.k. Petersbergsuppgifterna, dvs. humanitära insatser och räddningsinsatser, samt hela spektrumet av fredsfrämjande insatser, skulle bli ett huvudelement i EU:s säkerhetspolitiska samarbete.

Vid toppmötet i Helsingfors 1999 togs ytterligare steg mot en utvecklad krishanteringsförmåga. Det fastställdes att EU år 2003 skall vara i stånd att inom 60 dagar sätta in en militär styrka om upp till 50-60 000 soldater, samt relevanta sjö- och flygstridskrafter. Dessa styrkor skall kunna underhållas i ett år och klara av hela skalan av Petersbergsuppgifter. Vidare överenskomms att en övervakningsmekanism skall skapas för att följa kapacitetsutvecklingen och därvid identifiera vilka framsteg som EU gör i detta avseende. Vid toppmötet i Feira 2000 fastställdes att EU skall kunna bidra med upp till 5000 poliser för internationella civila uppdrag, varav 1000 skall kunna sättas in inom 30 dagar. Därtill beslutade EU att förbättra sin förmåga till konfliktförebyggande.

För ändamålet har EU upprättat en kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), en militärkommitté, en civilkommitté och en militär stab. Den civila kommittén har bl.a. tillkommit för att samordna och effektivisera de olika civila medel och resurser som, tillsammans med de militära resurserna, står till unionens och medlemsstaternas förfogande.

Det väsentliga är att utforma en struktur som ger EU förmåga att, utifrån framtagna handlingsalternativ, fatta strategiska beslut om europeiska militära och/eller civila insatser, samt att utöva den politiska kontrollen och strategiska ledningen av sådana operationer. Genom de ekonomiska verktygen (handelsrelationer, sank-



tionsmöjligheter, bistånd etc.) i kombination med de nya militära och civila, har EU en unik bredd i sina möjligheter att förebygga och hantera kriser. Om Europa skall kunna spela en ökad roll inom krishantering krävs politisk vilja i kombination med effektiv och trovärdig europeisk militär och civil kapacitet.

Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga rymmer såväl maktpolitiska som normativa aspekter. Vilket perspektiv som medlemsländerna lägger tyngdpunkten på varierar. Vissa betonar att det finns en direkt koppling mellan EU:s militära kapacitet och dess ställning i världspolitiken. Genom krishanteringsförmågan förbättrar EU sina möjligheter att agera kraftfullt på den internationella arenan. Ett fåtal länder ser utvecklingen mot en autonom militär förmåga inom EU som ett steg mot bildandet av ett europeiskt försvar. Andra länder, däribland Sverige, lägger stor vikt vid konfliktförebyggande, den civila krishanteringen och möjligheten att stärka FN:s fredsbevarande roll med hjälp av EU:s militära förmåga.

Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga skall ses mot bakgrund av att Europa måste ha förmåga att agera militärt när USA inte kan eller vill delta. Samtidigt är det ett grundläggande europeiskt intresse att vidmakthålla ett starkt amerikanskt engagemang i Europa. En starkt europeisk krishanteringsförmåga utgör därför under överskådlig tid ett komplement till det transatlantiska samarbetet.

Härvidlag är samarbetet mellan EU och Nato centralt. Elva av EU:s medlemsländer är även medlemmar av Nato. De fyra icke-allierade EU-medlemmarna, däribland Sverige, har samtliga en relation till Nato i form av PFF, genom vilken militär förmåga utvecklas för att kunna ställas till förfogande för krishanteringsinsatser. Avsikten är att Nato skall kunna stödja EU med planering inför krishanteringsinsatser på både kort och lång sikt, samt vid behov med vissa resurser. Ett sådant samarbete kräver utarbetade mekanismer för samråd och insyn, vilka tar hänsyn till samtliga medlemsstaters behov. Tidigare har liknande arrangemang utvecklats mellan Nato och Väst europeiska unionen (VEU).

VEU hade tidigare i uppgift att utföra de Petersbergsinsatser som EU beslutade om. I och med att EU nu utvecklar krishanteringsförmågan inom den egna organisationen, upphör VEU:s praktiska betydelse för europeisk krishantering. Vissa delar av VEU, såsom dess satellitcenter och säkerhetspolitiska institut, avses att föras över till EU, medan andra delar, som t.ex. den militära

staben, avvecklas. VEU:s grundfördrag kommer dock att finnas kvar.

Genom etablerandet av en krishanteringsförmåga avser EU att skapa nya instrument för att hantera uppkomna kriser. Genom sin politiska dignitet kommer förväntningarna på EU att ingripa att öka och EU får ett större ansvar för Europas säkerhet. Medlemsländerna, däribland Sverige, har därmed fått ett ökat politiskt ansvar att förebygga och hantera kriser, såväl militärt som civilt. Den kanske största utmaningen för EU:s del ligger i att demonstrera den politiska viljan att använda sig av dessa instrument. Utarbetandet av effektiva och beslutsmässiga strukturer är härvidlag centralt.

Den framtida relationen mellan EU och Nato är av avgörande säkerhetspolitisk betydelse. Den långvariga avsaknaden av storskaliga konflikter i Europa sedan andra världskrigets slut kan till stor del tillskrivas samarbetet mellan de forna fienderna Tyskland och Frankrike inom ramen för de europeiska gemenskaperna, samt den amerikanska närvaron på kontinenten. Att det europeiska samarbetet vidareutvecklas på ett sätt som inte försvagar den transatlantiska länken är grundläggande i det fortsatta utformandet av en alleuropeisk säkerhetsstruktur. Utvecklingen av den europeiska krishanteringsförmågan behandlas mer utförligt i kapitel 8.

### *Tyskland-Frankrike-Storbritannien*

Navet i det europeiska samarbetet har sedan Kol- och Stålunionens tillkomst 1951 utgjorts av Tyskland och Frankrike. Under lång tid hade Tyskland och Frankrike i princip ensamrätt på att betraktas som motorer för EU, ett förhållande som på senare tid har luckrats upp. I utvecklingen av den europeiska krishanteringsförmågan har Frankrike och Storbritannien bildat den centrala axeln. Medan Frankrike under många år har fokuserat på Europa, är det först på senare tid som den europeiska dimensionen har fått en ökad betydelse för Storbritannien i förhållande till den traditionella transatlantiska. Regeringsskiftet år 1997 skapade förutsättningar för Storbritannien att stärka sin ställning i EU. Erfarenheterna från Bosnien, Albanien och Kosovo hade övertygat britterna om att Europa måste spela en ökad roll inom krishantering, vilket kräver politisk vilja i kombination med en effektiv och trovärdig europeisk militär kapacitet. Intrycket är att Storbritannien och Frankrike kommer överens om relationen EU-Nato, förhållandet till andra europeiska länder, kapacitetsfrågor och uppläggnings av beslutsmekanismer-

na i denna fråga. Frankrike driver sin linje om en så långt möjligt självständig, europeisk militär förmåga men låter resultatet bestämmas av vad Storbritannien kan godta.

Även om Frankrike har kvar en principiell långsiktig ambition att bygga upp ett regelrätt europeiskt försvar, så handlar samarbetet nu om Petersbergsinsatser. Frankrike förblir förankrat i Nato, om än inte i den integrerade militära organisationen, och fortsätter samtidigt driva utvecklingen mot en gentemot USA självständigare europeisk militär förmåga. Storbritannien, å sin sida, har som grundläggande villkor för deltagande i utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga att Nato inte försvagas. Nato förblir grunden för Storbritanniens säkerhet.

I kölvattnet av kalla krigets slut gavs Tyskland möjlighet att anta en mer aktiv utrikespolitisk roll. Den "nya" tyska utrikespolitiken kan sammanfattas med orden "ökat ansvar inom en multilateral ram". En konsekvens är att Tyskland visat sig berett att delta i internationella insatser med syftet att inskrida till försvar av de mänskliga rättigheterna. Så skedde i Kosovo där Tyskland för första gången sedan andra världskriget satte in väpnad styrka på utländskt territorium. Så skedde också i Östtimor där Tyskland visade sin beredskap att även bidra till den civila krishanteringskomponenten.

Det tyska försvaret omstruktureras nu i syfte att möjliggöra en ökad förmåga på krishanteringsområdet. I detta hänseende ligger Tyskland efter utvecklingen i många andra europeiska länder, vilket delvis har sina orsaker i återföreningsprocessen. Takten i försvarsreformen påverkar den roll som Tyskland kommer att kunna spela för europeisk krishantering och har även betydelse för den övergripande europeiska krishanteringsförmågan.

### *Europeiskt försvarsmaterielsamarbete*

Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga aktualiserar även frågan om den framtida materielförsörjningen i Europa. Omstruktureringen av försvarsindustrin är en politiskt och ekonomiskt viktig fråga för de europeiska länderna. De två senaste åren har konsolideringstakten inom Europas försvarsindustri ökat markant. Snabbast är konsolideringen inom flyg-, robot- och elektronikområdena. I Europa finns idag tre tydliga försvarsindustriella dominanter: BAE Systems (fransk-brittiskt), EADS (tysk-fransk-spanskt) och på elektroniksidan Thales, f.d. Thomson-CSF (franskt).

Mellan de sex dominerande europeiska staterna på försvarsindustriområdet - Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Spanien, Italien och Sverige - bedrivs sedan 1998 ett särskilt samarbete (Letter of Intent, LoI). De s.k. LoI-länderna undertecknade sommaren 2000 ett ramavtal för att underlätta den europeiska försvarsindustriens omstrukturering. Ramavtalet är det hittills viktigaste initiativet för försvarsindustrisamarbete i Europa. Det bereder väg för ett mer effektivt statligt och industriellt europeiskt samarbete om försvarsmateriel. Ramavtalets regler kan komma att påverka dessa länders agerande inom andra samarbetsföretag. På robotområdet bedrivs det s.k. Meteor-projektet för att utveckla en radarjaktrobot med lång räckvidd till de europeiska stridsflygplanen Eurofighter, JAS Gripen och Rafale. Samtliga LoI-länder har anmält intresse av att delta i Meteor, som skulle kunna bli det första konkreta materielprojekt som utvecklas inom ramen för LoI-samarbetet.

Under de senaste åren har försöken att få till stånd en gemensam ståndpunkt inom EU om utarbetandet av en europeisk försvarsmaterielpolitik och en handlingsplan för försvarsindustrin pågått utan att medlemsstaterna kunnat nå enighet. Man har dock enats om att fortsätta arbetet i syfte att främja omstrukturering och ett närmare och effektivare samarbete inom försvarsindustrin.

De stora länderna med omfattande försvarsindustriella intressen dominerar utvecklingen av europeiskt försvarsmaterielsamarbete. Genom att grunda Den gemensamma organisationen för samarbete och försvarsmateriel (OCCAR) har Frankrike, Tyskland, Italien och Storbritannien skapat en folkrättsligt bindande ram. Kärnan i samarbetet är utveckling av system och projektledning, även om en utvidgning av kompetens har diskuterats. Sverige har uttryckt intresse för anslutning till samarbetet.

WEAG (Western European Armaments Group) har utvidgat medlemskretsen med sex nya stater, däribland Sverige. Därmed har Sverige blivit fullvärdig part i tre format för europeiskt försvarsmaterielsamarbete - LoI, EU och WEAG - vilket förbättrar förutsättningarna för Sverige att aktivt påverka utvecklingen av europeiskt försvarsmaterielsamarbete. Inom WEAG pågår ett arbete med att tillskapa ett gemensamt upphandlingsorgan för försvarsmateriel (EAA).

Försvarsberedningen avser att återkomma till sambandet mellan deltagande i det europeiska försvarsmaterielsamarbetet och den svenska materieförsörjningen i den försvarspolitiska rapporten som presenteras den 1 juni 2001.

*EU:s utvidgningsprocess*

EU:s förestående utvidgning och utökade ekonomiska samarbete med länder i EU:s närområde är av central betydelse på det säkerhetspolitiska planet. Samarbetet i EU skapar förutsättningar för att gemensamma värderingar och normer sprids och tillämpas. Det är en process som tar tid och som kan stöta på svårigheter när olika särintressen uppfattas som otillräckligt tillgodosedda. Men det är också ett unikt samarbete mellan demokratier som successivt kan lösa upp motsättningar och intressekonflikter och öka den inbördes solidariteten och det ömsesidiga beroendet.

Redan själva utvidgningsprocessen har i sig en mycket betydelsefull säkerhetspolitisk effekt. Ett EU-medlemskap ställer bl.a. krav på en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rätts-säkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Detta har redan haft avsevärda positiva effekter i kretsen av kandidatländer. Medlemskapsperspektivet har starkt bidragit till att kandidatländerna gjort stora ansträngningar för att lösa kvarvarande konflikter med sina grannländer.

Utvidgningen innebär unika möjligheter att stärka fred och stabilitet, frihet och demokrati, sysselsättning och välfärd på den europeiska kontinenten, men är samtidigt en stor utmaning för EU. För närvarande pågår förhandlingar om medlemskap med tolv länder inom ramen för en och samma process. En viktig princip för arbetet är att varje kandidatland bedöms efter sina egna meriter, d.v.s. på basis av hur långt landet har kommit när det gäller att leva upp till de fastställda villkoren. Förhandlingarna med Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien, Ungern och Cypern inleddes i mars 1998. Med dessa länder har i princip alla frågor öppnats för förhandling. Förhandlingar med Lettland, Litauen, Malta, Slovakien, Bulgarien och Rumänien inleddes i februari 2000. Regeringskonferensen om institutionella frågor, vilken avslutades i Nice i december 2000, gör det möjligt för unionen att från slutet av år 2002 kunna ta emot de nya medlemmar som uppfyller villkoren. De länder som startade förhandlingar 1998 har samtliga unilateralt angett den 1 januari 2003 som måldatum för inträde. I Helsingfors erhöll även Turkiet status som kandidatland. Förhandlingar är dock inte aktuella förrän de politiska Köpenhamnskriterierna, som ställer krav på en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter, är uppfyllda. Turkiets kandidatstatus bör kunna bidra till landets demokratiska och ekonomiska utveckling, vilket bör få positiva effekter även för den

säkerhetspolitiska situationen i sydöstra Europa och angränsande regioner.

När inträdet faktiskt kommer att äga rum beror i stor utsträckning på hur snabbt kandidatländerna förmår att leva upp till de villkor som unionen har ställt bl.a. vad gäller förmågan att anta och tillämpa EU:s regelverk.

Ryssland har efterhand intagit en allt mer positiv hållning till EU och dess utvidgning. Den ryska EU-inställningen går i korthet ut på att det är positivt för Ryssland om EU utgör en stark politisk och ekonomisk aktör. Samtidigt har Ryssland pekat på vissa problem t.ex. rörande visum, transit och handel, som kan uppstå i samband med utvidgningen, samt uttalat intresse av att finna pragmatiska lösningar på dessa. Mycket talar för att effekterna, åtminstone på det ekonomiska området, för Ryssland blir positiva då tullmurar och andra handelshinder kommer att sänkas i kandidatländerna. Den ökade tillväxt som utvidgningen ger upphov till i dessa länder torde dessutom påverka rysk export gynnsamt. Frågan om enklaven Kaliningrad är ett särskilt problem där det är viktigt att hitta väl fungerande lösningar på bl.a. transitfrågan.

### *OSSE*

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), med sin breda euro-atlantiska medlemskrets och sin normgivande auktoritet, ger ett väsentligt bidrag till den värdegemenskap som är en grundbult för stabiliteten och säkerheten i Europa. På toppmötet i Istanbul 1999 tog OSSE flera viktiga steg för att förstärka och utveckla sin roll som säkerhetspolitisk aktör. OSSE:s medlemsstater beslutade på högsta politiska nivå att stärka samarbetet med andra internationella organisationer, liksom konsultationsmekanismerna mellan medlemsstaterna. OSSE:s operativa roll stärktes genom tillskapandet av civil snabbinsatsberedskap och upprättandet av ett operationscentrum för planering av fältinsatser.

Säkerhetsstadgan, som antogs i Istanbul, bekräftade att det är legitimt för OSSE-staterna och OSSE:s institutioner att övervaka hur de gemensamma normerna respekteras. Den slog fast att konflikter ofta uppstår genom grova brott mot OSSE:s principer och normer, samt att hot mot säkerheten ofta härstammar från inomstatliga konflikter. OSSE:s konfliktförebyggande roll betonades särskilt.

OSSE har för närvarande fältkontor i tjugotalet länder. Missionerna, allt från stora missioner på Balkan till små nyupprättade kontor i Kaukasus och Centralasien, verkar för att stärka respekt för mänskliga rättigheter, bygga upp demokratiska institutioner och främja interetniska relationer. Därigenom verkar OSSE för att förebygga konflikter, hantera civila aspekter av kriser och bygga upp samhällen efter konflikter.

### *Konventionell rustningskontroll i Europa*

Kärnan i den konventionella rustningskontrollen i Europa utgörs av Wiendokumentet, Uppförandekoden om politiska och militära aspekter på säkerhet, Opens Skies-avtalet och CFE-avtalet. CFE-avtalet ger betydande öppenhet om, och begränsning av, innehavet av vissa kategorier av vapen. Wiendokumentet är bredare och mer samarbetsinriktat än CFE-avtalet.

År 1999 undertecknades det s.k. anpassade CFE-avtalet (avtal om konventionella väpnade styrkor i Europa). Avtalets tidigare struktur med två ländergrupper (Nato respektive f.d. Warszawa-pakten) ersattes med en struktur som är anpassad till det nya säkerhetspolitiska läget i Europa. Sverige har följt förhandlingsarbetet noggrant och välkomnar det anpassade CFE-avtalet. Det nya avtalet innehåller en klausul för att möjliggöra anslutning av nya stater. Detta kan bli aktuellt först när det anpassade avtalet har trätt i kraft, vilket bedöms dröja flera år. Även om Sverige inte är avtalslutande part i CFE-avtalet, och för närvarande inte har för avsikt att ansluta sig, har detta avtal betydelse för Sveriges säkerhet genom de militära begränsningar och den transparens som avtalet föreskriver också i Sveriges närområde.

I samband med OSSE:s toppmöte i Istanbul år 1999 antogs efter två års förhandlingar Wiendokumentet 1999, vilket är en moderniserad version av Wiendokumentet 1994. Bland annat tillfördes ett principiellt viktigt kapitel om frivilliga regionala förtroendeskapande åtgärder. Översynen av Wiendokumentet bekräftade att det är ett hållbart och väl fungerande instrument. Dokumentet innebär bl.a. åtaganden att lämna uppgifter om respektive lands försvarsorganisation samt om förband och deras organisation, utrustning och aktiviteter.

Open Skies-avtalet från 1992 är ett juridiskt bindande rustningskontrollinstrument som ger de deltagande staterna rätt att genomföra observationsflygningar över varandras territorier. Av-

talet har ännu inte trätt i kraft, då det inte har ratificerats av Ryssland. Trots detta pågår en omfattande verksamhet i avtalets anda. I juni 1999 fattade regeringen ett principbeslut att Sverige, som för närvarande är observatör, skall ansluta sig till Open Skies-avtalet så snart det blir möjligt, d.v.s. när det har trätt i kraft. Som ett led i förberedelsearbetet har Sverige bl.a. genomfört provflygningar tillsammans med Ryssland.

De reviderade versionerna av Wiendokumentet och CFE-avtalet reflekterar en säkerhetspolitisk situation som är betydligt mer diversifierad än tidigare. De flesta överenskommelser utgår dock fortfarande till viss del från 1980-talets operativa förhållanden. Den tydliga utvecklingen mot allt större betoning av förbandens kvalitet, rörlighet, informationskrigföring, vapensystemens väsentligt ökade precision, m.m., liksom den ökade betydelse av inomstatliga konflikter och kriser, riskerar att göra dagens överenskommelser successivt mindre relevanta. För att bevara rustningskontrollens militärstrategiska betydelse måste därför den militärtekniska och operativa utvecklingen kontinuerligt följas upp och utvärderas.

### 2.1.2 Förenta staterna

Förenta staterna har en historiskt sett mycket stark ställning på de fyra huvudområdena som bestämmer internationell politik – ekonomiskt, militärt, kulturellt, samt, som en följd härav, politiskt. Det bipolära tänkandet som präglade kalla kriget har ersatts av globaliseringen som övergripande system, även om amerikanskt maktbalanstänkande till viss del kvarstår främst i regionala sammanhang. Den unikt starka ställningen innebär dock inte att världen är unipolär, eller att USA kan diktera villkoren i världspolitiken. Restriktionerna på det amerikanska handlingsutrymmet är av flera slag, däribland inrikespolitiska. Till följd av det långtgående beroendet av omvärlden torde isolationism inte vara ett reellt utrikespolitiskt alternativ. Den avgörande avvägningen står istället mellan unilateralism och samverkan i olika former med andra länder.

Ekonomiskt består styrkan i själva storleken på den amerikanska ekonomin, USA:s ledande position inom högteknologi, en tioårig obruten period av stark tillväxt - även om en avmattning har kunnat skönjas på senare tid - dollarns ställning som reservvaluta, samt en stor andel av världshandeln liksom av de ekonomiska flödena i övrigt. Den amerikanska marknadens betydelse för världsekonomi-



min liksom för enskilda länder ger Förenta staterna en självklart stark ställning i alla handelspolitiska och andra förhandlingar.

Militärt består styrkepositionen i förmågan att som enda land snabbt kunna genomföra större operationer globalt. USA har en avgörande betydelse för maktbalansen i Europa och framförallt i Asien och Mellanöstern. Det amerikanska försteget är såväl kvantitativt – USA har bredd, djup och uthållighet utan motsvarighet ifråga om sina grupperingsmöjligheter – som kvalitativt – ett stort militärt-teknologiskt försprång, innebärande större rörlighet, precision, samt förmåga att föra krig på avstånd. Detta betyder också att USA har en försvarsindustriell nyckelställning. Samtidigt är USA:s resurser långt ifrån obegränsade. Trots att USA har världens största försvarsmakt innebar t.ex. Kosovokriget att flygstridskrafterna inom vissa nyckelsegment i stor utsträckning togs i anspråk. Och även om förmågan att föra krig på avstånd har ökat, visade Kosovo dessutom att det inte nödvändigtvis räcker att avfyr missiler från fartyg eller plan på hög höjd. Därutöver är känsligheten inför egna – och även andras – förluster betydande, vilket leder till stor försiktighet att engagera amerikansk trupp utomlands.

Hoten mot USA anses i växande utsträckning komma från spridningen av massförstörelsevapen, inskränkningar i energitillgångar, terrorism, svaga statsstrukturer, organiserad brottslighet, narkotikasmuggling, informationsoperationer, klimatförändringar, etc. Uppfattningen är, att trots det generella militära övertaget har även mindre motståndare möjligheter att slå till mot svaga punkter, bland annat genom tillgång till massförstörelsevapen och missilteknologi. Det finns gott om amerikanska mål såväl i USA som ute i världen, bl.a. utlandsstationerad trupp.

Tyngdpunkten i den amerikanska kärnvapendoktrinen ligger efter det kalla krigets slut på avskräckning snarare än krigföring. USA planerar inte längre för att vinna ett utdraget kärnvapenkrig. Det primära syftet med USA:s kärnvapenstyrkor är att avskräcka andra stater från användning av massförstörelsevapen. För detta krävs en bibehållen andraslagsförmåga. Utgångspunkten i den nuvarande doktrinen är att USA inte besvarar ett förmodat kärnvapenanfall förrän minst en kärnvapenexplosion har inträffat på amerikanskt territorium ("launch-under-attack"). Detta hindrar inte att Förenta staterna förbehåller sig rätten att vara först med att sätta in kärnvapen i följande fall: a) om USA blir angripen av en kärnvapenstat, b) om USA angrips av en icke-kärnvapenstat som är allierad med en kärnvapenstat, c) om USA hamnar i konflikt med en

stat, som inte har skrivit på eller uppfyllt sina åtaganden enligt NPT-avtalet.

Mot denna bakgrund har USA påbörjat utvecklingen av ett nationellt missilförsvar (National Missile Defense, NMD) som skall skydda landet mot begränsade attacker från interkontinentala missiler. År 1999 tog kongressen på grundval av den s.k. Rumsfeld-rapporten, ställning för ett NMD-system. Den nya amerikanska administrationen har betonat sin avsikt att gå vidare med planeringen av NMD. För att skydda amerikansk trupp i andra länder och allierade utvecklas även ett rörligt missilförsvar (Theater Missile Defense, TMD). Känslan av amerikansk sårbarhet har de senaste åren snarast ökat något jämfört med vad som var fallet i början av 1990-talet. Kina framstår som den kanske största militära potentiella utmanaren, även om Kina i dagsläget inte betraktas som ett direkt hot. Regionala krig i Mellanöstern, på den koreanska halvön samt mellan Indien och Pakistan eller Kina och Taiwan hamnar vidare på framträdande plats i hotbilden.

För amerikansk del är det således det globala perspektivet och de globala hoten som dominerar. Europa är fortfarande den viktigaste världsdelen för USA, men de riktigt stora europeiska säkerhetsproblemen anses lösta. Balkan är besvärligt men tillhör inte denna kategori, och Ryssland betraktas inte längre, trots kvardröjande osäkerheter och det fortsatta kärnvapenbeståndet, som ett direkt hot mot USA, eller för den delen mot Europa. Europa betraktas mer och mer som en nyckelpartner i hanteringen av framtida problem, men också som en part som inte riktigt bär sin beskärda del av bördan.

USA har en långtgående strävan att stödja omvandlingen av Ryssland till ett demokratiskt och marknadsekonomiskt samhälle, vilket har tagit sig uttryck i ett omfattande politiskt och ekonomiskt engagemang. Rysslandspolitiken har inte givit önskat resultat, men det anses inte finnas något alternativ till att fortsätta försöka engagera Ryssland. Generellt håller dock Rysslandsfaktorn på att minska i betydelse i amerikansk politik.

### 2.1.3 Asien

I det globala perspektivet framstår Asien som säkerhetspolitiskt allt viktigare. Den globala säkerheten, världsekonomins utveckling, den globala miljön, fattigdomen i världen och respekten för mänskliga rättigheter påverkas i hög grad av utvecklingen i Asien.

Asien präglades fram till finanskrisen 1997 av en stark ekonomisk utveckling och kraftigt minskande fattigdom, främst i Östasien. Finanskrisen ledde dock till att många människor åter hamnade under fattigdomsstrecket. Den starka återhämtningen i regionen under 1999 och 2000 tyder emellertid på att krisen övervunnits i flertalet länder med Indonesien som markant undantag. Demokratiseringen har under 1990-talet gjort framsteg i exempelvis Sydkorea, Thailand och Taiwan. Härvidlag har finanskrisen på flera håll bidragit till att påskynda nödvändiga reformer i riktning mot ökad rättsäkerhet och öppenhet.

Men Asien rymmer också några av världens mest allvarliga olösta krishärdar. Kashmirkonflikten, samt konflikterna mellan Nordkorea-Sydkorea och Kina-Taiwan, varav den senare utvecklas mer i kapitel 7, väcker farhågor inte minst genom deras kopplingar till kärnvapen, antingen genom faktiska innehav eller genom berörda ländernas försök att producera sådana. Andra allvarliga problem som kräver ett samordnat agerande av världssamfundet är narkotikahandel och terrorism.

Maktbalanstänkandet dominerar bland regionens främsta aktörer och en risk för rustningskapplöpning i händelse av att maktbalansen rubbas kan inte uteslutas. Avsaknaden av regionala rustningskontrollregimer och säkerhetspolitiska samarbetsorgan är härvidlag en allvarlig brist. Den multilaterala säkerhetsarkitektur som har vuxit fram i det euro-atlantiska området saknar motsvarighet i Asien. De stora aktörerna, främst Kina, har varit skeptiska till multilaterala lösningar, vilket har lett till att regionala fora för att hantera konflikter inte har utvecklats.

Sedan 1994 finns dock ett embryo i form av Asean Regional Forum, ARF. Organisationen har idag ett 20-tal medlemmar samt EU, inklusive regionens viktigaste säkerhetspolitiska aktörer USA, Kina och Japan. Också Ryssland och Indien är medlemmar, liksom Nordkorea sedan år 2000. Ett viktigt mål med ARF för Asean-länderna har varit att engagera Kina i en dialog om regionens framtida säkerhet. Det växande ekonomiska ömsesidiga beroendet mellan länder i regionen torde öka möjligheten för ARF att på sikt utvecklas från ett förtroendeskapande till ett konflikthanterande instrument i regionen. Ett steg i denna riktning är att medlemsländerna påbörjat samtal om en uppförandekod för Sydkinesiska sjön. Hittills har dock de verkligt allvarliga konfliktområdena i Östasien, som Korea och Taiwan, hållits helt utanför ARF.

FN har under en lång tid spelat en fredsfrämjande roll i vissa krishärdar i Asien genom missioner i t.ex. Kashmir och Kambodja

och nu senast i Östtimor. Behovet av internationell krishantering för att hantera lokala och regionala konflikter i Asien kommer sannolikt att vara stort även i framtiden. Allt fler asiatiska länder satsar nu på att utveckla sin förmåga att delta i fredsbevarande insatser.

I ett långt perspektiv torde utvecklingen i Kina och av förbindelserna mellan Kina och Japan vara två av de viktigaste säkerhetspolitiska frågorna i regionen. Relationen mellan dessa länder utvecklas positivt men präglas ännu av vaksamhet.

### *Kina*

Kina är idag, och torde i framtiden i ännu högre grad kunna bli en politisk och kommersiell stormakt. Samtidigt har Kina att hantera växande miljöproblem och social instabilitet som kan få effekter både innanför och utanför landets gränser. Den starka tillväxten i Kina har skett på bekostnad av miljön. Landets städer tillhör idag världens mest förorenade. De sociala klyftorna mellan kustregioner och inland, liksom mellan stad och landsbygd, växer. Arbetslösheten har ökat kraftigt under 1990-talet. Kina har i dagsläget territoriella konflikter med en rad av sina grannländer, bl.a. i Sydkinesiska sjön. Oenigheten om Taiwans framtida återförening är en betydande osäkerhetsfaktor i regionen. USA och Japan har tydliggjort för Taiwan att landet inte kan påräkna något stöd om Taiwan ensidigt skulle förklara sig självständigt. Samtidigt skulle varken USA eller Japan förmodligen kunna förbli neutralt i händelse av att Kina provocerat angrep Taiwan. Med sin storlek och sin snabbt växande ekonomi ses Kina av de flesta bedömare som ett land vars framtida utveckling kommer att få en avgörande betydelse, på gott och ont, i ett globalt perspektiv.

Kina söker en aktiv internationell roll dels inom FN (där landet är en permanent medlem av säkerhetsrådet) och i regionala handels- och säkerhetspolitiska sammanslutningar, dels i relationen till EU och i bilaterala sammanhang. Kinas blivande medlemskap i WTO är ännu ett steg i denna riktning.

Kinas relationer med USA har normaliserats efter bombningen av den kinesiska ambassaden i Belgrad under Kosovokriget, men är fortfarande problematiskt i flera stycken. Det gäller främst Taiwan och frågan om NMD och TMD. Kina hävdar att NMD kommer att militarisera yttre rymden och leda till en ny kapprustning. Bakom kritiken finns en oro att NMD skall eliminera betydelsen av

Kinas fätaliga kärnvapenrobotar. Kina uttrycker ständigt missnöje över USA:s dominanta ställning i världen och regionen, samtidigt som den amerikanska närvaron i Asien ur kinesisk synvinkel har en stabiliserande inverkan och hämmar exempelvis Japans ambitioner att stärka sitt inflytande i regionen.

Kinas försvar moderniseras genom en omfattande anskaffning av högteknologiska vapensystem i kombination med personalreduceringar. Därmed får Kina efterhand en allt mer utvecklad förmåga att verka långt utanför det egna fastlandet. Kinas strategiska utblick har efter det kalla krigets slut skiftat från fokus på hemlandet till ett regionalt perspektiv med längre utblick. Detta skall ses i ljuset av de territoriella konflikter som Kina har med en rad av sina grannländer, främst Taiwan, samt ett ökat beroende av oljeimport från Mellanöstern, vilket skapar behov av marin räckvidd för att skydda dessa transporter. Kinas ökade behov av import av olja och gas har även lett till allt starkare strategiska intressen i Centralasien. På senare tid har Kina visat ett ökat intresse för deltagande i internationella fredsfrämjande insatser. Kina betonar i dessa sammanhang vikten av att utesluta våldsanvändning.

### *Japan*

Japan, som länge starkt fokuserade på ekonomisk uppbyggnad, har på senare år utvecklat en tydligare hållning på det säkerhetspolitiska området. Gradvis utvecklas landets bidrag till internationell krishantering, vilket ses som en förutsättning för att Japan skall få den permanenta plats i FN:s säkerhetsråd som landet eftersträvar. Japans möjligheter till deltagande i fredsbevarande insatser begränsas dock av konstitutionen. Inget förhållande har så stor betydelse för Japan som försvarsalliansen med USA. De nya riktlinjerna för försvarssamarbetet med USA möjliggör för Japan att delta mer aktivt i sitt stöd till USA vid en militär kris i Östasien.

Japan ägnar även kraft åt att utveckla den nationella krishanteringsförmågan, vilket understrukits av jordbävningen i Kobe och nervgasattacken i Tokyos tunnelbana år 1995. Som ett högteknologiskt land står Japan inför nya säkerhetspolitiska problem kopplade till informationssamhällets sårbarhet, vilket i ökande grad har uppmärksamrats.

Japan följer uppmärksamt Kinas utveckling, inte minst i relationen med Taiwan. I det kortfristiga perspektivet uppfattas dock hotet från Nordkorea som mer allvarligt, vilket förstärktes av

Nordkoreas missiluppskjutning 1998, då missilens bana enligt japansk uppfattning avsiktligt kränkte japanskt luftrum. Som en motreaktion har Japan inlett ett forskningssamarbete med USA om ett framtida missilförsvar (TMD), samt beslutat skaffa egna spaningsatelliter.

### *Koreanska halvön*

Stämmingsläget på den koreanska halvön är för närvarande det mest positiva sedan Korea delades i en amerikansk och en sovjetisk zon 1945. Toppmötet mellan Sydkoreas president Kim Dae-jung och Nordkoreas ledare Kim Jong-il i juni 2000 blev startskottet för en serie händelser i syfte att föra de två länderna närmare varandra.

Den senaste tidens händelser har väckt hopp om avspänning och försoning i ett område där det kalla krigets skiljelinjer ännu inte har försvunnit. Att bygga upp förtroendet mellan parterna kommer att bli en central uppgift. Tron på, eller önskemål om, en snabb återförening är inte framträdande, varken hos parterna själva eller regionens stora aktörer. Medvetenhet om de stora ekonomiska kostnader som är förknippade med en återförening, samt tveksamhet rörande Nordkoreas långsiktiga avsikter med närmandet, bidrar här till.

Omgivande makter torde också oroas av ett återförenat Korea som ekonomiskt och befolkningsmässigt motsvarar ett halvt Japan och som skulle kunna rymma avsevärda militära resurser.

Nordkoreas diplomatiska öppnande mot omvärlden, inklusive EU, har redan börjat sätta nya förtecken för det regionala maktspellet. Hotet från Nordkorea rättfärdigar såväl den amerikanska truppnärvaron i Sydkorea och Japan som planerna på NMD/TMD. När hotet nu framstår som minskande, förstärks de element i det sydkoreanska samhället som är negativa till den amerikanska närvaron.

Varje förändring av det säkerhetspolitiska status quo kommer att följa nogas av de fyra berörda regionalmakterna. Japan bekymrar sig över ökat kinesiskt inflytande och minskad egen tyngd i relationerna till USA och Sydkorea. Kina är hittills den mest påtagliga vinnaren med sina relativt goda kontakter med Nordkorea. Även Ryssland har skaffat sig ökad betydelse på Koreahalvön i och med det förnyade vänskapsavtalet med Nordkorea.

## *Indien*

Indiens långtgående utrikespolitiska omorientering präglas av stormaktsaspirationer – Indien söker aktivt stöd för en permanent plats i FN:s säkerhetsråd – och en politik som avser att minska Pakistans internationella inflytande.

Indien har med stor skicklighet tagit sig ur isoleringen efter kärnvapenproven i maj 1998. Relationen med USA fortsätter att utvecklas och förhållandet till Kina har genomgått en viss förbättring. Som aspirerande stormakt delar Indien med t.ex. Frankrike och Ryssland ett intresse att hävda multipolaritet som en motvikt till den enda supermakten USA. På senare tid har Ryssland, Kina och Indien uttryckt tankar om ett strategiskt partnerskap dessa länder emellan. Ryssland förblir Indiens största leverantör av krigsmateriel och även Frankrike har stora intressen på detta område. Med Ryssland delar Indien dessutom ett omedelbart intresse att bekämpa terrorism och islamsk fundamentalism i Centralasien. Indien har stora säkerhetspolitiska problem, som bara delvis är relaterade till religion. I de nordvästra delarna av landet, t.ex. i Assam, utgör etniska motsättningar grunden för oroligheter och bristande statskontroll.

## **2.2 Utvecklingen mellan globala maktcentra**

De främsta tendenserna i utvecklingen mellan maktblocken är att Europa har tagit steg i riktning mot ett mer jämbördigt förhållande med USA, att Asiens betydelse för USA ökar, samt att Asien och Europa visar ett växande intresse för samarbete, om än inte på det strategiska området. Ryssland eftersträvar utifrån en multipolär världsbild ekonomiskt och politiskt utbyte med både Europa, USA och Asien. Samtliga aktörer har stora intressen i Centralasien. En av de säkerhetspolitiskt viktigaste frågorna i relationen mellan maktblocken framöver är utvecklingen av NMD och TMD.

### **2.2.1 Europa - USA**

EU:s beslut att utveckla den militära och civila krishanteringsförmågan syftar bl.a. till ett mer jämbördigt förhållande mellan USA och Europa, med en transatlantisk länk som präglas mer av part-

nerskap än av amerikanskt ledarskap. I och med den utvecklade krishanteringsförmågan avser Europa att axla ett större ansvar för kriser och konflikter i den egna regionen, något som även USA har eftersträvat. Det successivt fördjupade och breddade samarbetet mellan EU och USA inom handel och ekonomi är också betydelsefyllt härvidlag. Ett gradvis mer jämbördigt förhållande mellan USA och Europa utgör en viktig grund för ett bibehållet amerikanskt engagemang i Europa. Detta är av största vikt inte minst för säkerheten i norra Europa. En förutsättning för en sådan utveckling är att den europeiska försvarsidentiteten förverkligas på ett sätt som inte innebär att Nato försvagas, vilket USA starkt betonar. Ett nära samarbete mellan EU och Nato är en förutsättning för en fortsatt vital transatlantisk länk.

Samtidigt som Europa närmar sig USA vad gäller militär krishanteringsförmåga förblir det tekniska gapet mellan regionerna stort. USA ligger långt framme på många teknologiområden av väsentlig betydelse för militärt försvar, vilket innebär att samarbetet med USA förblir en viktig förutsättning för den europeiska militära teknologi- och materieförsörjningen. Samtidigt behöver den amerikanska industrin tillgång till den europeiska marknaden. Det finns därför ett intresse för både Europa och USA att söka lämpliga samarbetsformer.

För att underlätta teknologiöverföring och främja ökad handel har en särskild överenskommelse träffats mellan USA och Storbritannien. I samma syfte har USA inlett bilaterala diskussioner med ett antal länder, däribland Sverige. Konsolidering över Atlanten har mellan de största företagen hittills begränsats till projekt-samarbeten och samriskbolag, även om de europeiska bolagen aktivt söker fotfäste på den amerikanska marknaden. Bland mindre företag har förvärv skett i bägge riktningar, t.ex. United Defense köp av Bofors Weapon Systems.

Ett annat gap i den transatlantiska relationen är försvarssatsningarna, vilka har kommit i ökad fokus i och med utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga. Under 1990-talet har flertalet stora länder i Europa minskat sina försvarsutgifter, vilka nu har stabiliserats på en lägre nivå. Under 1999 uppgick de amerikanska försvarsutgifterna till 283 miljarder dollar, medan de europeiska Nato-ländernas samlade försvarsutgifter motsvarade omkring 181 miljarder dollar, d.v.s. ca två tredjedelar av de amerikanska.

Gapet mellan USA och Europa är dock större än vad en jämförelse mellan försvarsutgifter antyder. De europeiska länderna förmår bara uppbåda en mindre del av USA:s militära interventions-



styrka. På forsknings- och utvecklingsområdet uppgår de europeiska Nato-ländernas försvarsutgifter till 11 miljarder dollar, att jämföra med 38 miljarder dollar för USA. Inom försvarsforskningen utgör de samlade europeiska satsningarna således bara 29 % av den amerikanska försvarsforskningen. Det är mot denna bakgrund som behovet av närmare europeiskt samarbete i försvarsindustri-frågor skall ses.

### *Nato*

Nato förblir USA:s främsta instrument för politiskt inflytande i Europa och tillika ett redskap för europeiskt inflytande på amerikansk politik. Nato bidrar, inte minst som verktyg för Förenta staternas närvaro och engagemang, till stabilitet och säkerhet i Europa. Genom att fokusera på fredsfrämjande verksamhet och samtidigt satsa på samarbete med icke-alliansanslutna länder, däribland Ryssland, har Nato förblivit en stark och livskraftig organisation även efter det kalla krigets slut. Genomförandet av fredsfrämjande insatser i Bosnien och Kosovo har etablerat Nato som den centrala aktören för större militära krishanteringsoperationer på den europeiska kontinenten.

Insatserna har även påvisat det politiska värdet av det partnerskap som Nato har etablerat med en bred krets av icke-alliansanslutna länder i Europa inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) och det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR). Nato skulle knappast kunna genomföra de mycket resurskrävande fredsfrämjande operationerna i Bosnien och Kosovo utan politiskt stöd och konkreta bidrag från partnerkretsen. PFF och EAPR är tillsammans med OSSE grundpelarna i en inklusiv euro-atlantisk säkerhetsarkitektur.

### *PFF*

Samarbetet inom PFF har visat sig ha stor praktisk nytta för att förbättra samverkansförmågan inför internationella krishanteringsinsatser, men fyller också en viktig förtroendeskapande funktion bl.a. för länderna i Östersjöregionen. För de länder som eftersträvar Natomedlemskap utgör PFF-samarbetet också i praktiken en slags förberedelseprocess, vilken numera sker inom ett särskilt program (Membership Action Plan, MAP). Interoperabiliteten

bland PFF-länderna stärks långsiktigt genom den försvarsplaneringsprocess för krishantering (PARP) som samtliga har möjlighet att delta i. PARP har efterhand breddats och fördjupats och utgör i dagsläget en unik möjlighet att utveckla krishanteringsförmågan enligt en gemensam internationell standard.

På kortare sikt förbättras samverkansförmågan genom PFF:s omfattande övnings- och utbildningsprogram. PFF är, med undantag av Nato, det enda internationella samarbetsforum som har såväl stabsövningar som övningar med trupp för samtliga försvarsgrenar. Även civil räddningstjänst övas inom PFF. Övningarna har efter hand blivit allt mer komplexa och omfattar nu alla slags fredsfrämjande moment och samverkan mellan samtliga försvarsgrenar, liksom civil-militär samverkan. Principer för planering och genomförande av fredsfrämjande operationer utvecklas inom samarbetet. Partnerländerna medverkar i det arbetet genom att ha personal vid relevanta staber och enheter, såväl i det löpande arbetet som vid fredsfrämjande insatser.

### *EAPR*

EAPR har en dubbel roll som forum för politiska konsultationer och som ram för det praktiska samarbetet mellan Nato och PFF-länderna. EAPR bidrar därmed till att öka transparensen och samarbetet i frågor av gemensamt intresse. Inom EAPR pågår ett antal processer som syftar till att främja praktiskt säkerhetsfrämjande samarbete mellan länderna.

En viktig del inom EAPR är det så kallade politisk-militära ramverket för Nato-ledda krishanteringsinsatser, vilket antogs vid toppmötet i Washington år 1999. Ramverket reglerar PFF-ländernas involvering i politiska konsultationer och beslutsfattande, i operativ planering och i ledningsstrukturerna vid insatser där de bidrar med trupp eller andra tillgångar. Sverige var, tillsammans med Finland, drivande i utformningen av dokumentet, vars skrivingar blev en stor framgång för partnerländerna.

### *Natos fortsatta utvidgning*

Nato har öppnat dörren för nya medlemmar i öst. Polen, Tjeckien och Ungern blev medlemmar i alliansen år 1999. Vid toppmötet i Washington 1999 beslutade Nato att utvidgningsprocessen skall

ses över vid nästa toppmöte som skall äga rum senast år 2002. Vid en konferens i Vilnius i maj 2000 deklarerade de nuvarande nio kandidatländerna, däribland Estland, Lettland och Litauen, att de kommer att samarbeta och samordna sina ansträngningar att uppnå Nato-medlemskap. Samtidigt uppmanades Nato att vid nästa toppmöte inbjuda samtliga nio att bli medlemmar i alliansen.

Vilnius-initiativet och den s.k. Big Bang-modell som där förespråkas har rönt stor uppmärksamhet. Det gensvar som initiativet fått från de allierade bekräftar Natos åtagande att genomföra ytterligare en utvidgningsomgång. Dock råder tveksamhet kring hur snart nästa omgång kan eller bör inledas och med vilka länder. För närvarande kan tre alternativ skönjas för en fortsatt utvidgning: Big Bang, dvs. att samtliga kandidatländer bjuds in samtidigt; stegvis utvidgning; och "EU först", vilket skulle innebära att EU genomför sin utvidgning innan Nato fortsätter sin. En stegvis utvidgning synes vara det mest sannolika alternativet.

Den förra utvidgningen drevs igenom på amerikanskt initiativ och även nästa runda är avhängig USA:s pådrivande roll. Ytterst handlar Natoutvidgningen om fortsatt amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet.

En grundläggande princip är varje lands rätt att självt välja sin säkerhetspolitiska linje. Estland, Lettland och Litauen har valt att söka sin säkerhet genom medlemskap i EU och Nato samt goda grannrelationer. Processen att sätta punkt för kalla krigets uppdelning i vår del av Europa är inte avslutad förrän också dessa länder har förverkligat sina säkerhetspolitiska mål. Därtill måste Rysslands band med EU och Nato breddas och fördjupas. En sådan gynnsam säkerhetspolitisk utveckling är till gagn för Sveriges och hela regionens säkerhet.

### *Samarbetet med Ryssland*

En central fråga inför nästa utvidgningsomgång är det fortsatta samarbetet med Ryssland. I samband med den förra utvidgningsomgången fastställdes Rysslands särskilda relation till Nato genom instiftandet av Nato-Rysslandsrådet som ett forum för konsultationer mellan de två. Som en protest mot Natos bombningar av Jugoslavien avbröt Ryssland våren 1999 allt samarbete med alliansen inom ramen för PFF. Då Ryssland bidrar till såväl SFOR som KFOR fortskred dock arbetet i Nato-Rysslandsrådet, med inriktning på Balkan-frågor. Trots de kyliga politiska förbindelserna har

det militära samarbetet i Bosnien och Kosovo hela tiden fungerat relativt väl. Genom att delta i EAPR:s utrikesministermöte i Florens i maj 2000 återupptog Ryssland PFF-samarbetet och Nato-Rysslandsrådets agenda återgick till den mer ursprungliga. Det ökade samarbetet har dock inte tinat upp tonen i dialogen. Rysslands ambition är alltså att uppnå ett visst gemensamt beslutsfattande i Nato-Rysslandsrådet, en utveckling som Nato värjer sig mot.

USA och Europa fäster fortsatt stor vikt vid relationen med Ryssland och att söka integrera Ryssland i de västliga strukturerna. Ryssland å sin sida strävar efter att utveckla samarbetet med väst, främst på traditionell bilateral basis, inte minst av ekonomiska skäl. Samtidigt ägnar Ryssland betydande kraft åt relationerna med Asiens stora aktörer Kina och Japan, samt Indien, delvis för att balansera USA:s globala inflytande, men även för att främja ekonomi och handel.

### 2.2.2 USA - Asien

USA:s strategiska intresse för Asien har ökat de senaste åren i takt med att handeln över Stilla havet har blivit större än handeln över Atlanten. Hörnstenarna i USA:s asienpolitik efter det andra världskriget har varit säkerhetsavtalet med Japan, landets omfattande militära närvaro i Sydkorea och Japan, försvar av Taiwan och nära band med flera andra länder i regionen. USA:s säkerhetsarrangemang i Asien vilar, till skillnad från i Europa, på en rad strategiska bilaterala relationer. Dock deltar USA i flertalet av de multilaterala regionala samarbeten som finns i Asien, inklusive ARF.

Säkerhetsbalansen i regionen förblir uppbyggd kring USA:s närvaro och förväntningarna om dess fortsatta engagemang för regionen. Om USA skulle reducera sin närvaro skulle en betydande osäkerhet kunna uppstå i de säkerhetspolitiska relationerna mellan Kina och Japan. Genom det rörliga missilförsvar (TMD) som planeras kan USA:s strategiska försvar, som redan innefattar Japan och Sydkorea, komma att omfatta även Taiwan.

### 2.2.3 Europa - Asien

Ett ökat asiatiskt intresse för Europa, bl.a. i syfte att balansera USA:s dominanta ställning i regionen, har på senare tid kunnat

skönjas. Europa å sin sida har starka handels-, om än inte militärstrategiska, intressen i regionen. Sedan 1996 hålls regelbundna toppmöten mellan EU och tio asiatiska länder, däribland Kina, Japan, Sydkorea, Filippinerna och Indonesien, i syfte att främja ett närmare samarbete mellan kontinenterna. EU bidrar också till fred och säkerhet på den koreanska halvön genom sina årliga bidrag till Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO), som levererar ersättningsenergi för att strypa den uranupparbetning som låg bakom Nordkoreas kärnvapenprogram.

På det finansiella området har samarbetet mellan EU och Asien stärkts i ljuset av den regionala ekonomiska och finansiella krisen 1997. EU har varit aktivt med att på olika sätt bidra till den förstärkning av de finansiella systemen och förbättrad finanstillsyn som flertalet av de drabbade länderna i regionen har genomfört. Med Japan dominerar de handelspolitiska tvistefrågorna och marknadstillträde för europeiska företag. I relationerna med Kina är dialogen om mänskliga rättigheter fortfarande den mest kontroversiella frågan.

#### 2.2.4 Centralasien

I Centralasien möts de globala maktcentra i både konkurrens och samarbete. Sedan några år tillbaka har en begynnande rivalitet mellan främst Rysslands och USA:s inflytande kunnat skönjas. Både USA och Ryssland säger sig eftersträva stabilitet och välbefinnande i regionen och båda stater torde i praktiken ha ett gemensamt intresse av att motverka inbördeskrig, etnisk splittring och sönderfall. Inte minst fruktar såväl USA som Ryssland en vidare spridning av extrema islamska rörelser. Den inrikespolitiska utvecklingen i Afghanistan påverkar också i hög grad utvecklingen i Centralasien. En ytterligare destabiliserande faktor i Centralasien är den narkotikatrafik som förekommer. Trafiken skapar maffiastrukturer som bidrar till att undergräva utvecklandet av rättssamhällen.

Även Kina uppfattar Centralasien som ett instabilt område och har engagerat sig i dess utveckling genom den s.k. Shanghaigruppen, där även Ryssland, Kazachstan, Kirgistan och Tadzjikistan ingår. Gruppens ursprungliga syfte att behandla gränstvister har utökats till att inkludera terroristbekämpning. Kina har egna, på senare tid växande problem med muslimska separatist rörelser bland uigurererna i Sinkiang-provinsen, som gränsar till flera länder i Centralasien.

Därtill har Kina, som i ökad utsträckning måste förlita sig på oljeimport för att klara sin energiförsörjning, stora intressen i de olje- och gasresurser som finns i området. Samma intresse har Ryssland och USA. Japan har ett potentiellt intresse av gas från Centralasien via Kina. Även Indien har inkluderat tillgång till centralasiatisk olja i sin planering för framtida energiförsörjning. Men en begränsande faktor för exploateringen är att olje- och gasresurserna ligger långt ifrån de tilltänkta konsumenterna. Det innebär att det krävs omfattande investeringar i stora och sårbara pipelines, som i de flesta fall måste dras fram över flera staters territorium, för att kunna utnyttja tillgångarna.

Då exploateringen och utvinningen i sista hand är beroende av kommersiella intressen är oljepriset en faktor i sammanhanget. Därtill kräver de kommersiella intressena fred och stabilitet för att kunna säkra de stora investeringar som erfordras. Även om Rysslands inflytande i Centralasien ökar genom hotet från islamiska gerillagrupper och genom att man är beredd att bidra till de centralasiatiska ländernas skydd, är det osannolikt att Ryssland på sikt kommer att ha resurser att konkurrera ut USA, Europa och Kina i regionen eller dessa parter upphör med sina engagemang för den kaspiska energin.

En utveckling mot konfrontation mellan USA och Ryssland p.g.a. konkurrerande intressen i området förefaller dock i dagsläget mindre trolig, dels mot bakgrund av det gemensamt upplevda hotet från en expanderande religiös fundamentalism, dels mot bakgrund av en gemensam önskan om att motverka splittring, inbördeskrig och sönderfall. Även om dessa faktorer inte utgör en gemensam grund att stå på eller ens innebär förutsättningar för ett mer allomfattande samarbete, medför de åtminstone tillräcklig samsyn för att undvika konfrontation.

#### 2.2.5 NMD och TMD

De amerikanska planerna på ett nationellt missilförsvar (NMD), samt rörliga regionala missilförsvar (TMD), påverkar i hög grad även Ryssland, Asien och Europa, samt relationerna mellan de globala maktcentra. Till skillnad från Strategic Defense Initiative (SDI), under det kalla krigets dagar står inte Ryssland i fokus för planerna på ett amerikanskt nationellt missilförsvar, utan snarare utvecklingen i regioner där USA har ökade strategiska intressen, främst Asien. Medan SDI dimensionerades för risken för ett full-

skaligt kärnvapenkrig är USA:s drivkraft bakom nuvarande projekt en hotbild som inkluderar begränsade angrepp från stater som Nordkorea, Iran, Irak eller Libyen. Det globala amerikanska engagemanget skapar också en global sårbarhet. Utvecklingen av ett amerikanskt missilförsvar har hittills kantats av tekniska svårigheter och det slutliga beslutet om dess genomförande har ännu inte fattats, även om den nya amerikanska administrationen har uttryckt sin starka avsikt att gå vidare med programmet.

De amerikanska planerna har väckt reaktioner såväl inom landet som på många håll i omvärlden. Upprättandet av ett nationellt missilförsvar är inte i linje med ABM-avtalet, som förbjuder att mer än ett begränsat område försvaras i varje land. Amerikanska ansträngningar att tillsammans med Ryssland ändra detta avtal har hittills stupat på ryskt motstånd. Om ABM-avtalet rivs upp har Ryssland hotat med att vidta en rad motåtgärder, exempelvis att dra sig ur INF-avtalet och START II-avtalet om strategiska medel- respektive långräckviddiga kärnvapen.

Det är oklart om Ryssland vill ägna så stora resurser till att verkställa hoten. En brytning med väst innebär många nackdelar i investeringar och ekonomiskt och tekniskt utbyte. En kompromiss som bygger på mindre kärnvapenstyrkor kopplade till en START III-uppgörelse och ett begränsat amerikanskt NMD som inte hotar den ryska andraslagsförmågan är möjlig. Ryssland har vid flera tillfällen, senast i samband med Natos generalsekretares besök i Moskva i februari 2001, uttryckt tankar om alternativ till de amerikanska planerna i form av ett icke-strategiskt missilförsvar (TMD). Detta har av flera bedömare tolkats som att Ryssland också uppfattar en hotbild på detta område och ser behov av att motverka ett sådant.

Kinas motstånd mot NMD och TMD är än större än Rysslands, eftersom också ett begränsat missilförsvar skulle vara effektivt mot Kinas interkontinentala kärnvapenstyrka på ett tjugotal vapen. Kineserna anser att missilförsvarssystemet som det hittills har beskrivits är riktat mot Kina snarare än mot Iran eller Nordkorea. Den nuvarande kinesiska kärnvapenstyrkan är tillräcklig för att utgöra ett visst hot mot USA och närområdet. Det finns en möjlighet att ett NMD-beslut skulle accelerera den pågående utbyggnaden av Kinas strategiska kärnvapenstyrka. En sådan upprustning skulle kunna få effekt på den fortsatta utvecklingen av de indiska och pakistanska programmen. Framför allt oroas Kina över möjligheten att TMD skulle komma att omfatta även Taiwan, som därmed skulle skyddas mot kinesiska medeldistansrobotar. Japan, som med

oro sett Nordkoreas tester av långdistansrobotar, deltar redan tillsammans med USA i en första forskningsfas av TMD och har intagit en förstående attityd till USA:s planer på ett nationellt missilförsvar.

I Europa har NMD-programmet hittills väckt skepsis på flera håll. Flera länder, däribland Sverige, Tyskland och Frankrike, har uttryckt oro över de amerikanska planerna, även om ingen allierad har tagit ställning mot det. Man fruktar att ett amerikanskt NMD leder till ryska och kinesiska motaktioner och en ny runda av kapprustning. Därtill finns en oro att USA skall vända Europa ryggen och dra sig tillbaka inom ett "skalförsvar" för det egna hemlandet. USA förväntas inom kort inleda konsultationer med de allierade och andra berörda om ett missilförsvar. Natos parlamentariska församling antog i november 2000 en resolution som bl.a. betonade vikten av att bibehålla ABM-avtalet i syfte att öka säkerheten i det euro-atlantiska området, samt att studera möjligheten till samarbete med Ryssland om utvecklingen av TMD. I nuvarande utformning är NMD-programmet beroende av utbyggnad av radarstationer i Storbritannien och på Grönland. Den amerikanska utvecklingen av missilförsvar företas på bred front med sex olika TMD-system, varav flera sjöbaserade. TMD-program utvecklas för närvarande i Tyskland, Nederländerna, Italien, Spanien och Israel tillsammans med Förenta staterna. Eftersom finansieringen är blygsam ligger förbandsättningen av TMD mellan sju och tio år framåt i tiden.



## 3 Utvecklingen i Ryssland

### 3.1 Inrikespolitisk och ekonomisk utveckling i Ryssland

Det inrikespolitiska läget i Ryssland är förhållandevis stabilt. Opinionsstödet för presidenten är starkt och regeringen förefaller ha goda möjligheter att få gehör för viktigare lagförslag i Duman. Bl.a. har ett omfattande reformpaket på skatteområdet antagits under sommaren 2000, vilket dock ännu inte till fullo implementerats. I maj 2000 skapades sju federala distrikt, i vilka de 89 federationssubjekten ingår. Den ändrade rekryteringen till parlamentets överhus, Federationsrådet, har kunnat ske utan större motstånd från landets regionala ledare.

Den federala strukturen i Ryssland består. Den håller dock på att stramas upp genom ökad central kontroll över regionerna. Guvernörerna förblir folkvalda men kan lättare avsättas av centralmakten, samtidigt som det kommunala självstyret underordnas guvernörerna. Med visst undantag för det oroliga läget i norra Kaukasus bedöms risken för sönderfall eller splittring av den ryska federationen inte som särskilt stor. En stark ambition föreligger från presidentens sida att synkronisera den regionala lagstiftningen med den federala.

Den kortsiktiga tendensen är att centrum blir starkare och regionerna svagare i Ryssland. De regionala ledarna förblir avvaktande och lojala med presidenten. Majoriteten av regionerna är ekonomiskt beroende av centralmakten. Om inte ett tredebrott sker är även den långsiktiga tendensen ett fortsatt starkt centrum och svaga regioner.

Det ryska säkerhetsrådet har under år 2000 fått ett ökat inflytande. President Putin är ordförande i säkerhetsrådet. Formellt sett är säkerhetsrådet endast ett rådgivande organ, men har kommit att

få ett mycket stort inflytande i den ryska beslutsprocessen. I säkerhetsrådet har man bl.a. utarbetat militärdoktrinen, säkerhetskonceptet och informationssäkerhetsdoktrinen. Rådets möten följs noggrant av massmedia. Under år 2000 har säkerhetsrådet utökats med de sju nyutnämnda regionala guvernörerna.

Presidentens inriktning är att verka för effektivisering och modernisering av den ryska statsmakten samt att få till stånd strukturförändringar för att skapa tillväxt i ekonomin och därmed skapa ett större välstånd bland medborgarna. Ryssland har fortsatt en mängd stora inrikespolitiska problem att lösa inom det institutionella, ekonomiska och sociala området. Under en längre tid framöver kommer Ryssland att vara upptaget med sin inre utveckling.

Demokratins ramverk är numera på plats i Ryssland. Regelbundna val, med fler än en kandidat, hålls på såväl federal, regional som lokal nivå. Valdeltagandet är oftast rimligt högt och brukar ligga på ungefär 60-70 procent i federala rikstäckande val och något lägre i regionala och lokala val. Lagstiftningen på området håller god kvalitet.

Fortfarande finns dock oroväckande brister i demokratins kultur. Valkampanjerna bedrivs ej sällan med tvivelaktiga metoder. Detta gäller inte minst kampanjer till stöd för kandidater som står sittande maktgrupperingar nära - och mot dessa grupperingars politiska motståndare. Särskilt tydligt blev detta under valkampanjen inför valet till Duman år 1999, då hel- och halvstatliga etermedia uppenbart utnyttjades för att smutskasta Kremls politiska motståndare inför valet.

Demokratiutvecklingen hämmas också av svagheterna i det civila samhället i Ryssland. Visserligen finns väl utvecklade sociala nätverk på mikronivå, människor emellan. Dessa nätverk har starkt bidragit till att bibehålla stabiliteten i det ryska samhället, trots alla kriser under senare år. Men samtidigt finns en fortsatt obenägenhet att engagera sig i politiska partier eller andra samhällsorganisationer. Avsaknaden av breda politiska rörelser innebär att folkförankringen som ger säkerhet och stabilitet åt det politiska livet är svag.

Utvecklingen på mediaområdet ger i dagsläget anledning till oro. Ryssland har sedan början av 1990-talet haft en mycket liberal medialagstiftning. Under det senaste året har dock framförallt oberoende media kommit att utsättas för ett allt tydligare tryck från myndigheterna. Särskilt utsatta är lokala och regionala media, som dessutom många gånger befinner sig i en besvärlig ekonomisk situation. Guvernörerna har ofta ett stort inflytande på regional massmedia.

President Putins ambition att påverka kritiska massmedier blev tydlig redan under år 1999 då Tjetjenienkriget intensifierades. Därefter har säkerhetsrådet i september 2000 utfärdat en kritiserad informationssäkerhetsdoktrin som har potential att ytterligare inskränka pressfriheten. Det är ett omfattande dokument som beskriver den officiella synen på mål, uppgifter, principer och huvudsaklig inriktning rörande den ryska federationens informationssäkerhet.

Det finns tre dominerande TV-kanaler: halvstatligt ägda ORT, helstatligt ägda RTR och privatägda NTV. Dessa tre har ett stort inflytande över den politiska opinionsbildningen genom bl.a. sina nyhetsprogram. Under de senaste åren framträder dock en bild av att affärsintressen och politiska intressen stundtals har blandats samman med varandra. Påtryckningarna mot bl.a. den frispråkiga kanalen NTV inger oro över medias möjlighet att verka fritt i Ryssland. Det är mycket betydelsefullt att man från omvärldens sida fortsätter att upprätthålla ett tryck på Ryssland i mediefrågor, eftersom de direkt påverkar Rysslands anseende som en demokratisk stat.

Tendenserna till påtryckningar mot media motverkas i viss mån av den pluralisering som skett under de senaste tio åren. Globaliseringen och ny teknik har slagit igenom. I varje större stad finns det ett tiotal TV-kanaler, lika många radiostationer, flera lokala tidningar och en mängd tidskrifter. Ägarintressena är skiftande från olika företagsgrupper till politiska grupperingar och administrativa strukturer.

Den demografiska utvecklingen i Ryssland är f.n. starkt negativ; nativiteten är låg och medellivslängden sjunker. Befolkningen på 145 miljoner har under senare år minskat med drygt en halv miljon per år, vilket på sikt medför en bekymmersam åldersstruktur inte minst ur nationalekonomisk synvinkel.

Idag beräknas mellan 35 och 40 procent av befolkningen befinna sig på eller under existensminimum. Ca. 5-7 procent kan anses leva på västeuropeisk nivå och endast ett par procent av befolkningen kan hänföras till de verkligt rika. Försök har gjorts att beräkna storleken av en medelklass i Ryssland. Med europeiska mått omfattar den ryska medelklassen knappt två procent. Med ryska mått kan möjligen ca 25-30 procent ytterligare räknas in i den ekonomiska medelklassen. Om man istället tar hänsyn till utbildningsnivåer som klassgrundande skulle ca 40-65 procent av befolkningen tillhöra den lägre medelklassen.

Den ekonomiska utvecklingen skiljer sig starkt åt mellan stad och landsbygd. Det förhållandevis rika Moskva är inte representativt för övriga landet. I de ryska provinshuvudstäderna sker dock en påtaglig förnyelse och standardutveckling vilka överstiger sovjettidens. För att komma till rätta med de sociala och ekonomiska problemen behövs det ytterligare kraftfulla strukturreformer i när-tid.

Sedan år 1992 har Världsbanken godkänt ett 40-tal lån till Ryssland om totalt ca 12 miljarder USD. Sedan Världsbanken startade sin utlåning till Ryssland år 1992 har fokus legat på att utveckla den privata sektorn och på att främja finansiell stabilitet. Projekten har varit inriktade på ekonomiska reformer, energi- och infrastrukturrella förbättringar, att främja en övergång till miljövänlig teknologi och att skydda socialt utsatta grupper.

Det har skett en tydlig återhämtning i rysk ekonomi efter 1998 års kris. De bakomliggande förklaringarna är främst den 75-procentiga devalveringen, en ökad inhemsk industriproduktion samt de höga energi- och råvarupriserna på den internationella marknaden. Ett mycket stort handelsöverskott, en förhållandevis låg inflation på ca 20 procent och en stabil valuta har bidragit till att statsbudgeten för första gången sedan år 1991 är i balans och t.o.m. ger ett överskott. Tillväxten i BNP under år 2000 beräknas till ca 6-7 procent.

Budgetförslaget för år 2001 förutser lika stora inkomster som utgifter, men redan nu förväntas inkomsterna bli drygt 2 miljarder USD högre än budgeterat. Större delen av budgetöverskottet planeras gå till att betala av den stora och snabbt växande utländska statsskulden. Tillväxten i BNP under år 2001 förväntas bli i ungefär samma storleksordning som under år 2000.

Tecken finns dock på att konjunkturuppgången håller på att plana ut i slutet av år 2001. Varaktig tillväxt förutsätter strukturella reformer, vilka fortfarande saknas på flera viktiga områden, t.ex. vad avser de sociala skyddsnetten och statsförvaltningens utformning i stort. Ett stort antal problem som påverkar ekonomin kvarstår. Industriproduktionen visar tecken på avmattning och de utländska direktinvesteringarna är fortsatt låga. Inflationstrycket växer, institutionsbyggandet går långsamt, en jordbruksreform har ännu inte beslutats och bankväsendet fungerar i mycket liten utsträckning som motor i ekonomin. Arbetslösheten är drygt tio procent och befolkningens realinkomster stiger mycket långsamt.

Prognosen för den ryska ekonomin år 2003 ger anledning till oro. Då kommer den ryska utlandsskulden nå en topp och uppgå

till knappt halva statsbudgeten om inga avskrivningar överenskoms med IMF och Parisklubben. Det är av stor vikt för den ryska regeringen att de visar IMF, Parisklubben och G8-länderna att de menar allvar med sin ekonomiska och sociala reformpolitik, så att de kan nå en överenskommelse om omstrukturering av utlandsskulden.

Utlandsskulden, varav två tredjedelar härrör från sovjettiden, är således en mycket tung börda för den ryska ekonomin. Risken är att om råvarupriserna, särskilt oljepriset, går ned och en hög takt inte kan upprätthållas i skatteindrivningen – detta i förening med en begränsad valutaserv – att den stora skuldbördan skapar nya problem för den ryska ekonomin. Om Ryssland når framgång i reformpolitiken och når överenskommelser om skuldlättnader finns det förutsättningar på en tillväxttakt på ca 4-6 procent per år de närmaste fem till tio åren; de mest optimistiska bedömningarna pekar på en potential på ca 10 procent per år.

Vissa Rysslandsforskare skattar att den ryska svarta ekonomin motsvarar omkring hälften av landets BNP. Ryssland har tillsammans med femtontalet andra länder i världen svartlistats av det internationella organet mot penningtvätt, Finance Action Task Force (FATF), på grund av bristande samarbetsvilja i kampen mot organiserad brottslighet.

### *Tjetjenien*

Det andra kriget i Tjetjenien har pågått sedan år 1999. Den tjetjenska sidan förefaller alltmer försvagad i militärt hänseende. Sannolikt har tjetjenerna dock tillräcklig uthållighet och beslutsamhet för att åstadkomma kontinuerliga förluster och binda betydande rysk trupp i republiken under lång tid framöver.

Civilbefolkningens situation och den bristande respekten för de mänskliga rättigheterna är fortfarande mycket oroande. Enligt avtal med Ryssland arbetar tre experter från Europarådet i den ryska MR-kommissionärens kontor i Tjetjenien.

OSSE:s stödgrupp för Tjetjenien tillkom år 1995 med mandat att främja en politisk lösning av konflikten, mänskliga rättigheter och humanitära frågor. Stödgruppen evakuerades i december 1998 till Moskva. Ryssland åtog sig vid OSSE:s toppmöte i Istanbul år 1999 att verka för att stödgruppen skulle kunna återvända till Tjetjenien. Stödgruppen är operativ och är för närvarande lokaliserad till Moskva och har ännu inte kunnat återvända till Tjetjenien. Dels

har inte den ryska sidan kunnat garantera gruppens säkerhet, och dels är den juridiska statusen oklar. Förhandlingar pågår med ryska myndigheter om ett snart återvändande. Ingendera sidan torde kunna nå ett avgörande på militär väg. Sverige förespråkar en skyndsamt politisk lösning på konflikten i Tjetjenien för att nå en varaktig fred och stabilitet.

### *Kaliningrad*

Liksom övriga Ryssland brottas även Kaliningradregionen med stora ekonomiska och sociala problem. Kriminaliteten är omfattande och utbredningen av allvarliga sjukdomar såsom HIV/AIDS och TBC är mycket oroande. Ett flertal biståndsprogram från europeiska organisationer och däribland från svensk sida är planerade eller igångsatta. Områdets utsatthet och potentiella roll som instabilitetsfaktor talar för ett fortsatt samarbete med och utvidgat stöd till regionen.

Som en del i en efterhand allt mer positiv rysk inställning till EU och dess utvidgning har Ryssland pekat ut Kaliningrad som en pilotregion för ett utökat samarbete med EU. Denna ryska signal om samarbete är en viktig förändring jämfört med tidigare års mistänksamhet beträffande omvärldens intresse för regionen. Om konkreta resultat kan uppnås, torde prognosen vara god också för liknande frågor avseende relationen mellan EU och Ryssland i dess helhet. Det är bland annat denna insikt som ligger bakom den prioritering som det svenska EU-ordförandeskapet gjort avseende EU:s samarbete med Ryssland i allmänhet, och Kaliningrad i synnerhet inom ramen för den Nordliga dimensionen.

De frågor som man på rysk sida ofta pekat på när Kaliningrad blir en rysk enklav i EU berör bl.a. möjligheten att resa utan visum till grannländerna Litauen, Polen och till det ryska moderlandet. Idag råder ett förenklat visumförfarande. En annan fråga är transittrafiken till och från Kaliningrad genom Litauen. Transittrafiken regleras i dagsläget av bilaterala rysk-litauiska överenskommelser, som torde behöva revideras och anpassas till EU:s regelverk. Förutsättningarna för export av varor från Kaliningrad till i första hand grannländerna måste också klargöras, där det bl.a. handlar om de krav på certifiering och standardisering som kommer att ställas i takt med Polens och Litauens EU-anpassning. Vidare omnämns även energi och fiske som två områden som måste lösas.

Vidare är det viktigt att uppmärksamma risken för eventuellt växande klyfta i utvecklingsnivå mellan Kaliningrad och grannländerna. Både Polen och Litauen är redan i dagsläget betydligt mer utvecklade än Kaliningrad. Skillnaden riskerar att skapa såväl ekonomiska, som sociala och politiska spänningar i området. Dessa problem är viktiga att finna lösningar på, något som i första hand bör diskuteras mellan Ryssland och EU i sin helhet.

En annan fråga som uppmärksammats i amerikansk media den senaste tiden är huruvida Ryssland har placerat ut taktiska kärnvapen i Kaliningrad. Från rysk sida har dessa uppgifter dementerats.

### *Arktis- och Barentsområdet*

Barentsregionen belastas generellt av stora miljöproblem och risker härrörande från ett stort antal kärnvapenbeväpnade och atomdrivna fartyg, ofta i dåligt skick, skrotade eller dumpade fartyg, kärnavfall i provisoriska lager, slitna kärnkraftverk och en kraftigt miljöförstörande nickelindustri, som tillsammans utgör ett hot också för nordiska grannländer. Olyckan med atomubåten Kursk satte åter igen den sköra miljön och atomsäkerheten i Murman-skregionen, liksom förhållandena inom den ryska norra marinen, i fokus.

## 3.2 Rysk utrikes- och säkerhetspolitik

Idag finns tre doktrindokument som anger huvudlinjerna i den ryska utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikerna: utrikespolitiska konceptet, säkerhetskonceptet och den militära doktrinen. Även om dessa tre dokument är just dokument och inte bör tolkas som allennärådande eller avgörande för den framtida politiken, finns anledning att kort beröra den allmänna inriktningen i dokumenten.

I juli 2000 presenterade Ryssland sitt nya utrikespolitiska koncept. Konceptet innebär, precis som militärdoktrinen, ett nedskruvat politiskt tonläge jämfört med säkerhetskonceptet från januari 2000. De globala ambitionerna är begränsade. Doktrinen presenteras som pragmatisk och en huvudinriktning i doktrinen sägs vara att den ryska utrikespolitiken "effektivt skall bidra till att lösa inrikespolitiska uppgifter". Eftersom de ryska utrikespolitiska resurserna i dag är begränsade kan Ryssland komma att koncentrera sig på frågor av vital betydelse, som att skapa gynnsamma villkor för

rysk ekonomisk tillväxt samt tillvarata ryska medborgares intressen utomlands.

Fokuseringen på ekonomi handlar till stor del om energiråvaror och behovet av utländska investeringar i den ryska produktionsindustrin. Ryssland fäster stor betydelse vid sitt samarbete med G8-länderna och EU. Samtidigt fastslås i doktrinen att Ryssland kommer att vidta adekvata åtgärder för den händelse USA unilateralt skulle bryta mot ABM-avtalet och fortsätta utvecklandet av ett nationellt robotförsvar (NMD). Vad dessa adekvata åtgärder består i specificeras inte. Enligt doktrinen är ett ryskt utbrytande ur gällande internationella rustningskontrollavtal dock inte aktuellt.

Det nu gällande säkerhetskonceptet fastställdes i januari 2000. Sett ur ett ryskt perspektiv medför Natos nya doktrin, som tillåter "out-of-area-operations" och med belagda fall av användande av militärt våld utan godkännande av FN:s Säkerhetsråd, en risk för destabilisering av de internationella relationerna. Den ryska bedömningen är därför att behovet av militär styrka för att värna den nationella säkerheten är oförändrat, samtidigt som de icke-militära faktorernas betydelse ökar såsom ekonomiska och informationsanknutna faktorer. Att öka statens militära potential och upprätthålla den på erforderlig nivå framhålls som ett av medlen att möta hoten. Dessutom betonas vikten av självständighet och oberoende av omvärlden när det gäller ekonomisk, teknisk-vetenskaplig och militärindustriell utveckling. I april 2000 fattades beslut även om en ny militärdoktrin, vilken berörs under avsnittet 3.3 om rysk försvarspolitik.

Oberoende staters samväld (OSS) bildades år 1991 som ett ramverk för multilateralt samarbete bland forna sovjetiska republiker. Medlemmar i OSS är Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Kazachstan, Kirgizistan, Moldavien, Ryssland, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland. Enligt utrikeskonceptet skall Rysslands samarbete med OSS i sin helhet prioriteras. Detta har hittills endast lett till att den ryske presidenten tillskansat sig ordförandeskapet trots att han inte stod i tur. Den ryska viljeinriktningen är att knyta övriga OSS närmare till Ryssland. I viss mån har man lyckats genom att samla Kazachstan, Kirgizistan, Tadzjikistan och Vitryssland i en ekonomisk och militär gemenskap under rysk ledning.

GUUAM-staterna, Georgien, Ukraina, Uzbekistan, Azerbajdzjan och Moldavien, utgör en egen politisk sammanslutning inom OSS och verkar för en ökad orientering västerut. Samarbetsorganisationen GUUAM vill på detta sätt verka som motpol



till de ryskorienterade stater, som undertecknat OSS kollektiva säkerhetsavtal. Flera av länderna inom GUUAM är dock i hög grad ekonomiskt beroende av Ryssland och tvingas därför troligen falla till föga på sikt. Det är också en uttalad rysk ambition att bättre utnyttja sin ekonomiska styrka för att uppnå säkerhetspolitiska syften.

Konflikterna i Nagorno-Karabach, Sydossetien och Abchazien synes förbli olösta inom överskådlig framtid och kan komma att användas av Ryssland som påtryckningsmedel mot Azerbajdzjan respektive Georgien.

Samtidigt som Ryssland säger sig prioritera samarbetet inom OSS går Ryssland i viss mån ifrån det multilaterala samarbetet inom OSS och koncentrerar sig på bilaterala relationer. Ryssland har bl.a. sagt upp Bisjkek-avtalet om viseringsfrihet mellan OSS-länderna för att ersätta det med bilaterala avtal. Det militära samarbetet inom OSS tenderar utom i ett enda avseende, luftbevaknings-samarbetet, att brytas upp och ersättas av bilaterala samarbetsavtal mellan Ryssland och övriga stater. Innehållet i dessa samarbetsavtal varierar stort.

Rysslands samarbete med Vitryssland förstärks på flera områden och den militära övningsverksamheten i Vitryssland tyder på ett nära samarbete. Unionsfördraget mellan de båda länderna kommer att knyta ländernas militärresurser ännu närmare varandra. Unionsarbetet med Vitryssland går emellertid långsamt framåt. Under år 2000 kom man dock överens om att införa en valutaunion baserad på ryska rubel inom en treårsperiod efter år 2005.

Ukraina är ekonomiskt fortsatt starkt beroende av Ryssland p.g.a. obetalda skulder för gasleveranser. Tecken tyder på att Ryssland försöker köpa in sig i ukrainska nyckelindustrier som ersättning för gasleveranserna, vilket på sikt kommer att ytterligare öka beroendet. Fastställandet av gränsen mellan Ryssland och Ukraina har påbörjats, och frågan om Svartahavsmarinen har lösts för ett antal år framåt. Vissa tecken tyder på att ukrainska och ryska förband har påbörjat samövning på ett sätt som inte skett tidigare, men det är för tidigt att säga vart detta kan leda. I kritiken mot Natos utvidgning finner Ryssland emellertid inget stöd i Ukraina. För Ukrainas del står Nato-utvidgningen för en historisk utveckling och för en positiv roll för stabiliteten i Europa.

Ryssland har fortsatt komplicerade relationer med främst Lettland och i viss mån Estland. Liksom tidigare anförs från rysk sida främst oro över den ryskspråkiga befolkningens situation. Detta yttrar sig bl.a. i återkommande kampanjer med skarpa uttalanden

från Moskva om förhållandena i dessa länder. Estlands, Lettlands och Litauens strävan att bli medlemmar av EU välkomnas av Ryssland, som bl.a. ser ekonomiska fördelar genom ökad tillväxt i Rysslands närhet. Ryssland har också låtit förstå att man ser EU-medlemskapets förpliktelser som en garant för förbättrade villkor för de ryskspråkiga i Lettland och Estland. Ryssland är samtidigt fortsatt mycket negativt inställt till möjligheten av ett framtida medlemskap i Nato för Estland, Lettland och Litauen.

I Södra Kaukasus strävar Ryssland fortsättningsvis efter att säkra sitt inflytande i vad man upplever vara en ökad konkurrens från framförallt USA, men också från Turkiets och i viss mån Irans långsiktiga intressen i regionen. I det nära perspektivet handlar det om oro för USA:s engagemang i utvinningen av den kaspiska regionens energiresurser samt Georgiens och Azerbajdzjans uttalade strävan efter västligt samarbete. Ryssland och USA har emellertid vissa gemensamma intressen i regionen, bl.a. att begränsa utbredningen av religiös fundamentalism och drogsmuggling.

Ryssland bedriver en aktiv Asienpolitik grundad inte minst på ekonomiska intressen. Ryssland ser möjlighet att utveckla den vidsträckta ryska nordöstra regionen som gränsar till Asien främst genom utländska kapitalinvesteringar. Den nödvändiga uppbyggnaden av infrastrukturen förutsätter satsningar från länder som Kina, Japan och Sydkorea.

Mot bakgrund av de utrikes- och säkerhetspolitiska koncepten, och i ljuset av Rysslands agerande på den internationella arenan, synes Rysslands övergripande strategi i dag vara att undvika internationell isolering under iakttagande av sina vitala intressen. Ryssland kommer sannolikt att under president Putins mandatperiod med viss försiktighet sträva efter ökat samarbete med USA och Europa, eftersom dessa är de viktigaste ekonomiska aktörerna för Ryssland.

Samtidigt vill Ryssland framhålla sin fortsatta betydelse i olika utrikespolitiska sammanhang. President Putin har ett omfattande reseprogram, bl.a. har han under sin presidentperiod besökt Kuba, Iran, Irak, Libyen och Nordkorea. Genom att föra en aktiv utrikespolitik vill Ryssland sannolikt manifesteras ett självständigt agerande och främst visa för USA sin förmåga att fortsatt spela en viktig internationell roll.

### 3.3 Rysk försvarspolitik

Efter flera års arbete godkände president Putin i april 2000 den nya militärdoktrinen. Den slutliga versionen föregicks av en preliminär utgåva från november 1999. Den preliminära utgåvan var antivästlig i sin grundbeskrivning av världsläget. Den slutliga utgåvan är modifierad. Synen på det internationella läget är mer positiv, tonen mot USA har mildrats, även om viss kritik över dess agerande på världsarenan förekommer. Beskrivningen av kärnvapnets betydelse för Ryssland har samtidigt fått en mer framträdande plats. Den nya doktrinen uttalar att kärnvapen kan användas som svar på antingen ett kärnvapenangrepp, eller ett konventionellt angrepp där situationen för Ryska Federationens säkerhet är kritisk. Det senare är nytt. Båda doktrinerna ger stöd för att använda kärnvapen som första part.

Den ryska kärnvapendoktrinen har alltmer antagit den karaktär som präglat de västliga kärnvapenmakternas doktriner under större delen av efterkrigstiden. Kärnvapnen avses sålunda nu avskräcka från inte bara det globala kriget utan även från konflikter på lägre nivå, däribland regionala sådana, t.ex. i Centralasien. Det tidigare retoriska åtagandet att inte använda kärnvapen först har som en logisk följd av detta synsätt utgått, och det finns därför fler scenarier än förr där kärnvapen enligt doktrinen skulle kunna sättas in. Detta kan ses som en ökad benägenhet att tillgripa kärnvapen, om Ryssland - som förutsätts i doktrinen - är den angripna parten. Däremot kan man inte ur doktrinen utläsa en ökad rysk aggressivitet med kärnvapen som verktyg. Tonvikten på kärnvapen i doktrinen skall också ses mot bakgrund av Rysslands försvagade konventionella förmåga.

Ledningen av Ryska Federationens militära försvar är förändrad. Försvarsministern ingår inte längre i den operativa ledningskedjan i krig. Dessutom påpekas i doktrinen att civil kontroll av statens militära organisation är en av grundprinciperna för att trygga statens militära säkerhet. Om civil kontroll innebär t.ex. en utökad kontroll från Duman, en civil försvarsminister eller en utökad styrning från säkerhetsrådet framgår dock inte.

I beskrivningen av de militärstrategiska principerna behandlas utförligt den ryska synen på framtida konflikters karaktär. Beskrivningen är verklighetsanknuten och mer detaljrik än i utgåvan från år 1993. Riskerna för konflikter i eller i nära anslutning till Ryska Federationen beskrivs som mer sannolika för Ryssland än andra konflikter. Därmed beskrivs också utnyttjandet av de ryska

resurserna på ett annat sätt än tidigare. Utnyttjandet av resurser från försvarsministeriet i interna ryska konflikter klarläggs.

Den ekonomiska situationen i Ryssland och därmed möjligheterna att genomföra den nya doktrins intentioner har skrivits in som ett av styrmedlen för utvecklingen av den militära organisationen, något som inte fanns med i doktrinen från år 1993. I beskrivningen av de militärekonomiska principerna redovisade doktrinen från år 1993 de dåvarande honnørsorden konkurrens och fri marknad vad avsåg omstruktureringen av det ryska militärindustriella komplexet. Den nya doktrinen uttrycker mer av statligt stöd och statliga regleringar.

Det militärtekniska samarbetet mellan Ryssland och andra länder, d.v.s. rysk vapenexport, skall enligt den nya doktrinen ta hänsyn till "internationell stabilitet" och "internationella åtaganden". Enligt SIPRI är Ryssland världens näst största vapenexportör efter USA. Ett tjugotal länder ingår i den ryska köpekretsen och ytterligare ett tiotal länder bedriver licensproduktion av rysk krigsmateriel. Under de senaste månaderna har Ryssland ingått omfattande vapenexportavtal med Indien, Kina, Iran och Irak. Målet med avtalen uppges bl.a. vara att stå emot USA:s inflytande på den internationella arenan och att motverka planerna på att upprätta ett nationellt missilförsvar (NMD).

De offentligt gjorda planerna i den pågående militärreformen har stöd i den nya militärdoktrinen. Doktrinen överensstämmer också med den tidigare beskrivna säkerhetsdoktrinen. Detta faktum skulle kunna innebära att militärdoktrinen är väl förankrad i den ryska politiska och militära ledningen. Det som nu återstår att se är om och hur snabbt intentionerna i militärdoktrinen kan förverkligas. Den ekonomiska utvecklingen i Ryssland blir styrande.

### 3.4 Rysslands militära resurser

I budgeten för år 1999 anslogs ca 2,3 procent av BNP eller 16,3 procent av statens utgifter till krigsmakten. Med ökade skatteinkomster och inte minst p.g.a. Tjetjenienkriget steg försvarsanslagen till ca 2,6 procent av BNP eller 17,5 procent av statsutgifterna. Enligt obekräftade uppgifter skall utbetalningsgraden under år 1999 hamnat någonstans mellan nittio och hundra procent. Således steg de reala försvarsutgifterna för år 1999 med någon procentenhet, vilket skall ställas mot de senaste årens återkommande krympningar.

För år 2000 bedöms försvarsutgifterna hamna runt 2,4 procent av BNP och uppgick enligt finansministeriet till ca 205 mdr rubel. Det utgör en nominell ökning med 75-80 procent jämfört med år 1999 och en reell ökning med uppskattningsvis 10-15 procent. Av dessa medel bedöms 160 mdr rubel använts till löner och underhåll. Försvarsministeriet har därutöver skulder på ca 60 mdr rubel, som dock eventuellt kommer att övertas av staten. En stor del av de ökande anslagen äts dock upp av kostnaderna för kriget i Tjetjenien och f.d. Jugoslavien. Tidigare under 1990-talet har endast mellan 50 och 75 procent av försvarsbudgeten betalats ut, men under år 2000 bedöms närmare 100 procent ha betalats ut p.g.a. det förbättrade ekonomiska läget.

Försvarsbudgeten för år 2001 bedöms öka till ca 2,6 procent av BNP. Den ryska försvarsbudgeten bedöms under kommande år fortsatt ligga strax under tre procent av BNP men de reella utbetalningarna kommer att variera med statens intäkter. Anskaffning av ny materiel kommer sannolikt att ske i begränsad omfattning, men underhåll, löner och pensioner tar en allt större del av budgeten.

Sedan år 1998 intensifieras omstrukturerings- och konverteringsansträngningarna. Produktionen har hämtat sig något men är fortfarande låg jämfört med tidigare. Det är osäkert hur stor del av ökningen som beror på vapenexport. Intensivt utvecklingsarbete pågår t.ex. för kryssningsrobotar med större räckvidd och precision.

Den militärindustriella produktionen uppvisade under åren 1998 och 1999 ett trendbrott med en ökning om ca 40 procent. Försvarsindustrin har också uppvisat vissa exportframgångar, men inte tillräckligt stora för att kompensera de magra inhemska beställningarna. För det militärindustriella komplexet är vapenexporten den viktigaste inkomstkällan. Den ryska vapenexporten uppgick år 1999 till 3,5 miljarder USD vilket är en ökning från 2,6 miljarder USD året innan. Trots en optimistisk prognos om en försäljningsökning till 4,3-5,5 miljarder USD under år 2000 befinner sig stora delar av industrin även fortsättningsvis i ett prekärt läge. Privatiseringen och konverteringen av militärindustrin har endast delvis genomförts och i mycket långsam takt. Rysk militär forskning och utveckling lider ännu av kraftiga nedskärningar och kompetensförluster som genomfördes under 1990-talets början. Enligt militärreformen skall området prioriteras under inledningen av innevarande decennium. President Putin tycks vara väl medveten om de svåra förhållandena inom både försvaret och det militärindustriella

komplexet. Presidenten har valt att behålla stommen i den högsta försvarsledningen. Dessutom står presidenten bakom regeringen i dess krav på att hålla försvarsutgifterna inom nuvarande ram.

De ryska väpnade styrkorna omfattar ett stort antal typer av trupper. Totalt finns ca 3 miljoner soldater, inklusive civilanställda, i de 12 till 15 ministerierna som idag har rätt att ha väpnade styrkor. Till denna siffra skall läggas milisens antal. Alla ministerierna personalförsörjs vad gäller värnpliktiga av samma organisation med krigskommissariat i alla städer där de värnpliktiga mönstrar och registreras. Enligt en av presidenten fastställd prioriteringsordning tilldelas sedan de olika ministerierna personal. Strävan är att ersätta många värnpliktiga med yrkessoldater eller civila, men den ryska ekonomin har inte tillåtit detta. Krigsmakten - de väpnade styrkorna - i Ryssland lyder under försvarsministeriet och består av fyra försvarsgrenar: Strategiska robbottrupperna, Markstridskrafterna, Marinstridskrafterna och Flygstridskrafterna. Krigsmakten omfattar officiellt ca 1, 2 miljoner personer, men har ett stort antal vakanser.

De ryska styrkorna har gradvis reducerats till ca 1 miljon soldater och planer som utarbetats inom säkerhetsrådet innebär ytterligare reduktion till ca 850 000 personer fram till år 2003. Det är dock tveksamt om Ryssland har ekonomiska resurser att ens upprätthålla denna volym. Initierade bedömare anser att 5-600 000 personer är mer rimligt. Den ryska hotbilden domineras idag av lokala och regionala konflikter. En nysatsning på den konventionella förmågan speglar därför de reella ryska behoven bättre.

Under Irikesministeriet finns i huvudsak två väpnade grupperingar: Inrikestrupperna och Milisen. Vidare under den federala Gränsbevakningstjänsten finns de s.k. Gränstrupperna. Därutöver finns det Järnvägstrupper, Civilförsvaret, Underrättelsetjänsterna, Regeringens sambandstrupper FAPSI, Överskyddstyrelsen GUO, Presidentens säkerhetstjänst, Atomministeriet, Byggnadstrupper, Skattepolisen, Utbildningsanstalter, Kosacker och Privata säkerhetsföretag.

Rysslands ratificering av START II och CTBT är tydliga tecken på att landet önskar minska sin kärnvapenarsenal i syfte att kunna satsa på uppbyggnad av en adekvat konventionell förmåga. Driftskostnaderna för kärnvapnen utgör dock en relativt liten del av försvarsbudgeten. Däremot utgör kärnvapen en stor del av budgeten för materialanskaffning och kärnvapenforskningen en mycket stor del av FoU-budgeten. En diskussion pågår emellertid om att omfördela resurser till förmån för mark- och flygstridskrafterna. Vad

gäller övriga komponenter inom NBC-området har vissa länder framfört farhågor om huruvida det ryska B-vapenprogrammet är avslutat. Destruktion av C-vapen fortskrider långsamt.

Militärreformen som berör alla väpnade strukturer i Ryssland fastställdes av president Jeltsin i maj 1998. Syftet med reformen är att i första hand anpassa en överdimensionerad organisation till tillgängliga ekonomiska resurser. Ambitionen är att satsa på kvalitet framför kvantitet. En översyn skall också ske av anställningsförhållandena för den militära personalen där värnpliktssystemet inom vissa områden skall bytas ut mot yrkessoldater. På materiel-sidan skall en anpassning ske till behovet av vapensystem lämpade för internationell verksamhet samt lokala och regionala konflikter. Militärreformen, som lider av underfinansiering, framskrider långsamt och huvudsakligen genom administrativa förändringar. Dessa genomförs genom sammanslagningar som orsakar massavskedanden som i sig är ett stort problem. Ambitionen är att år 2005 starta en genomgripande modernisering av vapenarsenalen. Militär FoU skall fram till dess prioriteras för att skapa förutsättningar för en tekniskt avancerad vapenutveckling. Bedömare i omvärlden är skeptiska till om denna ambition kan infrias, eftersom nödvändiga medel endast kan tillföras vid en fortsatt mycket positiv ekonomisk utveckling.

Bristen på pengar har inneburit stora problem för de militära förbandscheferna att bedriva adekvat utbildning. Det är också tydligt att den utbildning som bedrivits mer har varit kopplad till det gamla storanfallstänkandet än till de konflikttyper som både säkerhets- och militärdoktrinen framhåller som de troligaste. Antalet flygtimmar per år för stridspiloterna är t.ex. fortsatt mycket lågt (ca 20 timmar per år).

En stor del av den ryska militära materielen börjar bli omodern jämfört med materielen i väst. Det finns dock stora mängder materiel som, jämfört med den materiel som finns i Rysslands grannländer, fortfarande bedöms vara av god kvalitet och fortfarande utvecklas och tillförs ny materiel i viss omfattning. Det stora problemet inom materielområdet är en begränsad tillgänglighet på grund av bristande underhåll samt brist på reservdelar.

Ett ökande problem är risken för olyckor på grund av bristande tillsyn och underhåll av materiel. Det ekonomiska läget kan innebära att tillgängligheten minskar ytterligare och att olycksriskerna ökar på sikt. Detta handlar i första hand om att den konventionella materielen. Låg tillgänglighet på konventionell materiel torde innebära att kraven på främst den taktiska kärnvapenarsenalens

funktion ökar. Övningsverksamheten visar också att den ryska krigsmakten fäster stort vikt vid de taktiska kärnvapnens utnyttjande.

För de paramilitära förbanden, i första hand inrikestrupperna och gränstrupperna, anger militärreformen att dessa resurser skall ombildas till nationalgarde respektive civil gränsbevakning. Några reella åtgärder som pekar på en sådan utveckling kan för närvarande inte skönjas. Idag består inrikestrupperna av ca 200 000 soldater. Inrikestrupperna förfogar också över en mycket omfattande poliskår vars storlek uppskattas till ca 1,5 miljoner soldater. Enligt de föreslagna nedskärningarna skall inrikestrupperna minska med i storleksordningen ca 20 000 till 33 000 soldater. Inrikesministeriets trupper verkar vara mer prioriterade än försvarsministeriets trupper, såtillvida att de faktiskt får sig tilldelade budgeterade medel. I gränsbevakningstrupperna ingår ca 200 000 soldater varav hälften bedöms vara rena trupper och hälften utgörs av s.k. civil personal. De flesta uppgifter i rysk media gör gällande att de planerade nedskärningarna kommer att drabba gränsbevakningstrupperna mildare än t.ex. inrikestrupperna. De siffror som nämns är en reduktion på ca 5 000 till 15 000 soldater.

Insatsstyrkorna kommer att ha en viss styrkeprojektionsförmåga utanför f.d. Sovjetunionens territorium, framförallt genom flyg- och marinstridskrafter. Den nya ryska krigsmakten blir en styrka för begränsade insatser. Med det strategiska bombflyget, de interkontinentala robotarna och de atomdrivna ubåtarna har Ryssland idag global räckvidd. Konventionell styrkeprojektionsförmåga utgörs i första hand av flygstridskrafterna och luftlandsättningsstrupperna. I övrigt kan resurserna utnyttjas för försvar av Ryssland.

Luftlandsättningsstrupperna som består uppskattningsvis av ca 40 000 soldater har fått bära en stor del av bördan i samband med de mest intensiva striderna i Tjetjenien. De har även stått för en stor del av det ryska internationella engagemanget, nu senast i Kosovo. Trots dessa truppers stora betydelse är utvecklingen osäker. Det finns uppgifter om såväl ökning som reduktioner. Troligen kommer de internationella fredsbevarande uppgifterna att överföras till de ordinarie markstridskrafterna. Det skulle innebära att luftlandsättningsstrupperna i framtiden kommer att inriktas mer mot uppgifter i lokala och regionala konfliktområden inom den ryska federationen eller i dess närområde.

Tjetjenienkriget har medfört att såväl den politiska som den militära ledningen, med skiftande resultat, samordnat lett kommunikations- och logistiktjänst, markstridskrafter (inkluderande luft-



landsättningstrupper), marininfanteri, flygstridskrafter, inrikes-, gräns- och järnvägstrupper, civilförsvaret samt trupp ur andra ministerier. Denna samordning uppvisar brister när det gäller samverkan mellan de väpnade styrkorna och trupper ur andra ministerier. Kriget har, förlusterna och problemen till trots, dock sannolikt inneburit att de ryska markstridskrafternas, tillsammans med insatta flygförbands, operativa förmåga och taktiska status har ökat mot mindre kvalificerad motståndare. Den ökade förmågan gäller främst för konflikter där motståndet samt de egna samordningsbehoven och resursförbrukningen är av lägre art än vid en konflikt mot en kvalificerad motståndare. I ett kort perspektiv innebär insatsen i Tjetjenien begränsningar av möjligheten att avdela resurser i andra riktningar.

Vidare bedöms Ryssland, trots ovan redovisad höjning i förmåga, utan omfattande beredskapshöjning ha svårighet att samtidigt genomföra två operationer eller lokala konflikter av Tjetjenienkaraktär. I ett sådant scenario bedöms Ryssland få stora problem att bibehålla ett internationellt engagemang motsvarande insatsen på Balkan.

Möjligheterna att skapa rysk förmåga att genomföra större militära operationer mot en kvalificerad motståndare i det nordeuropeiska området är fortsatt mycket begränsat.

Det framtida slagfältets behov av avancerade informationssystem har ännu inte vunnit insteg i den ryska operativa planeringen. Det förhållandet kommer att råda under överskådlig framtid beroende på de ekonomiska svårigheterna. Den tekniska eftersläpningen gentemot Europa och USA riskerar leda till att utnyttjandet av alternativa angreppsmetoder, inkluderande massförstörelsevapen, asymmetrisk krigföring och informationskrigföring, framstår som ett alternativ.

Det är en mångfasetterad bild som framträder av Ryssland och det är svårt att med säkerhet bedöma den fortsatta utvecklingen. Å ena sidan finns positiva signaler om en nystart för reformprocessen. Å andra sidan finns oroväckande tecken i form av en fortsatt Tjetjenienkonflikt och tendenser till att mer auktoritära reflexer eller krafter vinner insteg. Vidare verkar den ekonomiska utvecklingen mycket osäker, främst p.g.a. den snabbt växande statsskulden och osäkerheten om råvaruprisernas utveckling.

Mot denna bakgrund är det angeläget att omvärldens politik också gentemot Ryssland följer två spår, engagemang och strävan efter fördjupat samarbete men också tydlig kritik när sådan är befogad. Rysslands aktiva deltagande och engagemang är en viktig

förutsättning för att på lång sikt varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa och för att hantera frågorna på den globala agendan. Det är ett långsiktigt intresse att fortsätta ansträngningarna att integrera Ryssland i det europeiska samarbetet och dess strukturer. Det är också viktigt att ta fasta på signalerna om fortsatta samhällsreformer, som en förutsättning för varaktig tillväxt som kan ge välstånd också åt folkflertalet, vilket i sin tur skapar stabilitet i det ryska samhället och därmed – rimligen – ökad säkerhet för Rysslands grannar.

Men det är samtidigt viktigt att klargöra att ett stabilt partnerskap måste vila på en gemensam värdegrund. Övergrepp mot den egna befolkningen och brott mot allmänt vedertagna och accepterade folkrättsliga principer och gjorda åtaganden kan inte få passera obemärkt. Oberoende media fyller en central funktion i en modern demokrati med ett starkt civilsamhälle och engagerade medborgare. EU:s politik måste vara konsistent, konsekvent och förutsägbar med fokus på sakfrågor och vad som faktiskt händer och sker, istället för på enskilda politikernas eller kretsars uttalanden.

Beslutsförmågan har stärkts. Makten synes ha återförts till centrum och säkerhetsrådet har stärkts, vilket kan ha såväl positiva som negativa konsekvenser. Fattade beslut, bland annat om nya doktriner, innebär tydligare tecken på att betydelsefulla delar av militärreformen blir av. Begränsade möjligheter på grund av de ekonomiska realiteterna gör ändå att delar av genomförandet skjuts bortåt i tiden i förhållande till tidigare bedömningar om möjlig tidsplan, utom möjligen på flygsidan.

## 4 Utvecklingen i Sveriges närområde

De omvälvande säkerhetspolitiska förändringar som skett i Europa under 1990-talet omfattar i hög grad även Sveriges närområde. Östersjöländerna uppvisar en mångfald av säkerhetspolitiska vägar. Vissa länder är medlemmar av både EU och Nato, några är endast medlemmar av Nato och några är endast medlemmar av EU. Några söker medlemskap i såväl EU som Nato. Under 1990-talet har det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet utvecklats och fördjupats mellan de nordiska länderna. Vidare har de nordiska ländernas och andra västländers säkerhetsfrämjande samarbete med Estland, Lettland och Litauen stärkts och vidareutvecklats. PFF-samarbetet i Östersjöområdet har successivt ökat. Förenta staterna har stärkt sitt engagemang i regionen. Samarbetet i Östersjö- och Barentsregionerna om mellanfolkliga kontakter och medborgerlig säkerhet, ekonomisk utveckling och miljö har fortsatt att fördjupas.

Ryssland är en del av Europa och av vårt närområde. Det är ett starkt säkerhetspolitiskt intresse att Ryssland inlemmas i det europeiska och euroatlantiska samarbetet. Den nordliga dimensionen i EU är en viktig plattform för att utveckla EU:s engagemang i Östersjöregionen och för att stärka samarbetet över EU:s yttre gränser i norra Europa. Dimensionen bör ges ett alltmer konkret innehåll, som bygger på regionens särprägel. Det är också viktigt att utveckla det regionala samarbetet, exempelvis genom Nordiska rådet, Östersjöstaternas råd, Barentsrådet och Arktiska rådet. EU:s relationer med Kaliningrad bör få särskild uppmärksamhet.

I januari 1998 antogs en deklaration, The Baltic Charter, mellan presidenterna för USA och Estland, Lettland och Litauen. I denna slås fast att USA har ett "verkligt, grundligt och varaktigt intresse av oberoende, suveränitet, territoriell integritet och säkerhet i Estland, Lettland och Litauen." USA upprepar också att Natos utvidgning är en fortlöpande process som stärker USA:s och Europas

säkerhet och att USA därför ser fram emot framtida utvidgningar. Det betonas att inget icke-Natoland har vetorätt över alliansens beslut.

Genom Baltic Charter bildades också de bilaterala partnerskapsråden mellan USA och Estland, Lettland respektive Litauen, som skall mötas på lämplig nivå minst en gång varje år för att utveckla partnerskapet och dess dialog om ekonomiska, militära och andra frågor. I händelse av att någon partner känner ett hot mot sin säkerhet, skall konsultationer genomföras med de andra i såväl bilaterala, som multilaterala fora.

Nedan presenteras den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i Norge, Finland, Danmark, Island, Estland, Lettland, Litauen, Polen och Tyskland. Utvecklingen i Ryssland behandlas i kapitel 3.

#### 4.1 Norge

Norge bygger sin säkerhets- och försvarspolitik på medlemskapet i Nato och den transatlantiska länken. Estlands, Lettlands och Litauens närmande till Nato stöds av Norge. Stor vikt läggs också vid att Natos förhållande till Ryssland stärks. Den norska uppfattningen om hotbilden har förändrats till en mer komplex hotbild där skyddet av de egna naturresurserna och viljan till förbättrat militärt internationellt agerande spelar tunga roller. Norge ser inte längre framför sig något hot om invasion under den närmaste tioårsperioden. Norge har en stor ekonomisk zon i Norra Ishavet med lång gräns mot ryska vatten som inte är fastställd. På sikt är detta en av de viktigaste frågorna att få utklarad så att olja, gas och fiske i norr fortsatt kan utgöra en säker resursbas. Miljöhoten från kärnavfall i norr är en annan utmaning. Norge arbetar därför aktivt i olika fora för att stärka samarbetet med Ryssland, t.ex. avseende atomsäkerheten i nordvästra Ryssland. Norge är partnerland i EU:s nordliga dimension och fäster stor vikt vid de regionala organisationerna Östersjöstaternas råd, Barentsrådet och Arktiska rådet. Från rysk sida är man fortsatt misstänksam mot radarn i Vardö i norra Norge. Trots norska försäkringar om att radarn står under nationell kontroll betraktas den från rysk sida som en potentiell del av det framväxande amerikanska NMD-systemet.

Norge arbetar aktivt för att få ett så nära samarbete som möjligt med EU-kretsen i ESDP-frågor och har aviserat att man är villig att lämna bidrag till EU:s krishanteringsstyrka. Även om regering-

en eftersträvar ett närmare samarbete med EU, är det föga troligt att en ny medlemskapsansökan kommer att lämnas in inom en nära framtid. I budgetpropositionen från oktober 2000 omskrevs den ökande betydelsen av det nordiska samarbetet. Norge har under de senaste åren ingått bilaterala överenskommelser, bl.a. omfattande utökat samarbete inom utbildnings- och materielområdena, med Sverige och Finland samt lagt ökad vikt på samarbete inom Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support (Nordcaps).

Pågående förändringsprocesser i Nato kommer att få stor betydelse för omstruktureringen av Norges försvar. I februari 2001 överlämnade regeringen en proposition baserad på tre studier: Forsvarsstudie 2000, Forsvarsutvalgets rapport och Ett sårbart samfunn. Propositionen kommer att utgöra grunden till en ny långtidsproposition. Studien, Ett sårbart samfunn, är gjord av Sårbarhetsutvalget under ledning av den f.d. statsministern Kåre Willoch. Studien pekar på en rad utmaningar i det komplexa högteknologiska samhället. Nya typer av risker och sårbarheter kräver uppmärksamhet och ständig anpassning av säkerhetsåtgärder och beredskap från den högsta administrativa och politiska ledningens sida. Bl.a. föreslås att ett nytt beredskapsdepartement inrättas.

För budgetåret 2001 föreslås att totalt 27,2 miljarder NOK anslås till försvaret varav 1,92 miljarder NOK anslås för deltagande i internationella operationer. Jämfört med budgetåret 2000 innebär det en ökning på 1,2 procent i reala termer. Försvarsbudgeten motsvarar 1,94 procent av BNP och 5,6 procent av statsbudgeten.

Norges målsättning på det internationella området framgår av Proposition nr. 38 där en resursbank av olika enheter innehållande upp till 3 500 personer föreslås. Insatsstyrkan skall bestå av två delar. Reaktionsstyrkan skall vara klar att skickas ut inom maximalt 30 dagar och förstärkningsstyrkan skall vara klar att skickas ut inom maximalt 90 dagar efter att ett politiskt beslut är fattat. Reaktionsstyrkan planeras vara operativ sommaren 2001, eventuellt något senare, och båda delarna i insatsstyrkan skall vara operativ senast före sommaren 2005.

Innebörden av den stora förändring som Norge står inför är att det nationella invasionsförsvaret nedprioriteras. Försvaret koncentreras till färre platser. Stora förändringar kommer att ske med ledningssystemet. Värnplikssystemet bibehålls men med högre omsättningstakt i krigsförbanden samt komplettering med kontraktsanställning för internationell tjänst.

## 4.2 Finland

För Finland är EU, Ryssland och Nato de mest centrala faktorerna i den europeiska säkerhetsutvecklingen. De är alla föremål för förändring och påverkar säkerheten och stabiliteten i Finlands närområde. Ett trovärdigt försvar och medlemskapet i EU utgör fundamenten för finsk säkerhets- och försvarspolitik. EU-medlemskapet har förtydligat och förstärkt Finlands internationella ställning. Trots att medlemskapet inte inbegriper militära säkerhetsgarantier, anser man att de ger ett skydd baserat på gemensamt ansvar.

Enligt den s.k. Vitboken från 1997 anses Finlands militära alliansfrihet bidra till stabiliteten i Nordeuropa. Enligt president Halonen finns det inom överskådlig tid inte skäl för Finland att överväga sin militära alliansfrihet. Finland bedömer alliansfrihetens och det militära samarbetets ändamålsenlighet i takt med förändringarna i de europeiska säkerhetskonstellationerna. Man betonar rätten och möjligheten att, i enlighet med FN-stadgan, begära hjälp utifrån om landets egna försvarsresurser inte skulle vara tillräckliga i en krigssituation.

Den 1 mars 2001 beräknas det finnas ett underlag från regeringen, i form av en ny vitbok, som riksdagen väntas ta ställning till under våren 2001. Sannolikt kommer översynen att leda till omfattande reduceringar inom framförallt krigsorganisationen. Även grundorganisationen kommer att beröras, men så länge full grundutbildning genomförs kan inte någon större förbandsavveckling göras.

Den oförutsägbarhet som kännetecknar den interna ryska utvecklingen kan utgöra ett hot mot stabiliteten i regionen och därmed mot Finland. Den finländska regeringen betraktar EU-utvidgningen som stabiliserande för hela regionen. Man hoppas att Estlands, Lettlands och Litauens medlemskap i EU skulle kunna bidra till att främja dessa länders relationer med Ryssland. Finland förespråkar en EU-utvidgning före en utvidgning av Nato. Knappt tre fjärdedelar av finländarna är fortsatt negativa till ett Nato-medlemskap i fredstid.

Den finländska regeringen arbetar aktivt för att förbättra EU:s krishanteringsförmåga. Finland betonar samtidigt den fortsatta betydelsen av den transatlantiska länken och arbetar även aktivt med utvecklingen av ESDP.

Finlands deltagande i militär krishantering begränsas av finsk lag till att maximalt uppgå till 2000 soldater. I den fördelning som gjorts inför "Headline Goal-förhandlingarna" skall man ställa ca 1500 soldater till förfogande för EU:s krishantering och 500 soldater till FN:s förfogande. I den finska försvarsplaneringen avsätts för närvarande ca 98 procent av resurserna för det nationella försvaret. Det internationella åtagandet kan bli kontroversiellt om det uppstår en konkurrenssituation mellan prioriteringar av det nationella försvaret och det internationella åtagandet.

Finland är berett på ett långsiktigt engagemang i Kosovo och ser i dagsläget inget slut på de utdragna och besvärliga konflikterna på Balkan. Betydelsen av civila krishanteringsinsatser betonas och kraven på att EU skall öka sin kompetens inom detta område framhålls ofta.

Andra allvarliga hot är enligt finländsk uppfattning: omoderna kärnkraftsanläggningar, föråldrade kärnvapen, konventionella miljöhot inklusive oljeutsläpp till havs, organiserad internationell kriminalitet, smuggling av narkotika och omfattande illegal invandring. Sedan en tid tillbaka har Inrikesministeriet påbörjat en utredning som behandlar sårbarhetsaspekter.

Finland står som enda EU-land utanför Ottawa-överenskommelsen om förbud mot truppminor. Truppminorna anses vara betydelsefulla för Finlands nationella territorieförsvaret. Ett undertecknande av överenskommelsen skulle erfordra ett kompletterande system som kompensation till truppminorna. Det kompletterande systemet skulle vara mycket kostsamt och kräva nya prioriteringar i försvarsbudgeten. En utredning om truppminor beräknas vara klar under våren 2001. Förslagen kommer att behandlas i regeringens försvars- och säkerhetspolitiska redogörelse. Finland har även valt att inte underteckna CFE-avtalet, vilket motiveras främst av att man vill undvika långtgående insyn i mobiliseringssystemet. Ingenting pekar idag på en snar förändring av detta ställningstagande.

Finland betonar vikten av det arbete som bedrivs bl.a. inom Östersjöstaternas råd och Barentsrådet. I samband med Finlands ordförandeskap i EU hösten 1999 lanserades begreppet den nordliga dimensionen och i Köln fastställde Europeiska rådet riktlinjerna för en verksamhetsplan rörande den nordliga dimensionen för åren 2000-2003. Finland är mycket angeläget att knyta Ryssland närmare EU med EU:s Rysslandsstrategi och den nordliga dimensionen som huvudinstrument.

För närvarande pågår en livlig debatt om försvarsbudgetens storlek i Finland. Den totala försvarsbudgeten uppgår till ca 9,5 miljarder mark och utgör 1,17 procent av den prognostiserade BNP för år 2001 och 4,56 procent av statsbudgeten. Under år 2000 motsvarade försvarsbudgeten 1,28 procent av BNP och 4,92 procent av statsbudgeten.

### 4.3 Danmark

Nato-medlemskapet och den transatlantiska länken är grundstenarna i dansk säkerhets- och försvarspolitik. En majoritet av danskarna har en fortsatt restriktiv syn på EU. Danskarnas nej i folkomröstningen till den ekonomiska monetära unionen hösten 2000 gör det inte troligt att Danmark kommer att häva försvarsförbehållet under de närmaste åren. Bedömningen är att danskarna framöver kommer att göra en strikt tolkning av försvarsförbehållet, vilket innebär att man deltar i debatten om ESDP och i de skilda institutionerna som nu är under uppbyggnad, men avstår från bidrag till "Headline Goals". Vidare kommer danskarna troligen att avstå från att delta i framtida EU-insatser annat än om de är utslutande civila.

Vid sidan om den transatlantiska inriktningen har dansk säkerhetspolitik en stark Östersjöprägel. Danmark har intagit en aktiv roll i stödet för Estlands, Lettlands och Litauens frigörelse och därefter i deras utveckling mot demokrati, tillväxt och stabilitet. Agerandet har resulterat i att Danmark utvecklat en regional utrikespolitisk roll av ett slag man inte tidigare har haft.

Beträffande Nato-utvidgningen är Danmark ett av de mest pådrivande länderna. Men en utvidgning får, enligt dansk syn, inte ske på ett sätt som eroderar trovärdigheten i Nato-ländernas ömsesidiga säkerhetsgaranti. Danmark vill se ett beslut om medlemskap för Estland, Lettland och Litauen under de närmaste åren.

Danmark ingår vidare i ett omfattande trilateralt samarbete inom ramen för Nato, bl.a. har en gemensam styrka utvecklats med Tyskland och Polen. Den tysk-dansk-polska kären har förlagt sitt högkvarter till Szczecin i Polen.

Ryskt deltagande i aktiviteter kring Östersjön välkomnas av danskarna. Samtidigt understryks att en regionalisering av säkerheten måste förhindras. De regionala aktiviteterna med Ryssland måste även omfatta USA och Storbritannien.



Vid sidan av Östersjöengagemanget står utvecklandet av och deltagandet i internationella uppdrag av i första hand fredsbevarande karaktär i fokus för det danska försvarets pågående omstrukturering. Omställningen i denna riktning är mycket långtgående. Det internationella engagemanget har emellertid överskridit de givna nivåerna. Enligt den nuvarande ekonomiska ramen för försvaret, vilken beslutades år 1999 och gäller för åren 2000 till 2004, skall omkring 1000 personer kunna vara utsända permanent och 1500 personer under kortare tid. I verkligheten har dock uppdrag som har bedömts vara under en kortare tid utvecklats till att bli mer långvariga. Problem kan därför uppstå med att fullfölja engagemangen på ovan nämnda nivåer. Att försvarsramen vidgas är knappast sannolikt. Istället får omdisponeringar göras i möjligaste mån. Det internationella engagemanget har i hög grad koncentrerats till Västra Balkan. Under år 2000 hade Danmark ca 1120 soldater på Västra Balkan. Under år 2001 kommer närvaron sannolikt att minska till ca 800 soldater.

Omställningen av det danska försvaret för att stärka förmågan i det internationella engagemanget är inriktad på att skapa flexibilitet, mobilitet och rätt anpassad materiel. Den totala budgeten för försvaret uppgick år 2000 till 16,4 miljarder DKK, motsvarande ca 1,5 procent av BNP.

Budgeten skall under åren 2000 till 2004 bantas med omkring 400 miljoner DKK årligen. Samtidigt minskar krigsorganisationen från 81 000 till 65 000 soldater och fredsorganisationen från 34 000 till 24 500 soldater. Av de senare utgörs 8 000 respektive 6 700 av värnpliktiga. Möjligen kan antalet värnpliktiga komma att dras ner ytterligare av ekonomiska skäl.

Danmarks allmänna säkerhetspolitiska bedömning rörande närområdet ligger fast. Idag finns inget som tyder på att bedömningen kommer att bli annorlunda inför det försvarsbeslut som skall gälla från år 2005 och framåt. Några huvudskäl till detta är Rysslands ekonomiska återhämtning, den begränsade omfattningen av styrkor i nordvästra Ryssland samt att det danska militärstrategiska läget radikalt har förändrats genom Polens Nato-medlemskap.

#### 4.4 Island

Medlemskapet i Nato och det bilaterala försvarsavtalet med USA från år 1951 utgör sedan länge hörnstenarna i Islands säkerhets- och försvarspolitik. Landet saknar eget försvar, vilket istället USA

åtagit sig genom styrkan Iceland Defence Force på Keflavikbasen söder om Reykjavik. För bestämda tidsperioder, i regel fem år, framförhandlas memorandum som mer i detalj anger omfattningen av denna styrka. Till följd av det förändrade säkerhetspolitiska läget har upprepade reduktioner skett under 1990-talet. För närvarande upprätthåller amerikanerna stationering av fyra F 16 på rotationsbasis, vilket jämfört med läget år 1995 innebär en nedskärning från tidigare tio plan. Huvuddelen av basen består annars av en kontingent från den amerikanska flottan, innehållande fyra flygplan PC-3 med uppgift att övervaka norra havsområdet. Totalt uppgår den amerikanska styrkan till 1 900 soldater, vilket är 30 procent mindre än för tio år sedan. De fyra decentraliserade radarstationerna är helt och hållet bemannade med isländsk personal.

Nuvarande överenskommelse löper ut den 1 april 2001 och förhandlingar om ett nytt memorandum har påbörjats. Det är ett fortsatt starkt önskemål från isländsk sida att behålla det amerikanska luftförsvaret; flygets operativa närvaro är en viktig såväl faktisk som symbolisk fråga. Island är numera också inställt på en efter förmåga aktivare egen medverkan i försvaret, vilket bl.a. kom till uttryck i övningen Nord-Viking 99. Vid övningen deltog även kustbevakningen och polisen och spelade huvudroller i spanings- och räddningsprogrammet. En viktig principiell och politisk markering är regeringens beslut att låta bygga ett avancerat kustbevakningsfartyg på 3000 ton som skall ha en beväpning och utrustning som gör att det kan integreras i Natos styrkor.

Island följer noga och deltar aktivt i de pågående diskussionerna om det europeiska samarbetet på försvars- och säkerhetsområdet. Man stöder detta samarbete men med vissa reservationer; utvecklingen på området får inte begränsas till den snäva EU-kontexten. Åtgärder måste också vidtas så att utvecklingen inte på något sätt försvagar Nato och den för Island livsviktiga transatlantiska länken. Vidare måste de sex europeiska icke EU- men Nato-medlemmarna få möjlighet att delta i beslutskapandet och arbetet i EU:s säkerhets- och försvarsinstitutioner. Vad gäller Nato-utvidgningen har Island inte hört till de mest pådrivande, men starkt betonat att Estland, Lettland och Litauen bör ingå bland de första nya medlemmarna.

Utrikespolitiskt är Island därtill fast förankrat i FN, Europarådet, OECD, OSSE, det nordiska samarbetet och EES-avtalet med EU. Islänningarna har insett att de med dagens internationella förhållanden måste bemöda sig om en mer aktiv profil och närvaro för att hävda sina intressen. I detta syfte har skett en kraftig utbyggnad

av utrikesrepresentationen. Därtill har beslutats om en väsentlig höjning av utvecklingsbiståndet under en femårsperiod och att landet för första gången skall kandidera till en plats i FN:s säkerhetsråd (perioden 2009-2010). Vidare har islänningarna beslutat att öka sitt deltagande i internationell krishantering och fredsbevarande verksamhet. Det är naturligtvis enbart på den civila sidan som sådana insatser kan komma ifråga och liksom i Kosovo och Bosnien handlar det om poliser, medicinsk personal, tekniker etc. Upp till 50 personer skall enligt planerna snabbt kunna ställas till förfogande.

Vad gäller bedömningen rörande närområdet är denna alltjämt att Island ligger i ett känsligt geostrategiskt område och att landet har stor betydelse för Nato och den transatlantiska länken om det skulle uppstå en krissituation i Europa. Man följer med stort intresse utvecklingen av den ryska nordsjöflottan och som en bekräftelse på att det ryska intresset för området onekligen består ses de två bombplan som i juni 1999 inom ramen för övningen Zapad flög runt det isländska luftterritoriet.

#### 4.5 Estland

Estlands främsta utrikespolitiska prioriteringar utgörs fortsatt av att erhålla medlemskap i EU och Nato. I båda fallen är det i första hand den säkerhetspolitiska aspekten som ligger till grund för medlemskapsaspirationerna.

Den inrikespolitiska situationen bedöms som stabil. Resultatet av det senaste parlamentsvalet år 1999 blev en koalitionsregering bestående av Reformpartiet, Moderaterna och Fosterlandspartiet. Dessa kan förenklat sägas bilda en center-höger allians.

Estlands ekonomiska politik är liberal och finanspolitiken strikt. Tillväxten är hög och återhämtningen efter effekterna av den ryska krisen år 1998 gick relativt snabbt. Inflödet av utländska investeringar är stort. Den ekonomiska bilden ser ljus ut inför de närmaste åren. Regeringen driver reformarbetet hårt. Estland ligger väl till i förhandlingsprocessen med EU.

Estland arbetar målmedvetet för att bli medlem i Nato. Till sammans med övriga Nato-kandidatländer uttalade sig Estland i maj 2000 för en Nato-utvidgning med samtliga kandidater vid toppmötet år 2002. Estland erhåller liksom Lettland och Litauen säkerhetsfrämjande stöd från ett antal länder, däribland Sverige, för

att bygga upp sitt nationella territorialförsvar under demokratisk kontroll.

Estland eftersträvar goda fungerande relationer med Ryssland. Sedan år 1998 sker samarbetet främst inom ramen för den bilaterala regeringskommissionen. Arbetet med en rad olika avtal går sakta framåt. Det rysk-estniska gränsavtalet är färdigförhandlat men ännu inte ratificerat av den ryska Duman. Den rysktalande befolkningsgruppens ställning i Estland utgör fortsatt den främsta källan till rysk irritation. Trots ryska anklagelser om påstådda brister i integrations- och naturaliseringsarbetet har Tallinn inte sällan avstått från att låta sig provoceras och gå i svaromål.

Integrationen av den ryskspråkiga befolkningen utgör en viktig fråga i Estland. Under våren 2000 antogs ett omfattande nationellt integrationsprogram och i juni 2000 genomfördes ändringar i språklagen, vilken numera enligt OSSE och EU uppfyller internationella kriterier.

Estland lägger stor vikt vid goda närområdesrelationer, inte minst med de nordiska länderna. Relationerna med Lettland och Litauen är goda. Förutom bilateralt samarbete engagerar sig Estland aktivt i olika regionala fora. På det regionala och lokala planet förekommer relativt täta kontakter med S:t Petersburg samt de ryska gränsregionerna. Estland ger sedan en tid utvecklingsstöd till Ukraina och Georgien, bl.a. på gränskontrollområdet.

Utvecklingen av Estlands försvarsmakt sker i huvudsak enligt Annual National Programme (ANP) inom ramen för Natos Membership Action Plan (MAP), som beslutades av regeringen och överlämnades till Nato under hösten 1999. En reviderad ANP för år 2001 överlämnades i september 2000. Försvarsutvecklingen bygger på två grundprinciper: dels uppbyggnaden av ett nationellt totalförsvar, dels på att utveckla interoperabilitet med Nato.

De högst prioriterade områdena inom försvarsutvecklingen intill år 2006 är bl.a. att sätta upp tre lätta infanteribrigader, slutgiltigt fastställa försvarsstrukturen, utöka antalet fast anställda i marinen och flygvapnet, utveckla minkrigföringen inom marinen, utveckla luftförsvars- och luftövervakningsförmågan inom flygvapnet, förbättra utbildningsresultaten, och att förbättra snabbinsatsförbandens prestanda.

Det finns en politisk majoritet för att successivt öka försvarsbudgeten till två procent av BNP fram till år 2002. Trots detta mål räcker inte försvarsbudgeten till för att införskaffa den materiel som behövs till den planerade krigsorganisationen. Hoppet står till donationer främst från länderna som ingår i Baltic Security Assi-

stance group (Baltsea). Trots internationell hjälp kommer personalsituationen att vara fortsatt besvärlig under en lång tid framöver. Kvalificerade officerare saknas i många befattningar. Utbildningsbetingelserna för grund- och repetitionsutbildning är fortsatt begränsade. Estland har utvecklat en viss grundläggande försvarskapacitet, även om den operativa förmågan ännu är begränsad.

#### 4.6 Lettland

Den inrikespolitiska situationen i Lettland har präglats av en rad regeringsombildningar. Den sittande regeringen är den nionde i ordningen sedan den återupprättade självständigheten år 1991. Högst upp på den lettiska dagordningen står medlemskap i EU och Nato. Den största svårigheten inför anslutningen till EU rör implementeringen av EU:s regelverk; den administrativa kapaciteten är fortfarande bristfällig.

Lettlands ekonomi visar tydliga tecken på återhämtning från den chock som drabbade ekonomin under år 1998 p.g.a. krisen i den ryska ekonomin. Arbetslösheten har minskat, men ligger fortfarande på ca åtta procent. Budgetunderskottet för år 2000 var ungefär två procent. Ett stort behov av extern finansiering genom utländska lån och investeringar förutses under de kommande åren. Den lettiska valutakursen är stabil.

Handelsförbindelserna med Ryssland och OSS-staterna har minskat betydligt efter den ryska krisen år 1998. Den lettiska handeln har omdirigerats mot västliga ekonomiska strukturer. Ryssland uttrycker oro för hur transittrafiken kommer drabbas av ett framtida lettiskt medlemskap i EU.

Lettland har den största ryska befolkningsgruppen av de tre baltiska länderna. Ryssland försöker påtala diskriminering och andra problem för den ryskspråkiga befolkningen i Lettland. Tidvis, framför allt under våren 2000, har förbindelserna mellan Lettland och Ryssland varit ansträngda. Ett gränsavtal finns, men är ännu inte undertecknat av den ryska Duman.

Arbetet med integrationen av de rysktalande har i Lettland gjort stora framsteg de senaste åren. Lettland har i det närmaste uppfyllt OSSE:s rekommendationer vad gäller lagstiftningen och det som nu återstår rör främst implementering. Den språklag som antogs i slutet av år 1999 uppfyller i allt väsentligt OSSE:s krav. Tillämpningsföreskrifterna för denna språklag antogs den 1 september 2000 och motsvarar internationell standard.

Det viktigaste målet för Lettlands nationella försvar är att bygga upp ett mobiliserings- och territorialförsvar. Marinens huvuduppgifter är havsövervakning, minröjning samt minering. Flygvapnets viktigaste uppgifter är luftövervakning samt luftvärn. Det finns ännu inga planer på avancerade stridsflygplan. Den fredstida styrkan planeras till ca 10 000 soldater varav 6000 skall utgöras av värnpliktiga. Den mobiliserade krigsmakten planeras uppgå till 50 000 soldater, av vilka 90 procent kommer att utgöras av markstridskrafter. En bataljonsstyrka med hög insatsberedskap (Latbat) planeras för internationella insatser.

Försvarsbudgeten för år 2001 kommer att ligga på omkring 48 miljoner LAT vilket motsvarar ca 1,16 procent av BNP. Budgeten för år 2001 är avsevärt under de 66 miljoner LAT som redovisas i de fleråriga planerna. För att förbättra siffrorna har man fört in verksamheter som tidigare inte redovisats i försvarsbudgeten såsom gränsbevakningen. Härigenom uppnås en försvarsbudget på ca 53 miljoner LAT vilket bedöms motsvara ca 1,31 procent av BNP. Även Lettland, liksom Estland och Litauen, mottar stöd från många länder däribland Sverige, för att bygga upp ett nationellt territorialförsvar under demokratisk kontroll.

#### 4.7 Litauen

Högst upp på den litauiska dagordningen står medlemskap i EU och Nato. Litauen strävar även efter fortsatt goda grannlandsrelationer inklusive med Ryssland. I oktober 2000 hölls parlamentsval. Den sittande koalitionen bestående av konservativa och kristdemokrater förlorade regeringsmakten och efterträddes av en ny regering bestående av de två mittenpartierna Socialliberalerna och Liberalerna.

Ett sätt för Litauen att visa sin säkerhetspolitiska målmedvetenhet har varit att i budgetprognoserna peka på att man under år 2001 skall avsätta två procent av BNP till försvaret. Prognoserna har visat sig vara svåra att uppnå i tid och det kan inte uteslutas att regeringsskiftet kan medföra att statsbudgeten revideras med större tyngdpunkt på utbildnings- och socialsektorerna på bekostnad av försvarsutgifterna. Litauen mottar, liksom Estland och Lettland, säkerhetsfrämjande stöd från ett antal länder inklusive Sverige för att bygga upp ett nationellt territorialförsvar under demokratisk kontroll.

Litauen drabbades hårt av den ryska ekonomiska nedgången under år 1998. För att få en stabilare och mer oberoende ekonomi orienterar Litauen sin handel alltmer västerut. Litauisk export till Ryssland har minskat med mer än hälften de senaste åren. Drygt 50 procent av Litauens export går idag till länderna inom EU. Litauen är dock mycket beroende av både olja och gasleveranser från Ryssland. Dessutom drivs Ignalina - kärnkraftverket som står för mer än 80 procent av Litauens elförsörjning - med i huvudsak ryskt uran.

Litauens relationer till Polen är prioriterade och man har en mängd samarbetsprojekt, inte minst inom det säkerhetspolitiska området. Under år 1999 skapades bl.a. en gemensam bataljon, Lit-polbat. Litauen ser med positiva ögon på Polens medlemskap i Nato och hoppas på draghjälp i sina egna förhandlingar.

Under 1990-talet har utvecklingen av förhållandet mellan Ryssland och Litauen tenderat att gå i positiv riktning, med enstaka bakslag. Ryssland har ett mer avspänt förhållande till Litauen än till Estland och Lettland. Det är framförallt avsaknaden av en större rysktalande befolkning som bidrar till att förhållandet är bättre. De orosmoln som alltjämt kan visa sig gäller den militära transiten till och från Kaliningrad som regleras av ett provisoriskt avtal och av den lag som den litauiska riksdagen antog i juni 2000 om att kräva kompensation för skador orsakade under den sovjetiska ockupationen.

Relationerna till Kaliningrad uppvisar en positiv trend i form av ömsesidig visumfrihet. Litauerna är väl medvetna om de problem som kan uppstå när Litauen blir medlem av EU och dess Schengen-samarbete och att Kaliningrad därigenom kommer att omges av EU-länder. Man arbetar aktivt för att synliggöra frågan i EU-kretsen.

I relationen till Vitryssland måste Litauen gå balansgång mellan att bibehålla goda grannskapsrelationer, eftersom länderna är länkar i samma transitkedja, och samtidigt stödja EU:s restriktiva politik gentemot Vitryssland.

Försvarsbudgeten för år 2000 slutade på ca 744 miljoner litas eller 1,7 procent av BNP. För år 2001 uppgår försvarsbudgeten till 923 miljoner litas eller 1,95 procent av BNP. Den nya regeringen har dock visat vilja att reducera försvarsbudgeten till förmån för andra politikområden. Under år 2000 fastställdes en operativ planering för Litauens försvarsmakt.

Litauens försvar består av tre försvarsgrenar: markstridskrafter, marinstridskrafter och flygstridskrafter. Markstridskrafterna består

i sin tur av armén och hemvärdet (KASP). Armén består för närvarande av åtta skyttebataljoner uppdelade på två brigader. En tredje brigad avses att organiseras. Utbildningssystemet är under utveckling.

Målbilden för KASP är 57 bataljoner med ca 30 000 soldater. Bataljonerna skall ha fyra lätta skyttekompanier men inget underhåll eller understöd. Tjänstgöring i KASP är ett alternativ till tolv månaders värnplikt i armén. Den grundläggande utbildningen är 20 dagar. Därefter följer tolv dagars förbandsutbildning per år i ett rullande fyraårsschema. Den nya regeringen har ambitioner att föra samman KASP och armén, men det är en mycket känslig politisk fråga. KASP bildades spontant under de kaotiska dagarna i januari 1991 med syfte att återupprätta nationens självständighet. Armén har ett starkare inslag av officerare ur den gamla sovjetarmén.

Marinstridskrafterna består till huvuddelen av fast anställd personal. För närvarande uppgår personalstyrkan till 560 personer. Marinen deltar i stort sett i alla internationella övningar som de inbjuds till. Genom ett flitigt deltagande höjs deras kompetenser, men samtidigt slits fartyg och personal hårt eftersom resurserna är begränsade.

Personalstyrkan i flygvapnet uppgick i december 2000 till drygt 1000 personer. Flygvapnet består av fast anställd militär och civil personal, och inga värnpliktiga. För närvarande finns knappa sextioalet piloter. Flygande enheter är organiserade i en lätt jakt/attackdivision och två transportdivisioner.

#### 4.8 Polen

Polen är medlem av Nato sedan mars 1999. EU-anslutningsförhandlingarna har sedan våren 2000 gått in i en mer konkret fas, då flera svårare frågor öppnats för förhandling, såsom jordbruk och statsstödsregler. Polens mål är att bli medlem i EU år 2003.

Polen fäster stor vikt vid goda grannrelationer och ser gärna att Litauen blir medlem i Nato. Polen eftersträvar tätare relationer även med Lettland och Estland. Utvecklingen i Ukraina är viktig för Polen. Ett demokratiskt Ukraina ses som en garant för god ekonomisk och politisk utveckling i närområdet. Det ryska agerandet mot Ukraina på senare tid har ställt Polen i en svår situation. Ryssland vill att Polen ger tillstånd till en ny rysk pipeline till Slovakien. Syftet från rysk sida är att gå runt Ukraina p.g.a. ett ut-



brett missnöje med landet. Detta skulle slå hårt mot Ukrainas ekonomi, vilket Polen inte vill medverka till. Flera EU-stater utövar dock påtryckningar mot Polen att anta det ryska förslaget. Relationen med Vitryssland är viktig, bl.a. eftersom landet har en stor polsk befolkning. Det förekommer dock endast ringa officiella kontakter mellan länderna. Polackerna följer utvecklingen i Kaliningrad med stort intresse, men ett visst missnöje har antytts mot att EU och Ryssland diskuterar Kaliningrad över Polens och Litauens huvuden.

Den regeringskoalition som styr landet sedan valet år 1997 upplöstes i juni 2000. En minoritetsregering bestående av "Valalliansen Solidaritet" fortsätter att regera i minoritet. Ordinarie parlamentsval äger rum under hösten 2001, men ett nyval skulle kunna bli aktuellt redan under första halvåret 2001. Både den nuvarande och den föregående regeringen har tvingats fatta en rad impopulära beslut som ett led i EU-anpassningen.

Polens ekonomi fortsätter att växa, men inflationen vållar problem. I juli 2000 låg inflationen på ca elva procent. Inom en treårsperiod är målet att få ned inflationen till ca fyra procent. Det stora handelsunderskottet är också problematiskt. Underskottet hänförs till den betydande inhemska konsumtionen, som även verkar inflationsdrivande.

De väpnade styrkorna är en av grundstenarna i den polska säkerhetspolitiken och utgör i enlighet med grundlagen garanten för nationellt oberoende och okränkbara gränser. Den nationella säkerhetspolitiska doktrinen omfattar såväl ett nationellt perspektiv som medlemskap i Nato och uttrycker uppgifterna för de väpnade styrkorna enligt följande: försvara landet mot väpnade angrepp, medverka i internationell krishantering och delta i fredsfrämjande insatser under fredstid.

Verksamheten i försvarsmaktens styrkor domineras av en strävan efter en anpassning till Natos struktur och standard. Uppbyggnaden av och verksamheten i Natos nordöstra kår, formerad av danska, tyska och polska enheter, prioriteras naturligen, liksom de aktiviteter som sker inom ramen för Nato-samarbetet inklusive PFF-verksamheten.

Ett hinder för uppbyggnaden, och då särskilt den materielförnyelse som behövs, är dock att försvarsekonomi fortfarande ligger på en låg nivå, cirka 2 procent av BNP.

Huvuddelen av försvarsmedlen går till personal och administration medan den materiella förnyelsen ges ytterst begränsade resurser. En plan för avveckling av personal och icke behövlig in-

frastruktur är framtagna och har satts i verket. De nödvändiga åtgärderna sker dock i en långsammare takt än planerat. Ovilja till förflyttningar, arbetslöshet samt korruption är några av orsakerna till den långsamma förändringstakten.

De väpnade styrkorna formeras i tre försvarsgrenar, armén, marinen och luftförsvaret inklusive flygvapnet. Totalt omfattar de drygt 300 000 soldater för att omkring år 2010 vara nere i cirka 240 000 soldater. Styrkorna innefattar cirka 30 armébrigader (varav 2 luftlandsättningsbrigader), fyra större fartygsförband och cirka 18 flygdivisioner.

Arméförbandens materiel är relativt modern. Fartygsförbanden är av mer varierande kvalitet och flygförbanden, som är av sovjetiskt ursprung, är till huvuddelen omoderna.

Polen avser bibehålla värnpliktsinslaget i sina styrkor även om proportionerna ändras så att de yrkes- och reservanställda grupperna på sikt kommer att utgöra 50 procent av förbandets personalstyrka. Tiden för värnpliktstjänstgöring har minskat från 24 månader via 18 och 15 månader till nyligen införda 12 månader.

#### 4.9 Tyskland

Det överordnade målet för tysk säkerhetspolitik är alltjämt att säkerställa freden. Detta mål är dokumenterat i grundlagen, vilken förpliktigar Tyskland att ” i egenskap av jämställd medlem i ett enat Europa tjäna freden i världen”.

I juni 2000 fattade Förbundsdagen beslut om att omstrukturera det tyska försvaret. Reformen innebär en omorientering från ett invasionsförsvar till att bli ett internationellt säkerhetspolitiskt verktyg. Det är den mest genomgripande reformen av Bundeswehr sedan dess bildande år 1955. Målet är att försvaret skall bli mer modernt och effektivt. Insatsstyrkorna planeras att tredubblas och i framtiden kommer insatsstyrkorna att ha ca 150 000 soldater till sitt förfogande bl.a. på bekostnad av att färre värnpliktiga kallas in och att utbildningstiden kortas. Tyskland kommer att behålla värnplikten. Reformen har kunnat genomföras tack vare Tysklands bedömning av den förändrade hotbilden, som till stora delar sammanfaller med Sveriges bedömning.

Omorienteringen innebär att det tyska försvaret kommer att utgöra en av huvudkomponenterna, i ungefär samma storleksordning som Frankrike och Storbritannien, i den europeiska krishanteringsförmågan.

För år 2001 uppgår försvarsbudgeten till 46,8 miljarder DEM, vilket är en substantiell ökning med 3,2 procent. Med de omfattande personalminskningarna beräknas Bundeswehr spara 97 miljoner DEM under år 2002 och från år 2004 årligen 460 miljoner DEM.

Tyskland hävdar att Östersjöregionen är det bästa exemplet på att säkerhet och samarbete är oskiljaktiga begrepp. Tyskland ser positivt på Polens, Estlands, Lettlands och Litauens ansökningar om medlemskap i EU, liksom på Polens Nato-medlemskap samt Estlands, Lettlands och Litauens förberedelser för Nato-medlemskap. Detta har i högre grad gjort dessa länder till en integrerad del av tysk utrikespolitik. Vidare spelar den tysk-dansk-polska kären en viktig roll i Tysklands engagemang i Östersjöområdet. Tyskland deltar aktivt i Baltsea-samarbetet och är ledande nation i Baltron-samarbetet.

I och med upprättandet av tysk-dansk-polska kären och Bundeswehrs omstrukturering finns det inte längre några enbart tyska arméstyrkor på eller över en kårs nivå.

#### 4.10 Det säkerhetsfrämjande stödet

Det säkerhetsfrämjande stödet utgör en hörnsten i svensk Östersjöpolitik. Målet med samarbetet är att främja den gemensamma säkerheten i Östersjöregionen. Samarbetet är i första hand inriktat på insatser i Estland, Lettland och Litauen, men omfattar även vissa projekt i Ryssland, Ukraina och Polen.

Ett centralt syfte är att stärka Estlands, Lettlands och Litauens säkerhet. Det säkerhetsfrämjande stödet omfattar insatser för att utveckla säkerhetspolitisk kompetens, utveckla ett demokratiskt totalförsvar och förmåga att delta i fredsfrämjande insatser, gränsbevakning och insatser för stärkt yttre gränskontroll, bekämpning av internationell och organiserad brottslighet samt hantering av olyckor och katastrofer. Kunskapsöverföringen utgör en central del i stödet.

Det säkerhetsfrämjande stödet till Estland, Lettland och Litauen samordnas inom ramen för Baltsea där både givar- och mottagarländer deltar. I Baltsea ingår de nordiska länderna, Tyskland, Storbritannien, USA, Kanada, Frankrike, Polen, Schweiz, Belgien, Nederländerna samt Estland, Lettland och Litauen. Inom ramen för Baltsea-samarbetet samordnas de största internationella säkerhetsfrämjande projekten: den baltiska fredsfrämjande och fredsbevarande bataljonen Baltbat, den marina styrkan Baltron, luftöver-

vakningssystemet Baltnet samt försvarshögskolan Baltdefcol. Sverige samordnar arbetet med den baltiska försvarshögskolan och bidrar även aktivt i Baltbat och Baltron. Sverige är observatör i Baltnet.

Från år 2000 har Sveriges regering antagit årsplaner för det säkerhetsfrämjande samarbetet med Estland, Lettland och Litauen. Genom årsplanerna eftersträvas ett mer långsiktigt och väl integrerat stöd, grundat på ländernas egna prioriteringar. Inom ramen för årsplanerna överlämnas bl.a. materiel från flera avvecklade svenska skyttebataljoner till Estland, Lettland och Litauen. Syftet är att överföra såväl kunskap som materiel enligt ett helhetskoncept.

Sveriges stöd till utbildningen av militär personal i Estland, Lettland och Litauen fortsätter, liksom överföringen av försvarsmateriel parallellt med utbildningsinsatser. Samarbetet med Ryssland, inte minst rörande icke-spridning och nedrustning av kärnvapen och kemvapen, kommer sannolikt att öka i omfattning.

Inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet finansieras även olika försvarsmiljöinsatser, som genomförs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut, i Estland, Lettland, Litauen och Ryssland. Insatserna avser bl.a. kartläggning av områden som skadats av sovjetisk militär verksamhet och implementering av miljöplaner inom militära anläggningar. Försvarsmiljöinsatserna i Östersjöregionen har stor betydelse för den gemensamma miljön i regionen.

#### **4.11 Fortsatt utveckling av samarbetet i Sveriges närområde**

Under 1990-talet har det skett en rad förändringar i positiv riktning för stabiliteten i norra Europa. Östersjön är numera omgiven av demokratiska och stabila länder.

Det är betydelsefullt för Sverige att fortsatt utveckla det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet med de nordiska länderna och att fortsatt vidareutveckla samarbetet med länderna kring Östersjön. Kombinationen av nya marknadsekonomier och mogna välfärdsstater har resulterat i en stark bas för ekonomisk utveckling. Östersjöområdet är idag en av Europas snabbast växande regioner.

Det är av stor vikt att det bilaterala och multilaterala samarbetet med Ryssland utvecklas på alla nivåer och områden. Inom EU:s Rysslandssamarbete, bl.a. inom ramen för den nordliga dimensio-

nen, är det viktigt att den politiska dialogen intensifieras för att på så sätt skapa samverkan i frågor rörande konfliktförebyggande, krishantering, nedrustning och icke-spridning. Även frågor kring miljö, kärnsäkerhet och kampen mot organiserad brottslighet bör uppmärksammas. Det är ett starkt säkerhetspolitiskt intresse att Ryssland inlemmas i det europeiska och euroatlantiska samarbetet.

Europas säkerhet är odelbar. Länderna i Nordeuropa – Barentsregionen och Arktis liksom Östersjöområdet – är förankrade i en alleuropeisk säkerhetsstruktur tillsammans med Europas och Nordamerikas övriga länder. Den transatlantiska länken, och en fortsatt stark amerikansk roll i Europa och vårt närområde, är av stor betydelse för såväl Sveriges, som hela Europas säkerhet.

#### 4.12 Militära operationsmöjligheter i Sveriges närområde

Beredskapen vid de militära styrkorna i vårt närområde är mycket begränsad. Särskilt gäller detta Ryssland vars militära kapacitet har reducerats under hela 1990-talet, såväl när det gäller volym som tillgänglighet.

Väsentligt i militärstrategiskt hänseende är Rysslands marina anläggningar på Kolahalvön. Området kan framgent komma att utgöra det enda basområdet för Rysslands strategiska ubåtar. Styrkeförhållandena i Östersjöområdet är avsevärt förändrade sedan det kalla krigets slut.

Rysslands säkerhetsproblem är idag koncentrerade till den södra gränsen. Den europeiska delen av Ryssland, där huvuddelen av den ryska befolkningen bor, utgör fortsatt landets strategiskt viktigaste område.

Förenta staterna, med sin dominerande militära kapacitet, bibehåller sitt strategiska och säkerhetspolitiska intresse för regionen och är det land utanför norra Europa som militärt har störst möjlighet att påverka en eventuell kris eller konflikt i regionen.

Det polska medlemskapet i Nato medför en ny strategisk situation i Östersjöområdet. Polen får genom sin allt mer manifesterade förankring i de västliga strukturerna en tyngre roll och ett större ansvar som säkerhetspolitisk och militärstrategisk aktör i vårt södra närområde.

I de flesta länder i vårt närområde sker en ökad satsning på internationell krishantering och som ett led i detta fördjupas och ut-

vecklas samverkansförmågan och den gemensamma övningsverksamheten inom ramen för PFF.

Ledningsstrukturerna har reducerats i alla länder i närområdet. Ledningsövningar liksom andra övningar har minskat, men det finns en strävan efter att upprätthålla tillräcklig ledningsförmåga på operativ och strategisk nivå.

De markstridskrafter som skulle kunna verka i närområdet har minskat avsevärt sedan kalla krigets dagar och minskningen bedöms ännu inte ha avstannat helt. En trend som har varit synlig under hela tiden är att luftlandsättningsstrupperna liksom strategisk rörlighet för kvarvarande markstridsförband bibehålls eller byggs ut. Detta gäller Västeuropa, USA och Ryssland och har under det senaste året blivit tydligare.

De marina styrkeförhållandena i Östersjön har i hög grad förändrats genom att den ryska marinen har minskat avsevärt och genom att den inte längre disponerar baser i Estland, Lettland och Litauen. Ryssland har en avsevärt mer defensiv marin strategi, i Östersjön liksom globalt, jämfört med vad Sovjetunionen hade. Övriga strandstaters marina närvaro i Östersjön har också minskat men i långt mindre utsträckning.

Flygstridskrafterna i Nato fortsätter att utvecklas kvalitativt men en minskning av numerären har skett. Även de ryska flygstridskrafterna har minskat. Deras tillgänglighet har under 1990-talet blivit allt sämre. Sammanslagningen av två försvarsgrenar till ett ryskt flygvapen är nu genomförd, vilket bidrar till att skapa förutsättningar för effektivisering. Vissa delsystem är i teknisk paritet med motsvarande system i väst, vilket innebär att de skulle kunna användas för lång tid framöver. Tillgången till dessa skapar förutsättningar för att upprätthålla en relativt stor volym av kvalificerade flygstridskrafter. En viss förstärkning med precisionsvapen – även kryssningsmissiler – redan inom några år kan inte heller uteslutas. En förutsättning för funktionsdugliga flygstridskrafter och fjärrstridsmedel är dock att man lyckas lösa de problem med underhåll och flygträning som har ackumulerats under 1990-talet.

Vad avser NBC-stridsmedel utgör Rysslands innehav de enda permanent stationerade i närområdet.

För att skapa förmåga för mer omfattande militära operationer i vårt närområde skulle det krävas omfattande uppbyggnad av resurser, en målmedveten satsning och stora ekonomiska uppoffringar. Detta gäller alla nationer i området. I samband med allvarigare incidenter och kriser i vårt direkta närområde skulle dock Sverige kunna bli föremål för hot om eller begränsade militära operationer

redan på kort sikt. I ett sådant läge skulle begränsade sjö- och flygstridskrafter kunna sättas in mot svenska enheter eller svenskt territorium. På medellång sikt skulle även fjärrstridskrafter med mer utvecklad precisionsbekämpningsförmåga och mindre insatsförband kunna användas i sådana operationer. Det går inte heller att utesluta hot om insats med större eller mindre inslag av alternativa metoder som informationskrigföring eller massförstörelsevapen. Ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige ter sig dock inte möjligt att genomföra under den närmaste tioårsperioden, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga.





## 5 Nukleära, biologiska och kemiska vapen

### 5.1 NBC-frågor

#### 5.1.1 Översikt

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten Ds 1999:2 att hoten från kärnvapen liksom från biologiska och kemiska stridsmedel fått förnyad aktualitet. Denna slutsats gäller alltså. Dessa typer av stridsmedel, särskilt de biologiska, figurerar allt oftare i diskussionerna om de globala säkerhetspolitiska problemen. Eventuella hot kan komma såväl från subnationella aktörer som från stater. Risken för spridning av NBC-vapen till fler stater är ett ökande orosmoment. Samtidigt ökar riskerna för att nya typer av organismer, ämnen eller vapen kan komma att utvecklas. Även om inget omedelbart hot mot Sverige föreligger, kan svensk personal komma att utsättas för NBC-risker i samband med internationella operationer.

Drivkrafterna för att en stat bygger upp kapacitet för massförstörelsevapen kan vara flera. Om syftet inte är att försöka uppnå stormaktsstatus kan det vara mer fördelaktigt att satsa på B- och C-stridsmedel än på kärnvapen, eftersom både råvaror och teknologi är betydligt billigare och mer lättåtkomliga. Den biotekniska utvecklingen har medfört att B-stridsmedel kan anses ha en större användbarhet idag än tidigare. Parallellt sker fortsatt utveckling och spridning av bl.a. missiler och olika typer av fjärrstyrda luftfarkoster vilka kan användas för att sprida B- och C-ämnena med.

Trots existerande avtal är framtiden osäker. B- och toxinvapenkonventionen från år 1972 saknar fortfarande mekanism för verifikation. Avtalet om förbud mot kemiska vapen trädde i kraft år 1997, men efterlevnaden är svårbedömd. Generellt utvecklas rustningskontrollavtalen långsamt. Tilltron till multilaterala avtalsre-

gimer är inte längre självklar. Det finns tecken på att nya eller modifierade stridsmedel som inte finns med på listor i avtalen utvecklas.

Den nya FN-kommissionen Unmovic, som har till uppgift att säkerställa att Irak inte har tillgång till B- och C-vapen, har fortfarande inte getts tillfälle att genomföra några inspektioner. Det amerikanska initiativet till åtgärder för att minska NBC-hotet från Ryssland, Expanded Threat Reduction Initiative (ETRI), har gjort en del framsteg på det nukleära området men mött svårigheter på det biologiska området. EU kommer i mars 2001 att stå värd för ett internationellt samordningsmöte under namnet Non-proliferation and Disarmament Co-operation Initiative (NDCI) som uppföljning till de två ETRI-möten som hölls under år 1999. Under år 1999 antog EU en gemensam åtgärd för stöd till nedrustning och ickespridning i Ryssland. Under detta program finansieras rysk-europeiska samarbetsprojekt med koppling till N- B- och C-vapen. Hittills har dock ingen föreslagen gemensam verksamhet inom det biologiska området skett.

Nato har sedan maj 2000 inrättat ett centrum för massförstörelsevapen i Bryssel med uppgift att koordinera alliansens aktiviteter inom NBC-området och främja konsultationer i frågor rörande spridning, rustningskontroll och nedrustning.

I Gulfkriget och i konflikterna på Balkan användes bl.a. pansarbrytande ammunition innehållande s.k. utarmat uran. Ett betydande antal sjukdomsfall bland såväl personalen i de internationella insatsstyrkorna som civilbefolkningen på platsen har väckt misstanken att restprodukter av denna ammunition skulle vara orsaken till den observerade ohälsan. Det skulle då röra sig om effekter av den (jämförelsevis mycket svaga) joniserande strålningen eller av tungmetallförgiftning eller en kombination av dessa. Det finns dock hittills ingen entydig vetenskaplig förklaring till hur sådan påverkan skulle kunna vålla de iakttagna symptomen. Oron har emellertid lett till att flera internationellt sammansatta expertgrupper, tillsatta bl.a. av FN, nu inlett nya undersökningar av uranets möjliga biologiska verkningar.

### 5.1.2 Kärnvapen

De amerikanska och ryska kärnvapenarsenalerna är fortfarande med stor marginal de största och mest diversifierade i världen, även om båda staterna reducerat sina innehav betydligt sedan det kalla

krigets slut. Minskningen har dels varit avtalsreglerad (START I m.m.), dels – åtminstone för Rysslands del – berott på att vapensystem som fallit för åldersstreck inte ersatts. En viss teknisk förnyelse på vapenbärsidan har dock inletts i Ryssland, bl.a. har en ny kortdistansrobot utvecklats.

Tills vidare behåller både USA och Ryssland alla komponenter i den s.k. strategiska triaden (markbaserade, ubåtsburna och flygburna vapen). Skulle den ryska strategiska ubåtsflottan komma att samlas till Kolaområdet, med uppgivande av Stilla-havsmarinens bas i Vladivostok, måste även de militärstrategiska konsekvenserna analyseras.

Det finns inga belägg för att nya typer av s.k. slagfältskärnvapen (taktiska kärnvapen) skulle vara under utveckling i Ryssland. Det stora antal äldre vapen i denna kategori som fortfarande finns kvar utgör ett orosmoment.

I USA och sannolikt även i Ryssland pågår ett kontinuerligt arbete med att ytterligare förbättra säkerheten i kärnvapnen och deras stödsystem. Risker för feltolkningar av förvarningsdata har länge setts som ett problem särskilt för Ryssland med dess numera relativt gamla och bristfälligt underhållna satellit- och radarspanningssystem. Ett konkret steg för att motverka detta har tagits genom att de båda ländernas presidenter i juni 2000 kom överens om att inrätta ett gemensamt center för utbyte av data från förvarningssystemen, lokaliserat till Moskva och bemannat av både rysk och amerikansk personal.

Ingen ytterligare öppen spridning av kärnvapen har ägt rum sedan Indien och Pakistan utförde sina provsprängningar år 1998. Dessa två länder har inte gjort några fler fysiska manifestationer av sina respektive program. Däremot har den indiska regeringen offentliggjort ett utkast till en kärnvapendoktrin, som av många betraktas som ett utslag av orealistiska supermaktsambitioner. Sannolikt är doktrinen nu föremål för omarbetning.

Iran och Nordkorea anses fortfarande ha ambitioner att anskaffa kärnvapen. Den politiska utvecklingen under sommaren och hösten år 2000, som väckt vissa förhoppningar om att detta skall kunna undvikas, tycks dock ännu inte haft någon inverkan på respektive lands militära program.

Utvecklingen vad gäller rustningskontroll och nedrustning i övrigt uppvisar motstridiga tendenser. Ickespridningsfördragets (NPT) granskningskonferens i april/maj 2000, kunde för första gången på femton år anta ett slutdokument med konsensus. Kärnvapenstaterna åtog sig härvid att arbeta för att helt eliminera sina

kärnvapenarsenaler samt att genomföra ett antal konkreta steg mot nedrustning, såsom exempelvis neddragningar i antalet taktiska kärnvapen och ökad öppenhet vad gäller kärnvapenarsenalerna. Dessa åtaganden bekräftades genom antagandet av flera resolutioner om kärnvapenedrustning vid FN:s generalförsamling.

Försvarsberedningen anser att det är betydelsefullt att Sverige fortsatt driver på nedrustningen av kärnvapen och att åtagandena från icke-spridningskonferensen verkligen uppfylls. Ett delmål är att provstoppsavtalet skall träda i kraft. Ett annat är att få fram ett avtal mot produktion av klyvbart material för kärnvapenämdamål. Ett tredje är att främja nedrustning av taktiska kärnvapen. Arbetet genom Ny Agenda Initiativet, som beskrivs i kapitel 1, är viktigt för att få kärnvapenstaterna och övriga världssamfundet att ta de steg för nedrustning som alla är överens om.

I praktisk handling har USA inom ramen för Nunn-Lugar-uppgörelsen gett stöd åt framförallt Ryssland för åtgärder med sikte på såväl skrotning av vissa ryska vapentyper som säkerhetsfrämjande åtgärder vid vapenförråd och transporter av kärnvapen. Dessutom har USA och Ryssland enats om ett program för att under ömsesidig kontroll eliminera vardera 34 ton vapenplutonium. Medan USA kommer att oskadliggöra detta vapenplutonium genom en kombination av förbränning och förglasning, avser Ryssland uppnå detta mål genom att utnyttja materialet som bränsle för kraftreaktorer.

Efter ett beslut i Okinawa, utarbetas nu, inom ramen för G8, ett internationellt samarbetsprojekt för att genomföra ryska åtaganden avseende hanteringen av vapenplutonium. Inom ramen för en gemensam åtgärd om stöd till icke-spridning och nedrustning i Ryssland bidrar också EU till ett antal studier om plutoniumomvandling.

Förutom framgångarna vid NPT-översynskonferensen och genomförandet av START I har den formellt avtalsbundna rustningskontrollen gjort små eller inga framsteg. Indien, Pakistan, Israel och Kuba står fortfarande utanför NPT. Förhandlingar om ett avtal rörande förbud mot produktion av kärnvapenmaterial har fortfarande inte kommit till stånd.

USA:s och Rysslands agerande och förhållandet dem emellan då det gäller avtalen ger anledning till oro. Nedrustningsprocessen led ett uppmärksammat bakslag i oktober 1999, då USA:s senat beslutade att inte ratificera avtalet om fullständigt provstopp (CTBT), eftersom man ansåg att den egna arsenalens framtida funktionsduglighet i så fall inte kunde garanteras. Beslutet är av begränsad

praktisk betydelse, eftersom CTBT inte kommer att träda i kraft förrän samtliga stater, bl.a. Indien och Pakistan, tillträtt avtalet, men som en signal om den amerikanska synen på kärnvapnens centrala säkerhetspolitiska roll har det stor vikt. Den ryska Duman å sin sida beslutade emellertid varen 2000 att ratificera både CTBT och START II-avtalet, dock med vissa tilläggsvillkor som syftar till att bibehålla den strategiska balansen.

Den aktuella frågan i detta sammanhang är de amerikanska planerna på ett nationellt försvarssystem mot ballistiska missiler (NMD). Den tekniska utvecklingen under 1990-talet har lett till uppfattningen att ett NMD i relativt liten skala skulle kunna byggas upp till en måttlig kostnad, samtidigt som säkerhetspolitiska analyser i USA fäst stor vikt vid hot om missilangrepp i en nära framtid från problemländer som Iran och Nordkorea. NMD-planerna har emellertid framkallat kraftiga reaktioner i både Ryssland och Kina och dessutom bland europeiska partners. Denna utveckling behandlas mer utförligt i kapitel 2.

För att START II ska träda i kraft måste USA nu ratificera avtalet med en ny tidtabell för kärnvapenedrustningen. Hittills är ett sådant förfarande emellertid kopplat till ratificeringen av ett antal protokoll till ABM-avtalet. Mot bakgrund av NMD-debatten torde kongressen inte vara benägen att ta upp dessa avtal till diskussion.

NMD-projektets framtid är beroende av flera faktorer, däribland inte minst vilken teknisk tillförlitlighet det kan komma att uppnå. Av de hittills utförda testerna har flertalet misslyckats, vilket också ledde till att president Clinton sommaren 2000 sköt upp beslutet om att börja förbereda utplacering av systemet.

NMD-frågan kommer att leva länge än såväl internationellt som i den inhemska politiken i USA. Vilken den slutliga lösningen blir kan inte förutspås. Det förefaller emellertid klart att de gamla föreställningarna om strategisk stabilitet behöver revideras och att kärnvapenedrustningsprocessen i större utsträckning behöver baseras på NPT och andra pågående förhandlingsprocesser.

### 5.1.3 Biologiska vapen

Enligt Biologiska- och toxinvapenkonventionen (BTWC) som trädde i kraft år 1975, är utveckling, produktion och lagring av biologiska- och toxinvapen förbjudna och det s.k. Geneveprotokollet från år 1925 förbjuder dessutom användning av dessa vapen. Svag-

heten med de nuvarande internationella regimerna för biologiska och toxinvapen är dock att en kontroll och verifikationsmekanism saknas, till skillnad mot kemiska vapen där en sådan mekanism är inbyggd i Konventionen för ett förbud mot kemiska vapen. Sedan år 1994 pågår dock förhandlingar i Geneve mellan parterna till BTWC för att skapa en sådan kontrollmekanism. Det är i dagsläget osäkert om målsättningen att avsluta förhandlingarna år 2001 kan uppnås. EU agerar pådrivande i förhandlingarna för att möjliggöra ett tidigt avslut.

De flesta länder försöker idag bygga upp en egen industriell infrastruktur inom bioteknik. Teknologin för att producera B-stridsmedel har på den civila sidan störst tillämpning inom hälso- och sjukvårds- samt livsmedelsområdena. Mycket av den internationella industriella biotekniska utvecklingen leds också av multinationella företag. I tredje världen anses därför risken för utländskt beroende stor om inte egen bioteknisk kapacitet kan byggas upp.

På senare år har antalet stater som misstänks ha B-stridsmedel ökat. Stater främst i Mellersta östern och tredje världen förmodas komma fortsätta att försöka skaffa sig B-vapen som alternativ till kärnvapen och för att avskräcka aggressiva grannar. Idag misstänks dryga tiotalet stater i Mellanöstern och Asien försöka utveckla egen B-kapacitet. Erfarenheterna från Uncoms verksamhet i Irak har också visat på hur lätt en stat kan dölja ett offensivt B-vapenprogram. Denna hotbild måste tas på allvar.

Det är inte helt enkelt att bevisa att ett land eller en annan aktör har använt sig av B-stridsmedel. Ofta står ord mot ord. T.ex. anklagades Irak under åren 1988-89 för att ha använt B-stridsmedel mot kurder i Irak.

Under Gulfkriget ställdes FN-alliansen inför ett konkret B-vapenhot då FN-inspektionerna senare visade att Irak hade ett välutvecklat B-vapenprogram och att missiler och bomber hade laddats med B-stridsmedel färdiga att använda. Trots mycket omfattande inspektioner har ännu inte hela programmets omfattning kunnat klarläggas.

För att påverka utgången i ett val spred den religiösa sekten Rajneesh aktivt ut Salmonella bakterier i salladsbarer, varvid 750 personer insjuknade i Oregon.

Den japanska sekten Aun Shinrikyo genomförde i mitten av 1990-talet ett antal försök med att sprida ut B-stridsmedel i Tokyo, men utan att någon kom till skada.

Under 1980- och 1990-talen har ett stort antal fall av misstänkt B-terrorism förekommit speciellt i USA där de flesta rört sig om

hot. Stora resurser har satts in för att utveckla skydd i USA. I samband med konflikter förekommer ofta uppgifter om B-stridsmedel vid sjukdomsutbrott t.ex. i Tjetjenien, Kongo och Sudan, men i inget fall har dessa rykten kunnat styrkas.

Utvecklingen på vapensidan med allt mer avancerade vapenbärande och spridningsanordningar öppnar nya möjligheter för effektivare spridning av B-stridsmedel. Den längre räckvidden för missiler gör att stater i Mellanöstern potentiellt kan hota stater inom EU. Kryssningsrobotarna blir allt mer sofistikerade och kan programmeras för mycket exakta spridningsoperationer på låg höjd vilket försvårar upptäckt. Ett billigare alternativ är fjärrstyrda spaningsflygplan som navigerar med hjälp av billiga civila satellitnavigatorer. Sådana flygplan kan konverteras för att bära med sig mätliga mängder med B-stridsmedel.

Den biotekniska utvecklingen har lett till nya möjligheter att få fram effektivare B-stridsmedel och att producera tidigare svårframställda organismer i stor skala, men även att få fram effektivare B-skydd. Utvecklingen inom biotekniken kommer vara fortsatt snabb och resultera i nya typer av hot. Genetiskt modifierade B-stridsmedel är idag en reell möjlighet. Grundläggande framsteg har gjorts när det gäller olika faktorerers betydelse för den sjukdomsalstrande förmågan hos mikroorganismer. Idag är det möjligt att modifiera extremt smittsamma organismer mot vilka det saknas skydd. Kartläggningen av hela det mänskliga genomet kan på längre sikt resultera i nya typer av B-stridsmedel.

Oron för utveckling och spridning av B-vapen har bl.a. sitt ursprung i avslöjandet av det omfattande offensiva B-vapenprogrammet i f.d. Sovjetunionen, som pågått i stor skala i strid med B- och toxinvapenkonventionen. I detta program har ingått utveckling av B-vapen för artilleri, flygbomber och missiler. Det offensiva programmets omfattning och organisation tyder också på en inriktning mot storskalig användning av B-stridsmedel. Detta utesluter inte att stridsmedlen också kan utnyttjas för sabotageaktioner.

Fortsatt brist på öppenhet från rysk sida om tidigare verksamhet, och därmed avsaknaden av information om ingående komponenter och anläggningar samt vad som har hänt med B-vapenprogrammet, gör det svårt att bedöma dagens förhållanden. Förändringar kan ske snabbt då både kunskap och produktionskapacitet finns kvar intakt. Anläggningar som idag har en civil funktion kan på mycket kort tid ställas om för framställning av B-stridsmedel. Risken för spridning av kunskap och teknologi till

andra länder eller terroristorganisationer från det tidigare, alternativt nuvarande, B-vapenprogrammet anses ha minskat sedan 1990-talets första år men bedöms ännu vara stor. Bl.a. finns tecken som tyder på att sådan teknologiöverföring skett till Iran.

Analysen av Gulfkriget år 1990 har i efterhand visat att västländerna hade bristfällig underrättelseinformation och var dåligt förberedda för att skydda sig mot B-insatser. Bl.a. saknades indikeringsmetoder och tillräckligt med vacciner. Det har också visat sig att trots Unscoms omfattande inspektioner i Irak var det först i samband med ledande personers avhopp som ett omfattande offensivt program för utveckling av B-vapen bl.a. för flygbomber och SCUD-missiler kunde avslöjas. Vid tidpunkten för Gulfkriget hade Irak fyllda SCUD-missiler och flygbomber med B-stridsmedel och toxiner. Det antas att Irak fortfarande inte har avslöjat hela programmet och att B-vapen har gömts undan. Unscoms arbete och dess svårigheter har visat hur lätt det kan vara för en stat att dölja delar av ett B-vapenprogram trots omfattande inspektioner.

Erfarenheterna från Irak har resulterat i att B-skyddsforskningen har prioriterats i väst och stora resurser har lagts på att utveckla indikeringsutrustning för avståndsmätning av B-aerosoler och att utveckla effektiva vacciner. USA planerar att vaccinera all militär personal - upp till 2,4 miljoner personer - mot mjältbrand efterhand som de avdelas för att skickas utomlands vid internationella operationer, trots de risker som är förknippade med vaccinationen. USA planerar även att starta produktion av vaccin mot smittkoppor för militärens behov. Detta visar hur allvarligt man från Förenta Staternas sida ser på risken för att bli utsatt för B-stridsmedel vid internationella operationer.

Den allvarligaste bristen med BTWC, till vilken 143 stater är anslutna, är som nämnts ovan att den saknar kontroll- och verifieringsprocedurer. Vid en specialkonferens år 1994 beslöts att inleda ett arbete med att försöka utforma ett verifieringsprotokoll. Dessa förhandlingar, som nu befinner sig nu i ett kritiskt skede, handlar bl.a. om ett deklarationssystem för anläggningar som bedriver B-skyddsforskning, innehar säkerhetslaboratorier, producerar vacciner, arbetar med smittämnen samt viss övrig mikrobiologisk produktion. Dessutom diskuteras någon typ av inspektion från den internationella organisationen för att försäkra sig om att lämnade uppgifter stämmer eller vid misstanke om brott mot avtalet. Därtill diskuteras regler för informationsutbyte och viss kunskapsöverföring inom biotekniken till tredje världen.



Förhandlingarna kommer att intensifieras under år 2001. Redan nu står det klart att verifikationsregimen blir svagare än den som tillhör konventionen mot kemiska vapen, och det finns risk för att den blir ett föga effektivt kontrollinstrument. Avtalet bör om möjligt vara klart före nästa översynskonferens som infaller under år 2001, men det finns en betydande risk att detta inte kommer lyckas.

#### 5.1.4 Kemiska vapen

Konventionen mot kemiska vapen, CWC, som trädde i kraft i april 1997, förbjuder utveckling, produktion, innehav och användning av C-stridsmedel. Enbart ett mindre antal stater står utanför, men däribland i Mellanöstern finns några som misstänks ha C-kapacitet. Den nationella implementeringen av konventionen går långsamt. Innehav av C-lager har deklarerats av fyra länder. I USA finns tre destruktionsanläggningar och ca 20 procent av de ursprungliga lagren har förstörts. USA har dock dröjt med att deklarerera den kemiska industrin enligt reglerna för avtalet. Innehav av gamla lager med kemiska stridsmedel i avvaktan på destruktion har deklarerats av fyra stater, medan tre stater har angivit övergivna lager av föråldrad C-ammunition på sina territorier.

Möjligheterna att få klarhet genom att begära inspektion på uppfordran har inte utnyttjats och har visat sig vara ett politiskt mycket känsligt instrument. Ett förfarande som innebär förtroendeskapande åtgärder skulle förmodligen vara smidigare.

I Ryssland har forskning och utveckling av en tredje generation C-stridsmedel pågått sedan 1970-talet. Forskningen omfattade nervgaser, toxiner, ämnen av biologiskt ursprung och prestationsnedsättande ämnen. De sistnämnda får fortfarande utvecklas enligt reglerna i CWC. År 1992 publicerades för första gången öppet uppgifter om att Ryssland testat en rad nya nervgaser. Riskerna vid spridning av dessa nya ämnen till problemländer är uppenbar. I väst råder stor osäkerhet om det etablerade skyddet är tillräckligt också för dessa nya ämnen.

Ryssland ratificerade CWC i slutet av år 1997 och deklarerade därefter sitt innehav av kemiska produktionsanläggningar och lager. Även om deklARATIONEN är mycket omfattande och detaljerad, saknas vissa uppgifter. Den angivna mängden lagrade C-stridsmedel motsvarar nästan exakt den officiella uppgift som funnits sedan början av 1990-talet. Lager som skulle ha flyttats från

andra f.d. sovjetrepubliker till Ryssland har inte deklarerats. Lager som dumpats eller grävts ned efter år 1986 har inte deklarerats, inte heller testområden och vissa vapen. Av 24 deklarerade produktionsanläggningar har 18 senare begärts kunna konverteras.

Det centrala forskningsinstitutet för C-forskning i Moskva där en stor del av utvecklingen av de nya nervgaserna har ägt rum, har inte deklarerats. Det enda institutet som angivits är en filial som ligger i Sjikanij.

Ryssland har i och med ratificeringen förbundit sig att förstöra C-lagren inom en tioårsperiod, möjligen förlängd till 15 år. Duman har godkänt en plan för destruktion av C-vapen, och för denna begärt ekonomisk hjälp från andra länder. USA har dock ställt som villkor för hjälp att de får bygga en anläggning i Sjtjutje. Där lagras huvudsakligen nervgasammunition, som troligen fortfarande är användbar.

Det kan konstateras att Ryssland en lång tid framöver kommer att ha kvar förmågan till C-användning inklusive färdig C-ammunition (medan tillgången till bärare som flygplan eller missiler kan vara sämre).

Flera av de länder som ingick i f.d. Sovjetunionen kan ha kvar lager av C-stridsmedel från tiden för Sovjetunionens sönderfall men dessa måste i så fall ha förstörts före undertecknandet av CWC då de inte deklarerats. I Ukraina och Kazachstan finns fortfarande forskningsinstitutioner som tidigare bedrivit avancerad forskning inom C-området. Uzbekistan har deklarerat ett testområde, Nukus, där de nya nervgaserna har testats. USA har ingått ett avtal med Uzbekistan med syftet att testområdet skall rensas upp från gifter. Övriga tidigare sovjetrepubliker som också kan ha varit inblandade i C-programmet är nuvarande Vitryssland, Turkmenistan, Azerbajdzjan och Armenien.

Några länder i Mellanöstern och Nordafrika, som står helt utanför avtalet, har skaffat en C-kapacitet, vilken kan komma att utgöra ett hot mot personal vid internationella insatser i detta område, eller som källa till C-ämne för terrorister. Bland dessa länder brukar förutom Irak särskilt Syrien och Libyen nämnas.

Bland länderna i Syd- och Östasien har Indien deklarerat produktion av senapsgas, och kan mycket väl ha tillverkat även nervgaser. Pakistan har inte deklarerat någon C-produktion trots tidigare misstankar. Kina har deklarerat produktion men inga C-lager. Nordkorea anses ha ansenliga mängder C-vapen men står än så länge utanför CWC.

Sverige har kunnat erbjuda den internationella organisationen, Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), för kontroll av avtalet om kemiska vapen ett ackrediterat verifikationslaboratorium som kan utföra analyser av prover som misstänks innehålla C-stridsmedel. Denna laboratorieresurs har utnyttjats i samband med Unscow:s undersökningar i Irak. Sverige har också erbjudit OPCW en stödgrupp som kan avropas av organisationen vid behov.

Även på C-området är det svårt att säkert fastställa att ett land eller en annan aktör har använt sig av C-stridsmedel. Under hösten 1983 kom allt fler uppgifter från Iran om irakiska C-insatser i samband med kriget mellan de båda staterna. I början av år 1984 lät Iran sända ett 30-tal senapsgasskadade soldater till olika europeiska och japanska sjukhus för kvalificerad vård. Den massmediala uppmärksamheten blev enorm, vilket föranledde FN att sända en undersökningsgrupp, denna gång med sovjetiskt gillande, som kunde slå fast att det pågick kemisk krigföring mot Iran. De irakiska C-insatserna bestod till en början främst av senapsgas och mindre mängder av nervgasen Tabun. Siffrorna över hur många iranska soldater som dödades eller skadades av kemiska vapen är fortfarande osäkra och varierar mellan 30 000 - 100 000 personer. Till denna siffra kommer de tusentals irakiska kurder som skadats eller dödats av angrepp med kemiska stridsmedel. Den kurdiska staden Halabaja anfölls i mars 1988 av irakiskt flyg med kemiska vapen. 5 000 av den kvarvarande civilbefolkningen dödades, främst av nervgas.

Farhågorna var stora för att Irak skulle använda kemiska vapen under Operation Desert Storm, FN-alliansens fritagning av Kuwait under januari-februari 1991. Speciellt fruktade Israel att missiler med C-stridsspetsar skulle sättas in mot landet. Skyddsmasker och medicinska motmedel delades därför ut till hela civilbefolkningen och allmänheten uppmanades att ställa i ordning "gastäta rum".

Under 1990-talet har terrorism, innefattande användning av massförstörelsevapen, lyfts fram som ett ökande hot. Den mest uppmärksammade händelsen är attentatet i Tokyos tunnelbana i mars 1995. Medlemmar i sekten Aum Shinrikyo släppte då ut Sarin från medhavda plastpåsar. Attentatet ledde till att 12 människor dog och att över 5000 skadades.

Under senare år har beskyllningar om användande av kemiska vapen förekommit i ett flertal väpnade konflikter. I de två Tjetjenikonflikterna har både den tjetjenska och den ryska sidan anklagat varandra för att använda kemiska vapen. Inga anklagelser från någotdera hållet har kunnat styrkas. Även serberna har beskyllts

för att ha använt kemiska vapen i mot den albanska befolkningen i Kosovo, men inte heller dessa beskyllningar har kunnat verifieras.

Den kristna befrielsearmén, SPLA, i södra Sudan har flera gånger anklagat de sudanesiska regeringstrupperna för att ha använt kemiska vapen. Vissa av dessa anklagelser har undersökts av FN. Prover som har analyserats i bl.a. Finland, England och USA har aldrig befunnits innehålla några rester av kemiska vapen. I augusti 1998 sände USA ett dussintal Tomahawk kryssningsmissiler mot en påstådd C-vapen fabrik i Khartoum, Sudan. Efter attacken har USA haft svårt att styrka att fabriken verkligen var en C-vapenanläggning och ägaren till fabriken, Salah Idris, har stämt de amerikanska myndigheterna.

#### 5.1.5 Andra aktörer än stater som kan utnyttja NBC-ämnen

Efter det kalla krigets slut anses risken för användning av B- och C-stridsmedel i regionala konflikter och av subnationella aktörer samt i samband med terroristattacker ha ökat. Terrorister bedöms föredra B- och C-stridsmedel eller industrikemikalier framför kärnvapen, eftersom dessa ämnen är billigare samt enklare att hantera och framställa. Spridning av teknologi och expertis, liksom av B- och C-stridsmedel samt radioaktivt material, är ett allvarligt problem. Det finns flera skäl till att massförstörelsevapen kan te sig attraktiva för terroristgrupper eller kriminella ligor:

- möjlighet att drabba många individer vid en attack, t.ex. då denna är etniskt eller religiöst betingad,
- önskan att utföra mer spektakulära attacker,
- hot om insats kan vara nog för att uppnå önskad effekt, samt
- sämre skydd än mot traditionella terroristmetoder.

Sedan attentatet med Sarin i Tokyos tunnelbana år 1995 har det förekommit många incidenter främst i USA vilka inneburit hot om användning. Medvetenheten om att B- och C-stridsmedel kan användas vid terroristattentat har getts stor medial uppmärksamhet, vilket i sin tur kan medföra ökat intresse för detta bland potentiella förövare.

I USA har behovet av beredskap och skydd mot terroristattacker fått hög prioritet. Stora summor satsas på att utveckla skydd mot biologiska och kemiska stridsmedel för att skydda militär personal och civilbefolkning mot terroristinsatser.

Inom EU finns ännu ingen samordnad syn på detta och beredskapen är begränsad jämfört med USA. Beredskap mot B- och C-terrorist kan möjligen på sikt vara ett inslag i den europeiska kris-  
hanteringsförmågan.

De konventioner som förbjuder B- och C-vapen binder endast stater. Om individer eller grupper producerar eller använder biologiska eller kemiska stridsmedel, regleras detta bara av nationell lagstiftning. Det finns förslag att göra sådan verksamhet till brott mot mänskligheten, varigenom de skyldiga skulle kunna lagföras under internationell rätt, och ett förslag till en konvention som skulle möjliggöra detta har utarbetats. Detta skulle kunna vara ett område för svenska initiativ för att få till stånd internationella avtal. Ett annat skulle kunna vara förslag om en konvention mot B- och C-terrorist.



## 6 Samhällsviktig infrastruktur och hot mot IT-samhället

### 6.1 Sårbarhet i samhällsviktig infrastruktur - ett hot mot den nationella säkerheten

I det moderna samhället är de tekniska infrastrukturen systemen av fundamental betydelse för medborgarnas livsbetingelser och ett fungerande samhälle. Till den samhällsviktiga infrastrukturen brukar främst räknas elförsörjning, telekommunikationer och IT-system. Elförsörjningen intar en särställning då dess funktion utgör en förutsättning för att även andra samhällsfunktioner skall kunna upprätthållas. Utveckling och förändring i de tekniska infrastrukturen systemen har betydelse för samhällets funktion och medborgarnas säkerhet.

Utvecklingstendenser av betydelse är att varje system var för sig, dels innehåller en ökande grad av teknik, dels bygger på allt mer avancerad teknik. Systemen blir mer och mer databeroende. Många kan fjärrstyras. System som styr system utvecklas. En annan tendens är att systemen blir inbördes mer beroende av varandra. Man brukar säga att de konvergerar. Som exempel kan nämnas att det fasta telenätet är starkt beroende för löpande drift av system och anläggningar. Samtidigt är elförsörjningen beroende av det fasta telenätet för att start och reparationer skall kunna genomföras efter långvariga elavbrott. Alla tekniska system är beroende av ett fungerande IT-stöd. En tredje faktor är att samhällsviktig infrastruktur avnationaliseras i betydande grad. El- och telesystem kopplas ihop rent fysiskt över nationsgränserna. Ägarförhållandena ändras så att tidigare nationella system övergår i internationella bolag och koncerner. En fjärde tendens, intimt kopplad till den föregående, är att tidigare offentligt ägda system bolagiseras och privatiseras. Flera aktörer agerar på en kommersiell marknad.

De ovan nämnda utvecklingstendenserna får viktiga konsekvenser för hur man bör uppfatta och bedöma sårbarheten i systemen, både sammantagna och var för sig. Det ökande teknikinnehållet

och inte minst IT-beroendet gör att möjligheterna att störa eller slå ut system drastiskt har ökat. Detta kan ske av s.k. insiders som kan komma åt systemen inifrån men också av avlägset belägna aktörer med hjälp av informationsoperationer.

Eftersom det inbördes beroendet hos systemen har ökat så tenderar också sårbarheten att fortplanta sig i systemen. Om datastödet slås ut kan det skada eller slå ut andra system för kortare eller längre tid.

När systemen internationaliseras och kommersialiseras får statsmakter och offentliga organ minskad överblick och inblick i hur systemen fungerar och med vilken säkerhet. Verksamheten är konkurrensutsatt och aktörerna på marknaden visar inte onödig öppenhet kring sårbarhet och ofullkomligheter i de egna systemen. Offentliga organ får svårare att analysera och bedöma om rimliga säkerhetsnivåer upprätthålls. Det blir också svårare för dessa att påverka säkerhetsarbetet i privatägda system och öka skyddet av den samhällsviktiga infrastrukturen.

Som nämnts ovan spelar den tekniska infrastrukturen en alltmer väsentlig roll för att samhällets vitala funktioner skall kunna upprätthållas. I en kris- eller krigssituation eller vid svåra påfrestningar på samhället i fred är det av fundamental vikt att infrastrukturen kan fungera på en rimlig nivå. Dess karaktär av underliggande system gör att om detta stöd fallerar kan även andra försvarsansträngningar eller krishanteringsåtgärder vara fäfänga. Även Försvarsmaktens förmåga att agera i kritiska lägen kan allvarligt äventyras om inte den tekniska infrastrukturen fungerar.

På så sätt har skyddet av samhällsviktig infrastruktur en väsentlig betydelse för den nationella säkerheten. Hot mot infrastrukturen och en ökande sårbarhet i tekniska infrastruktursystem får därmed en säkerhetspolitisk dignitet.

### 6.1.1 Elförsörjning

#### *Hotens och riskernas karaktär*

Det svenska elsystemet består av produktionsanläggningar och ett rikstäckande överförings- och distributionssystem. Det senare består av stamnät, ett mindre antal regionnät och ett stort antal lokalnät. Elproduktionen består i grova drag av 50 procent kärnkraft



och 50 procent vattenkraft. Huvuddelen av den el som kommer från vattenkraft produceras i norra Sverige, långt från dem som slutligen konsumerar el. Detta ställer stora krav på överförings- och distributionskapacitet.

Den svenska elförsörjningen är under ostörd, fredstida drift robust och visar normalt mycket god tillförlitlighet vad gäller såväl spänning som frekvenshållning. All tillgänglig erfarenhet och driftstatistik ger stöd för denna ståndpunkt (det senaste större elavbrottet i Sverige inträffade år 1983), även om senare års återkommande lokala och regionala elbortfall i samband med svåra snöoväder uppmärksammas och nu blir föremål för utredning. I en störd miljö, även i fredstid, är elsystemet mycket känsligt. Detta gäller särskilt sårbarheten för fysiska sabotage.

Även IT-relaterade hot mot elförsörjningen måste uppmärksammas. Utmärkande för elsystemet är det stora IT-utnyttjandet. All fjärrmanövrering sker med stöd av datorer. De system som används är i regel skilda från omvärlden genom en eller flera s.k. brandväggar. Eftersom vissa osäkerheter föreligger beträffande intrångsskydd m.m. har dock analyser av processtyrningssystemens tillförlitlighet inletts.

### *Sårbarhet*

Sårbarheten i elförsörjningen för IT-relaterade hot är inte tillräckligt analyserad och kartlagd. De skadekonsekvenser man kan åsamka det svenska elsystemet via IT-intrång bedöms dock f.n. vara förhållandevis begränsade, bortsett från s.k. insiderhot, i förhållande till vad som kan åstadkommas genom fysiskt sabotage.

Begränsade sabotage mot stamnätet även i fredstid kan innebära omfattande avbrott och därmed svåra konsekvenser för samhället. Sårbarheten i den svenska elförsörjningen måste därför betecknas som hög. En funktionsgenomgång, genomförd i december 1999, av delfunktionen elförsörjning visade på en högre sårbarhet för antagonistiska hot än vad tidigare utredningar givit vid handen. I debatten som nu förs om den svenska elförsörjningens sårbarhet sammanblandas ibland denna sårbarhet och den mer allmänt diskuterade sårbarheten till följd av "effektbrist" i den svenska elförsörjningen.

*Typfall: Effektbrist*

Sårbarheten till följd av effektbrist hänger samman med att bl.a. betydande delar av den inhemska reservkapaciteten för elkraftproduktion har avvecklats efter avregleringen av elmarknaden. Strävan har varit att kompensera denna effektbrist med fler utlandsförbindelser där den s.k. Polen-länken utgör det senaste tillskottet. Utlandsförbindelserna är bl.a. ämnade att täcka det behov av krafttillskott som det svenska samhället antas komma att behöva under långvariga, extremt kalla vinterperioder då den inhemska produktionskapaciteten inte räcker till. Som en sista åtgärd, om inte utlandsförbindelserna förmår täcka underskottet, kan olika typer av tillfälliga bortkopplingar vidtas, t.ex. roterande bortkoppling.

*Typfall: Sabotage mot eller allvarlig skada på stamnätet*

Sårbarheten i detta fall handlar om hot från framförallt antagonistiska aktörer, d.v.s. sabotage eller andra avsiktliga skadehändelser riktade mot i första hand stamnätet. I detta fall är den svenska elförsörjningen mycket sårbar med betydligt svårare konsekvenser för samhället än vid fallet med tillfälliga effekttoppar under kalla vintrar. Vid ett välriktat sabotage mot elförsörjningens stamnät kan omfattande - momentant landsomfattande - elavbrott bli följden. I detta typfall - sabotagefallet - förmår inte utlandsförbindelserna ersätta den uteblivna kraften.

I sabotagefallet handlar det om en situation där det svenska produktions- och distributionssystemet av elkraft är delvis eller helt lamslaget. Härav följer att inte heller roterande bortkoppling eller s.k. ö-drift är särskilt verksamt motmedel i denna situation. Detta gäller särskilt södra Sverige.

Sårbarheten i elsystemet skall vägas mot samhällets utveckling i övrigt som går mot ett allt större beroende av fungerande el. Det ökade användandet och beroendet av tele- och IT-kommunikation inom viktiga samhällsfunktioner gör konsekvenserna av ett stort elavbrott svåröverskådliga.

Även elförsörjningen är i sin tur beroende på ett mer påtagligt sätt idag än tidigare av fungerande telekommunikationer vid t.ex. spänningssättning av ett släckt stamnät. Detta beror bl.a. på att många produktionsanläggningar och stationer för överföring och

driftledning allt oftare saknar bemanning annat än under ordinarie kontorstid. Fungerande telekommunikation med utkommenderad personal kan därför tänkas vara av avgörande betydelse vid en omstart eller vid omfattande reparationsarbeten av stamnätet.

### 6.1.2 Telekommunikationer

#### *Hotens och riskernas karaktär*

Telekommunikationer är idag en integrerad och helt avgörande förutsättning för de flesta viktiga IT-systemen i samhället. Skapandet av nätverkssamhället innebär till övervägande del att tidigare separata IT-system och avgränsade nätverk nu växer samman till nätverk som producerar elektroniska informationstjänster baserade på digital teknik och nya överföringsmetoder. Tidigare lokala data-system sammanbinds i nationella eller internationella datanätverk. Gränsdragning mellan IT-system och telekommunikation blir därmed idag närmast fruktlös.

Det ökade användandet av exempelvis Internet och mobil telefoni underlättar i många avseenden tillvaron för de flesta men öppnar dessutom ett helt nytt fönster för den som vill åsamka samhället störningar. Informationen blir både rikligare och mer tillgänglig. Det ökande tjänsteutbudet på telekomsidan kommer att sannolikt förstärka denna tendens i framtiden.

Hotet mot själva telekommunikationerna i nätverkssamhället kommer därför i mindre utsträckning från precisionsvapen och andra fysiska militära hotmedel och mer från IT-relaterade hot. Möjligheterna till illegala intrång och att åsamka svåra störningar bedöms som större och fler inom telekommunikationerna än inom elförsörjningen. Telekommunikationernas beroende av elförsörjning är ett område som kan öppna möjligheter för indirekta angrepp mot systemet. Även HPM-hotet (High Power Microwave) måste beaktas. Denna typ av elektromagnetiskt vapen är under utveckling och har kapacitet att åstadkomma störningar på elektroniska system.

### *Sårbarhet*

Det är svårt att ha en tydlig uppfattning om graden av sårbarhet i telekommunikationerna. Innan avregleringen på området, hade samhället genom Televerket ett mer samlat grepp om infrastrukturen. Idag finns ett antal operatörer och system på en konkurrensutsatt marknad. En stor mängd bredbandsnät genom optokabel etableras och nya aktörer kommer ständigt in i bilden. Hela processen studeras utifrån med ett underliggande antagande om att denna mångfald med automatik skall leda till ökad säkerhet i telekommunikationerna. Kunskaperna om hur det faktiskt förhåller sig därvidlag är dock otillfredsställande. Det finns redan enstaka exempel på allvarliga och omfattande avbrott i telekommunikationerna som överraskat både ansvariga operatörer och tillsynsansvariga myndigheter. Den stränga affärssekretessen på telekomområdet gör dessutom operatörer och systemägare obenägna att offentliggöra allvarligare tillbud.

En tendens inom marknaden är att nätfunktioner och tjänster centraliseras. Detta ökar sårbarheten bl.a. gentemot personer som är väl insatta i hur de tekniska systemen fungerar.

Beroendet av elförsörjning är en begränsande faktor och en viktig sårbarhet i telekommunikationerna. Större telestationer i det fasta nätet har idag fast installerade dieselgeneratorer med drivmedel för cirka tre dygn medan mindre teleanläggningar nära abonnenterna endast har batterireserv för i allmänhet 3-4 timmars elavbrott. Det senare gäller även för basstationer för mobil telefoni.

Telekommunikationerna är starkt beroende av IT-system för övervakning, styrning och administration. Dessa system utnyttjar samma kommunikationsprotokoll som Internet. Många produkter är standardprodukter som även används i andra sammanhang. Därmed riskerar telenät och operatörer att utsättas för samma hot - virus, dataintrång m.m. - som idag förekommer på Internet. Många datanät hos teleoperatörerna är anslutna till Internet, bland annat för att ge tillgång till e-post och andra Internettjänster. Internetanslutningarna ökar risken för dataintrång och virus m.m. och ökar möjligheterna att störa telekommunikationerna genom dataintrång eller riktade informationsoperationer.

## 6.2 IT-utvecklingen och informationsoperationer

Som nämnts ovan ingår IT-system i den samhällsviktiga infrastrukturen. Försvarsberedningen har tidigare uppmärksammat det ökade hotet i takt med att samhällsviktiga system och funktioner allt mer blir beroende av informationsteknik. Frågan om samhällets sårbarhet i detta hänseende är av säkerhetspolitisk betydelse.

### 6.2.1 Begrepp och definitioner

Informationskrigföring (IW) och informationsoperationer (IO) är omdiskuterade begrepp med varierande innebörd. Språkbruk och definitioner skiljer sig åt mellan olika länder. Under år 1999 har informationskrigföring i många sammanhang kommit att ersättas av det vidare begreppet informationsoperationer. I andra sammanhang används det än bredare begreppet Critical Infrastructure Protection (CIP), som behandlas i kapitel 6.1.

Informationsoperationer är samlade och samordnade åtgärder i fred, kris och krig till stöd för politiska eller militära mål genom att påverka eller utnyttja motståndares eller annan utländsk aktörs information och informationssystem. Det kan ske genom att utnyttja egen information och egna informationssystem samtidigt som dessa måste skyddas. Det finns både offensiva och defensiva informationsoperationer. De kan genomföras i politiska, ekonomiska och militära sammanhang. Exempel på offensiva informationsoperationer är t.ex. informationskrigföring, massmediamanipulation, psykologisk krigföring och underrättelseverksamhet. Defensiva operationer är samordnade och samlade åtgärder avseende policy, operationer, personal och teknik för att skydda och försvara information, informationssystem och förmåga till rationellt beslutsfattande.

Gränsdragningen mellan informationsoperationer (IO) och allmän IT-säkerhet är inte helt skarp. Några skillnader är dock markanta. Den första skillnaden berör perspektiven. Informationsoperationer utgår från ett säkerhetspolitiskt perspektiv och innefattar mer än IT-säkerhet. Även informationens innehåll och verkan som militär operationskonst och strategiska och ekonomiska intressen är väsentliga delar av detta tvärsektoriella synsätt. IT-säkerhet

börjar med enskilda datorer, nätverk och brandväggar och fortsätter uppåt sektorsvis. Den högsta formen av IT-säkerhet med tillhörande policy och organisationsformer brukar kallas informations-säkring vilket är den främsta defensiva komponenten inom informationsoperationer. Den andra skillnaden handlar om aktörerna. Hackerangrepp fokuserar på individer och företag medan informationsoperationer fokuserar på stater eller andra säkerhetspolitiska aktörer.

### 6.2.2 Utredningar och studier

Sedan mitten av 1990-talet har åtskilliga utredningar och andra verksamheter som belyser frågor rörande IW/IO, möjligheter till intrång i IT-system, utveckling av IT-säkerhetsarbete och konsekvenser av den nya teknikens användning genomförts. Nedan presenteras några pågående verksamheter inom området.

#### *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen*

Under år 1999 tillsattes en särskild utredare med uppgift att analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (Dir. 1999:63). I uppdraget ingår att efter analys av nuvarande ansvars- och rollfördelning, föreslå hur utformningen av en tvärsektoriell samordning för IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring bör utformas. Utredningen skall även beakta Sveriges roll i det internationella arbetet rörande IO-frågor. Utredaren skall ha slutfört sitt arbete den 1 maj 2001. Försvarsberedningen kommer således att återkomma till detta område i den Försvarspolitiska rapporten den 1 juni 2001.

#### *Särskild funktion för IT-incidenthantering*

Regeringen beslutade den 25 november 1999 att uppdra till Post- och Telestyrelsen (PTS) att utreda förutsättningarna för att inrätta en särskild funktion för IT-incidenthantering. En IT-incidenthanteringsfunktion syftar till att motverka angrepp på informations- och kommunikationstekniska system och infrastrukturer. PTS skulle enligt uppdraget bl.a. föreslå lämplig ansvarsför-

delning mellan aktörerna, klarlägga behov av samarbete och kanaler för informationsförmedling m.m. för en sektorsövergripande funktion för IT-incidenthantering. Uppdraget redovisades den 28 november 2000. Förslaget innebär att en särskild funktion inrättas vid PTS för IT-incidenthantering med informationsförmedling, analys och samordning som huvuduppgifter. PTS föreslår även att funktionen drivs som en försöksverksamhet under två år. Den fortsatta hanteringen av redovisningen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

#### *Arbetsgruppen för skydd mot informationsoperationer (Ag IO)*

Regeringen beslutade den 21 juni 2000 att ombilda arbetsgruppen för skydd mot informationskrigföring (Ag IW) till arbetsgruppen för skydd mot informationsoperationer (Ag IO). Arbetsgruppen skall studera, följa och informera om den internationella och nationella utvecklingen inom området utgående från ett nationellt säkerhetsperspektiv och ett tvärsektoriellt synsätt. Arbetsgruppen skall vara rådgivande till Regeringskansliet. Härutöver skall arbetsgruppen stödja Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Arbetsgruppens namn har ändrats beroende på ändringen i begreppsfloran. Sammansättningen av arbetsgruppen har förändrats och omfattar nu en vidgad kompetens med en bredare representation från såväl Regeringskansliet som myndigheter och näringsliv.

### 6.2.3 Trender och internationell utveckling

Antalet individer som använder Internet har stigit explosionsartat och för de flesta organisationer och företag har online-verksamhet blivit ett måste snarare än en möjlighet. Ny teknologi skapar ibland nya sårbarheter, exempelvis möjliggör bredbandsanslutningar konstant uppkoppling vilket ökar risken för intrång. Den nya trådlösa datakommunikationen, i form av handdatorer och WAP-telefoner, utgör till stor del kanaler som går utanför organisationers säkerhetssystem. Hotet mot IT-system och cyberkriminaliteten har ökat under senare tid. Ett stort dilemma härvidlag är att de nationella lagstiftningarna på området är olika vilket har skapat s.k. digitala paradiser för t.ex. hackers och viruskapare.

En trend är att det numera är hackerangrepp från "utsidan" som blivit allt vanligare med kostsamma effekter för företagen. Tidigare

ansågs det att ca 80 procent av datainträngen härrörde från "insiders" som bestod av missnöjda anställda etc. Enligt en nyligen publicerad kanadensisk studie är denna siffra nu nere i 50 procent och trenden fortsätter. En orsak är den ökade tillgången av avancerade hackerverktyg. Flera svenska myndigheter, däribland Försvarsmakten, har utsatts för inträngsförsök.

De senaste årens utveckling inom informationsteknik och massmediaområdet ger vidgade påverkansmöjligheter till en betydligt lägre kostnad än mer traditionella ekonomiska, politiska och militära maktmedel. Det innebär att även mindre intressegrupper, kriminella grupper, terrorister och ekonomiskt svagare stater via Internet och andra medier får allt större möjligheter att påverka, alltifrån den internationella opinionen till enskilda IT-system, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig. Gränserna för vad som är internationell säkerhetspolitik och enskild IT-säkerhet blir därmed allt mer flytande. Det finns i dagsläget ingen anledning att tro att denna utveckling inte kommer att fortsätta.

Samtidigt har det öppna moderna samhället blivit allt mer sårbart genom sitt beroende av informationsspridning och informationsteknik, som en grund för fortsatt utveckling av ekonomi och välfärd. De IT-system som används i dag är sårbara mot inträng, spionage och förstörelse. Traditionellt starka nationer kan därmed utsättas för angrepp även från nya små och stora aktörer i det internationella systemet, i en form av s.k. asymmetrisk krigföring.

Det finns också färskare tecken på att systeminträng använts för politiska syften, t.ex. i konflikten mellan Kina och Taiwan liksom i Mellanöstern. I konflikten runt Formosasundet har både Kina och Taiwan byggt upp militära informationskrigsenheter, och det har förekommit incidenter som påstås vara resultat av systeminträng från motparten, bl.a. e-postbombningar och förändrade webbsidor i båda länderna samt angrepp på bankomater i Taiwan. Under den senaste tidens oroligheter i Mellanöstern har angrepp gjorts på Hizbollahs webbsidor liksom omfattande motangrepp mot israeliska Internetleverantörer. Det kan noteras att en organisation som Hizbollah har lyckats med att genomföra IT-relaterade angrepp mot en tekniskt högt utvecklad stat som Israel. Under den pågående Tjetjenienkonflikten har även ryssar och tjetjener försökt manipulera varandras webbplatser på Internet, vilket visar hur en liten motståndsrörelse i realtid kan utnyttja IT för att få ut sitt budskap och påverka olika opinioner.

Samhället blir allt mer sårbart genom sitt snabbt ökade beroende av informationssystem som dessutom knyts samman så att en stör-



ning kan sprida sig via olika nätverk och därmed ge upphov till betydande konsekvenser. IT-systemens inbördes beroende resulterar i en gemensam tvärssektoriell sårbarhet. Särskilt allvarliga konsekvenser kan uppstå när vitala, centrala system i samhället som är spridda eller sammankopplade utsätts för störningar. Koordinerade attacker mot ett större antal enskilda mål på kort tid kan skapa störningar som får dynamiska effekter.

I dag finns det i Sverige inga statligt utpekade aktörer med ett övergripande ansvar, vare sig för att studera och identifiera indikationer eller för att agera på en hotbild eller under ett pågående angrepp. Detta förhållande påverkar i hög grad den totala hotbilden, eftersom förberedelser för angrepp kan vara mycket svåra att upptäcka och angreppsförloppet är snabbt. Detta ökar risken för överraskningsangrepp.

Risken för informationsoperationer och ökad sårbarhet i infrastruktur uppmärksammas i allt fler länder. Runt om i världen har det under de senaste åren tillsatts kommissioner och utredningar för att analysera hotbild och sårbarheter. Antalet forskningsprojekt, artiklar och konferenser om informationsoperationer tyder också på ett ökat politiskt intresse för frågan. Sedan Försvarsberedningens förra rapport har allt fler länder tillkännagivit att de bygger upp en offensiv IO-kapacitet, både i form av teknik och i form av doktriner. Nedan följer några länders syn på frågor kopplade till IO.

#### 6.2.4 Aktuella IO-frågor i några länder och organisationer

##### *USA*

I USA har man fört diskussioner om IW/IO och om infrastrukturens sårbarhet sedan början av 1990-talet. USA är förmodligen det land i världen som har kommit längst beträffande skydd av IT-beroende verksamhet och kritisk infrastruktur. I USA har det i flera år varnats för ett "elektroniskt Pearl Harbor". Någon samlad större attack har ännu inte skett mot landet, men enligt amerikanska källor utsattes centrala amerikanska system för över 20 000 attacker under år 2000. Ett antal nya myndigheter och strukturer har inrättats, hit hör bl.a. Critical Infrastructure Assurance Office (CIAO) och National Infrastructure Protection Center (NIPC).

USA:s tvärssektoriella samordningsorgan, NIPC, har emellertid den senaste tiden fått mycket kritik, bl.a. har inte incidenthanteringen fungerat tillfredställande vid t.ex. utbredningen av "kärleksviruset" i maj 2000. Vidare kritiseras att NIPC är organiserat inom FBI. Det anses bidra till att företag har en ovilja att rapportera incidenter till en brottsbekämpande myndighet. Det har anförts att det finns risk för att företagshemligheter kan komma att offentliggöras i samband med att en brottsutredning inleds. Inom kort avses en ny operativ arbetsgrupp, Critical Infrastructure Working Group, inrättas på det Nationella Säkerhetsrådets initiativ. Arbetsgruppen är tänkt att bestå av högre representanter för ett antal myndigheter med ansvar för skydd av kritisk infrastruktur. Gruppen ska tillkallas vid större attacker, som hotar nationell säkerhet och ekonomi för att koordinera myndigheter.

Ett viktigt inslag i det amerikanska arbetet med att försöka minska sårbarheten i informationssystemen är aktiv IT-kontroll med s.k. Red Team aktiviteter. Dessa team består av kvalificerade IT-säkerhetsexperten m.fl. som har god kunskap om informationssystemens uppbyggnad och sårbarhet. Sammansatta i en kontrollgrupp tillåts de penetrera informationssystem. Metoden med denna typ av aktiv IT-kontroll har visat sig vara den enda hittills fungerande för att avslöja allvarliga sårbarheter i komplexa informationssystem och nätverk.

### *Ryssland*

Ryssland anser att dess informationssystem är av väsentlig betydelse för den nationella säkerheten och att IT-hot mot t.ex. finansiella system ska behandlas i den kontexten, d.v.s. att informationsoperationer mycket väl kan jämföras med användning av massförstörelsevapen. Ryssland driver frågan i FN som en internationell säkerhets- och rustningsfråga.

Ryssland har utarbetat en informationssäkerhetsdoktrin som godkändes av president Putin i september 2000. Doktrinen ger den officiella ryska synen på mål, uppgifter, principer samt informationssäkerheten. Inom områdena forskning och doktrinskapande är Ryssland väl framme i jämförelse med västvärlden, men i fråga om den generella tekniska kapaciteten bedöms Ryssland ligga efter i utvecklingen.

### *Storbritannien*

Enligt Storbritanniens regering bedöms hotet av en större samordnad attack mot landet i dagsläget vara litet, däremot anses det kunna växa mycket snabbt och utan förvarning. I rapporten "Future Crime Trends in the United Kingdom" förutses att antalet cyberbrott och kostnaderna för dessa kommer att öka gradvis under de närmaste tjugo åren. För skydd av nationell infrastruktur mot elektroniska attacker bildades det tvärssektoriella organet National Infrastructure Security Coordination Centre (NISCC) under Cabinet Office i december 1999. I NISCC:s uppgifter ingår det att koordinera verksamhet i statsförvaltningen och i den privata sektorn, öka medvetenhet om hotbilden samt att agera i samband med en attack. Ett intressant initiativ rörande samverkan mellan privat och offentlig sektor har etablerats genom bildandet av Information Assurance Advisory Council (IAAC). Detta är ett nätverk med olika arbetsgrupper med sekretariat vid Kings College och med aktivt deltagande från bl.a. Cabinet Office på statlig sida samt ett antal viktiga privata företag från alla sektorer.

### *Australien*

I augusti 1999 presenterades en policyplan för skydd av kritisk infrastruktur. Planen håller på att implementeras och kan sammanfattas med nedanstående punkter:

- skapa samordning mellan privat och offentlig sektor,
- integrera cyber- och fysisk säkerhets- och responsfunktioner,
- uppmuntra utveckling av responsfunktioner både inom privat och offentlig verksamhet,
- bygga upp en hot- och sårbarhetsdatabas, och
- utveckla granskningsfunktioner.

I en nyligen utkommen australiensisk rapport "The Virtual Horizon: Meeting The Law Enforcement Challenges" omskrivs den nya teknologins möjligheter att anonymt attackera olika mål världen över, vilket kan vara ett hot mot den nationella ekonomin och mot mindre staters existens. Enligt Australian Federal Police årliga rapport kommer statsförvaltningen att öka online-service och elektronisk handel vilket troligen kommer att innebära en för-

dubbling av antalet "cyberbrott" till ca 600 per år 2001. Därefter bedöms siffran växa med 100 procent per år ett antal år framöver.

### *Kanada*

Enligt Canadian Security Intelligence Service (CSIS) har kommunikationsteknologin skapat sårbarheter i samhället som allvarligt utmanar den nationella säkerheten. Informationsoperationer utförda av terroristorganisationer kan i framtiden dels bli mer skadliga, dels svårare att detektera och hindra än konventionella terroristattacker. Beträffande cyberkriminalitet består hotet inte bara av individer, utan även av transnationell organiserad brottslighet som har börjat införa IT-teknik i sina "vapenarsenaler", vilket bedöms spela en stor roll i hotbilden i en nära framtid. Traditionella under rättelseoperationer av militär och politisk natur från andra stater har minskat, däremot har en väsentlig ökning av ekonomisk och teknisk spionageverksamhet observerats. Nyligen har ett temporärt organ Critical Infrastructure Protection Task Force bildats. I november 2000 lämnades ett förslag på nationell skyddsorganisation på området. En ny nationell samordningsorganisation – CIP – inrättades i februari 2001. Därunder ska ett nätverk av samordningsorgan bildas för koordination av statsförvaltningen, militära försvaret, den privata sektorn, delstatsnivån och den lokala nivån.

### *Japan*

I januari 2000 utkom Japan med en nationell handlingsplan för nationellt skydd mot IT-angrepp, "Action Plan for Building Foundations of Information Systems Protection from Hackers and Other Cyber threats". I rapporten görs bedömningen att enskilda myndigheter har vidtagit omfattande säkerhetsåtgärder mot det ökade IT-hotet. Däremot anses landet vara sårbart på säkerhetspolitisk nivå p.g.a. frånvaron av en samlad nationell säkerhetspolicy. Huvudförslagen i planen är bl.a. att:

- öka tvärsektorielt samarbete för att skapa ett enhetligt skydd inom statsförvaltningen,
- stödja och uppmuntra näringslivet, i synnerhet företag som äger kritisk infrastruktur, till att själva ta initiativ genom att erbjuda standards, riktlinjer och teknologi,
- upprätta ett StatsCERT, och

- öka internationellt samarbete genom informationsutbyte på organisationsnivå.

Den japanska försvarsmyndigheten Japan Defence Agency överväger att i nästa försvarsbeslut, som kommer att gälla mellan åren 2001 till 2006, upprätta en cyberstyrka med kapacitet att inte bara slå tillbaka hackerangrepp mot försvarets nätverk utan även att förstöra angriparens datasystem. Myndigheten skall anlita ledande dataexperter i Japan för att utveckla mjukvara för antihackning och antivirusattacker. Anledningen till etableringen av cyberstyrkan är bl.a. de attacker som skedde mot flera statliga hemsidor under år 2000. Efter dessa händelser upprättades en ny polisstyrka på ca 30 specialutbildade poliser för bekämpning av hackerangrepp. Åtgärden var en del av den japanska strävan att bygga upp nationell data-säkerhet på samma nivå som USA till år 2003.

### *Schweiz*

Den nya hotbilden, främst i form av att organiserad brottslighet och informationsoperationer inte känner några landsgränser, har bl.a. lett till att Schweiz ändrat inriktning av den civila beredskapen - från att i huvudsak behandla krigsscenario till freds- och kristillstånd. Efter initiativ från näringslivet har sedan ca ett år tillbaka en privat stiftelse för informationssäkring, InfoSurance, varit operativ. InfoSurance fungerar som ett informations- och varningscentrum för näringslivet och myndigheter. Stiftelsen kommer att få som uppgift av den schweiziska staten att koordinera myndigheternas säkerhetsarbete och kommer därmed även att erhålla statlig finansiering.

### *Norge*

Den tidigare omnämnda rapporten i kapitel 4, Ett sårbart samfunn, föreslår att ett helt nytt departement med ansvar för den civila beredskapen skapas i syfte att koordinera beredskapsarbetet för alla sektorer i samhället. För skydd mot informationsoperationer föreslås att ett nytt organ, Sentrum for informasjonssikring (SIS), skapas på central nivå under det nya departementet. Huvuduppgiften för SIS skulle vara att fungera som en koordinerande och operativ incidenthanteringsfunktion för hela samhället. Övriga förslag som betonas i rapporten är ökat samarbete mellan olika underrättelse-

organisationer samt ett ökat samarbete mellan försvar och polis under kriser i fredstid. Av alla förslag anser utredningen att upp-rättandet av SIS är mest akut. Stortinget kommer förmodligen att ta ställning till rapporten under våren 2001.

#### *Västeuropeiska unionen (VEU)*

Inom VEU har det framtagits ett koncept för IO inom ramen för de s.k. Petersbergsuppgifterna rörande krishantering m.m.

#### 6.2.5 Normerande arbete och internationell rätt

Utveckling av lagstiftning och andra regelverk är av stor betydelse. Det är dock sällan lämpligt eller ens möjligt att rikta sådana åtgärder mot tänkbara aktörers tillgång till "IT-vapen", eftersom dessa knappast kan skiljas från legitima IT-resurser. Därför är regelverk knappast meningsfulla om de inte åtföljs av mer direkta försvarsåtgärder mot IT-relaterade hot. Svårigheterna att avgöra om ett angrepp är av incidentkaraktär eller ingår i ett kvalificerat IT-relaterat hot gör att en god grundläggande IT-säkerhet är en nödvändig förutsättning för ett försvar även mot mer kvalificerade hot. Försvarsåtgärderna kan inte endast utgöras av passiva skyddsåtgärder. Dessas roll är, när det gäller kvalificerade hot, främst att skapa förutsättningar för att upptäcka angrepp och vidta motåtgärder. Detta dynamiska synsätt på bl.a. IT-säkerhet brukar sammanfattas med akronymen SUR: skydda – upptäcka – reagera.

Den internationella normativa scenen ger ett splittrat intryck. Vad gäller brottsbekämpning har arbetet kommit en bit på vägen. Inom Europarådet pågår ett förhandlingsarbete med att ta fram en konvention om "Crime in cyberspace". Konventionen fokuserar på kriminalisering av databrott och datarelaterad brottslighet (t.ex. dataintrång, datarelaterat bedrägeri), tvångsmedel för att underlätta utredningen av brott (t.ex. beslag, avlyssning, snabbfrysning av data) samt internationellt rättsligt samarbete. Konventionen har fått kritik från amerikanskt håll för att den i allt för hög grad fokuserar på lagföring av brottslingar, och det går inte att avgöra huruvida den kan ligga till grund för en global konvention.

Vidare har det inom OAS (Organisationen för amerikanska stater) arbetats fram rekommendationer till åtgärder mot cyberbrott (IT-relaterad brottslighet). USA har med Sverige och övriga EU-

stater som medförslagsställare lagt fram en resolution om åtgärder mot cyberbrottslighet som antagits utan omröstning i FN:s generalförsamlings tredje utskott (sociala, humanitära och kulturella frågor).

Vad gäller terrorism finns ännu så länge endast diskussioner på arbetsgruppsnivå inom G8-kretsen samt OECD. G8-arbetet omfattar åtgärder för beredskap mot "cyberterrorism". Inga konkreta resultat har ännu nåtts, och arbetet är också begränsat till en viss grupp länder. Diskussioner om att i detta sammanhang även harmonisera lagstiftning rörande immaterialrättigheter – alltså upphovsrätt, varumärkesrätt, patent, m.m. – försvårar processen. OECD i sin tur har inget implementeringsmandat och ses med skepsis av de som inte är med. Inom den anglosaxiska världen pågår inom CCEB (Combined Communications Electronic Board) ett tekniskt samarbete rörande signalspaningsorganisationernas samhälleliga defensiva uppgifter.

Från svensk sida är det angeläget att stödja framtagandet av internationella regimer för kriminalisering av och samarbete mot cyberbrott. Brott av detta slag måste kunna undersökas och bekämpas mycket snabbt och brottslingarna skall inte ha några frizoner varifrån man kan agera utan risk för rättsliga påföljder. Arbetet måste bedrivas med målet att det skall finnas en global regim. Vidare förefaller det angeläget att undersöka i vilken mån det behövs samarbete som är särskilt inriktat mot "cyberterrorism". Oavsett inom vilket område diskussioner förs - brottsbekämpning, terrorism, säkerhetspolitiskt och folkrättsligt relaterade ämnen - är det nödvändigt att alla aspekter beaktas, eftersom IT är av sådan natur att gränserna mellan polisiärt och militärt ansvarsområde är svåra att upprätthålla.

Sverige bör därför fortsatt delta aktivt i det begynnande arbetet med att skapa internationella regimer mot IT-brottslighet och IT-terrorism.

Information och informations spridning är i dag viktiga verktyg för ekonomisk utveckling, men informationsoperationer kan också användas som vapen i syfte att påverka och vålla skada. I stort sett samma medel och metoder kan alltså brukas i helt olika syften. Ur folkrättsligt perspektiv finns det därmed stora behov av att klarlägga gränserna för vad som är acceptabelt för det internationella samfundet avseende rätten och möjligheten att använda informationsoperationer som ett politiskt eller militärt medel respektive till skydd och försvar mot andra informationsoperationer.

Efter Natos Kosovooperation har det påståtts att om informationsoperationsmetoder tillämpats fullt ut, hade krigets längd åtminstone halverats. Den viktigaste orsaken till att så ej skedde var att systemet ej var operativt färdigutvecklat varför tillämpningarna av detta endast genomfördes på taktisk nivå. En annan orsak var de folkrättsliga oklarheterna. Dels var det inte klarlagt i vilken mån folkrätten accepterar informationsoperationer i krigföring, vilket var ett legitimitetsproblem. Dels kunde denna oklarhet ha utnyttjats av motståndarsidan till att legitimera attacker mot USA, som tillsammans med övriga västvärlden är betydligt mer sårbart.

Behovet av "smarta sanktioner" har blivit allt mer uppenbart som ett flexibelt instrument i fall då våldsanvändning inte är lämpligt eller möjligt. I detta sammanhang skulle IO kunna användas, dels för att övervaka sanktioner inklusive vad gäller finansiella transaktioner, dels genom att utgöra sanktionen i sig, som att avskära en aktör från IT-samband med omvärlden. Den tekniska delen av IO skulle också kunna spela en roll i fredsfrämjande operationer, t.ex. genom åtgärder mot en militär styrkas kommunikationsanläggningar.

Det förekommer praktiskt taget inget normativt arbete om IT-frågor inom den säkerhetspolitiska sfären. För tredje året i rad har Ryssland under hösten 2000 presenterat ett resolutionsförslag i FN:s första utskott (nedrustning och internationell säkerhet) som talar om "hot inom fältet informationssäkerhet" och åtgärder för att begränsa sådana hot. Resolutionen, som har antagits utan omröstning i första utskottet, är synnerligen allmänt hållen, och det är endast det faktum att den ligger i det första utskottet som antyder att det handlar om internationell säkerhet.

Det pågår inget mellanstatligt arbete över huvud taget avseende frågor som rör förhållandet mellan IO och vålds- och interventionsförbudet inom folkrätten, och ej heller något sådant arbete rörande tillämpningen av internationell humanitär rätt på IO i väpnade konflikter. Däremot har frågorna börjat diskuteras i den akademiska folkrättsliga litteraturen.

Det finns ett intresse av att det klagörs om och i vilken mån informationsoperationer är tillåtna enligt folkrätten i fredstid, om informationsoperationer kan utgöra våld i FN-stadgans mening, samt vilka motåtgärder som är tillåtna mot informationsoperationer. Dessa frågor måste emellertid studeras och diskuteras ytterligare. Därför behövs en svensk strategisk intresseanalys innan arbetet kan bedrivas vidare, bl.a. avseende vilka nationella säkerhetsintressen respektive gemensamma säkerhetsintressen Sverige har.



En sådan analys måste omfatta bl.a. svensk sårbarhet och kapacitet liksom geopolitiska och geoekonomiska faktorer. Denna analys bör kunna resultera i en svensk vision inom området, vilken sedan kan ligga till grund för Sveriges internationella ställningstagande.

Vidare bör det belysas hur informationsoperationer förhåller sig till den internationella humanitära rätten, som reglerar vilka medel och metoder som får användas i väpnad konflikt, liksom skyddet för krigets offer, inklusive civila. Många av de principer som finns inom den humanitära rätten torde utan svårigheter kunna tillämpas på informationsoperationer, t ex att angrepp inte får riktas mot civila, men många oklarheter finns. Även på detta område krävs ytterligare studier och diskussioner innan ett internationellt normativt arbete kan inledas.

Det finns dessutom ett behov av att snarast kunna utnyttja informationsoperationer inom FN:s verksamhet som ett medel för att kunna upprätthålla internationell fred och säkerhet. Eventuella initiativ måste dock beredas väl.

Sammanfattningsvis, vad gäller folkrätten, har behovet av att initiera en översyn av folkrättens regler om våldsanvändning och humanitär rätt med avseende på informationsoperationer blivit mer påtagligt. Det finns också ett intresse av att undersöka möjligheten att använda informationsoperationer i sanktionssyfte och för att stödja fredsfrämjande operationer, dels för att göra säkerhetsrådets agerande mer effektivt, dels för att spara liv och materiel. Sverige bör intensifierat studera dessa frågor.

#### 6.2.6 Några slutsatser rörande IO

Hotbilden inom det informationsteknologiska området när det gäller svensk infrastruktur och finansiella system har inte minskat under det senaste året, även om inga större infrastrukturattacker av cyberkaraktär noterats i omvärlden. Även om därmed sannolikheten för ett angrepp med omfattande, allvarliga konsekvenser är svårbedömd och möjligen av begränsad storlek, så är konsekvensutfallet av en sådan omfattning att samhället knappast kan negligera denna nya typ av risk.

Det finns inga tecken som tyder på att den ökande mängden cyberkriminalitet skulle avta, däremot finns tecken på att informationsoperationer kommer öka inom terroristorganisationer och organiserad brottslighet. Även om stater ännu inte officiellt har

använt informationsvapen, är det dock klarlagt att fler länder uppenbart vill skapa sig en option för detta.

Slutsatsen är att informationsoperationer kan utgöra såväl ett säkerhetspolitiskt hot som ett hot mot svensk ekonomisk välfärdsutveckling. Å andra sidan måste även informationsoperationer kunna nyttjas som ett medel parallellt med övriga politiska, ekonomiska och militära medel, som ett stöd för svensk säkerhetspolitik.

Följande trender kan skönjas:

- Skyddsåtgärder mot informationsoperationer övergår från strategin att skydda enskilda organisationer till ett uppifrån-ned-perspektiv med nationell samordning som bas.
- Det handlar allt mer om skydd av nationell säkerhet och frågorna hamnar allt högre upp i samhällshierarkierna.
- Det krävs ett ökat samarbete mellan de traditionella samhällssektorerna.
- Det krävs också ett ökat samarbete mellan privat och offentlig sektor.
- Behovet av internationellt samarbete uppmärksammas allt mer.
- Fler stater börjar utveckla egen offensiv förmåga.

Ett antal frågor bör studeras närmare och drivas vidare. Det är viktigt att klargöra förhållandet mellan informationsoperationer och folkrätten, bl.a. att fastställa om informationsoperationer kan utgöra våld i FN-stadgans mening, samt vilka motåtgärder som är tillåtna mot informationsoperationer. Det bör även belysas hur informationsoperationer förhåller sig till den internationella humanitära rätten, som reglerar vilka medel och metoder som får användas i väpnad konflikt, liksom skyddet för krigets offer, inklusive civila. Det finns också ett behov av att kunna nyttja informationsoperationer inom FN:s verksamhet för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Sverige bör vidare fortsatt delta aktivt i det begynnande arbetet med att skapa internationella regimer mot IT-brottslighet och IT-terrorism.

## 7 Pågående konflikter och potentiella konfliktutvecklingar

### 7.1 Aktuellt läge och trender på konfliktområdet

I kapitel 1 har tidigare beskrivits bl.a. hur antalet konflikter har varierat under det senaste decenniet. Merparten av konflikterna är sedan mitten av 1900-talet inomstatliga till sitt ursprung och riskerar i större utsträckning än tidigare att regionaliseras. Detta till följd av frånvaron av bipolär konflikt och därmed stormakternas minskade intresse av att på olika sätt påverka s.k. lägnivåkonflikter. En annan iakttagelse är att det förekommer ett antal lägnivåkonflikter och kriser med risk för allvarlig våldshandling. Läger man fokus på hotet om våld och våldshandlingar mellan vissa grupper och stater, kan snabbt ett mycket stort antal konflikter identifieras. Många av dessa är inte renodlat mellanstatliga eller inomstatliga. En tredje iakttagelse är att både statliga och icke-statliga aktörer samtidigt är parter i konflikter i större utsträckning än tidigare. I f.d. Jugoslavien, f.d. Sovjetunionen och delar av Afrika finner vi exempel på detta.

Trots att antalet väpnade konflikter minskat är det rimligt att anta att det kommer att förekomma ett betydande antal konflikter med allvarliga konsekvenser, i och utanför de aktuella konfliktområdena, även i framtiden. Det är också sannolikt att många av dessa åtminstone i ett inledande skede kommer att vara inomstatliga, med de folkrättsliga frågor eventuella internationella insatser därvid reser.

Konflikterna i det forna Jugoslavien och Somalia, liksom de humanitära katastroferna i Rwanda, Burundi, Demokratiska republiken Kongo och Östtimor, visar att inomstatliga konflikter med etniska, nationalistiska, religiösa och ekonomiska förtecken har blivit ett alltmer framträdande säkerhetsproblem, sett både i ett europeiskt och globalt perspektiv. Det är inte ovanligt att lokala

makthavare söker underblåsa skillnader mellan befolkningsgrupper för att främja egna politiska eller ekonomiska intressen.

Det vidgade säkerhetsbegreppet inrymmer nya typer av hot som gör Sveriges engagemang nödvändigt såväl regionalt som globalt. Faktorer som t.ex. miljöförstöring och internationell brottslighet gör gränsen mellan yttre och inre säkerhet mindre tydlig. Säkerhetsbilden kan kompliceras ytterligare av faktorer som resursknapphet och befolkningsutveckling. De vanligaste utlösande orsakerna till konflikter, såväl internationella som inomstatliga, som leder till utnyttjande av militärt våld, är dock kamp om politisk makt, ekonomi och territorium. Detta förhållande bedöms inte förändras under överskådlig tid.

Regionalt och lokalt kan konkurrens om råvaror, t.ex. vatten i Mellanöstern, vara betydande konfliktorsaker. Vidare kan man generellt konstatera att ekonomiska mål och motiv för konflikter är relativt vanligare i Afrika än på andra kontinenter. Medelhavsområdet rymmer ett flertal konflikter med avsevärda vålds- och terrordslag. Motsättningar i Kaukasusområdet och Mellanöstern riskerar att leda till väpnade konflikter med stora konsekvenser även för världens energiförsörjning.

Inte minst utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv är det angeläget för Sverige att noga analysera riskerna för lokala och regionala konflikter framförallt i Europa och i Europas närhet. Men i och med den ökande globaliseringen och den framväxande interdependensen mellan länder, internationella organisationer och andra aktörer kan Sverige direkt eller indirekt komma att påverkas av konflikter och krig som bryter ut i andra delar av världen.

## 7.2 Krig- och konfliktområden

Nedan omskrivs ett antal regioner och länder där det dels pågår någon form av konflikt eller krig, dels där det finns risk för att nya oroligheter av säkerhetspolitisk karaktär bryter ut. Med säkerhetspolitisk karaktär avses i detta sammanhang kriser där väpnat våld i större omfattning utnyttjas eller hotar. Ambitionen är att täcka in flertalet av världens olika pågående krig och konflikter samt att beskriva ett antal potentiella kriser och konflikter. Flera av konflikterna kan på olika sätt direkt eller indirekt påverka Sverige. Vidare kan Sverige, tillsammans med andra länder och organisationer, komma att involveras i nya internationella fredsfrämjande insatser. För närvarande deltar Sverige i 20-talet missioner i fem världsdelar.

### 7.2.1 OSSE-området

#### *Västra Balkan*

På knappt ett år avled först Franjo Tudjman i Kroatien och avsattes sedan Slobodan Milosevic i Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ). Därefter avgick den bosniska presidenten Alija Izetbegovic i konstitutionella former. Den demokratiska utveckling som började med den i Kroatien tidigt under år 2000 och fortsatte med valen i FRJ och Serbien under året har minskat sannolikheten för nya större väpnade konflikter i regionen.

Kvar finns dock betydande krishärddar, som Presevodalen vid den serbiska gränsen mot Kosovo. Åsiktsskillnaderna är fortsatt mycket stora mellan FRJ:s nya demokratiska ledning och representanter för ett Kosovo dominerat av en albansk befolkning strävande efter full självständighet.

Utvecklingen på västra Balkan präglas av två parallella processer; en mot normalisering, stabilisering och europeisk integration; en annan mot fortsatt splittring och konflikt. Stöd och engagemang från det internationella samfundet kommer att behövas även fortsättningsvis för att underlätta normaliseringen och förebygga konflikterna.

EU har en viktig roll att spela på västra Balkan. Unionens strategi är att erbjuda hjälp och europeisk integration i utbyte mot åtaganden i form av institutionell reform och omfattande regionalt samarbete. Det främsta uttrycket för detta recept är EU:s Stabiliserings- och associeringsprocess (SAP), lanserad sommaren 1999. SAP innebär att EU med samtliga länder på västra Balkan avser sluta Stabiliserings- och associeringsavtal (SA-avtal). SA-avtalen påminner starkt om kandidatländernas Europaavtal, även om de inte innebär automatisk status om kandidatland för medlemskap i EU. Avtalen föregås av en politisk och institutionell bedömningsprocess. Det första avtalet - med Makedonien - paraferades i november 2000. Samtidigt inleddes officiella SA-förhandlingar med Kroatien.

Stabilitetspakten för sydöstra Europa är ett viktigt komplement till EU:s SA-process. Den kan beskrivas som ett slags politisk avsiktsförklaring mellan tongivande delar av världssamfundet. Förutom EU ingår bl.a. FN, IMF/IBRD, OSSE, Europarådet, USA, Ryssland och länderna i sydöstra Europa i Stabilitetspakten. Inga avtal skrivs, utan man arbetar med politiska deklARATIONER syftande

till institutionella reformer samt ett stärkt regionalt samarbete, allt med västligt stöd och deltagande.

Pakten fick en tydlig ekonomisk dimension i och med den regionala finansieringskonferensen våren 2000, vilken resulterade i finansiella utfästelser till regionen motsvarande 2,4 miljarder euro. Pakten har förutom resursökningen resulterat i ett stärkt regionalt perspektiv, samt ett stärkt regionalt samarbete.

### *Förbundsrepubliken Jugoslavien*

När Den demokratiska oppositionens (DOS) kandidat Vojislav Kostunica den 5 oktober 2000 utropades till ny president i FRJ inleddes en ny era i landets relationer med omvärlden. Inom loppet av några få veckor togs FRJ upp som medlem i FN, OSSE och Stabilitetspakten för sydöstra Europa. EU hävde i princip alla sanktioner och beslutade om omfattande humanitär hjälp. Beslut fattades om att en "EU-FRY Consultative Task Force" skulle etableras med syftet att undersöka förutsättningarna för ett SA-avtal. FRJ sökte medlemskap i Europarådet och förhandlingar inleddes med Världsbanken och den Internationella Valutafonden, samt om successionsfrågor från det f.d. socialistiska Jugoslavien. Ett nyval till det serbiska parlamentet genomfördes den 23 december 2000 och DOS vann även här en övertygande seger. Detta val var av avgörande betydelse för konsolideringen av de demokratiska förändringarna i FRJ, eftersom det är på republiknivån som den reella makten finns.

Frågan om Kosovos framtida status är, trots de demokratiska förändringarna i Belgrad, dock fortfarande olöst och har lett till fortsatta etniska spänningar. Glädjen över de demokratiska förändringarna i Belgrad delas inte av den kosovoalbanska sidan som framhåller att det nya ledarskapet inte skiljer sig från det tidigare i sin hållning till Pristina.

I albanskdominerade gränslandet öster om Kosovo försämrades läget markant när den lokala kosovoalbanska milisen UCPMB (Befrielsearmén för Presevo, Medvedja och Bujanovac) i november 2000 dödade serbisk polis. Skärmytslingar övergick under vintern till regelrätta attacker och UCPMB förstärktes genom tillströmning från Kosovo. De nya makthavarna i Belgrad har hittills visat återhållsamhet och försökt lösa konflikten med fredliga medel. Militära motåtgärder från den jugoslaviska sidan skulle leda till en upptrappad konflikt och dessutom riskera att försämra relationerna

med KFOR och det internationella samfundet. Våldsamheterna i Presevodalen är ett allvarligt hot mot en fredlig utveckling i västra Balkan.

Efter de demokratiska förändringarna i Belgrad har president Djukanovic tydligare än tidigare hävdad att Montenegro skall behandlas som en självständig stat. Djukanovic har genom pressen meddelat att en folkomröstning om självständighet för Montenegro skall hållas i juni 2001. Det internationella samfundet har dock gjort klart för Montenegros regering att dess strävanden för utökad autonomi bör lösas inom ramen för den jugoslaviska federationen. Även om åsiktsskillnaderna är mycket stora mellan den federala regeringen i Belgrad och ledningen i Montenegro, tycks den förra inte benägen till en öppen konfrontation om Montenegro skulle välja självständighet. En sådan självständighetsförklaring skulle dock riskera att få allvarliga konsekvenser för stabiliteten i regionen.

Med säkerhetsrådets resolution 1244 upprättades en omfattande militär och civil internationell närvaro i Kosovo under ledning av Nato och FN i juni 1999. Den f.d. UCK-gerillan accepterade Natos krav på upplösning. Efter drygt ett och ett halvt år efter undertecknandet av det militär-tekniska avtalet mellan Nato, FRJ:s och Serbiens regeringar är våldsnivån i provinsen dock fortsatt hög. Trots påtryckningar från det internationella samfundet har etniska minoriteter, främst serber och romer, utsatts för hämndaktioner och trakasserier och ett stort antal har tvingats fly till angränsande Serbien, Montenegro och Makedonien. Möjligheten att röra sig fritt för dessa minoriteter utan att attackeras av extrema grupper är mycket liten, vilket demonstreras även av attacker mot KFOR-eskoterade bussar som transporterar serber inom Kosovo.

Situationen i norra Kosovo, inklusive den delade staden Mitrovica i norra Kosovo är fortsatt mycket spänd. Våldet mellan olika Kosovoalbanska fraktioner har ökat och utgör idag ett konkret hot mot den internationella närvaron som har till uppgift att upprätthålla lag och ordning. Kopplingen mellan politik och organiserad brottslighet är så utbredd att det kommer att krävas omfattande ekonomiska, militära och polisiära insatser för att bekämpa korruption och våld.

### *Bosnien Hercegovina*

Trots en fortsatt ojämn utveckling märks i Bosnien Hercegovina en gradvis stabilisering av det politiska läget. Utbredd korruption och organiserad brottslighet kombinerat med svaga institutioner medför dock en fortsatt labil situation. Kommunvalen i april 2000 och de allmänna valen i november 2000 genomfördes under mer lugna och fria former än någonsin tidigare. Valresultatet från de allmänna valen visar att de nationalistiska krafterna, såsom SDS-partiet i Republika Srpska, kroatiska HDZ och bosniakiska SDA i Federationen, fortsatt är starka. De icke-nationalistiska partierna ökade dock sitt stöd och har nu ungefär lika stort stöd bland väljarna som de nationalistiska partierna. Trots detta har en regeringsbildning med stöd i parlamentet hittills blockerats av presidentrådet.

En indikation på att situationen i Bosnien Hercegovina sakta håller på att normaliseras kan möjligen vara det ökade spontana minoritetsätervändandet. Ett stort antal flyktingar återvände tidigt under år 2000 till sina gamla hem i områden som kontrolleras av tidigare fiendliga etniska majoriteter. Även om säkerhetssituationen gradvis håller på att förbättras vittnar fortsatta attacker mot återvändande flyktingar om svårigheter att garantera säkerheten för minoriteterna.

### *Makedonien*

Trots vissa problem under presidentvalet och lokalvalen under år 1999 kan det konstateras att Makedonien har fortsatt att utvecklas i riktning mot en stabilare demokrati trots de stora påfrestningar som landet utsattes för under Kosovokriget 1999. Makedonien har kommit längre än något annat land i regionen med att utveckla formella förbindelser med EU. Ett SA-avtal paraferades i november 2000.

Den etniska spänningen mellan albaner och slaviska makedonier var påtaglig under Natos bombningar i FRJ. Tack vare en medveten politik av regeringskoalitionen har spänningarna det senaste året åter dämpats. Makedonien är det enda land i f.d. Jugoslavien som under hela 1990-talet har hållit sig utanför samtliga krig. Trots svåra ekonomiska och sociala påfrestningar som en följd av kriget på Balkan, samt de etniska spänningarna i landet, har demokratiska val med konstitutionella maktskiften genomförts i ordnade former både avseende president och regering.



### *Albanien*

Alltsedan statskollapsen våren 1997 är Albanien en svag statsbildning och lider alltjämt av bristande säkerhet, organiserad brottslighet, korruption och kroniskt svaga institutioner. Den regerande socialistledda koalitionen förefaller gradvis ha stärkt sin ställning, samtidigt som de hårda motsättningarna mot den f.d. presidenten Berishas parti Demokratiska Partiet består. Relationerna med EU domineras helt av Stabiliserings- och associationsprocessen. EU har i en studie identifierat ett antal områden, däribland rättsväsendet, den offentliga förvaltningen och den ekonomiska politiken, som är i fortsatt behov av reformer innan förhandlingar om ett avtal kan påbörjas. Trots de stora utmaningarna får Albaniens långsiktiga färdriktning mot europeisk integration ändå sägas vara utstakad.

### *Kroatien*

Kroatien har under det gångna året genomgått ett fredligt regimskifte. Den nya regeringen önskar medlemskap i EU inom en nära framtid. En "EU-Croatia Consultative Task Force" har upprättats och landet inledde i samband med EU:s toppmöte i Zagreb i november 2000 förhandlingar om ett stabilisering- och associeringsavtal med EU. Kroatien har på kort tid uppnått medlemskap i PFF och EAPR, etablerat ett samarbete med Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien och inlett ett, om än hittills svärgenomförbart, program för flyktingåtervändande. I november 2000 upptogs Kroatien som medlem i WTO. Samarbetet med ICTY har framkallat viss kritik inom delar av försvarsmakten mot "kriminaliseringen" av det "Patriotiska kriget" men förefaller åtnjuta brett stöd bland befolkningen och reformen av försvarsmakten fortskrider. Trots stora utmaningar, inte minst på det ekonomiska området, innebär utvecklingen i Kroatien sammantaget ett klart trendbrott med positiva spill-over effekter till Serbien och Bosnien Hercegovina. EU-länderna beslutade i november 2000 att häva vapenembargot mot Kroatien, som varit i kraft sedan år 1996 då FN-embargot mot f.d. Jugoslavien hävdes. I samband med hävandet antog Allmänna rådet en deklaration vari EU-länderna förbinder sig att inta en återhåll-

sam exportpolitik gentemot Kroatien givet landets politiska och geografiska läge.

### *Turkiet*

Sedan PKK-ledaren Abdullah Öcalan fängslades i februari 1999 har den väpnade konflikten i sydöstra Turkiet avmattats. PKK:s väpnade grupper har till största delen dragit sig ur Turkiet, in i norra Irak. Väpnade sammanstötningar inträffar sporadiskt, men blir alltmer sällsynta. Det finns dock inga tydliga tecken i dagsläget på att den turkiska armén och specialstyrkorna, uppskattningsvis 300 000 man, skulle vara på väg att kraftigt minska sin närvaro och undantagstillståndet kvarstår i fyra provinser. Åtgärder som skulle kunna stimulera en fredlig utveckling har ännu inte genomförts i någon större omfattning även om en debatt pågår om kulturella rättigheter för personer som tillhör minoriteter och regeringen har sedan lång tid aviserat ett program för ekonomisk och social utveckling av sydöstra Turkiet.

### *Cypern*

Redan år 1964 upprättades FN:s fredsbevarande styrka Unficyp på Cypern. Sedan mitten på 1960-talet har FN:s generalsekreterare haft en personlig representant med uppgift att medla mellan de båda befolkningsgrupperna. Ett flertal initiativ och medlingsförsök har gjorts, men inga framsteg av betydelse har nåtts.

I december 1999 inleddes indirekta samtal i FN:s regi mellan de cypriotiska ledarna, Denktash och Clerides i syfte att bereda marken för kommande förhandlingar om en lösning av konflikten. Ytterligare fyra omgångar av indirekta samtal mellan de cypriotiska ledarna har ägt rum i Genève och New York under år 2000. För närvarande befinner sig dock FN-processen i dödläge, då den turkycypriotiske ledaren inte vill se någon fortsättning på de indirekta samtalen.

Samtidigt pågår förhandlingarna om ett cypriotiskt EU-medlemskap och det är sannolikt att Cypern kommer att vara bland de första kandidatländerna som avslutar sina medlemskapsförhandlingar. EU:s målsättning är att Cypern skall vara ett enat land när det blir medlem i EU. Vid toppmötet i Helsingfors beslutades det dock att en lösning på Cypernfrågan inte är en förut-

sättning för ett EU-medlemskap. Förhoppningen är att EU:s medlemskapsförhandlingar med Cypern, Turkiets status som kandidatland och de på senare tid förbättrade grek-turkiska relationerna skall ha en positiv effekt på den process som pågår inom FN:s ram för att finna en lösning på Cypernkonflikten.

### *Vitryssland*

Den auktoritära regimen under president Lukasjenkos ledning behåller sitt grepp om Vitryssland. Under år 2000 har fortsatt stark intern och extern kritik riktats mot Lukasjenko. Media, däribland rysk, har uppmärksammat att regimen fortsätter att bryta mot de mänskliga rättigheterna. Flera stora oppositionsdemonstrationer har slagits ner med våld och hundratals demonstranter har arresterats. Lukasjenko valdes till president i juli 1994 för en femårsperiod. År 1996 förlängde Lukasjenko sin mandatperiod med två år genom ett okonstitutionellt referendum som inte har erkänts av omvärlden, således måste ett nytt presidentval hållas under år 2001.

Ett nyval till det vitryska parlamentet genomfördes i oktober 2000. OSSE valde, efter ett beslut som hade koordinerats med EU och Europaparlamentet, att inte observera valet överhuvudtaget. Ryssland skickade på eget initiativ en observatörsgrupp. Anklagelserna om fusk under valdagen var omfattande.

Några ekonomiska reformer har inte genomförts och förväntas inte heller så länge Lukasjenko sitter kvar vid makten. Det kan inte uteslutas att en maktkamp kan bryta ut inom den regerande eliten, vilket skulle kunna leda till ett presidentbyte.

Arbetet med att fördjupa unionen mellan Ryssland och Vitryssland har resulterat i ett fördrag som reglerar de institutionella arrangemangen mellan de båda länderna. Syftet med unionen är alltså att fördjupa den ekonomiska och politiska integrationen genom bl.a. en gemensam budget och mekanismer för gemensam utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Ambitionen är att fördraget skall vara genomfört fullt ut år 2005. Skapandet av en gemensam marknad med en gemensam valuta kommer sannolikt att bli alltför kostsamt för Ryssland. Detta gör att förverkligandet av unionen inte påskyndas från ryskt håll. Samtidigt har Ryssland ett intresse av att vidmakthålla och fördjupa den militära integrationen mellan de båda länderna.

### *Tjetjenien*

Det andra kriget i Tjetjenien har pågått sedan sensommaren 1999. Kriget i Tjetjenien kommer med största sannolikhet att fortsätta under flera år framöver. Även om den tjetjenska sidan förefaller alltmer försvagad i militärt hänseende har den sannolikt tillräcklig uthållighet och beslutsamhet för att genom bakhåll och räder tillfoga den ryska sidan kontinuerliga förluster och binda betydande rysk trupp i republiken under lång tid framöver.

Enligt Ryssland, som anser sig vara utsatt för en samordnad religiös terrorism, fortsätter inflödet av utländska legosoldater och pengar till Tjetjenien. De ryska veckovisa förlusterna uppges vara större än under kriget i Afghanistan. För närvarande förefaller det dock inte finnas något inrikespolitiskt tryck för att avsluta den militära konflikten eller finna någon reell politisk lösning. Tjetjenien behandlas även i kapitel 3.

### *Kaukasus och Centralasien*

Utvecklingen i det nordkaukasiska området beror i mycket på utgången av Tjetjenienkriget och på huruvida en förbättring kommer att ske av de ekonomiska och sociala förhållandena. Läget i Kaukasus präglas av fattigdom, social oro, instabilitet och spänningar mellan olika folkgrupper och nationer belägna både i och utanför regionen. Som nämnts ovan pågår striderna alltjämt i Tjetjenien medan striderna i Nagorno-Karabach, Abchazien och Sydossetien har upphört. Några fredsavtal har dock inte slutits. Fredsprocesser pågår i dessa konflikter, men de har ännu inte resulterat i några mer påtagliga framsteg. De bakomliggande orsakerna till konflikterna har inte kunnat lösas. Därför är det inte uteslutet att nya konflikter kan bryta ut.

I Kirgizistan och Uzbekistan har oroande skärmytslingar med inträngande islamska rebeller ägt rum under år 2000. Utvecklingen utgör ett hot inte bara mot stabilitet och säkerhet i Centralasien utan upplevs i Moskva också som ett hot mot Ryssland. Risken är därför stor, om rebellernas intrång fortsätter och eskalerar och de centralasiatiska länderna inte själva förmår värja sig, att Ryssland kommer att dras in i en väpnad konflikt i regionen. Detta skulle självfallet få återverkningar i Europa. Oron i regionen har också

medfört ett närmande mellan länderna i Centralasien och Ryssland, vilket på kort sikt har ökat det ryska inflytandet i regionen. Vidare har det upplevda hotet från religiös fundamentalism inneburit ett visst närmande mellan USA och Ryssland.

### *Transnistrien*

Transnistrien är en utbrytarrepublik från republiken Moldavien som efter en folkomröstning år 1991 har fungerat som en egen statsbildning. Den har dock aldrig erkänts av omvärlden. Efter en kort väpnad konflikt mellan Moldavien och Transnistrien år 1992 slöts ett avtal om vapenstillestånd som till dags dato övervakas av en fredsbevarande styrka bestående av ryska, moldaviska och transnistrisk trupper. Därutöver har den ryska 14:e armén fortfarande 2500 soldater stationerade i Transnistrien. Sedan år 1993 finns en OSSE-mission i Chisinau vars främsta uppgift är att finna en politisk lösning på konflikten.

Vid OSSE:s toppmöte i Istanbul år 1999 åtog sig Ryssland att dra tillbaka rysk trupp och militär materiel från Moldavien före utgången av år 2002, men startdatum för tillbakadragandet har ännu inte presenterats. Ett förslag till lösning av konflikten har lagts fram av den ryske medlaren Primakov innehållande mycket långtgående egna befogenheter för Transnistrien, inklusive en fredsbevarande operation. Den fredsbevarande styrkan skulle ha mandat från OSSE och bestå av en militär och en civil komponent där Ryssland och Ukraina huvudsakligen skulle svara för den militära komponenten. Moldavien har inte accepterat förslaget, eftersom det inte respekterar Moldaviens suveränitet och territoriella integritet. De transnistrisk ledarna har vid flera tillfällen uteblivit från förhandlingarna i OSSE:s regi. De anser att det är oacceptabelt att soldater från Nato-länder skulle kunna ingå i en fredsbevarande operation, vilket bl.a. EU kräver.

### **7.2.2 Mellanöstern och Nordafrika**

Mellanösternkonflikten utgör en av efterkrigstidens längsta och mest svårlösta kriser. Åtskilliga försök till konfliktförebyggande har förekommit men det finns också många exempel på misslyckanden. Regionen har länge tillhört ett av världens mest krigshärjade områden.

Centralt i Mellanösternkonflikten har varit konfrontationerna mellan Israel och dess grannländer. Risken för ett nytt sådant krigsfall har minskat sedan Israel slutit fredsavtal med Egypten (år 1979) och Jordanien (år 1994). Några fredsavtal finns inte mellan Israel och Syrien respektive Israel och Libanon. Syrien och Libanon är dock militärt underlägsna Israel; de besitter inte några realistiska möjligheter till framgångar gentemot den israeliska krigsmakten. Några illusioner på denna punkt torde heller inte finnas i Beirut eller Damaskus.

Syrien, som har en dominerande ställning i Libanon, har ett intresse av att den labila situationen vid den israelisk-libanesiska gränsen kvarstår till dess att en lösning på Golan-frågan uppnåtts. Samtidigt har den israeliska reträtten lett till att den syriska närvaron i Libanon öppet ifrågasätts på ett sätt som inte tidigare varit fallet. Vapenstilleståndslinjen mellan Israel och Syrien på Golanhöjderna har i decennier utgjort en av regionens lugnaste gränser och detta läge torde bestå.

I tio år har olika försök gjorts till en uppgörelse mellan Israel och palestinierna. Genom den s.k. Osloprocessen har sedan år 1993 ett antal olika överenskommelser träffats som innebär att Israel dragit sig tillbaka från ungefär 43 procent av Västbanken och 70 procent av Gaza. I de områden från vilka israelerna dragit sig tillbaka råder en begränsad autonomi vilken utövas av den palestinska myndigheten under ledning av Yassir Arafat. Fredsprocessen är dock kraftigt försenad i förhållande till sin ursprungliga tidtabell och något slutligt fredsavtal har ännu inte ingåtts.

Sedan Ehud Barak i maj 1999 hade valts till premiärminister intensifierades fredsanssträngningarna och kulminerade i ett antal förhandlingsomgångar hösten 2000. Något genombrott uppnåddes dock inte även om parterna i sina förhandlingar kommit långt på flera viktiga punkter. Några av de svårösta frågor som återstår gäller Palestinaflyktingarna och Jerusalem.

I september 2000 exploderade det folkliga missnöjet i de palestinska områdena. Detta hade sin grund bl.a. i sjunkande levnadsstandard, stor arbetslöshet, besvikelse över fredsprocessen, en känsla av vanmakt och den ständigt pågående bosättningspolitiken. Oroligheterna har lett till hundratals dödade och tusentals skadade varav det stora flertalet har varit palestinier. Oroligheterna har också lett till en känsla av osäkerhet och framtidspessimism hos den israeliska allmänheten. I februari 2001 förlorade Barak stort i ett direktval till premiärministerposten. I valet segrade Ariel Sharon.

Frågan om ett fredsavtal är intimt förbunden med planerna på utropandet av en palestinsk stat. Upprättandet av en palestinsk stat utgör fredsprocessens logiska slutmål. Om detta råder numera principiell enighet bland konfliktens parter och andra inblandade aktörer, inklusive EU. Problem kan dock förväntas om palestinierna proklamerar staten innan en förhandlingsuppgörelse föreligger med Israel. Palestinska ledarskapet anses samtidigt medvetet om att en ensidig statsproklamation i strid med Israels önskan kan få olika negativa konsekvenser.

### *Irak*

Sedan Gulf-kriget står Irak i stor utsträckning under det internationella samfundets förmyndarskap. Detta grundar sig på eldupp-höravtalet, enligt vilket Irak förband sig att deklarera och förstöra alla arsenaler av massförstörelsevapen, samt på ytterligare ett 30-tal resolutioner i FN:s säkerhetsråd.

Resolution 661 från augusti 1990 omfattar ekonomiska sanktionsåtgärder mot Irak och det ockuperade Kuwait. I resolution 687 från april 1991 bekräftas Kuwaits befrielse och grunden läggs för Unscoms verksamhet. Vidare formuleras villkoren för hävandet av sanktionerna. Resolutionen upprättar också ett formellt vapembargo mot Irak. Resolution 986, från april 1995, inför programmet Oil For Food, OFF. Resolutionen lägger grunden för FN:s humanitära program för Irak genom att möjliggöra vissa humanitära undantag från sanktionerna. Viss export av olja tillåts för att finansiera import av mat och humanitära produkter till Irak.

Resolution 1284, från december 1999, beslutar om upprättande av ett nytt vapeninspektionsorgan Unmovic, samt breddar och fördjupar undantagen från sanktionerna i form av ett utvidgat OFF-program. Resolutionen innebär också att taket för Iraks oljeexport lyfts. Med resolution 1293, från mars 2000, höjs taket för Iraks import av reservdelar och utrustning för oljeindustrin till 600 miljoner USD per sexmånadersperiod under OFF-programmet.

Lättnader i sanktionsregimen och sanktionernas slutliga hävande är i gällande regelverk knutna till framsteg beträffande eliminering av Iraks innehav av och förmåga att framställa massförstörelsevapen. Sanktionerna har i allt större grad kommit att ifrågasättas av omvärlden. Ett tydligt tecken på detta är de s.k. humanitära flygningar som under senare tid har ägt rum från Frankrike, Ryssland samt ett antal arabiska stater.

Irak bedöms fortfarande ha viss tillgång till massförstörelsevapen, både kemiska och biologiska vapen samt långdistansrobotar som vapenbärare. Landet styrs fortfarande av en diktator, som tidigare visat prov på sin kapacitet att använda dessa vapen såväl mot grannländer (Iran) som den egna befolkningen (kurderna) och som sedan sitt maktövertagande år 1979 invaderat två grannländer.

Till detta hot som Irak potentiellt härigenom kan utgöra gentemot sina grannländer kan läggas det hot som interna händelser inom Irak kan utgöra för regionens stabilitet. Irak är ingen homogen stat. Med en shiamuslimsk majoritet huvudsakligen bosatt i de politiskt och ekonomiskt sönderfallande södra delarna och en kurdisk minoritet som utövar självstyre i norr dras landet med starka inbyggda centrifugala krafter. Vikten av att Iraks territoriella integritet upprätthålls betonas av alla inblandade, inte minst grannländerna som fruktar en utveckling mot politisk anarki och kaos inte bara i Irak utan i hela regionen.

Sammanfattningsvis bedöms Irak under Saddam Hussein utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet så länge villkoren i säkerhetsrådets resolution 687 förblir ouppfyllda. För den regionala stabiliteten och säkerheten bedöms Irak fortsätta att utgöra ett potentiellt hot även efter det att resolution 687 är uppfylld. För Irans vidkommande torde Irak vara den enda makt i det västra grannskapet som skulle kunna förorsaka landet allvarliga problem, t.ex. kring Shatt-al-Arab. För framförallt de mindre Gulf-staterna, däribland Kuwait, men även Saudiarabien kvarstår osäkerheten om Iraks långsiktiga avsikter i den inre delen av Persiska viken.

### *Iran*

I Iran pågår en lågintensiv konflikt mellan regeringen och MKO (Mujahideen e-Khalq Organization). Rebellerna har sin bas i Irak. I juli 1999 skedde ett studentuppror som var det största och mest turbulenta sedan den islamiska revolutionen år 1979. Regeringen anklagade MKO för att ligga bakom studentupproret. Detta har dock inte kunnat bevisats.

### *Afghanistan*

Sedan de sovjetiska styrkorna hade lämnat Afghanistan år 1989, efter tio års förödande krig, blossade stridigheter upp mellan olika



etniska och religiösa grupper i landet. Talibanrörelsen, som baserar sig på den största etniska befolkningsgruppen Pathanerna, kallar sig Islamic Emirate of Afghanistan, kontrollerar huvudstaden och ca 90 procent av landet. FN har dock inte erkänt dem. Oppositionen, UIFSA (United Islamic Front for the Salvation of Afghanistan) understöds av Ryssland, Iran och Tadzjikistan. Talibanregeringen har erkänts av Pakistan, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten. Fredsförhandlingar pågår till och från men har ännu varit fruktlösa.

### *Algeriet*

I Algeriet fortsätter våldet, som sedan år 1992 krävt minst 100 000 dödsoffer. I en folkomröstning i september 1999 sade en överväldigande majoritet ja till presidentens förslag om en försoningspakt som erbjöd amnesti eller straffreducering till islamistiska oppositionella i utbyte mot en total vapenvila. Försoningspakten har dock inte fått önskat genomslag och inbördeskriget har återigen blossat upp i landet. Sannolikt kommer dödläget mellan regimen och de islamistiska grupperna att kvarstå, vilket kommer att innebära fortsatt våld mot civilbefolkningen.

### *Libyen*

Libyen har under de senaste åren drabbats av inre oroligheter och president Qadhafis legitimitet har ifrågasatts av såväl den sekulära som den fundamentalistiska oppositionen. Under nuvarande omständigheter är möjligheterna begränsade för oppositionen att ta makten. De ekonomiska sanktionerna från år 1988 har hävts, vilket troligen kommer att leda till ett ekonomiskt uppsving. De inre oroligheterna kommer sannolikt att fortsätta under de närmaste åren.

### *Egypten*

Den inrikespolitiska situationen i Egypten har i stor utsträckning karaktäriserats av regimen kamp mot den islamistiska oppositionen, som nu får betraktas som utmanövrerad för ett antal år framöver. Den väpnade falangen har i stort sett besegrats i Egypten och är numera främst verksam i exil. Upp till en tredjedel av befolk-

ningen är arbetslös, vilket skulle kunna utgöra en grogrund för vissa fundamentalistiska rörelser under de närmaste åren.

### 7.2.3 Afrika söder om Sahara

Afrika söder om Sahara har under en rad år svarat för ett stort antal våldsamma konflikter. Kriget mellan Etiopien och Eritrea, som nu förhoppningsvis bilagts, är ett exempel på ett "klassiskt" krig mellan två oberoende stater. I Demokratiska Republiken Kongo, DRK, deltar styrkor från grannländer i en väpnad konflikt, som också har drag av inbördeskonflikt. Det synes för närvarande tveksamt om fredsöverenskommelsen som skrevs under i Lusaka år 1999 på kort sikt kommer att kunna leda till ett FN-övervakat eldupphör, tillbakadragande av utländska styrkor och till en nationell politisk dialog.

I Rwanda har säkerhetsläget förbättrats påtagligt. I gengäld är landet djupt involverat i den militära konflikten i DRK. I Burundi har stora ansträngningar från afrikanska ledare och organisationer lett till en överenskommelse som för tillfället ser ut att kunna hålla. I Västafrika plågas Sierra Leone av en fortsatt intern konflikt under närvaro av en FN-styrka. Konflikten har inga tydliga etniska eller religiösa grunder. Huvudfrågan har mer varit tillgång till makt och våldsspiraler som fött nya egna motsättningar i flertalet omgångar sedan självständigheten år 1961. År 1999 signerades ett fredsavtal som bröts av rebellerna kort tid därefter. Efter FN:s utvärdering under hösten 2000 har embargot mot rebellerna börjat fungera och våldet mot civilbefolkningen avtagit. Rebellerna förbereder sig dock för nya strider och har under år 2000 fört striderna in i Liberia och Guinea. Rebellerna i Angola finansierar, liksom rebellerna i Sierra Leone, uppenbarligen kriget med inkomster från försäljning av diamanter. FN:s säkerhetsråd har i båda fallen intensifierat uppföljningen av beslut om sanktioner avsedda att hindra illegal diamantförsäljning.

Den afrikanska enhetsorganisationen OAU bygger f.n., liksom subregionala organisationer som SADC, ECOWAS och IGAD, upp sin kapacitet att förebygga väpnade konflikter och hantera kriser. Detta sker med stöd av det internationella samfundet med FN i spetsen. Tanken är att organisationer med närhet till och kunskap om konfliktriskerna och konflikternas orsaker och mekanismer bäst skall kunna förhindra konflikter och bidra till att skapa förutsättningar för fredliga lösningar och utveckling. Ett färskt exempel

utgörs av OAU:s medling som ledde till avtalet om eldupphör i kriget mellan Etiopien och Eritrea. Sverige deltar med observatörer i FN-styrkan där, liksom i Sierra Leone och DRK.

Det är dock rimligt att räkna med att väpnade konflikter som de i DRK och Sierra Leone kommer att vara svåra att lösa och även att nya kan uppstå. Sverige har ett uttalat intresse att medverka till att stärka den afrikanska kapaciteten att förebygga väpnade konflikter och hantera kriser. Den svenska försvarsmakten bidrar redan bl.a. med expertis vid fredsbevarande övningar i Afrika och med utbildningsplatser för afrikanska officerare och civila. Det är betydelsefullt att ansträngningar görs för att utöka Sveriges engagemang, såväl bilateralt som inom ramen för FN, EU och i det nordiska samarbetet.

### *Tanzania*

Stora motsättningar råder på Zanzibar mellan regeringspartiet och oppositionen. Valen i oktober 2000 på Zanzibar, som vanns av regeringspartiet, har utsatts för massiv och berättigad kritik för att inte ha varit fria och rättvisa. Läget är dock i dagsläget inte sådant att en splittring mellan Zanzibar och fastlandet är trolig. Ett problem är att ca 500 000 flyktingar främst från Burundi befinner sig i Tanzania. De väpnade överfall som burundiska rebeller i Tanzania gjort över gränsen till Burundi har varit mycket känsliga med tanke på Tanzanias roll i fredsprocessen i Burundi.

### *Zimbabwe*

Situationen i Zimbabwe är oroande. Presidenten Mugabe har under hösten 2000 visat att han är beredd att fortsätta vidta drastiska åtgärder för att behålla makten. Exempel på detta är polisraiden mot MDC:s kontor i Harare i september 2000 och de fortsatta delvis våldsamma farmockupationerna. MDC-ledaren Tsvangirai har varnat för att president Mugabe kan komma att störtas med våld, om han fortsätter med sin nuvarande politik, främst på det ekonomiska området.

### *Somalia*

Genom ett fredsinitiativ som lades fram av Djiboutis president hösten 1999 finns en reell möjlighet att bryta dödläget i den nationella försoningsprocessen i Somalia. Stora utmaningar ligger nu framför den somaliska övergångsledningen. Företrädarna för de självutnämnda administrationerna i norr (Puntland och Somaliland), liksom ett antal krigsherrar har dock valt att ställa sig utanför fredsprocessen.

### *Sudan*

Inbördeskriget i Sudan fortsätter. Fredsförhandlingarna mellan Sudans regering och den sydsudanesiska rebellrörelsen SPLM/A har ej nått resultat. Det humanitära läget är fortsatt allvarligt. Nära fyra miljoner människor är flyktingar i sitt eget land. I avsikt att stödja fredsprocessen och att uppmuntra demokratiseringen i Sudan för EU en kontinuerlig politisk dialog med Sudan. Genom IGAD Partners Forum Sudankommitté och IPF-kommittén har det internationella samfundet sökt accelerera fredsförhandlingarna.

#### *Etiopien och Eritrea*

Den 12 december 2000 skrev Eritrea och Etiopien under ett fredsavtal. Avtalet innebär ett formaliserat slut på fientligheterna mellan länderna samt en överenskommelse om hur parterna skall gå vidare med de komplicerade frågor som ännu är utestående, framför allt fastställande av den gemensamma gränsen, kompensation för krigsskador samt en utredning av konfliktens orsaker. Avtalet innebär att de bägge länderna visat att det finns förutsättningar för en bestående fred. De problem som förutsetts rörande implementeringen av fredsavtalet tycks nu i allt väsentligt ha lösts. En temporär säkerhetszon har upprättats i gränsområdet och den övervakande FN-missionen är på plats.

### *Liberia*

Inbördeskriget som bröt ut i Liberia år 1989 krävde 150 000–200 000 dödsoffer och gjorde många av de överlevande till flyktingar inom och utom landet och orsakade en nästan total materiell för-

störelse. Vid de internationellt övervakade valen i juli 1997 segrade den förre krigsherren Charles Taylor. Taylor har inte lyckats upprätta en fungerande rättsstat och säkerhetsstyrkornas övergrepp mot civilbefolkningen är frekventa. Etniska konfliktytor bidrar till det spända säkerhetsläget. Taylors regim har även en destabiliserande inverkan på regionen. Enligt uppgift av FN:s sanktionskommitté för Sierra Leone är den liberianska regeringen ansvarig för vapenleveranser till RUF-rebellerna och för illegal handel med diamanter från Sierra Leone. Liberia tycks nu vara på väg in i en konflikt med grannlandet Guinea. Under år 2000 har Sveriges bistånd till Liberia uppgått till ca 10 miljoner kronor. Biståndet har inriktats på bl.a. försoningsinsatser, återuppbyggnad, hälsovård samt integration av barn drabbade av väpnad konflikt.

### *Angola*

Redan under den portugisiska kolonialtiden fanns en stark väpnad opposition i form av tre separata rörelser: MPLA, UPA/FNLA och UNITA i Angola. Splittringen följde i huvudsak etniska linjer och striderna fördes i huvudsak längs gränsen i öster mot Zaire och Zambia. År 1975 blev Angola självständigt och de tre rörelserna enades. Ganska snart tog MPLA och UPA/FNLA kontroll i Lusa-ka genom att vinna ett demokratiskt val och UNITA, som inte accepterade valresultatet, fortsatte som rebellrörelse. Från och med år 1980 fram till idag har konflikter i Sydafrika, Zambia och Namibia alla blivit regionala och rebellrörelser gått över gränserna. FN har varit på plats i Angola sedan år 1998. Under år 1999 inledde angolanska armén en storoffensiv mot UNITA som skapat en flyktingström in i DRK och Zambia.

## 7.2.4 Asien

### *Kashmir (Indien – Pakistan)*

Konflikten i Kashmir är både mellanstatlig och inomstatlig. Den får en särskild dimension genom att såväl Indien som Pakistan innehar kärnvapen. Sedan år 1989 pågår ett regionalt baserat uppror i provinsen, som har karaktären av en intern konflikt. Det kan sägas

rikta sig mot Indiens styre av detta område vars folkmajoritet utgörs av muslimer.

Pakistan vill se en internationalisering av konflikten. Man stöder sig på de två FN-resolutionerna från 1948 och 1949 som rekommenderade att befolkningen i Kashmir själva skulle få avgöra i en folkomröstning vilket land de ville tillhöra. Indien avvisar detta. Man anser att de båda länderna genom Simla-avtalet 1972 och Lahoredeklarationen 1999 enats om att lösa frågan bilateralt.

Enligt indisk uppfattning skulle upproret i Kashmir inte vara möjligt, om de inte fick aktivt stöd från Pakistan. Pakistan har förnekat officiell inblandning, men medger moraliskt stöd. Direkta strider mellan Indien och Pakistan har utkämpats bl.a. i tre krig sedan år 1947, vilket illustrerar frågans konfliktpotential. Sverige deltar med observatörer i FN-missionen UNMOGIP i Kashmir sedan början av 1950-talet.

Den säkerhetspolitiska situationen i Sydasiens försämrades efter de indiska och pakistanska kärnvapenproven under år 1998. Kargilkonflikten längs en del av Line of Control under år 1999 bidrog till en ytterligare förvärrad säkerhetspolitisk situation. Därtill skall läggas den negativa inrikespolitiska utvecklingen i Pakistan genom militärkuppen i oktober 1999, där pakistanska reguljära förband uppges ha aktivt deltagit i gerillagruppernas infiltration. Dialogen mellan Indien och Pakistan var länge vilande efter Kargilkonflikten, även om parterna vidtog vissa förtroendeskapande åtgärder under denna tid. I januari 2001 återupptogs dock de officiella kontakterna på nytt. Hur och när regelrätta överläggningar mellan de båda länderna kan komma att återupptas är osäkert, varför en lösning av konflikten inte kan förutses inom överskådlig tid.

### *Östtimor*

FN och östtimoreserna fokuserar i dag på återuppbyggnaden och förberedelserna för självständigheten, som beräknas vid årsskiftet 2001/2002. Den inrikespolitiska processen inför valen i höst har påbörjats. Försoningssamtal mellan olika grupper har inletts. Samtidigt finns flyktingar och milis kvar i västra Timor som ett orosmoment. Även om Indonesien har uttalat sitt stöd till Östtimors självständighet står det klart att omvärldens stöd fortsatt kommer att behövas för landets oberoende, säkerhet och utveckling.

UNTAET:s mandat sträcker sig till 31 januari 2002 och innebär en omfattande militär och civil internationell närvaro i Östtimor. Arbetet utförs i mycket nära samråd med östtimoreserna. En diskussion har inletts om formerna för FN:s fortsatta närvaro efter självständigheten.

### *Indonesien*

Efter en period där en demokratisk utveckling präglade utvecklingen i Indonesien, är det vid år 2001 inledning snarast osäkerheterna och riskerna som kännetecknar den politiska scenen. Detta är en följd av att landet nu genomgår en oerhört omfattande omvandling, utan att instrumenten härför – ett starkt rättsväsende, en okorrupt och effektiv statsförvaltning, en fungerande ekonomi och en utvecklad demokrati m.m. - är i tillräcklig utsträckning på plats. Detta har lett till återkommande oro i landet, tidvis med etniska, religiösa och politiska förtecken. Separatistiska strävanden riskerar kasta samhället in i alltmer omfattande konflikter. Militären har efter några års försvagning åter börja hävda sin politiska roll. Även i de mest positiva scenarier förestår en mödosam process på flera år innan demokratin fått verkligt fäste och ekonomin kommit på fötter. Samtidigt har flera viktiga steg tagits sedan 1997 då eran Soeharto tog slut. Landet upplevde 1999 för första gången på trettio år fria val. Därefter har en livaktig civil sektor utvecklats. Föreningsrätten har åter blivit en realitet liksom mediafriheten. Det finns därtill en stark ovilja i de politiska ledarskikten att lämna den konstitutionella banan.

### *Koreanska halvön*

Konflikten mellan Sydkorea och Nordkorea behandlas i kapitel 2.

### *Kina – Taiwan*

Taiwan har sedan slutet av 1980-talet genomgått en gradvis, långt gången utveckling mot demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. Taiwans internationella status påverkas emellertid i hög grad av det faktum att Taiwan, som officiellt kallar sig Republic of China, inte erkänns som självständig stat utom av ett knappt trettiotal av FN:s medlemsstater. Omvärldens s.k. ett-Kina-politik

utesluter samtidigt diplomatiska förbindelser med Peking och Taipei. För Peking är en återförening med Taiwan ett högprioriterat mål.

Taiwans nya regering har, i motsats till den tidigare Kuomintang-regeringen, hittills inte gett uttryck för en önskan om återförening ens på sikt. Oenigheten i återföreningsfrågan är ett tydligt, potentiellt konflikthot i regionen. Det utvecklade ekonomiska utbytet och Taiwans roll som en av de största investerarna i Fastlandskina torde dock ha en dämpande effekt i ett krisläge, något som även gäller båda parter förestående medlemskap av världshandelsorganisationen WTO.

I februari 2000 presenterade Kina en ny vitbok om Taiwan. I mars hölls presidentval på Taiwan där Chen Shui-bian från oppositionspartiet DPP segrade. Utvecklingen har gjort Taiwanfrågan mer akut än på många år. Kinas senaste vitbok gör klart att man inte kan avstå från våld i det fall Taiwan "i all oändlighet" undlåter att förhandla. Detta får anses vara en skärpning av tidigare politik. Samtidigt är det enda uttryckliga förhandlingskrav som framförs, att Taiwan måste anamma ett-Kina-principen. Taiwans nye ledare å sin sida har meddelat att ett-Kina-principen kan ses som ett samtalsämne men inte som en utgångspunkt.

Överlag har Peking efter valet intagit "en vänta och se politik", även om man vid några tillfällen starkt kritiserat den självständighetsorienterade taiwanesiska regeringens politik av Fastlandskina. Som en uppföljning av vitboken har Peking publicerat en lista på fyra punkter som den taiwanesiske presidenten måste avstå från att driva vidare: självständighet, inlemmande av "tvåstatsteorin" i konstitutionen, ändring av det "så kallade landets" namn samt folkomröstning om självständighet. När Chen Shui-bian höll sitt installationstal klargjorde han att dessa fyra punkter inte var något som han skulle komma att driva som president för Taiwan.

Kina har mycket litet att uppnå med ett militärt angrepp, vilket ledningen i Peking sannolikt inser. Detta stärker Pekings frustration. Anmärkningsvärt är den hittillsvarande bristen på förtroendeskapande åtgärder mellan de båda parterna. På sistone har Peking inlett en slags diplomatisk offensiv bestående av högnivåbesöksutbyte från framför allt KMT. Man kan anta att detta är ett försök att skära av president Chen Shui-bian och därmed stärka KMT. Chen Shui-bians ställning har, på grund av olika inrikespolitiska händelser, försvagats under hösten 2000.



### *Sydkinesiska sjön*

Brunei, Filippinerna, Kina, Malaysia, Vietnam och Taiwan gör alla anspråk på hela eller delar av Syd kinesiska sjön. Skälen till konflikten är många: historiska anspråk, önskan om att för egen del utnyttja områdets rika tillgångar, de havsrättsliga regler som ger en kuststat suveräna rättigheter till resurser långt utanför land- och sjöterritoriet. Syd kinesiska sjön innehåller en av denna befolkningstäta regions viktigaste fiskeriresurser. Den anses också ha potentiellt stora olje- och naturgasfyndigheter. En av världens hårdast trafikerade sjöleder går också genom området. Även om utvecklingen av alla parter f.n. hanteras med återhållsamhet, inrymmer området många potentiellt lättantändliga konflikter. Detta har tidigare illustrerats vid de incidenter som ägt rum mellan Kina och Vietnam, och vid Kinas besättande av de rev som benäms Mischief Reef. Parterna har dock framhållit sin vilja att lösa sina konflikter i området på fredlig väg. Under år 2000 har ASEAN-länderna och Kina inlett arbetet på en s.k. uppförandekod, som, om parterna lyckas, kan aktivt bidra i konflikt dämpande riktning.

### *Filippinerna*

Ett av de största hindren för ekonomisk och social utveckling i Filippinerna är situationen på Mindanao, traditionell boplats för Filippinernas muslimska minoritetsbefolkning och en av landets mest fattiga och underutvecklade delar. Ett fredsavtal undertecknades 1996 mellan regeringen och den ledande muslimska separatist rörelsen Moro National Liberation Front (MNLF). Trots fredsavtalet har fredliga förhållanden inte kunnat etableras på stora delar av ön. Under 2000 förekom strider mellan regeringstrupper och en utbrytargrupp ur MNLF som kräver upprättande av en självständig islamisk stat på Mindanao. Väpnat våld i förening med utbredd laglöshet och kriminalitet har försvärat möjligheterna till ekonomisk och social utveckling av regionen och lett till stora lidanden för civilbefolkningen. I september 2000 inledde dåvarande presidenten Estrada flygbombningar av gerillabaser. Sedan Estrada tvingats avgå i början av 2001, har den nya presidenten Arroyo avbrutit de militära operationerna för att möjliggöra ett återupptagande av fredssamtalen. Att få till stånd en lösning på konflikten i Mindanao blir en av de viktigaste frågorna för den nya regeringen.

### *Sri Lanka*

LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) har kämpat för en oberoende tamilsk stat i nord-östra delen av ön Sri-Lanka sedan mitten av 1970-talet. Antalet döda i konflikten uppgår till ca 53 000.

### *Burma (Myanmar)*

I Burma styr en militärdiktatur sedan början av 1960-talet. Omfattande militära konflikter har pågått och pågår mellan militärjuntan och olika etniska minoriteter. Till detta kommer konflikter kring kontrollen av den omfattande narkotikaproduktionen och – exporten. Stora grupper av flyktingar har tvingats ta sin tillflykt till Thailand. Såväl narkotikahandeln som flyktingsituationen bidrar till motsättningarna mellan Thailand och Burma. Alltsedan valen 1990 har det demokratiska oppositionspartiet NLD och dess ledare Aung San Suu Kyi förtryckts av militärjuntan. Många inom demokratirörelsen är fängslade eller har drivits på flykt. Alla rapporter som behandlar läget i Burma vittnar om grova MR-kränkningar. De etniska minoriteterna är särskilt utsatta. Det finns ca en miljon internflyktingar i Burma. Sverige samordnar sedan tio år tillbaka FN:s generalförsamlings resolution om Burma. FN:s generalsekreterares särskilda sändebud, malaysiern Ismail Razali, rapporterade i början av detta år att samtal hade inletts mellan Aung San Suu Kyu och militärjuntan SPDC. Detta bekräftades av den EU-trojka som under svensk ledning besökte Burma 29-31 januari. Samtalen är för närvarande i ett inledande skede och det är ännu för tidigt att bedöma huruvida de kommer att leda till konkreta steg mot nationell försoning, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

## 7.2.5 Latinamerika och Karibien

### *Colombia*

Den över fyrtio år gamla interna konflikten i Colombia fortsätter. Den späds på av den omfattande produktionen och handeln av narkotika i landet som utgör en viktig finansieringskälla för kon-

fliktparterna. President Pastrana har sedan tillträdet i augusti 1998 satt sökandet av fred högst på den politiska dagordningen. EU har givit sitt politiska och finansiella stöd till fredsprocessen. Fredsförhandlingar har inletts mellan regeringen och den största gerillaorganisationen, FARC. En demilitariserad zon i södra Colombia har skapats för att möjliggöra fredsförhandlingar. En dialog har även inletts med gerillaorganisationen ELN men har hittills ej lett till några framsteg. Regeringen har inte uppvisat några konkreta aktioner mot paramilitären, trots kraftigt internationellt fördömande av dess aktiviteter.

Fredsförhandlingarna har inte inneburit någon begränsning av intensiteten i den inre väpnade konflikten. Konfliktparterna fortsätter att begä omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Civilbefolkningen i konfliktområdena, som omfattar nära 40 procent av landets yta, drabbas mycket hårt av konflikten. Enligt Internationella Röda Korset finns över 1,3 miljoner internflyktingar i landet.

Colombia har tillsammans med USA presenterat Plan Colombia. Planen innehåller en stark betoning på narkotikabekämpning, inklusive amerikanskt militärt bistånd. EU har kritiserat Plan Colombia främst på grund av dess militära komponenter och avsaknaden av förankring i civila samhället men även av miljöhänsyn vid flygbesprutningar. Konflikten i Colombia har en klar potential att regionaliseras med flyktingströmmar till Ecuador, Peru, Venezuela, Brasilien och Panama, särskilt när Plan Colombia sätts i verket.

### *Peru*

Den snart tjugo år gamla konflikten mellan regeringen i Peru och gerillan med över 30 000 döda har nu minskat i intensitet. Fortfarande dör ett par hundra människor per år p.g.a. konflikten. I början av 1990-talet bestod gerillan av ca 10 000 personer. Idag är motsvarande siffra cirka 1 000 personer. Den stora fråga i Peru idag är vilka utsikterna är för en mer normal och harmonisk politisk och ekonomisk utveckling. Efter en uppslitande process med avslöjanden om korruption har förre presidenten Fujimori och säkerhetspolitiskerådgivaren Montesinos lämnat landet och nya president- och parlamentsval kommer att hållas i april 2001.

### *Guatemala*

Sedan fredsprocesserna genomförts i Nicaragua och El Salvador, var Guatemala den kvarstående konflikthärden i Centralamerika. I december 1996 kunde ett fredsavtal undertecknas mellan regeringen och gerillan efter 42 år av inbördes konflikter. FN-missionen MINUGUA:s uppgift utvidgades från att tidigare enbart ha innehållit mänskliga rättigheter även att gälla övriga områden i fredsavtalet. Sedan början av år 2000 har Alfonso Portillo, som valdes som president för FRG, den tidigare kuppgeneralen Rios Montts parti, övertagit regeringsansvaret. MINUGUA har nyligen fått sitt mandat förlängt i ytterligare tre år fast med en successiv nertrappning inbyggd. Det finns idag många frågetecken vad gäller den fortsatta fredsprocessen.

Organisationen för de amerikanska staterna, OAS, visar exempel på att kunna spela en allt större roll i att förebygga och lösa konflikter i Latinamerika och Karibien. Detta har visat sig i Haiti vad gäller konflikthantering och senast i Peru vad gäller valfrågor. OAS har även med framgång medlat i flera gränskonflikter, t.ex. mellan Peru och Ecuador samt Nicaragua och Honduras.

### *Karibien*

Länderna i Karibien har under de senaste åren fortsatt strävandena efter ökad integration i regionen, vilket bekräftar avsaknaden av risk för väpnade konflikter mellan staterna i regionen. Smuggling av narkotika genom Karibien har lett till ökad kriminalitet och våldsanvändning som kan undergräva tilltron till rättsväsendet. I Haiti inger svårigheterna för hållbar demokratisk och ekonomisk utveckling oro om ökat våld samt ökat antal flyktingar.

### *Kuba*

I Kuba ger avsaknaden av en övergångsprocess till pluralistisk demokrati och respekt för mänskliga rättigheter fortsatt upphov till starka spänningar, vilka skulle kunna riskera att leda till våldsyttningar i ett framtida skede. Kuba blir alltmer isolerat från omvärlden.

### 7.3 Framtida konflikters karaktär

Historiskt har krigföring i första hand varit militär väpnad strid, i huvudsak bestående av olika former av vapeninsatser riktade mot en motståndares militära förband. Efterhand har flera former av krigföring börjat tillämpas. Såväl ekonomisk som psykologisk krigföring har under lång tid varit verksamma medel för att nå framgång. Den väpnade striden mellan militära styrkor har ändå varit det huvudsakliga medlet i olika konflikter. Successivt har det dock skett en förskjutning från en bekämpning av militära förband, som ofta är svåra att upptäcka och slå ut, mot att verksamheter och infrastruktur som används för att stödja försvaret istället angrips. Angreppen sker utan att särskilja civila delar från de militära. Det är enbart strävan att uppnå den avgörande effekten som är grund för målvålet. Ett viktigt syfte är att förhindra att den strategiska politiska och militära ledningsförmågan förblir intakt. Det är först på senare år som teknikutvecklingen möjliggjort att vapeninsatserna kan göras med långa skjutavstånd och med hög precision. För-lustrisken för angriparen minskar därmed, samtidigt som chansen för att det utvalda målet förstörs ökar, utan stora civila förluster. En konsekvens blir att det inte längre kommer att gå att urskilja ett militärt slagfält. Istället kommer hela samhället att bli den arena där kampen förs.

En annan dimension som blivit alltmer framträdande i takt med att informationssamhället vuxit fram är informationsoperationer, vilket beskrivs i kapitel 6. Den ökade informationsmängden till enskilda medborgare ger detta större vikt. Samhällets beroende av datateknologi skapar möjligheter för en angripare att åstadkomma stora skador utan att använda konventionell krigföring. Informationsoperationer, både defensiva som offensiva, kommer därför att få en allt större betydelse ju viktigare informations- och datateknologin blir för ett samhälle.

Samtidigt som teknikutvecklingen skapat förutsättningar att i höga konfliktnivåer utnyttja precisionsvapen med långa räckvidder präglas framtiden av dynamik och osäkerhet. Det är därför svårt att förutse vare sig tid eller plats för olika konflikter eller hur de kommer att gestalta sig. Det kommer att finnas konflikter i en bred skala från stridigheter mellan stater eller allianser till konflikter som drivs av icke-statliga aktörer i form av etniska, religiösa grupper eller internationella kriminella organisationer. Framtida konflikter kommer därför inte att bli enkla att klassificera, eftersom olika sorters våldsutnyttjande kan vävas in i varandra. På

samma sätt som konflikternas art kommer att kunna vara mycket olika, kan också aktörerna vara av skilda slag. Säkerhetshotande verksamhet kan utföras av såväl stater, organisationer som grupper av individer. Miljöerna kan också variera. Militära förband måste därför kunna användas på ett mångsidigt sätt. Huvuduppgiften för försvarsmakter kommer dock även fortsättningsvis att vara krigföring i form av väpnad strid i höga konfliktnivåer, samtidigt som det finns behov av att utnyttja den militära styrkan över stora delar av konfliktskalan.

Mot bakgrund av historiska erfarenheter har ofta fred och krig behandlats som två tydligt urskiljbara förhållanden. Dagens förhållanden och kanske ännu mera i framtiden, visar på att det inte kommer att vara möjligt att göra denna klara avgränsning. Istället riskerar vi att hamna i en situation där händelserna utvecklas i en glidande skala och där det inte längre blir möjligt att avgöra vad som gäller. I en sådan situation kommer också den gråzon som skapas mellan fred och krig att bli alltmer betydelsefull. En vidgad hot- och riskbild innehåller därför stora osäkerhetsmoment för samhället. Osäkerhet kommer bland annat att föreligga kring när ett eventuellt angrepp kommer, på vilket sätt, vem som angriper, kanske till och med om huruvida ett angrepp pågår.

Informationsteknologin som utnyttjas militärt, kommer att innehålla alltmer civil teknik. Skiljelinjen mellan civil och militär telekommunikation upphör därför successivt. Samtidigt som det ur ett kostnadsperspektiv blir billigare för den militära sektorn, innebär det också ett ökat beroende av civila samhällsfunktioner. Ledningssystemens avgörande inverkan på framtida krig medför att parterna i en väpnad konflikt kommer att försöka störa, förstöra eller på annat sätt slå ut motståndarens lednings- och underrättelsesystem samt beslutsförmåga. Detta ledningskrig kan innefatta en mängd olika åtgärder som till exempel psykologisk krigföring, vilseledning, telekrigföring, intrång i datorsystem samt fysisk bekämpning av sensorer, underrättelseplattformar, kommunikationsmedel och staber. Kopplingen mellan militära system och civila innebär att ett angrepp även kan drabba civila funktioner och infrastruktur. Det militära försvarets beroende av samma kritiska infrastrukturer som samhället i övrigt, kan innebära att sådana angrepp indirekt påverkar även den militära förmågan.

Den ökade symbiosen mellan den civila sfären och den militära kommer även att innebära ett ökat inslag av strid i urban miljö. Stadsbebyggelse med sin komplicerade infrastruktur rymmer

många svårigheter som ytterligare kompliceras av den stora ansamlingen av civila.

Vissa teknologier och system kommer sannolikt inte att förändras i samma omfattning som det ovannämnda. Dagens plattformar inom mark-, sjö- och luftstridskrafterna bedöms inte att få märkbart bättre prestanda i framtiden avseende fart, räckvidd, transportförmåga eller framkomlighet. Även om det finns teknik som kan innebära vissa prestandaökningar i ett långt tidsperspektiv, kommer de plattformar som tas fram idag i många fall användas även om tjugo år, inte minst på grund av de kostnader som är förknippade med att utveckla nya system. Utvecklingspotentialen för dessa system ligger i lednings- och informationssystemen, vilka precisionsvapen som de kan bära, vilka varnare och motmedelssystem som används, hur de kan signaturanpassas och hur det operativa/taktiska utnyttjandet förändras. Tempot i den framtida krigföringen kommer därför i första hand inte att öka avseende olika plattformars möjligheter att förflytta sig. Den stora tempokillnaden kommer att ligga i ledningsorganisationens förmåga att höja takten i sina beslutscykler. Jämsides med att de nuvarande plattformarna används kan vi också få se en utveckling av nya. Dessa kommer sannolikt vara mindre och med högre prestanda än dagens. Vissa av dem kommer att vara obemannade.

Den framtida utvecklingen leder sannolikt till att eldkraften får ett visst övertag mot rörelse. Möjligheterna att geografiskt ansamla förbandsmassor för strategiska överfall eller för operativa kraftsamlingar försvaras på grund av upptäckts- och bekämpningsrisken. Mycket av operationer, taktik och stridsteknik kommer sannolikt därmed att fokuseras kring hur parterna bäst sprider, skyddar/döljer förband, vapensystem med mera. Begreppet kraftsamling får därför en annan innebörd. Kraftsamling av verkan (eld) kan komma att ske till viktiga mål vid önskat tillfälle med bekämpningssystem som sinsemellan samverkar via ett utbyggt nätverk. Var vapenbärare eller avskjutande enhet/-er befinner sig geografiskt, eller vilken förbandstyp som den tillhör, är i sig mindre intressant. Mark-, sjö- och luftstrid kommer då bara skenbart vara skilt från varandra. Den som bäst behärskar interaktionen mellan dessa olika stridsformer kommer att ha ett försprång.

I många fall brukar ett konfliktförlopp beskrivas enligt ett teoretiskt flödesschema som börjar med en liten motsättning som sedan eskalerar till krig för att slutligen övergå i fred och en återuppbyggnadsfas. Erfarenheterna visar dock att en verklig konflikt böljar fram och tillbaka mellan olika hotnivåer vilka kräver skiftande

former av insatsförmåga. Konflikter som startar som en "humanitär operation" kan plötsligt övergå i en väpnad strid där även kvalificerade vapensystem kan komma till användning. På detta sätt blandas allt från våldsutövning till humanitärt stöd med varandra. Militära förband kommer därför att uppträda tillsammans med civila hjälporganisationer och i vissa fall kan militära insatser vara en förutsättning för genomförandet av den humanitära hjälpen. Vid sidan om den rent militära förmågan måste därför de militära förbanden ha förmåga att samarbeta med civila hjälporganisationer.

Med ett deltagande i internationell krishantering finns en ökad risk för att Sverige blir utsatt för påtryckningar och hot. Olika aktörer kan ha intresse av att en fredoperation misslyckas. Skilda insatser kan riktas mot de svenska förbanden i konfliktområdet, men också direkt mot det svenska samhället.

Även om en konflikt kan växla mellan olika grader av intensitet, finns det mycket erfarenhet som pekar på att det är av stor vikt att internationella insatser görs i tidigt stadium och att det tar lång tid att nå resultat. Detta förhållande avspeglas också i de överenskommelser som gjorts inom ramen för EU:s krishanteringsförmåga. En tidig insats kräver en väl utvecklad underrättelsetjänst, förband i beredskap och transportresurser. En lång konflikt erfordrar en välutvecklad logistikorganisation och en fungerande personalförsörjning som kan fungera både med korta insatstider och över lång tid.

Idén om att krigföring bygger på behovet att skapa någon form av asymmetri är inte ny. Genom att undvika en motståndares starka sidor och istället skapa egen styrkeöverlägsenhet ökar chanserna för framgång. Insikten av asymmetris betydelse på slagfältet är därför inte något oprövat utan har varit vägledande för krigföring under alla tider. Under senare år har begreppet asymmetri kommit att användas i olika sammanhang. Begreppet asymmetrisk krigföring har i USA utnyttjats för att beskriva bland annat terrormetoder mot det amerikanska samhället. Syftet har varit att särskilt uppmärksamma denna form av angrepp. Genom att sätta en etikett på en metod och kalla detta för asymmetriskt hot, skapas dock viss begreppsförvirring. Asymmetri är ett tillstånd som uppnås när två förhållanden som är olika varandra möts. Det är olikheten som är asymmetrin, inte metoderna i sig. Det är först i mötet mellan angreppsmetoderna och försvarsansträngningarna som det går att avgöra om det uppstått en asymmetri. Det är däremot möjligt att förutse var asymmetri kan uppstå beroende på var styrkan och



svagheterna finns i olika statsbildningar. I västvärlden är det militära försvaret uppbyggt kring tanken om att värja territoriet mot ett angrepp från en annan stat, medan skyddsåtgärderna för andra typer av hot är mindre utvecklade. Detta ger förutsättningar för en presumtiv angripare att åstadkomma asymmetri vid ett angrepp.

Det civila samhällets allt större betydelse även för den militära förmågan ökar också risken för att en angripare med stora militära resurser kan välja att i första hand rikta in sina angrepp mot civil infrastruktur. I syfte att slå ut den nationella ledningsförmågan kan bekämpning komma att ske av elförsörjning, telekommunikationer och annan infrastruktur med insats av långräckviddiga vapen som till exempel kryssningsmissiler. Även denna typ av anfall får ur ett militärt perspektiv en asymmetrisk prägel.

Samtidigt som det ömsesidiga beroendet mellan stater ökar i samband med en alltmer globaliserad värld kommer förekomsten av olika stater eller andra grupper av intressen som inte accepterar internationella beslut eller vägval att kvarstå. Grunden för dessas övertygelse kan vara religiös eller etnisk, i vissa fall även en kombination av dessa, men kan även innefatta sakfrågor av mer politisk karaktär. I de flesta fall kommer deras militära resurser att vara svagare än deras motståndare. Som den militärt svagare parten kan möjligheten att skapa asymmetri vara ett sätt för att åstadkomma jämvikt i ett styrkeförhållande. Istället för att söka strid på det militära slagfältet kan de försöka blanda in den civila sfären i konflikten genom att utnyttja olika alternativa metoder till militärt våld. Den tekniska utvecklingen och förändringar i samhället ger ökade möjligheter att åstadkomma skador som allvarligt kan påverka olika samhällsfunktioner. Agerandet har i tidigare insatser i många fall präglats av kompromisslöshet och utan hänsyn till att oskyldiga drabbas. De alternativa metoder som används kan vara baserade på värderingar som är främmande för ett demokratiskt samhälle. De kan utgöras av rena terrorhandlingar i form av till exempel bombdåd utförda av individer som är beredda att offra sina liv för ett martyrskap och där även olika former av massförstörelsevapen (N-, B- och C-vapen) används. Det kan också vara sofistikerade intrång i datasystem för att slå ut ledningssystem eller störa exempelvis finansiella transaktioner. Den situation som då uppstår innebär att det kan bli svårt att klarlägga ansvaret för insatser mot denna typ av verksamhet, som i många fall liknar kriminell verksamhet.

Omvandlingen av försvarsmakter från massarméer där många soldater utför likartade uppgifter kommer att fortsätta. Istället or-

ganiseras mindre enheter, sammansatta av olika specialister. Varje enhet kommer på grund av sin personalsvaga struktur och specialistuppdelning att vara känslig för förluster. Till del kan denna svaghet uppvägas av möjligheten att få stöd via andra delar i nätverket. Förbanden kommer att ha en utvecklad förmåga att interagera med olika organisationer, både nationellt och internationellt. Inte minst kommer kraven på ett mycket nära samarbete med civila aktörer bli ännu mera påtagligt. Behovet av att fatta snabba beslut och att ha en kapacitet för samverkan mellan olika ledningsnivåer kommer också vara betydelsefullt.

För människan i den framtida insatsmiljön kommer denna utveckling att innebära ökade krav flexibilitet, specialistkunskaper och en generell kunskap om både civila och andra militära organisationer eller aktörer. Genom att ledningssystemen medger att olika enheter på olika platser och skilda nivåer kan påverka varandra även i detaljer, ökar kraven på förståelse för konsekvenserna att fatta vissa beslut. Förenklat kan situationen beskrivas som att det samtidigt krävs fördjupade detaljkunskaper om att kunna hantera olika komplicerade system, parallellt som anspråken på en insikt om helheter ökar.

I vissa avseenden kommer de fysiska kraven att minska, medan behovet av teknisk kompetens tilltar. Samtidigt kommer spännvidden av konflikter skapa situationer som i både fysisk och psykisk bemärkelse inte skiljer sig från dagens stridssituationer. Detta förhållande och kraven på en respektfull hantering av människoliv, inom ramen för de etiska värderingar som är tongivande inom demokratiska stater, kommer inte att minska anspråken på en fungerande hälso- och sjukvårdsfunktion. I alla former av insatser kommer det att vara av stor betydelse för att bibehålla förtroendet att en kvalificerad sjukvård snabbt kan ges. Vapenutvecklingen, avseende såväl traditionella vapen som IT-vapen, innebär att det blir svårare att skydda samhällets infrastruktur mot angrepp.

Civilbefolkningen kan i ökande grad drabbas av indirekta effekter om sådan infrastruktur som det militära försvaret blir allt mer beroende av utsätts för angrepp. Konsekvenserna riskerar att bli påtagliga i form av störningar i de flesta samhällsfunktioner. Därmed uppstår ett stort behov av såväl direkt skydd av infrastrukturen som möjligheter att styra och prioritera kvarvarande resurser och kapacitet, så att de på bästa sätt kan nyttjas för samhällsviktiga ändamål.

Även i andra avseenden torde eventuella framtida krig i stor utsträckning äga rum "i samhället", ofta i stadsmiljö, d.v.s. i en miljö

där det är svårt att utkämpa strid utan att civilbefolkningen drabbas. Det är viktigt att Försvarsmaktens agerande i dessa situationer förbereds, inte minst när det gäller s.k. strid i ort. Även våldsangrepp från icke-statliga aktörer i denna miljö kan leda till stora konsekvenser i form av döda, skadade och förstörd egendom.

Historiska erfarenheter pekar i huvudsak på att det är svårt för en angripare att nå avgörande politiska eftergifter genom terrorbombningar eller andra åtgärder riktade mot befolkningen – i många fall riskerar man att i stället stärka motståndsviljan. Det kan dock inte uteslutas att beslutsfattare påverkas av hot om våld riktat mot civilbefolkningen, särskilt om det gäller N-, B- eller C-stridsmedel. De senaste årens konflikter, med inslag av inbördeskrig, uppvisar exempel på att civilbefolkningen blivit både mål och medel i konflikterna.

Befolkningens uppfattning om realismen i olika former av hot kan bli avgörande för hur den klarar att hantera dem. Osäkerheter om vad som inträffat eller oförmåga att på ett trovärdigt sätt förmedla information om inträffade händelser kan inverka menligt på befolkningens förtroende och bidra till att förvärpa effekterna av händelseutvecklingen.

## 7.4 Legala aspekter

### *Väpnat angrepp*

Begreppet väpnat angrepp spelar en viktig roll för vårt försvar genom att det har en särskild konstitutionell betydelse. Det förekommer i grundlagen i den bestämmelse som reglerar regeringens möjligheter att sätta in försvarsmakten i strid. I 10 kap. 9 § regeringsformen sägs att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Enligt paragrafen får svensk väpnad styrka sättas in i strid i andra fall endast under tre angivna förutsättningar som alla kräver riksdagens medverkan på olika sätt: genom beslut i särskilt fall, genom lag eller genom godkännande av internationell överenskommelse eller förpliktelse.

I förarbetena görs några viktiga uttalanden. Där sägs att det måste vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas

omfattning därefter. Vidare erinras om att nationernas rätt till självförsvar enligt art 51 i FN-stadgan inträder i händelse av väpnat angrepp ("if an armed attack occurs"). Det sägs vidare att det i princip är riktigt att den svenska grundlagen anknyter till denna terminologi och gör regeringens rätt att disponera försvarskrafterna beroende av väpnat angrepp mot riket. Enligt förarbetena utesluter denna formulering preventivkrig; ett väpnat angrepp skall alltså konstateras. Regeringen måste enligt förarbetena vara behörig att bedöma när den fientliga aktiviteten nått en sådan intensitet eller aktualitet att ett väpnat angrepp är för handen.

I förarbetena dras slutsatsen att regeringen alltså är behörig att sätta in svenska väpnade styrkor vid angrepp mot riket och detta oberoende av om angriparen betraktar angreppet som ett krig. Det måste enligt förarbetena främst vara regeringens sak att i ett sådant läge avgöra om angreppet statsrättsligt sett innebär att krig råder. Om regeringen gör ett sådant konstaterande, medför det en rad omfattande rättsverkningar. Åtskilliga fullmaktsbestämmelser blir t.ex. tillämpliga.

I grundlagsparagrafen sägs inte uttryckligen att ett angrepp måste härröra från en stat för att räknas som ett väpnat angrepp. Bara på ett ställe i förarbetstexten refereras till angrepp från stater, nämligen där det sägs att stater ofta har inlett väpnade angrepp på främmande territorium utan att själva betrakta angreppet som ett krig. I övrigt nämns inte stater i sammanhanget. Utgångspunkten i grundlagsarbetet torde dock ha varit väpnade angrepp från stater. Det kan tilläggas att rubriken till 10 kap. regeringsformen är "Förhållandet till andra stater".

Den starka knytningen till art. 51 i FN-stadgan gör att den praxis som utbildas kring den får betydelse för innebörden av grundlagsbestämmelsen.

### *Kan informationskrigföring vara väpnat angrepp?*

I det följande görs ett försök att anlägga folkrättsliga aspekter på informationskrigföring genom angrepp på motståndarens informationssystem. Framställningen gör inte anspråk på att ge en heltäckande eller alltigenom korrekt bild av rättsläget utan är till för att belysa några frågeställningar.

Det finns tre aspekter på informationskrigföring som är av intresse i sammanhanget

Den första gäller den abstrakta skada som angreppen direkt ger upphov till. Den skiljer sig från den fysiska skada som bomber, granater och andra traditionella krigsmetoder anställer. Fysisk skada som orsakas av bomber och granater är lätt att se och förstå och motsvarar vad folk i allmänhet förknippar med krigets konsekvenser.

För det andra innebär möjligheten att skicka signaler genom internationella nätverk eller genom atmosfären som radiovågor något av en utmaning mot den nationella suveräniteten. Den har ju varit en grundläggande princip i folkrätten sedan westfaliska freden 1648 och innebär att varje stat har exklusiv bestämmanderätt när det gäller händelser på det egna territoriet. Suveränitetsbegreppet passar illa i vår internetvärld, där signaler åker kors och tvärs i nätverken som elektromagnetiska vågor kvickt och utan att någon kan hindra dem och där enskilda och grupper har möjlighet att påverka system över hela världen.

För det tredje kan fleranvändningen av många informationssystem och infrastrukturer göra det svårt att skilja mellan civila (i allmänhet förbjudna) och militära (för det mesta tillåtna) mål.

Folkrätten förbjuder inte informationskrigföring. Därmed skulle man kunna säga att informationskrigföring är tillåtet. Man bör dock med utgångspunkt från allmänna folkrättsliga principer kunna föra ett resonemang om begränsningar och möjligheter när det gäller denna företeelse.

Om man anlägger detta betraktelsesätt på frågan så kan man till en början ställa sig frågan hur folkrätten ser på attacker på informationssystem. Vad frågan närmast gäller är om en attack på en nations informationssystem kan betraktas som ett väpnat angrepp som ger den angripna staten rätt att använda våld som självförsvar i enlighet med art. 51 i FN-stadgan.

När det gäller själva angreppsmedlet kan elektroniska signaler som människan inte kan uppfatta med sina sinnen svårligen liknas vid bomber, kulor eller soldater. Ser man däremot till effekterna blir saken annorlunda. Det är visserligen i allmänhet svårt att jämföra ett otillåtet intrång i ett vanligt informationssystem med ett väpnat angrepp. Men bedömningen blir annorlunda om det rör sig om ett samordnat angrepp som slår ut ett lands flygtrafikledning, betalningssystem eller offentliga verksamheter eller kanske rentav orsakar dammbrott med stor ödeläggelse nedströms floderna med många döda och skadade. I ett sådant läge skulle man i allmänhet acceptera att den angripna staten uppfattade sig vara utsatt av något som kunde jämföras med väpnat angrepp. Detta leder till slutsat-

sen att konsekvenserna är viktigare än metoden när man skall bedöma detta problem. Man får dock inte bortse från att skador enbart kan vara av den karaktären att de mer liknar dem som uppkommer vid ekonomiska sanktioner. Ekonomiska sanktioner är folkrättsligt tillåtna och kan inte betraktas som angrepp i den mening som är aktuell här.

Om ett angrepp på en stats informationssystem skulle betraktas som väpnat angrepp borde det leda till att den angripna staten har rätt till självförsvar. Detta skulle antingen kunna ske genom en motattack med samma medel eller genom konventionella militära metoder, i båda fallen i syfte att slå ut de resurser hos motståndaren som ligger bakom attackerna. Det kan naturligtvis vara svårt att vara säker på var dessa resurser finns. Det kan också vara så att ett angrepp på resurserna inte skulle vara effektivt eller att det orsakar en oproportionell sidoeffekt. Lyckas man inte slå tillbaka mot upphovet till angreppet, skulle det kunna vara tillåtet att slå till mot andra mål så länge detta görs i syfte att få fienden att upphöra med attackerna eller minska hans möjligheter att utföra dem.

Den som angriper en stats informationssystem bör räkna med olika motåtgärder. Angreppet kan hos angriparen leda till slutsatsen att det rör sig om en pågående verksamhet som kan leda till allvarlig skada och att tvångsåtgärder behövs för att få angriparen att sluta med sina aktiviteter. På samma sätt kan man hävda en rätt till självförsvar mot ett enda angrepp som leder till betydande skada på ett system som är viktigt för den nationella säkerheten eller betydelsefullt för landets infrastruktur.

I ett sådant läge borde det vara möjligt för den angripna staten att på elektronisk väg slå tillbaka mot den utrustning som angriparen använder. Det kan fungera som ett varningsskott. En sådan aktivitet behöver för övrigt inte komma till allmän kännedom, om de inblandade inte väljer att redovisa saken offentligt. Om de avstår från det, kan varningsskottet fungera som en dämpare av en potentiell konflikt. Det har vidare den fördelen att man slipper problemet med att behöva försäkra sig om att motåtgärden skall vara proportionellt välavägd. Skulle man ge sig på utrustningen med en kryssningsmissil skulle saken självfallet ställa sig annorlunda.

Om det nu skulle visa sig att man inte kan slå tillbaka mot den utrustning som används kan andra, militära mål bli legitima. För att vinna sitt syfte bör försvararen kunna visa på sambandet mellan det ursprungliga anfallet och det svar som det medförde. Därför blir nog, efter utrustningen ifråga, det lämpligaste målet angriparens

kommunikationssystem eller hans militära ledningssystem. Verkingarna av en fullskalig attack skulle nog enligt en del stater kanske rent av kunna rättfärdiga ett storskaligt militär svar. I rysk debatt har det hävdats att Ryssland förbehåller sig rätten att svara på informationskrigsattacker med kärnvapen.

Hela detta resonemang utgår från att det är möjligt att identifiera angriparen och hans avsikter. I själva verket är detta sällan möjligt i varje fall inte till en början.

Även om man lyckas identifiera den utrustning varifrån attacken utförs är det inte säkert att problemet därmed är löst. Utrustningen kan ha använts av en obehörig person eller av en behörig person i ett olovligt syfte. Till detta kommer att det ofta kan vara svårt att avgöra angriparens avsikter.

Problembeskrivningen och de överväganden som redovisats leder till slutsatsen att aktiva försvarsåtgärder måste hanteras med utomordentlig försiktighet, och att de folkrättsliga och rättsliga förutsättningarna måste utvecklas och behandlas kontinuerligt.

I tidigare rapporter har Försvarsberedningen konstaterat att det vidgade säkerhetsbegreppet gör det nödvändigt att klarare precisera i vilken utsträckning det är möjligt att använda totalförsvarsresurserna mot sådana hot som inte är väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse. Den vidgade säkerhetssynen och säkerhetspolitiken täcker ett helt spektrum av hot i både krig och fred. Försvarsberedningen har tidigare angett följande exempel på hotsituationer som ligger inom ett vidare spektrum:

- Väpnat angrepp, med annat syfte än ockupation och av begränsad omfattning, som kan sättas in med kort förvarning. Det skulle t.ex. kunna röra sig om fjärrstridskrafter (flyg, kryssningsmissiler, ballistiska robotar) som kan utgå direkt från sin fredsgruppering.
- Angrepp av förtäckt typ, d.v.s. angriparen, som kan vara såväl en stat som en organisation, är svår att identifiera, och där nya typer av påverkansmedel såsom angrepp mot informationssystem utnyttjas.
- Aktörer, som inte är stater, som utnyttjar avancerade vapen inkluderande icke-konventionella vapen.
- Svåra påfrestningar på samhället, där tidsförhållandena är knappa och totalförsvarsresurser behöver utnyttjas.

Försvarsberedningen anser det nödvändigt att Sverige utvecklar sin förmåga att möta ovan skisserade hotsituationer.





## 8 Europeisk krishantering

### 8.1 Utvecklingen av internationell och europeisk krishantering

Globaliseringen och internationaliseringen medför att säkerheten i ökad utsträckning är odelbar och därför måste sökas i samarbete mellan länder och organisationer. Som en del av Europa måste Sveriges säkerhet tryggas genom ett brett europeiskt samarbete som bygger på ett gemensamt ansvarstagande. Fred, stabilitet och en solid samhällsutveckling utgör de främsta garantierna för vår säkerhet.

De nya typer av hot som Europa i allt högre grad möter tar inte hänsyn till nationsgränser utan kräver gemensamma ansträngningar för att kunna hanteras. Det ökade ömsesidiga beroendet är grundläggande för fred och stabilitet länderna emellan, men bidrar också till en ny gemensam sårbarhet.

Med europeisk krishantering avses sådan krishantering som direkt berör freden och säkerheten i Europa eller andra gemensamma väsentliga värden, utan att för den skull enbart vara geografiskt begränsad till den europeiska kontinenten. Europeisk krishanteringsförmåga bör ses i ett bredare perspektiv än EU:s krishanteringsförmåga och innefatta samtliga Europas säkerhetsorganisationer.

De utmaningar som Europa har att hantera täcker en skala från svåra påfrestningar på samhället i fred till kris, konflikt och fullt utvecklat krig. Uppgifterna inkluderar förebyggande, som att t.ex. förhindra spridning av lätta vapen, stödja uppbyggnaden av demokrati, institutioner och rättsväsende, samt militär närvaro för att förhindra att våld bryter ut. Det rör sig om humanitärt stöd och räddningstjänst vid olika former av naturkatastrofer eller olyckor, flyktingströmmar eller tvångsförflyttning av grupper, liksom skydd av kritisk infrastruktur, NBC-skydd, att kunna möta gränsöverskridande IT-hot och hot mot energi- och annan försörjning.

Därtill skall läggas olika former av fredsfrämjande insatser, från fredsbevarande, med parternas godkännande, till varierande grad av fredsframtvängande inslag. Detta ställer stora krav på såväl civila som militära instrument som kan kombineras på ett flexibelt sätt utifrån vad uppgifterna kräver.

Att aktivt förebygga konflikter är avgörande för att kunna undvika de enorma kostnaderna i människoliv och materiell förstörelse som krig och katastrofer medför. Ju senare det internationella samfundet finns på plats, desto högre blir kostnaden. Det är därför av stor betydelse att det konfliktförebyggande arbetet fortsätter att utvecklas. Samtidigt kommer behovet av att gemensamt kunna hantera konflikter, kriser och katastrofer att vara fortsatt stort även i framtiden. Bristande politisk vilja och samordning försvårar ofta möjligheten att hantera potentiella konflikter i ett tillräckligt tidigt skede för att förhindra en våldsspiral. Därtill finns fortfarande en stor brist på såväl militär som civil krishanteringsförmåga i Europa men främst globalt.

Internationell krishantering har genomgått en betydande utveckling sedan det kalla krigets slut, både beträffande antalet insatser samt svårighetsgraden i de uppgifter som det internationella samfundet åtar sig att genomföra. 1990-talet inleddes med framgångsrika insatser i Kuwait, Namibia och Kambodja, men relativt snabbt därefter kom bakslag i bl.a. Somalia och Rwanda. Det blev uppenbart att hindren för det internationella samfundet att ingripa i allvarliga inomstatliga konflikter till stor del utgörs av bristen på politisk vilja och förmåga. Bosnienkonflikten blev något av en brytpunkt för FN och ett startskott för Nato på det fredsfrämjande området.

Erfarenheterna från de sistnämnda operationerna visade på svårigheten för FN att på egen hand genomföra omfattande och utdragna insatser av fredsframtvängande karaktär. Andra viktiga lärdomar rörde behovet av rätt och tillräckliga civila och militära resurser, att kunna samverka civilt och militärt, ett tydligt och flexibelt mandat för uppgiften - som kan komma att förändras med tiden - samt förmåga att snabbt komma på plats.

På den civila sidan har den senaste tidens insatser i Kosovo och Östtimor särskilt pekat på de stora behoven av poliser, samt att snabbt kunna få till stånd en fungerande civil administration och rättsväsende.

Ökad uppmärksamhet har på senare tid riktats mot kvinnors roll i konfliktförebyggande, krishantering och återuppbyggnaden efter konflikter. I samtliga dessa skeenden har påtalats att kvinnors

kompetenser och erfarenheter bättre bör tas tillvara för att skapa effektivare insatser och hållbarare lösningar. Detta skulle t.ex. kunna innefatta att i mandaten för en fredsfrämjande insats aktivt uppmärksamma och involvera kvinnor, både vad gäller den personal som sänds ut och kontakter med den lokalbefolkning som insatserna inriktas på, samt att uppmuntra kvinnligt deltagande när fredsavtal skall förhandlas fram. I en resolution som FN:s säkerhetsråd antog i oktober 2000 uppmanas medlemsstaterna att stärka kvinnorepresentationen på alla beslutsnivåer i nationella, regionala och internationella institutioner och arrangemang för krishantering.

Brister av ovan nämnda slag tenderar att urholka insatsens trovärdighet, inte minst i parternas ögon, vilket i sin tur undergräver möjligheten till framgångsrik krishantering. Den bristande trovärdigheten kan komma att förknippas med ansvarig organisation, vilket påverkar den framtida krishanteringsförmågan negativt.

## 8.2 Utvecklingen av säkerhetsorganisationerna

FN:s insatser för fred och säkerhet fortsätter att vara centrala i ett globalt perspektiv. Efterhand har dock en delvis ny arbetsfördelning utvecklats som innebär att FN i ökad utsträckning auktoriserar regionala säkerhetsorganisationer att genomföra internationella insatser, vilket är i enlighet med FN-stadgan.

EU:s åtagande vid Europeiska rådet i Köln 1999 och därefter i Helsingfors att utveckla den civila och militära krishanteringsförmågan inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESDP) är ett starkt utslag av politisk vilja och beslutsamhet till ett ökat europeiskt ansvarstagande och bördefördelning. Bakom denna utveckling ligger inte minst erfarenheterna från Bosnien, Albanien och Kosovo. Amsterdamfördraget fastställer att de s.k. Petersbergsuppgifterna, dvs. humanitära insatser och räddningsinsatser, samt hela spektrumet av fredsfrämjande insatser, skall vara ett huvudelement i EU:s säkerhetspolitiska samarbete.

EU är av grundläggande betydelse för att varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa. Genom att tillföra militära och civila instrument till de politiska och ekonomiska får EU en unik bredd i sina möjligheter att förebygga och hantera kriser och konflikter. Uppbyggnaden av EU:s krishanteringsförmåga sker i ett snabbt tempo och med ett starkt stöd av de medlemsländer som deltar i ESDP. Samtidigt bör förväntningarna på EU att agera i kriser och

konflikter anpassas till den gradvisa utveckling av strukturer och förmågor som nu sker.

Sedan det kalla krigets slut har Nato, OSSE, Europarådet och VEU på olika sätt utvecklat instrument för att hantera internationella kriser och konflikter. Genom sitt samarbete med partnerländer inom ramen för PFF och EAPR, samt insatserna på Balkan, har Nato förblivit en livskraftig organisation och kommit att bli den centrala aktören för större militära krishanteringsoperationer på den europeiska kontinenten. PFF och EAPR har, förutom att verka förtroendefrämjande, blivit den grund på vilken den europeiska samverkansförmågan i fredsfrämjande insatser utvecklas. Denna grund är gemensam för militärt allierade och alliansfria länder. Samarbetet utgör därför en viktig byggsten i den fortsatta utvecklingen av europeisk krishanteringsförmåga. Samverkan med Nato är också av stor betydelse för EU:s militära krishanteringsförmåga, främst vad gäller planeringen inför och genomförandet av större militära fredsfrämjande insatser.

FN är också direkt ansvarigt för genomförandet av vissa civila insatser på Balkan och är därmed ytterligare en aktör på plats i europeisk krishantering.

OSSE:s styrka har efter hand utkristalliserats till att ligga främst i förebyggande av och återuppbyggnad efter konflikter, men förmågan att kunna genomföra en militär fredsbevarande insats kvarstår som en möjlighet.

Det är ett svenskt mål att få till stånd en effektiv och väl fungerande europeisk krishanteringsförmåga som bidrar till att främja samarbete och konfliktlösning i Europa och dess närområde. Det är eftersträvansvärt att samtliga Europas säkerhetsorganisationer deltar i detta arbete utifrån sina olika profiler och medlemskretsar. Samtidigt är det angeläget att utvecklingen av en europeisk krishanteringsförmåga inte medför en försvagning av den transatlantiska länken.

Det finns behov av stärkt samordning och samsyn mellan organisationerna för att säkerställa att krishanteringen fungerar väl på en övergripande nivå, inte minst vad gäller ett effektivt utnyttjande av knappa resurser, men också för att de olika organisationerna kan komplettera och stödja varandra.

### 8.3 Principer för europeisk krishantering

Det senaste decenniets konflikter har tydligt visat på behovet av att utveckla såväl resurserna som formerna för krishantering. Följande principer bör kunna utgöra en gemensam europeisk grund för att åtgärda de brister som finns i den nuvarande krishanteringsförmågan och därmed uppnå målet om en effektiv och väl fungerande europeisk krishanteringsförmåga:

- Krishanteringens måste ha en folkrättslig **legitimitet** i enlighet med FN-stadgans principer.

- En förutsättning för effektiv krishantering är att den präglas av en **helhetssyn** som spänner från förebyggande diplomati, till fredsfrämjande och stöd till återuppbyggnad, samt över hela spektrumet civilt-militärt. I samtliga skeden bör arbetet ske utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Den organisation som ansvarar för krishanteringens skall vara **beslutsför**. Den ska ha förmåga att snabbt fatta beslut som sätter det gemensamma intresset först, samt kunna formulera gemensamma politiska mål och strategier för en insats.

- **Öppenhet** gentemot allmänheten i deltagande länder, samt berörda icke-statliga organisationer, skall eftersträvas i krishanteringens samtliga skeenden.

- Utifrån en grundläggande respekt för den ansvariga organisationens beslutsautonomi bör krishanteringens präglas av **transparens**. Länder som inte är medlemmar i ansvarig organisation, men som ändå bidrar med krishanteringsresurser, skall tillåtas ha insyn, information och inflytande i processen.

- Det måste finnas en beredskap att med korta tidsramar kunna vara på plats i insatsområdet med erforderliga resurser. Den **snabbhet** med vilken insatsstyrkan kan finnas på plats kan bli helt avgörande för operationens utfall.

- Tillräckliga, användbara och relevanta **resurser** måste finnas tillgängliga, samt kunna samverka och avlösas vid långvariga insatser.

- Krissituationen och därmed uppgiften kan snabbt komma att förändras vilket ställer krav på **flexibilitet**, dvs. på förmåga att kunna omprioritera resurser och hantera ett hastigt ökat eller ändrat hot, samt att ha beredskap för olika typer av uppgifter och insatser på olika geografiska platser och i olika faser av konfliktförloppet.

Utnyttjandet av resurser skall präglas av **effektivitet** såväl avseende tid som kostnad i relation till resultatet. Duplicering av strukturer och resurser bör i detta perspektiv undvikas.

## 8.4 Element i europeisk krishantering

När det arrangemang för europeisk krishantering som hittills har vuxit fram betraktas utifrån ovan angivna principer uppdagas en rad möjligheter till förbättringar avseende beslutsstrukturer, samarbete och samordning mellan organisationer, finansieringsmöjligheter samt utveckling av krishanteringsförmågan.

### 8.4.1 Beslutsstrukturer

Oförmågan att i tid hantera internationella kriser och konflikter kan i första hand härledas till en brist på politisk vilja och handlingskraft kopplad till olika nationella intressen, liksom i många fall tvivlande hemmaopinioner. Massmedia spelar en viktig roll för hur allmänheten uppfattar situationen i omvärlden. Brister i beslutsstrukturerna hos berörda organisationer och stater försvårar dessutom processen att samla den politiska viljan kring ett enat ställningstagande. Möjligheten att vidta förebyggande åtgärder minskar, eftersom utvecklingen ofta hinner springa ifrån beslutsfattandet. För att kunna agera så tidigt som möjligt har t.ex. EU inrättat en särskild enhet för tidig förvarning och politisk planering.

Det är angeläget att beslutsstrukturerna är utformade med politisk kontroll över militära processer, konsensusbyggande mekanismer och goda möjligheter till civil-militär samverkan. Beslutsstrukturerna i OSSE har ofta visat sig fungera smidigt och flexibelt trots krav på enhällighet bland de 55 medlemsstaterna för beslut. Ett skäl därtill är att OSSE:s ordförande har en mycket stark politisk roll som konsensusökare i medlemskretsen. Ordföranden kan även bidra till tidig varning och preventivt agerande genom att uppmärksamma presumtiva säkerhetshot.

Organisationerna måste inte enbart kunna ta fram relevant civilt och militärt underlag utan även gemensamma politiska strategier och mål med insatserna. Dessa bör spegla en helhetssyn på den aktuella krisen och möjligheten att hantera den. Vidare måste organisationerna kunna samarbeta med länder som inte är medlem-

mar men som ändå bidrar med resurser till en insats. Därtill måste organisationerna kunna samverka med varandra.

Utarbetandet av en väl sammanhängande och beslutsmässig struktur för krishantering med både civila och militära resurser inom EU är centralt för att EU till fullo skall kunna utnyttja den bredd av instrument som organisationen kommer att förfoga över. Samordningen av civila och militära resurser måste säkerställas redan i ett tidigt skede av planeringen inför en insats. Beslutsfattandet för militär och civil krishantering i EU kompliceras dels av att instrumenten tillhör olika pelare, dels av att vissa civila resurser inte lyder direkt under staten i medlemsländerna utan återfinns på lokal och regional nivå.

När det blir aktuellt att EU eller Nato skall leda en insats kommer organisationerna att stå inför samma slags situation vad gäller deltagande av icke-medlemmar i insatsen. Det kommer sannolikt att finnas intresse för att delta och behov av resurser från länder som inte är medlemmar i den organisation som har beslutsansvar för insatsen. Genom det ansvar som medverkande länder har för sina nationella resurser, t.ex. personal på marken, har de också behov av att få information i ett tidigt skede, kunna medverka i planering och ha visst inflytande över beslutsfattandet. Samtidigt är det angeläget för både EU och Nato att organisationernas beslutsfattande inte hämmas eller förhindras av en icke-medlem. Endast en medlem har bestämmanderätt i organisationen.

Inom ramen för EAPR har utarbetats ett särskilt politiskt-militärt ramverk för Nato-ledda krishanteringsinsatser, vilket antogs vid toppmötet i Washington 1999. Ramverket reglerar PFF-ländernas involvering i politiska konsultationer och beslutsfattande, i operativ planering och i ledningsstrukturerna vid insatser där de bidrar med trupp eller andra tillgångar. Sverige var, tillsammans med Finland, drivande i utformningen av dokumentet, vars skrivningar blev en stor framgång för partnerländerna.

När ramverket sattes på prov i samband med KFOR-insatsen uppdagades dock stora brister i tillämpningen. Exempelvis fungerade inte de utlovade konsultationerna mellan Nato och truppbidragande partnerländer i frågor som rör agerandet på marken och truppens säkerhet. Nato- och partnerländerna genomförde våren 2000 en gemensam översyn av ramverket. Översynen har lett till en väsentlig förbättring i tillämpningen av ramverket, bl.a. genom införandet av veckovisa konsultationsmöten i SFOR- respektive KFOR-format på både politisk och militär nivå, samt att partnerländer nu får tillgång till operationsplaner i ett tidigare skede.

Det land som står utanför EU, men som ändå deltar i en EU-ledd insats, bör kunna få insyn och information enligt liknande mekanismer som har utarbetats inom Nato/PFF. Truppbidragande länder tillåts delta i utformningen av politiska beslut ("decision-shaping") men inte i själva beslutsfattandet ("decision-making").

#### 8.4.2 Samarbete och samordning

Samarbete mellan de olika säkerhetsorganisationerna är utvecklat i olika grad. Regelbundenhet och mångsidiga kontakter i samarbetet stärker förutsättningarna för god samordning och effektivt resursutnyttjande. De nationella resurser som ställs till förfogande i olika fora är ju i princip desamma. Samtidigt måste hänsyn tas till organisationernas olika karaktär vid utformandet av samarbetet.

Samverkan med Nato är av stor vikt för EU:s militära krishanteringsförmåga. Arrangemangen för samråd och samverkan mellan de bägge organisationerna, vilka ännu inte är slutgiltigt utformade, bygger på principerna om respektive organisations beslutsautonomi, att samverkan är begränsad till krishantering, att organisationerna samverkar på en jämlik grund och att inget medlemsland skall diskrimineras i förbindelserna mellan EU och Nato som institutioner.

Arrangemangen mellan EU och Nato bygger på en relation såväl i händelse av kris som "icke-kristid". För att säkerställa ömsesidig transparens och information om krishanteringsförebereelser, samt vid behov kunna utbyta åsikter rörande vissa ämnen av gemensamt intresse, som t.ex. situationen på Balkan, krävs en permanent relation även i icke-kristid. Dessa arrangemang bör vara flexibla och vid behov omfatta möten och samverkan mellan EU och Nato på samtliga nivåer (minister-, ambassadörs-, expert-, samt sekretariats/stabsnivå).

Det är väsentligt att säkerställa EU:s beslutsautonomi i relation till Nato. Militärt sker framtagning av strategiska optioner genom EU:s militära stab som även kan värdera Natos underlag ur ett EUperspektiv. Den civila kommittén bidrar på motsvarande sätt med att ta fram av de civila delarna i strategiska handlingsalternativ för EU:s agerande.

Det bör även finnas utrymme att utveckla informationsutbytet mellan EU och EAPR/PFF, t.ex. vad gäller övningsverksamhet men även insatser, på liknande sätt som mellan OSSE och EAPR.



EU:s krishanteringsförmåga är i det bredare perspektivet ett bidrag till FN och det globala fredsarbetet. EU:s resurser och politiska tyngd i kombination med FN:s legitimitet utgör en solid grund för internationell krishantering. Samarbetet bör därför stärkas och formaliseras med bl.a. regelbundna möten mellan FN:s generalsekreterare och EU-trojkan, och ett ökat informationsutbyte.

OSSE har samarbete med andra organisationer som en integrerad del av dagordningen, även om samarbetet mest sker på informell basis. Informationsutbyte pågår på olika nivåer och genom närvaro på möten med t.ex. Nato, FN och EAPR. I vissa insatsområden i Balkan är samarbetet mellan Nato, OSSE och FN formaliserat genom operationsplanerna. Samarbetet mellan EU och OSSE för konflikthantering och civil krishantering bör främjas på ett konkret plan genom att bl.a. utveckla en gemensam utbildningsstandard och rekryteringskriterier för utsänd personal. Här bör även samordning ske med FN. Vidare skulle EU och OSSE kunna samarbeta mer kring planering och genomförande av civila fältmissioner. Nato/PFF skulle i ökad utsträckning kunna användas för att stödja OSSE-missioner med skydd och logistik.

### 8.4.3 Finansiering

Den ökade ambitionsnivån på europeisk krishantering medför krav på rätt resurser, hög beredskap och samverkansförmåga. I huvudsak avilar kostnaderna för deltagande i internationell krishantering i olika fora de enskilda deltagarländerna. Vissa undantag finns dock. FN har en liten men omedelbart gripbar budget för att t.ex. sända ut ett team för lägesbedömningar i eller i närheten av ett tilltänkt operationsområde. Inom Nato fördelas kostnaden för utnyttjande av de fåtal gemensamma resurser som finns (huvudsakligen AWACS-plan) mellan Natos medlemsländer. Kostnaderna för OSSE:s fältinsatser finansieras över den gemensamma budgeten, medan övriga kostnader, såsom sekondering av personal, avilar de enskilda medlemsländerna.

Inom EU pågår en diskussion om finansiering av bl.a. de militära krishanteringsinsatserna. Amsterdamfördragets artikel 28 behandlar frågan om hur finansiering av operationer som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser skall ske. Bestämmelserna i artikel 28 innebär att militära operationer inte finansieras över EU:s gemensamma budget utan genom fördelning enligt nyckeltalsprinci-

pen med BNI som fördelningsnyckel, såvida inte rådet enhälligt beslutar om annat förfarande för finansieringen. De länder som avstår från deltagande i operationen är befriade från att bidra finansiellt. Således kan rådet exempelvis bestämma att varje land självt skall finansiera sitt truppbidrag, men att gemensamma kostnader belastar samtliga medlemsländer enligt fördelningsnyckeln.

Det kan konstateras att den samlade europeiska militära och civila krishanteringsförmågan måste förbättras avsevärt för att Europa skall kunna leva upp till sina åtaganden, som ställer krav på tillräckliga, användbara och relevanta resurser. Vissa EU-länder, såsom Tyskland, Luxemburg och Österrike, har deklarerat avsikter att höja sina försvarsutgifter i detta syfte. För andra länder innebär detta att avvägningar måste göras för att inom fastställda ekonomiska ramar prioritera ökad förmåga till internationella fredsfrämjande insatser.

## 8.5 Utveckling av krishanteringsförmågan

Utvecklingen av den europeiska krishanteringsförmågan rör ett helt spektrum från långsiktig krishanteringsplanering, upprättande av resurs- och förmågeregister, gemensam övnings- och utbildningsverksamhet till planering för civila och militära krishanteringsinsatser. Det internationella samarbetet ställer krav på nationella anpassningar för att kunna samverka med andra länder i enlighet med gemensamma rutiner, procedurer och standarder, s.k. interoperabilitet. I flera fall pågår liknande verksamhet inom olika samarbetsfora.

### 8.5.1 Långsiktig planering för krishanteringsförmåga

Gemensam långsiktig planering för krishanteringsförmåga är mest utvecklad i Nato, samt i PFF-sammanhang i och med den s.k. PARP-processen (Planning and Review Process). PARP regleras bilateralt mellan Nato och ett PFF-land. Inom ramen för PARP antar ett PFF-land ett antal s.k. partnerskapsmål, syftande till att öka samverkansförmågan i krishantering. Nato har en intern försvarsplaneringsprocess som syftar till att utveckla förmågor. Dessa förmågor är till helt övervägande del desamma för nationellt försvar och internationell krishantering.

I samband med att EU-länderna i Helsingfors 1999 enades om ett övergripande kapacitetsmål (Headline Goal) som skall vara uppfyllt till år 2003, överenskomms också att en översynsmekanism skulle skapas för att mäta vilka framsteg som EU gör i denna process. En tydlig och enkel översynsmekanism är en förutsättning för att kunna följa upp och utvärdera medlemsländernas åtaganden, åtgärda brister och utveckla förmågan till internationell krishantering. Det är viktigt att denna mekanism utformas på ett sätt som säkerställer transparens, inflytande och insyn för samtliga medlemsländer. Strävan bör vara att EU:s översynsmekanism blir transparent också gentemot de sex europeiska Nato-medlemmarna utanför EU, liksom gentemot EU:s kandidatländer och partnerländer som Kanada, Ryssland och Ukraina.

EU kommer att ha den politiska kontrollen över översynsprocessen. Samtidigt måste det finnas en nära koppling till Natos försvarsplaneringsprocess. Det är av största betydelse att å ena sidan säkerställa EUs beslutsautonomi i processen, å andra sidan att säkerställa nödvändig transparens gentemot Nato så att medlemsstaternas åtaganden gentemot EU och Nato – i Sveriges fall inom ramen för PARP – är förenliga. De EU-länder som inte är med i Nato är med i PFF och har därmed tillgång till PARP-processen, där interoperabilitet utvecklas. Därmed deltar samtliga EU-länder, förutom Frankrike, redan, i olika grad, i en omfattande gemensam försvarsplaneringsprocess som syftar till att utveckla förmågan att samverka i krishanteringsinsatser. Genom att använda den gemensamma standard som utgör grunden i PFF-samarbetet även i EU-sammanhang, säkerställs att EU-länderna även i framtiden kan samverka med länder utanför unionen i krishanteringsinsatser. Detta är viktigt för att få den effektivitet, öppenhet och flexibilitet som eftersträvas i europeisk krishantering.

För att säkerställa EU:s beslutsautonomi för de fall Nato agerar på EU:s uppdrag, måste det, utöver att EU fastställer de politiska riktlinjerna, finnas en löpande återkoppling till EU-sidan under hela processen. EU-medlemmar som inte är med i Nato skall ha möjlighet att vara representerade med civil och militär personal i arbetet med försvarsplaneringen.

Inom PFF finns även en planeringsprocess för civil beredskap, som är uppbyggd på liknande sätt som PARP med politisk inriktning, samverkansmål och utvärdering/uppföljning. Nato har en liknande intern process. Målen rör bland annat civilt deltagande i humanitära och fredsfrämjande insatser och informationsutbyte vid naturkatastrofer och olyckor. Även på detta område torde det

finnas goda möjligheter till samordning och synergieffekter mellan EU och Nato/PFF.

### 8.5.2 Förmågor och resurser

Inom såväl civil som militär krishantering har erfarenheterna visat på nyttan av att i förväg sammanställa vilka resurser och förmågor som olika länder skulle kunna bidra med i händelse av en kris eller konflikt. Av dessa bör vissa ha särskilt hög beredskap för att med mycket kort varsel kunna finnas på plats i insatsområdet. Sammanställningarna utgör sedan grunden för en gemensam sammansättning av resurserna.

Styrkeregister för fredsfrämjande insatser finns sedan ett antal år tillbaka inom flera olika fora, bl.a. PFF/PARP och VEU. FN har ett brett multilateralt styrkeregister, UNSAS (United Nations Stand-by Arrangement System). Ett särskilt bidrag till FN:s snabbinsatsförmåga är Shirbrig (The Multinational Stand-by High Readiness Brigade for UN Operations), en internationell brigad till vilken 11 länder, däribland Sverige, har anmält förband. Shirbrig skall kunna sättas in i en fredsbevarande insats 15-30 dagar efter nationella beslut.

EU har under hösten 2000 upprättat en styrkekatalog för nationella militära förmågor i syfte att uppnå det övergripande kapacitetsmålet (Headline Goal) till år 2003, dvs. att kunna sätta in styrkor upp till 50-60 000 soldater, samt relevanta sjö- och flygstridskrafter inom 60 dagar, med en uthållighet om minst ett år. Vid utvecklingen av den europeiska krishanteringsförmågan inom EU är det tydligt att det finns behov av att kunna agera i ett brett spektrum av konfliktscenarier med stridskrafter från samtliga försvarsgrenar. Upprättandet av styrkeregistret har visat att EU-länderna kvantitativt uppfyller det övergripande målet med god marginal, men att det finns kvalitativa brister främst i den samlade förmågan till underrättelsetjänst, strategiska transporter och ledning.

Inom den civila krishanteringsprocessen i EU pågår ett arbete med att ta fram konkreta mål inom områdena civilpolis, rättsväsende, civil administration och räddningstjänst. Arbetet har kommit längst vad gäller civilpolis, där resurserna har inventerats och ställts samman i en databas. Med detta som underlag har mål satts att EU skall kunna bidra med upp till 5000 poliser för internationella civila uppdrag. Av dessa skall 1000 poliser kunna sättas in inom 30 dagar. För närvarande pågår en inventering av vilka resurser

EU-länderna har i form av domare, åklagare, advokater och kriminalvårdspersonal. Utifrån detta kan sedan kapacitetsmål för rättsväsendet utformas. I detta sammanhang är det också angeläget att stärka samarbetet med icke-statliga organisationer.

Ett stort antal länder samarbetar i ökande grad i syfte att sätta upp gemensamma styrkor, s.k. multinationella förband, med hög beredskap. Ett exempel är den gemensamma dansk-tysk-polska kärstyrkan, ett annat är EUROCORPS, i vilken ingår enheter från Belgien, Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Spanien. Mellan de nordiska länderna utvecklas nu en gemensam brigad, som i praktiken består av ett styrkeregister med ett fast organiserat planelement, som även ansvarar för övningsverksamhet. En stor fördel med styrkeregister är att det tillåter flexibilitet att föra samman de förmågor som efterfrågas för en specifik insats. Det gäller dock att styrkeregistret har en sådan bredd att det kan användas i ett brett spektrum av fredsfrämjande insatser.

Som ett resultat av erfarenheterna från OSSE-missionen i Kosovo har OSSE beslutat att inrätta en civil krishanteringsmekanism, REACT (Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams). Denna syftar framför allt till att effektivisera och påskynda hanteringen av rekrytering och utbildning av civil personal, inklusive civilpolis, till OSSE:s fältmissioner. REACT kommer att kunna användas inom hela spektrumet av civila krishanteringsuppgifter: förebyggande, krishantering samt vid återuppbyggnadsskedet.

Det är praxis att länder anmäler samma resurser till flera olika register, för att skapa största möjliga bredd och flexibilitet. Samtidigt medför detta en risk för att de anmälda resurserna i praktiken redan är upptagna på annat håll. Registerna kan skapa höga förväntningar på ett snabbt och kraftfullt agerande, vilket sedan inte kan infrias. Därför måste registerna innehålla ett viss mått av redundans. Det måste också finnas tillgång till eskalationspotential bland de anmälda resurserna i händelse att konflikten sprids och/eller trappas upp.

### 8.5.3 Övningsverksamhet

Internationella övningar är centrala för att kunna utveckla samverkansförmågan länder emellan och en förutsättning för ett effektivt genomförande av internationella krishanteringsinsatser. Övningarna förbättrar inte bara effektiviteten och säkerheten i det internationella deltagandet, utan ger även möjlighet att testa materiel och

utrustning, samt att förbättra och vidareutveckla gemensamma standarder och rutiner. Övningsverksamheten illustrerar den internationella organisationens engagemang för sina uppgifter och bidrar därmed till att stärka dess trovärdighet som krishanteringsaktör. Det är angeläget att övningarna inte enbart fokuserar på militär och civil förmåga utan också bidrar till att underlätta samarbete och samordning mellan internationella organisationer, liksom civil och militär samverkan.

Inom ramen för PFF pågår en omfattande övnings- och utbildningsverksamhet som syftar till att stärka internationell krishanteringsförmåga med Nato-standard som grund. PFF-övningarna innefattar både stabsövningar och övningar med trupp. Övningarna har efterhand blivit mer komplexa och omfattar idag samverkan mellan olika typer av stridskrafter, samt civil-militär samverkan. Även civil räddningstjänst samövas inom ramen för PFF. Övningar som genomförs "i PFF:s anda", där Nato som organisation inte är inblandad, ger möjlighet för en begränsad grupp länder att öva tillsammans på nationell basis.

Shirbrig genomför övningsverksamhet i form av stabsövningar, liksom de nordiska länderna inom ramen för Nordcaps (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support).

Även EU upprättar nu ett övningsprogram. Att få till stånd EU-övningar är mycket angeläget för att EU snabbt skall kunna bli operativt. De områden där EU har behov av autonom övningsverksamhet omfattar främst politisk, politisk-militär och politisk-civil ledning av krishanteringsinsatser. Erfarenheterna från VEU:s övningsverksamhet är viktiga härvidlag. Särskild vikt bör läggas på att öva samordning av EU:s olika pelare för att kunna utnyttja hela spektrumet av civila och militära instrument. Därtill kommer EU att ha behov av att öva civil krishantering. Civil räddningstjänst övas till viss del redan inom PFF-ramen och där bör samordning kunna ske med EU.

Att öva militär trupp är kostsamt, varför duplicering av identisk övningsverksamhet bör undvikas. Skillnaderna mellan EU- och Nato-ledda insatser ligger främst på den politiska ledningsnivån, medan de nationella militära resurser som används till stor del kommer vara identiska. Detta medför att behovet av militära övningar som inkluderar trupprörelser inte är det primära för EU:s övningsverksamhet i dagsläget. Övningsverksamheten inom PFF-ramen - som i dag i huvudsak är inriktad mot övningar på förbandsnivå och vissa typer av stabsövningar - kan därför utgöra ett utmärkt komplement till EU:s övningsverksamhet. En sådan upp-

delning av karaktären på övningsverksamheten främjar dessutom en snabbare igångsättning av EU:s övningsverksamhet.

#### 8.5.4 Operativ planering för insatser

Flera organisationer har fasta planeringsstaber för internationella insatser. Den operativa planeringen inleds långt före en insats och är då främst fokuserad på allmän beredskap. Dessa staber ansvarar oftast även för övningsverksamheten. Nationell representation i planeringsstaber är viktigt för att kunna få insyn i, information om och även inflytande över en insats i ett så tidigt skede som möjligt.

Shirbrig har en permanent kaderstab i Danmark som förbereder och planerar inför övningar och eventuella insatser. En planeringsenhet för den nordiska brigaden har inrättats i Stockholm under hösten 2000. Inom OSSE har en operativ planeringscell inrättats. Den har bl.a. till uppgift att planera inför kommande insatser, samt fungera som sambandslänk för kontakter med andra internationella organisationer.

De senaste stora militära fredsfrämjande insatserna i Bosnien och Kosovo har letts av Nato med en bred deltagarkrets. Truppbidragande länder, däribland Sverige, har givits möjlighet att placera officerare i Natos ledningsstruktur och vid Natohögkvarteret i Bryssel. Därtill har PFF-länderna officerare knutna till Natos olika högkvarter på mer permanent basis för att planera och genomföra PFF-verksamhet.

Den militära stab som EU nu bygger upp kommer främst att arbeta med militär bedömning och inte vara direkt involverad i operativ planering för insatser. Dessa delar kommer i stället att hantearas antingen av multinationella eller nationella högkvarter för mindre insatser, eller av Natos staber på EU:s uppdrag. Det är angeläget att EU-länder som inte är Natomedlemmar inte diskrimineras i detta hänseende utan ges möjlighet att vara nationellt representerade där den operativa planeringen i praktiken sker och att delta i arbetet på jämlik fot.

Även på den civila sidan i EU behöver en operativ planeringskapacitet utvecklas.





## 9 Svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete

Syftet med följande kapitel är att i mer konkreta termer redogöra för Sveriges deltagande i internationellt säkerhetssamarbete samt vilka ambitioner vi har med detta samarbete.

### 9.1 Former och legala grunder för internationellt säkerhetssamarbete

#### 9.1.1 Begrepp

Det internationella säkerhetspolitiska samarbetet – kortfattat benämnt säkerhetssamarbetet – har efter det kalla krigets slut blivit alltmer omfattande och mångfacetterat. Det kan uppdelas i följande huvudområden; säkerhetsfrämjande samarbete, fredsfrämjande och humanitär verksamhet samt ömsesidiga säkerhetsgarantier.

Säkerhetsfrämjande samarbete syftar till att upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter, hantera motsättningar inom ramen för en internationell rättsordning och minska risken för att mellanstatliga eller inomstatliga konflikter skall uppstå. Sådant samarbete sker i första hand med andra än försvarsrelaterade medel och omfattar bl.a. insatser för fördjupad demokrati och för ekonomisk integration. I samarbetet ingår dock också försvarsrelaterade åtgärder som förtroendeskapande åtgärder och rustningsbegränsning, vilket i sig kan verka konfliktförebyggande, samt uppbyggnad av kompetens och förmåga för att i internationell samverkan kunna hantera lokala och regionala eventuellt uppkommande konflikter och kriser.

Fredsfrämjande och humanitär verksamhet syftar till att i internationell samverkan hantera situationer då internationell fred och människors och samhällens säkerhet hotas. Det kan röra sig om att

väpnade konflikter har utbrutit eller hotar att utbryta mellan länder eller inom länder så att grundläggande mänskliga rättigheter kränks. Det kan också röra sig om naturkatastrofer, stora olyckor och andra extraordinära situationer som på ett allvarligt sätt äventyrar människors säkerhet och samhällenas funktion.

Fredsfrämjande och humanitär verksamhet omfattar bl.a. konfliktförebyggande åtgärder, där även militära resurser kan utnyttjas, för att medla och söka förhindra att motsättningar trappas upp till väpnade konflikter. Den kan också omfatta fredsbevarande insatser med civila och militära medel för att upprätthålla ett överenskommet vapenstillestånd eller för att i förebyggande syfte gruppera förband. Den kan också omfatta fredsframtvingande insatser för att säkerställa en konfliktlösning. Humanitära insatser sker främst med civila medel men där militära resurser också kan vara användbara i ansträngningarna för att bistå människor som drabbats av konflikter, naturkatastrofer eller andra extraordinära situationer. De s.k. Petersbergsuppgifterna inom EU:s ram omfattar humanitära insatser och räddningsinsatser, samt hela spektrumet av fredsfrämjande insatser.

Ömsesidiga säkerhetsgarantier avser utfästelser mellan länder att bistå varandra med militära och andra medel för den händelse något eller några länder i en allians skulle utsättas för väpnat angrepp. Trots att något angreppshot knappast upplevs som aktuellt idag förblir de ömsesidiga säkerhetsgarantierna grunden t.ex. för Nato-samarbetet. Den faktiska utvecklingen av den gemensamma militära operationsförmågan ställer dock i allt större utsträckning krav på att kunna genomföra flexibla krishanteringsinsatser.

Sveriges breda deltagande i internationellt säkerhetspolitiskt samarbete omfattar inte utfästelser om ömsesidiga säkerhetsgarantier. Detta utesluter dock inte att Sverige bistår en annan FN-medlem eller tar emot bistånd vid verkställande av de åtgärder vilka säkerhetsrådet beslutat, i enlighet med artikel 49 och 51 i FN-stadgan.

### 9.1.2 Legala grunder

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter betonat behovet av att förbättra Sveriges förmåga att snabbt och med rätt resurser kunna medverka i en internationell insats, samt att förkorta tiden från det att behovet uppstår till att en insats kan ske. Inriktningen enligt regeringen och riksdagen är att en styrka – med de resurser som

efterfrågas – skall kunna sättas in någon månad efter beslut i riksdagen eller av regeringen. Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga, och de svenska åtaganden som gjorts i detta sammanhang, understryker ytterligare vikten av att så snabbt som möjligt kunna sända väpnad styrka utomlands för humanitära och fredsfrämjande insatser.

Av regeringsformen (RF 10:9) framgår att en väpnad styrka får sändas till annat land endast om 1) riksdagen medger det, 2) det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller 3) skyldigheter att vidta åtgärder följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av regeringen. Av det nämnda följer att riksdagen således på något sätt måste godkänna att en svensk väpnad styrka sänds utomlands. Riksdagen har emellertid antagit två särskilda lagar där beslutanderätten har delegerats till regeringen. Dessa är lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet och lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.

Lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet innebär att regeringen kan besluta att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Lagen tillkom i samband med upprättandet av PFF-samarbetet år 1994.

Enligt lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands finns möjlighet för regeringen att efter begäran av FN eller beslut som fattats av OSSE ställa väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands.

Fredsbevarande insatser bygger på principerna om parternas samtycke, den fredsbevarande styrkans opartiskhet och våldsanvändning endast i självförsvar. Denna typ av fredsbevarande verksamhet förknippas generellt med mellanstatliga konflikter och uppgifter som t.ex. övervakning av stilleståndsavtal och bevakning av gränslinjer. Mandat för fredsbevarande insatser har oftast utformats med stöd i FN-stadgans VI:e kapitel om fredlig lösning av konflikter.

Lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands tillkom 1992 och ersatte en tidigare lag som enbart gav regeringen möjlighet att skicka fredsbevarande trupp på begäran av FN. Mot bakgrund av det stora behovet av konfliktväpnad åtgärder runt om i världen, att FN-stadgan medger möjligheten att använda regionala säkerhetsorganisationer för sådana uppgifter och att dåvarande ESK (Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa), sedermera OSSE, hade beslutat sig för att utveckla sin krishanteringsför-

måga, formulerades den nya lagen så att regeringen även kan skicka fredsbevarande trupp efter beslut av ESK, numera OSSE.

Samtidigt bör uppmärksammas att betydande förändringar har skett under det senaste årtiondet beträffande genomförandet av internationella insatser (se kapitel 8). De komplexa insatser som det internationella samfundet nu engagerar sig kräver ofta ett mer robust mandat av fredsframtvängande karaktär, baserat på FN-stadgans VII:e kapitel om militära tvångsmedel. Vad gäller kapitel-frågan bör framhållas att de avgörande skillnaderna mellan fredsbevarande och fredsframtvängande insatser inte nödvändigtvis ligger i om mandatet grundar sig på kapitel VI eller VII i FN-stadgan, utan i förutsättningar, målsättning och tillvägagångssätt vid en given insats.

I de fall då en insats inte entydigt kan definieras som fredsbevarande, utan uppfattas innehålla även fredsframtvängande inslag, kräver svenskt deltagande med trupp riksdagens godkännande. Så var t.ex. fallet med IFOR- och SFOR-insatserna i Bosnien Hercegovina. Dessa var i bokstavlig mening fredsbevarande och byggde på en kombination av fredsuppgörelse och parternas medgivande. Mandatet vilade dock på FN-stadgans kapitel VII med rätt till en vidare våldsanvändning och styrkorna utrustades för att kunna klara strid. Skälet till detta var den rådande instabiliteten i området och därav risk för stridigheter.

Det är angeläget att beslutsprocessen i riksdagen sker på kortast möjliga tid. Beslutet om svenskt deltagande i IFOR utgör härvidlag ett bra exempel. Det togs i riksdagen två veckor efter det att propositionen hade överlämnats. Riksdagen kortade den gängse motionstiden betydligt, samt påskyndade beslut i kammaren genom att endast ha en bordläggning av ärendet. Den snabba behandlingen underlättades inte enbart av att utskottet var enigt, utan även av att det fanns ett fredsavtal, ett FN-mandat och en finansiering av insatsen. Beslut om deltagande i KFOR försvärades å andra sidan av att varken fredsavtal eller FN-mandat förelåg när regeringen överlämnade sin proposition till riksdagen. Vidare var finansieringsfrågan inte löst ens vid riksdagens beslut om deltagande.

Försvarsberedningen anser att de senaste årens snabba utveckling av EU:s krishanteringsförmåga, med dess krav på att snabbt kunna finnas på plats i ett konfliktområde, bör leda till att lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands vidgas så att den ger regeringen möjlighet att utan riksdagens hörande ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands även efter beslut som fattats av EU.

Försvarsberedningen vill mot bakgrund av ovanstående erinra om att möjligheten att snabbt kunna komma på plats i ett insatsområde också är avhängig en effektiv process före statsmakternas beslut. Det gäller bl.a. Försvarsmaktens förberedelser och planering, främst avseende personal och materiel, samt frågan om finansiering av insatsen. Försvarsberedningen avser att återkomma till dessa frågor i samband med den försvarspolitiska rapporten som presenteras den 1 juni 2001.

Vid internationella insatser kan det sägas vara tre rättsordningar som är aktuella, d.v.s. folkrätten, den sändande statens rätt och den mottagande statens rätt. Personalens rättigheter vid internationella insatser kan sökas i mandatet för insatsen, regler om mänskliga rättigheter, internationell humanitär rätt (vid väpnad konflikt), eventuellt avtal om status för personal m.m. och s.k. uppträdanderegler. De internationella militära insatserna är vanligtvis mer omgärdade av olika regelverk än de civila insatserna, vilket innebär att de folkrättsliga problemen kring de militära insatserna är mer begränsade.

Svenska erfarenheter från internationella insatser och övningar pekar på att det kan finnas olösta legala frågor kring civila insatser och civil personals deltagande, bland annat avseende legal status för utsänd civil personal, arbetsrättsliga och försäkringsfrågor, gränspassage- och tullfrågor m.m. Mot bakgrund av den pågående utvecklingen av såväl enskilda länders som internationella organisationers civila krishanteringsförmåga, bör därför en probleminventering ske och de legala grunderna och förutsättningarna för svenska civila insatser och för svensk civil personals deltagande vid internationella insatser ses över, och relevanta förändringar göras.

## 9.2 Internationellt säkerhetssamarbete

### 9.2.1 Förenta nationerna

Förenta nationernas särskilda ansvar för internationell fred och säkerhet och som upprätthållare av folkrätten, spelar en avgörande roll för Sveriges internationella engagemang. Det är av stor betydelse att Sverige fortsätter sin långa tradition att aktivt medverka i FN:s fredsfrämjande verksamhet och därmed tar sitt ansvar för att FN kan fullfölja sina uppdrag.

Inom FN:s ram behandlas säkerhetsfrågor i mycket bred bemärkelse, från fattigdomsbekämpning till fredsframtvängande insatser. FN utgör ett naturligt forum för att hantera övergripande säkerhetsfrågor som nedrustningssträvanden, icke-spridning av massförstörelsevapen och bekämpning av terrorism. Frågor som preventiv diplomati och konfliktförebyggande åtgärder står naturligt i centrum för FN:s ansträngningar och stämmer väl överens med en stark tradition i svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

I kraft av sitt stadgeenliga ansvar för internationell fred och säkerhet har FN en huvudroll i det internationella samfundets fredsfrämjande verksamhet. Samtidigt är det mindre sannolikt att FN i framtiden förmår genomföra mer omfattande militära insatser, särskilt sådana med fredsframtvängande inslag. Detta nödvändiggör en rollfördelning innebärande ett större mått av samverkan mellan FN, regionala organisationer och frivilliga koalitioner, vilket också ligger i linje med FN-stadgan.

Ett återkommande problem i FN:s internationella militära insatser har varit avsaknaden av snabbinsatsförmåga. Tidsutdräkten mellan ett beslut i FN:s säkerhetsråd och den faktiska närvaron av internationell trupp i missionsområdet har ibland uppgått till sex månader. Det har inneburit en risk för att väpnat våld trappas upp eller återupptas vilket i sin tur kan påverka medlemsländernas beredvillighet att bidra med trupp negativt. I försöken att finna lösningar på problemet har Sverige och ett antal andra medlemsländer i FN inrättat snabbinsatsstyrkan Shirbrig. Genom att gemensamt upprätta en permanent stab, förbandsregister, utbildning m.m. är syftet att kunna ställa en styrka motsvarande en brigad till FN:s förfogande inom trettio dagar efter nationella beslut i respektive deltagarland.

Den s.k. Brahimi-rapporten som presenterades i augusti 2000, ger en rad förslag på förändringar som bör genomföras för att förbättra FN:s fredsfrämjande verksamhet. Syftet är att uppnå en nödvändig anpassning av systemet genom effektivisering av FN-sekretariatet, förbättrad analys- och förvarningsförmåga, ökad delegering av ansvar, förbättrad samordning mellan olika delar av FN-systemet och ökad betoning på civila respektive mänskliga rättighetsaspekter. Sverige stödjer den övergripande inriktningen av de rekommendationer som lämnas i rapporten och kommer i det fortsatta FN-arbetet och tillsammans med övriga EU-länder att verka för deras snara förverkligande.

Det finns alltså en stor brist på krishanteringsförmåga globalt sett. Det finns också ett stort globalt behov av utbildning för

fredsfrämjande insatser. Sverige skulle, utöver den verksamhet som redan idag bedrivs bl.a. vid Swedint, kunna bidra till detta genom att organisera grupper av militära utbildare, som bidrar med utbildning av förband från andra länder i fredsfrämjande insatser. Detta kan ske i direkt anslutning till en kris, eller för att bygga upp regional krishanteringsförmåga på längre sikt. Sådan verksamhet torde kosta betydligt mindre än direkta truppinsatser och vara särskilt lämplig i områden där svenska truppinsatser för närvarande inte övervägs.

### 9.2.2 EU

EU får inte stå maktlöst inför kriser i Europa eller dess närhet. Erfarenheterna från Balkan visar att EU-länderna måste vara förberedda och kunna handla snabbt. Arbetet med att stärka EU:s förmåga till militär och civil krishantering är sålunda centralt. EU måste också bättre utnyttja sin potential att förebygga väpnade konflikter av detta slag.

Den europeiska integrationen och den förestående östutvidgningen är i sig säkerhetsfrämjande. EU har dessutom en viktiga konfliktförebyggande roll utanför kretsen av medlems- och kandidatländer. Utvecklingssamarbete, handelspolitiska åtgärder, preventiv diplomati, sanktioner är några exempel på instrument i EU:s komplexa pelarstruktur som kan bidra till att förebygga väpnade konflikter.

Amsterdamfördragets inrättande av en Hög Representant för EU:s Utrikes- och säkerhetspolitik samt den pågående utvecklingen av civila och militära krishanteringsresurser utgör viktiga komplement till EU:s traditionella konfliktförebyggande instrument.

Svagheten i EU:s förmåga att förebygga väpnade konflikter ligger inte i första hand i avsaknaden av instrument, utan i det sätt på vilket instrumenten används och samordnas. Sverige ger därför hög prioritet åt att befrämja en mer effektiv och samordnad EU-politik för konfliktförebyggande.

EU:s förmåga att hantera akuta kriser utvecklas nu såväl militärt som civilt. På den militära sidan har EU-länderna enats ett övergripande militärt mål för krishantering. Vid år 2003 skall EU inom loppet av 60 dagar kunna sätta in styrkor upp till 60 000 man plus relevanta sjö- och flygstridskrafter med en uthållighet under minst ett år. Styrkorna skall kunna hantera alla former av Petersbergsuppgifter.

För detta ändamål har ett styrkeregister skapats. Sverige har anmält följande resurser från år 2003: ledningsresurs, mekaniserad bataljon, ingenjörkompani med ammunitions- och minröjningsförmåga, militärpolis kompani, sjöminröjningsförband, ubåtsförband, korvettförband, spanings- och jaktflygförband, samt transportflygförband.

Den svenska anmälan representerar alla stridskrafterna och tar hänsyn till efterfrågade resurser inom EU:s militära krishantering. Huvuddelen av förbanden kommer att kunna delta i en krishanteringsinsats under en period av minst tolv månader. Några av enheterna, främst flyg- och marinförband, kan tjänstgöra under en sex månaders period. Den svenska anmälan omfattar sammanlagt cirka 1 900 soldater.

Brister som identifierats i EU:s styrkeregister rör strategisk transportförmåga, ledningskapacitet och underrättelseförmåga. Täckning av dessa brister torde inte ha skett till 2003, utan arbetet med att utveckla den europeiska krishanteringsförmågan kommer att fortsätta. Sverige bör därför se över vilken förmåga vi kan och vill bidra med även på längre sikt.

Förmåga att utföra strategiska transporter avser dels förmågan att transportera nödvändiga förband och resurser till insatsområdet, dels förmågan att underhålla insatsen när den väl är på plats. EU har brister både vad gäller flygtransport- och sjötransportresurser. Sverige har anmält ett transportflygförband till EU:s styrkeregister för krishantering.

Ledningsförmåga avser alla komponenter för att leda en insats. Det krävs staber på alla nivåer, tekniska system och personal med rätt kompetenser. Alla nivåer från taktisk ledning till multinationell strategisk ledning måste hanteras. Samtidigt är det viktigt att EU inte duplicerar ledningsförmåga som redan finns i t.ex. Nato, eftersom det skulle bli alltför kostsamt. Förutom de 50 stabsofficerare som redan har anmälts till EU:s styrkeregister bör Sverige inom nuvarande ekonomiska ramar kunna lämna ytterligare bidrag för att stödja utvecklingen av en europeisk ledningsförmåga. Det är rimligt att Sverige i första hand satsar på taktisk ledning, t.ex. med brigadledningsresurser inom Nordcaps ram. Taktisk ledningsförmåga är en bristresurs för internationell krishantering i alla internationella organisationer, inte bara i EU. Sverige bör också kunna fortsätta bidra med personal för operativ och strategisk ledning i alla typer av internationella staber. Vidare bör den svenska försvarssektorns höga IT-kompetens kunna utnyttjas för utvecklingen av multinationella ledningssystem.



EU behöver inför och under en insats kunna bedriva underrättelsetjänst på alla nivåer. Informationsbehoven för såväl strategisk och operativ planering som för det taktiska genomförandet av insatser måste tillgodoses. Alla typer av underrättelsekällor bör kunna hanteras. Vidare skall inkomna underrättelser analyseras och värderas. Slutligen skall informationen delges på ett sätt som alla tillgodogöra sig, och i tid för att påverka besluten. Underrättelseresurserna skall också kunna ledas.

De förväntade bristerna i underrättelsesystemet kan förmodas gälla alla delar av systemet. Sverige utvecklar successivt ytterligare resurser som skulle kunna vara ett stöd för EU, t.ex. radarspanningsflygplan.

Bristen på poliser och civila administratörer i bl.a. Kosovo och Östtimor har påtagligt visat att EU måste utveckla civila krishanteringsresurser. EU:s medlemsländer har därför bl.a. enats om ett polismål som innebär att EU:s medlemsstater till 2003 tillsammans skall kunna ställa upp med 5 000 poliser i internationella uppdrag, varav 1 000 man med 30 dagars varsel.

Andra prioriterade områden är stärkande av rättsväsende inom ramen för krishantering, stärkande av civil administration, samt räddningstjänst. Av dessa har arbetet med att utforma konkreta kapacitetsmål för stärkande av rättsväsendet i samband med krishanteringsinsatser kommit längst. För närvarande pågår en inventering av vilka resurser EU-länderna har i form av domare, åklagare, advokater och kriminalvårdspersonal. Utifrån detta kan sedan kapacitetsmål utformas.

Utvecklingen av den civila krishanteringsförmågan drivs framåt av kommittén för civila aspekter på krishantering. Sverige kommer att verka för att arbetet med att utveckla EU:s förmåga till civil krishantering drivs framåt med kraft.

Det är angeläget att EU snabbt kommer igång med en övningsverksamhet inför militära och civila krishanteringsinsatser. Övningar av varierande omfattning och inriktning är en nödvändighet för att säkerställa att alla olika funktioner inom EU som är inblandade i en krishanteringsoperation fungerar på ett tillfredsställande sätt, liksom förmågan till samövning med Nato.

### 9.2.3 VEU

VEU har för närvarande två pågående operationer. Sverige leder WEUDAM, en rådgivningsinsats för minröjning i Kroatien. Därtill

bidrar Sverige med personal till MAPE, som är en rådgivande polisinsats med uppgift att stärka den demokratiska utvecklingen inom det albanska polisväsendet.

Allt krishanteringsarbete inom VEU kommer att läggas ned eller överförs till EU senast i samband med halvårsskiftet 2001 då även militära staben kommer att upphöra med all verksamhet.

#### 9.2.4 Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR)

Samarbetet inom EAPR ökar partnerländernas möjligheter att på olika nivåer erhålla information, hålla överläggningar och eventuellt fatta gemensamma beslut med Nato i PFF- och krishanteringsfrågor. Som den politiska ramen för PFF-frågor utgör EAPR ett forum för säkerhetspolitiska konsultationer och Sverige arbetar aktivt för att utveckla dess samarbetsformer.

Vi ser från svensk sida EAPR som ett forum för icke-Natoländer att få inflytande på utformning och inriktning av aktiviteter som är gemensamma för Nato och dessa länder, inte minst rörande krishanteringsoperationer där de avser att delta, eller redan deltar med trupp. Den fortsatta tillämpningen och utvecklingen av det s.k. politisk-militära ramverket för militära krishanteringsoperationer är härvidlag centralt.

Samarbetet inom ramen för EAPR erbjuder också ökade möjligheter till ett fördjupat samarbete kring insatser med civila resurser i fredstida kriser. Det är också ett område där Ryssland tar aktiv del. Det är angeläget att fördjupa samarbetet på detta område för att främja säkerheten inte minst i Östersjöregionen.

Det är viktigt att verksamheten inom EAPR koordineras med den verksamhet avseende katastrofbistånd som bedrivs av andra organisationer, t.ex. inom FN-systemet. En ökad civil-militär samverkan bidrar till möjligheterna att gemensamt hantera uppstående kriser och katastrofer.

Sverige driver tillsammans med bl.a. USA och Polen ett arbete för att utveckla det försvarsmässiga miljösamarbetet inom ramen för EAPR. Miljöarbetet är ett område som bör utvecklas inom ramen för EAPR.

Det är ett svenskt intresse att även fortsatt vara en aktiv part i vidareutvecklandet av EAPR. Sverige ser det som ett viktigt steg mot att tillskapa en effektiv internationell krishanteringsförmåga som kan främja säkerhet och fred i Europa.

### 9.2.5 Partnerskap för fred (PFF)

Tillsammans med andra Nato- och partnerländer har Sverige aktivt verkat för en vidareutveckling och fördjupning av PFF-samarbetet, inte minst eftersom det stärker Sveriges och andra länders förmåga att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära operationer. Det bidrar också till att bygga upp en gemensam europeisk krishanteringskapacitet med en klar transatlantisk länk. Vidare medför det fördjupade PFF-samarbetet en ökad öppenhet och ett stärkt förtroende inom PFF-kretsen, vilket är säkerhetsskapande i sig.

Sverige har redan från PFF-samarbetets början varit ett av de mest aktiva partnerländerna när det gäller konkret deltagande och utvecklingen av PFF-verksamheten. Allt eftersom PFF-samarbetet har utvecklats har övningsverksamheten blivit mer komplex och innefattar idag övningar för alla typer av krishanteringsinsatser utanför de kollektiva försvarsförpliktelserna i Washingtonfördragets artikel 5.

PFF-samarbetet har även fördjupas genom inrättandet av stabstjänster (Partner Staff Elements) som möjliggör för officerare från partnerländerna att verka som internationella officerare med ansvar för PFF-frågor i Nato-staber. En liknande samarbetsform har utvecklats på det civila området.

Utvecklingen av det svenska PFF-centret för utbildning och övning utgör en viktig grund för Sveriges fortsatta PFF-engagemang, inte minst vad gäller att ytterligare involvera länderna kring Östersjön i PFF-samarbetet. En viktig strävan i utvecklingen av centret bör vara att öka den internationella närvaron bl.a. genom att inrätta ett antal internationella tjänster där. Det är också angeläget att aktiviteter utvecklas i syfte att förbättra samverkan mellan civila och militära resurser, inom ramen för centret och PFF i stort.

I syfte att utveckla den svenska samverkansförmågan deltar Sverige inom ramen för PFF-samarbetet sedan år 1995 i Natos planerings- och översynsprocess, den s.k. Planning and Review Process (PARP). Särskilda mål för samverkansförmåga fastställs i en dialog mellan varje enskilt partnerland och Nato. Processen bygger på frivillighet och att varje land självt bestämmer inom vilka områden och i vilken utsträckning som samverkansförmågan skall förbättras.

PARP har vidareutvecklats så att de mål som utgör grunden för arbetet även beskriver de förmågor som efterfrågas och de resurser som partnerländerna väljer att ställa till förfogande för fredsfräm-

jande insatser. Syftet med detta är att öka säkerheten och förutsägbarheten i planeringen inför internationella fredsfrämjande insatser genom att på förhand kartlägga tillgängligheten, förmågan av och beredskapen hos de förband som respektive land väljer att ställa till förfogande. Detta utgör ett steg mot en gemensam planering för fredsfrämjande insatser.

Ett fortsatt aktivt svenskt deltagande i PFF är av största vikt. Det innefattar bl.a. förövningar och andra förberedelser inför tänkbara fredsfrämjande insatser, ett fortsatt aktivt deltagande i PARP-processen, vidareutveckling av PFF-centret, deltagande i komplexa och multifunktionella övningar samt en utveckling av det regionala praktiska samarbetet inom ramen för PFF.

#### 9.2.6 OSSE

OSSE har genom sin vida krets av deltagande stater, sina flexibla strukturer och sitt breda säkerhetsbegrepp en god möjlighet att verka som aktör i det internationella säkerhetssamarbetet. Organisationens förmåga till snabba och anpassningsbara fältinsatser har blivit ett centralt inslag i europeisk säkerhet. OSSE har i dag ett tjugotal fältinsatser av varierande storlek i olika deltagande stater och 85 procent av organisationens budget går till verksamheten på fältet. Mandaten för missionerna är utarbetade beroende på behovet och situationen i varje enskilt land.

OSSE:s missioner på Balkan har under de senaste åren utvecklats till att bli organisationens mest omfattande insatser både personellt och finansiellt. Den största uppgiften för OSSE är ansvaret för den viktiga demokratiuppbyggande insatsen i Kosovo, inom ramen för FN:s mission i Kosovo (UNMIK). OSSE har givits huvudansvaret för frågor som institutionsbyggande, mänskliga rättigheter, demokratisering, media och val. Dessutom har man ett ansvar för utbildningen av den nationella poliskåren.

OSSE har under det senaste året även utökat sin verksamhet i Centralasien och Kaukasus och organisationen har idag fältverksamhet i samtliga länder i regionen. Fokus på OSSE:s arbete inriktas på olika gränsöverskridande problem samt på frågor om mänskliga rättigheter och demokrati.

Sverige deltar aktivt i OSSE:s fältverksamhet. Det är väsentligt att Sverige har en hög beredskap att snabbt bidra med personal till OSSE:s fältverksamhet – både vad gäller befintliga och eventuella nya missioner. Härvidlag är utvecklingen och genomförandet av

OSSE:s nya mekanism för civila snabbinsatser på fältet (REACT) av stor betydelse. Möjligheter till OSSE-ledda fredsbevarande militära operationer kvarstår.

### 9.2.7 Nordiskt samarbete

Kärnan i det nordiska försvarsrelaterade samarbetet utgörs främst av verksamheten på det fredsfrämjande området inom samarbetsstrukturen Nordcaps. Nordcaps är ett verktyg för att förbättra de nordiska länderna förmåga att agera gemensamt inför beslut om och vid deltagande i fredsfrämjande insatser. Nordcaps bidrar även till ett intensifierat informationsutbyte och ett fördjupat utbildnings- och materielsamarbete mellan de nordiska länderna. Inom Nordcaps bör det finnas en ökad öppenhet för samarbete med närstående länder.

Inom Nordcaps finns ett så kallat styrkeregister där de nordiska länderna har anmält militära förband för fredsfrämjande insatser. Syftet är att länderna tillsammans skall kunna sätta upp en styrka av brigads storlek, dvs. cirka 5 000 soldater. Den nordiska brigaden skall kunna användas i ett brett spektrum av fredsfrämjande insatser – allt ifrån traditionella fredsbevarande till fredsframtvängande uppgifter - och inom ramen för FN, Nato, OSSE och EU från år 2003. Även delar av en brigad skall vid behov kunna sättas in. I syfte att förbereda och samordna för en insats med en gemensam nordisk styrka har ett planeringselement med officerare från samtliga nordiska länder etablerats i Sverige.

En nordisk fredsfrämjande brigad är ett exempel på den pågående utvecklingen mot en alltmer multinationell europeisk krishanteringsförmåga. Den skapar möjligheter till större inflytande vid internationell krishantering.

Ett nordiskt övningssystem bör skapas där bl.a. större och mindre lednings-, stabs-, tjänst- och funktionsövningar kan genomföras. Den årliga fredsfrämjande övningen i Partnerskap för freds anda, "Nordic Peace" utgör ett exempel på sådan övningsverksamhet.

Det nordiska försvarsmaterielsamarbetet har vidareutvecklats på senare år. Detta gäller såväl det multilaterala samarbetet som Sveriges bilaterala samarbete med de enskilda länderna. Nyligen har Sverige, Finland, Danmark och Norge ingått ett projektavtal i syfte att göra en gemensam anskaffning av standardhelikoptrar. Sedan några år tillbaka pågår en inledande studie- och konceptfas om en

gemensam utveckling av ubåtar, det s.k. Vikingprojektet. Därtill undersöks möjligheterna till gemensamt utnyttjande av befintlig mängdmateriel och gemensam nordisk anskaffning av mängdmateriel. Det nordiska försvarsindustriella samarbetet har stärkts, t.ex. genom att svenska Saab, finska Patria och norska Raufoss tillsammans har bildat det nordiska ammunitionsföretaget NAMMO, samt genom Hägglunds och Patrias "joint venture" om bl.a. lätta stridsfordon.

Sedan hösten 1997 finns ett handlingsprogram för nordiskt försvarsmiljösamarbete. Under år 1999 fastställde de nordiska försvarsministrarna en gemensam nordisk miljöpolicy för försvarssektorn. Sverige leder arbetet med ett gemensamt nordiskt utnyttjande av anläggningar för miljöfarlig verksamhet, t.ex. skjutfält, samt kriterier för återställande av mark som skadats av militär verksamhet.

En prioriterad del i samarbetet är försvarsmiljöbistånd till staterna i Östersjöområdet. Norge leder detta arbete, i vilket även USA deltar. Genom att diskutera försvarsmiljöfrågorna gemensamt i Norden och genom att samnordiskt driva dem nationellt och internationellt ökar möjligheterna att förbättra miljön i Norden och kring Östersjön.

#### 9.2.8 Östersjöregionen

Östersjöregionens utveckling är i många avseenden mycket positiv. Samarbetet mellan länderna runt Östersjön fortsätter att breddas och fördjupas vilket bidrar till att säkerheten för regionens länder stärkts. För svensk del är stärkandet av samarbetet och säkerheten i Östersjöregionen en central del av vår säkerhetspolitik.

Ett grundläggande mål för den svenska säkerhetspolitiken är att Östersjöregionen förblir en naturlig del av det euro-atlantiska säkerhetssystemet och att inga särarrangemang skapas för denna region. Detta förutsätter ett fortsatt starkt engagemang i Östersjöregionen från de tongivande länderna inom Europa samt från USA. Detta bidrar till att ingen enskild stat i regionen får ett otillbörligt inflytande. Sverige bör verka för att EU:s engagemang i regionen utökas.

En huvudmålsättning för svensk säkerhetspolitik är att hindra att konflikter uppstår i vårt närområde. Viktiga medel för detta är främjandet av en demokratisk utveckling och etablering av väl förankrade och fungerande civila strukturer. EU-utvidgningen är här-

vid av central betydelse. Sveriges och andra länders stöd bidrar starkt till utvecklingen i Estland, Lettland och Litauen och dessa länders fortsatta integration i de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna.

Rådgivning och kunskapsöverföring inom hela totalförsvorsområdet är grundläggande såväl för förmågan att utbilda officerare, som civila befattningshavare inom försvarssektorn. Med början år 2000 har regeringen antagit årsplaner för det säkerhetsfrämjande samarbetet med Estland, Lettland och Litauen på försvarsmaktens område. Genom årsplanerna eftersträvas ett långsiktigt och hållbart samarbete, grundat på ländernas egna prioriteringar.

Utbildningen av militär personal i Estland, Lettland och Litauen fortsätter, liksom överföring av svensk försvarsmateriel i samband med utbildningsinsatser. Genom regeringsbeslut i oktober 2000 har förutsättningar skapats för överföring till Estland, Lettland och Litauen av sammanhållna förbandssystem av materiel och utbildning, vilka utgått ur den svenska krigsorganisationen.

Samarbetet med Ryssland inklusive Kaliningrad, inte minst rörande icke-spridning och rustningskontroll, kommer sannolikt att fortsätta och öka i omfattning. På den civila sidan är insatser för bekämpning av internationell brottslighet av stor betydelse.

På senare tid har det säkerhetsfrämjande samarbetet med Ryssland fått ökad betydelse, inte minst på nedrustningsområdet. Försvarsmiljöinsatser i Estland, Lettland, Litauen och Ryssland är också ett viktigt område för säkerhetsfrämjande stöd.

Det säkerhets- och försvarsrelaterade samarbetet med andra länder i Östersjöregionen bör också utvecklas vidare. Detta gäller särskilt samarbetet med Polen och Tyskland. Båda länderna är stora Östersjöstater vars engagemang i regionen är viktigt för stabilitet och säkerhet.

Det är också viktigt att Sverige bidrar till att, när så är möjligt, uppmuntra till gränsöverskridande samarbete mellan regionens länder. Detta gäller särskilt mellan Estland, Lettland, Litauen och Ryssland. Ett viktigt forum för sådant samarbete är Östersjöstaternas råd (CBSS).

Förutom det samarbete som länderna inom regionen själva initierar är det av vikt att det multilaterala engagemanget vidareutvecklas. PFF bidrar till att stödja bl.a. Estlands, Lettlands och Litauens ansträngningar att bygga upp nationella försvarsmakter. Regionalt kan PFF-samarbetet förbättras bl.a. genom att höja samverkansförmågan inom räddningstjänst och kustbevakning.

### 9.2.9 Ryssland

Olika former av samarbete med Ryssland har ett betydande svenskt nationellt säkerhetspolitiskt värde. Det är i vårt långsiktiga intresse att Ryssland är engagerat i ett konstruktivt och praktiskt samarbete på olika områden. I den bilaterala relationen mellan Ryssland och Sverige är det förtroendeskapande elementet en viktig del. Ett utvecklat regionalt samarbete där Ryssland medverkar bidrar till stabilitet och säkerhet i regionen.

Mellan Ryssland och Sverige finns idag inom vissa försvarsrelaterade områden ett relativt väl utvecklat och fungerande bilateralt samarbete. Det gäller bl.a. inom räddningstjänst och kustbevakning. Kontakter har också etablerats inom forsknings- och utbildningsområdet. Försvarshögskolan har t.ex. inlett ett projekt för att erbjuda ryska officerare utbildning i bl.a. folkrätt.

Det bilaterala försvarsrelaterade samarbetet med Ryssland sker med utgångspunkt i en årlig aktivitetsplan. Samarbetet omfattar bl.a. förbandsutbyten, ömsesidiga besök och försvarsmiljösamarbete. De personkontakter som byggs upp och den kunskap som förvärfvas genom besöksutbyte mellan de båda ländernas försvarsmakter, bidrar till öppenhet och förtroende.

Det är av särskild betydelse att dessa inledande kontakter ges möjlighet att resultera i konkreta projekt. Det är angeläget att kontakterna blir mer långsiktiga och kontinuerliga till sin karaktär. Erfarenhetsutbyte och samarbete kring säkerhetsfrämjande verksamhet och fredsfrämjande insatser bör utvecklas ytterligare med Ryssland.

Utvecklingen mot utökade och breddade kontaktytor bör fortsätta. Särskilt viktigt är att utveckla sådant samarbete med Kaliningrad och S:t Petersburgregionen.

Sverige bör även sträva efter att vidareutveckla kontakter och samarbete med Rysslands nordvästliga regioner, framförallt Murmanskområdet. Mot bakgrund av de försvarsrelaterade miljöproblem som finns i denna region är försvarsmiljösamarbete ett särskilt väsentligt område att samordna ansträngningarna inom.

Ett viktigt syfte med samarbetet är att bidra till att Ryssland involveras i det euroatlantiska säkerhetssystemet. Huvuddelen av detta arbete bedrivs i multilaterala fora som EAPR/PFF och Nato-Rysslandsrådet. Det är angeläget att Sverige fortsatt uppmuntrar ett rysk deltagande i PFF-aktiviteter.



Samarbetet försvaras för närvarande av Rysslands ekonomiska situation, samt den pågående omställningsprocessen i det ryska samhället och inte minst i den ryska krigsmakten. Det är därför angeläget att samarbetet bedrivs med ett långsiktigt perspektiv.

#### 9.2.10 Förenta staterna

Förenta staternas engagemang i Europa och särskilt i vår region är av grundläggande betydelse för den säkerhetspolitiska utvecklingen. Det är väsentligt att Förenta staterna bibehåller och utvecklar sitt intresse för säkerheten i norra Europa. Det säkerhetssamarbete som Sverige har med USA, bl.a. inom ramen för PFF och det säkerhetsfrämjande stödet till Estland, Lettland och Litauen, bidrar till detta. Sverige har förutsättningar att genom sin relativt stora inflytande i norra Europa spela en särskild roll för att stärka Förenta staternas engagemang i detta område. Det är därför väsentligt att Sverige genom ett utvecklat samarbete bidrar till ett fortsatt och fördjupat amerikanskt intresse för Europas säkerhet.

Det är ett gemensamt nordiskt intresse att USA engagerar sig i norra Europa. I utvecklingen av det nordiska samarbetet på försvarsområdet bör detta därför vägas in.

En utveckling och fördjupning av Förenta staternas engagemang i norra Europa är en viktig del i landets engagemang i den europeiska säkerhetsstrukturen. Samarbetet med USA sker i en rad säkerhetspolitiska fora. Sverige har inom ramen för EAPR och PFF aktivt samarbetat med USA i frågor av gemensamt intresse. Detta har bidragit till Sveriges möjligheter att aktivt driva ett antal viktiga frågor. Det ligger därför i Sveriges intresse att fortsätta och utveckla samarbetet med USA på detta område.

USA har genom de upprepade insatserna på Balkan visat att landet har ett intresse för en fredlig utveckling i Europa. Den svensk-amerikanska bilaterala relationen har också visat sig vara av värde i detta sammanhang, t.ex. i Bosnien och Makedonien. Den amerikanska medverkan med markförband i Bosnien har varit en politisk och militär förutsättning för genomförandet av IFOR och SFOR.

En utveckling av en militär krishanteringsförmåga inom ramen för EU bör ske i samklang med samarbetet med USA, särskilt på det militära området. Europa är beroende av amerikanska resurser för att genomföra större fredsfrämjande insatser och det är rationellt att i möjligaste mån undvika duplicering av dyrbara system.

En amerikansk närvaro i Europa är också viktig för att kunna utveckla samarbetet med Ryssland, eftersom det är det i särklass största landet i Europa även om dess ekonomiska inflytande är begränsat för tillfället. Det är ett starkt svenskt intresse att landet fortsätter att utveckla såväl sitt demokratiska som ekonomiska system.

Förenade staterna är världsledande på många områden när det gäller teknologiutveckling på försvarsområdet. Sverige är beroende av ett gott samarbete och utbyte med USA på detta område. Detta måste dock förenas med ett aktivt deltagande i europeiskt försvarsmaterielsamarbete för att inte skapa ett ensidigt beroende.

### 9.3 Styrande faktorer för deltagande med försvarsresurser i fredsfrämjande verksamhet

Ett antal olika faktorer inverkar på svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser. Den första rör vilka typer av möjliga konflikter vi kan se framför oss. Karakteristiskt är att konfliktmiljön som regel idag är mer dynamisk, komplex och svårförutsägbar än vad som tidigare varit fallet. Att med tillräcklig precision och i tillräcklig tid förutse hur situationen i konfliktområdet utvecklas har blivit allt svårare och kräver större ansträngningar än tidigare.

För det andra har spektrumet av de fredsfrämjande insatser som kan förutses i motsvarande grad breddats. Insatserna varierar idag från rena observatörsinsatser, som före eller efter en konflikt kan bidra till stabilisering av ett konfliktområde, till de utpräglat fredsframtvingande insatserna i svåra konfliktmiljöer med långtgående mandat för våldsanvändning.

Vilken organisation som blir mandatgivande är också svårt att i förväg ange. Vilken organisation som får eller tar ansvaret för att leda en insats inverkar på hur den organiseras, vad den kostar och vilken utsikt till framgång insatsen därmed kan förutses få.

Den svenska förmågan till internationella fredsfrämjande insatser bör - mot bakgrund av den svårförutsägbara operationsmiljön, typen av insats, vilken karaktär denna kommer att ha samt hur den kommer att utvecklas - präglas av flexibilitet, mångsidighet och en långtgående förmåga till anpassning av operationskonceptet.

Förmågan att delta i internationell fredsfrämjande verksamhet är beroende av ett flertal faktorer som t.ex. finansiering, personalförsörjning, materielförsörjning, logistik och utbildningsförhållanden. Samtidigt som arbetet med att höja Sveriges förmåga och bered-

skap att delta internationellt har hög prioritet, måste planeringen för sådan verksamhet utgå från väl avvägda förutsättningar. Förslag till att öka förmågan måste prövas och kostnadsberäknas så att det sammantaget speglar såväl förväntad efterfrågan som Sveriges förutsättningar att lämna bidrag och möjligheterna att planera in åtgärder för att uppnå förmågan. Försvarsberedningen har i tidigare rapporter understrukit vikten av att kunna korta tiden från det att behov av en internationell insats uppstår till dess att den kan ske. Eftersom finansiering av det svenska bidraget, och flexibiliteten i resursutnyttjandet är väsentliga faktorer, avser Försvarsberedningen att, efter en fördjupad analys, återkomma i dessa frågor i nästa rapport.

Antalet totalförsvarspliktiga som genomgår utbildning, samt utbildningens innehåll, kan med nuvarande villkor påverka rekryteringen till internationell tjänstgöring. En annan viktig fråga, som för närvarande hanteras av utredningen om försvarets framtida personalförsörjning, rör skyldigheten för anställd personal att medverka i internationella insatser.

Svensk ambitionsnivå vad avser förmåga till fredsfrämjande insatser bör därför vara föremål för fortsatt utveckling inom beslutade ekonomiska ramar. Relevanta bidrag bör kunna omfatta alla stridskrafter i högre grad än tidigare. Regeringen och riksdagen har tidigare uttalat att alla operativa insatsförband i princip skall kunna användas för internationell verksamhet men att åtgärder för att utveckla den operativa förmågan till sådana insatser måste vidtas efter hand. Denna inriktning bör ligga fast. En stor bredd av uppgifter bör kunna utföras. Om vi snävt avgränsar oss till vissa funktioner framför andra skulle det kunna innebära att vi inför en önskvärd insats i sämsta fall stod utan förmåga, medan vi i ett annat fall kunde utsättas för tryck att delta i en insats vi inte önskar delta i, endast av det skäl att vi valt att satsa på den speciella förmågan. Mångsidighet och flexibilitet ökar våra valmöjligheter.



## 10 Svensk säkerhetspolitik

### 10.1 Försvarsberedningens värdering av utvecklingen i omvärlden

Den fortsatta globaliseringen påverkar säkerheten i allt större utsträckning. Internationalisering av ekonomi, handel och utbildning samt det språng som världen tagit inom det informationsteknologiska området skapar ett än större samarbete och ömsesidigt beroende länder emellan, vilket minskar risken för mellanstatliga konflikter. Samtidigt kan händelser lokalt och regionalt i allt större utsträckning få direkta och indirekta globala verkningar. Behovet av ett brett samarbete för ökad säkerhet framstår som än viktigare för att motverka såväl direkta konfliktrisker som de hot som följer av den globala utvecklingen och de moderna samhällenas sårbarhet. Svensk säkerhetspolitik måste framgent än mer utgå från en vidgad syn på säkerheten.

Utvecklingen i och mellan de globala maktcentra – Förenta staterna, Europa och Asien – är avgörande för vår gemensamma säkerhet. Förenta staterna har en historiskt sett mycket stark ställning, som dock inte innebär att världen är unipolär eller att USA kan diktera villkoren i världspolitiken. Inte minst inrikespolitiska restriktioner och det långtgående beroendet av omvärlden medför att den avgörande avvägningen istället står mellan unilateralism och samverkan i olika former med andra länder. Utvecklingen i Europa präglas av en fortsatt strävan efter fördjupning av samarbetet inom den Europeiska unionen och en utvidgning till fler medlemsländer. EU:s beslut att utveckla den militära och civila krishanteringsförmågan syftar bl.a. till ett mer jämbördigt förhållande mellan USA och Europa, med en transatlantisk länk som präglas mer av partnerskap än av amerikanskt ledarskap. Utvecklingen i Asien framstår som alltmer väsentlig i ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Asien,

som rymmer några av världens mest allvarliga olösta konflikter, har ännu långt kvar till en säkerhetsgemenskap. Det är av avgörande betydelse för säkerheten i regionen, men också för omvärldens säkerhet, att utvecklingen i Asien leder till fördjupad demokrati, öppenhet och välfärd, och därmed ökad stabilitet och trygghet.

Merparten av 1990-talets och dagens allvarliga internationella konflikter är till sitt ursprung inomstatliga. Konflikterna riskerar i större utsträckning att regionaliseras som en följd av det kalla krigets slut och därmed stormakternas minskade intresse av att på olika sätt påverka konflikterna. Det förekommer ett stort antal s.k. lågnivåkonflikter och kriser med allvarlig risk för hot om våld och våldshandlingar mellan grupper och stater, varav många inte är renodlat mellanstatliga eller inomstatliga. I större utsträckning än tidigare är både statliga och icke-statliga aktörer parter i konflikter. Konsekvenserna vid allvarliga miljöolyckor och internationell brottslighet är exempel på att gränsen mellan yttre och inre säkerhet blir mindre tydlig. På vissa håll i världen kompliceras bilden ytterligare av faktorer som knappa resurser och befolkningsutveckling. De vanligaste utlösande orsakerna till konflikter, som leder till utnyttjande av militärt våld, är dock fortfarande kamp om politisk makt, ekonomi och territorium. Trots att antalet väpnade konflikter minskat är det rimligt att anta att ett betydande antal konflikter med allvarliga konsekvenser i och utanför det aktuella konfliktområdet kommer att förekomma även i framtiden. Det är också sannolikt att många av dessa åtminstone i ett inledande skede kommer att vara inomstatliga, med de folkrättsliga frågor kring eventuella internationella insatser som därvid kan aktualiseras.

Det främsta uttrycket för strävan efter gemensam säkerhet utgörs av Förenta nationerna, med dess centrala roll för att upprätthålla fred och säkerhet. FN erbjuder möjligheter till bred internationell samverkan också mellan stater med skilda politiska och ekonomiska strukturer, med en bred inriktning på säkerhet med såväl politiska, militära, ekonomiska som sociala dimensioner. FN:s roll kommer även fortsättningsvis att vara central i ett globalt perspektiv, såväl genom egna insatser för fred och säkerhet som genom samarbete med regionala och subregionala organisationer. Det är i det sammanhanget ett gemensamt intresse att en rättsutveckling sker som inte enbart fokuserar på staters behov av säkerhet, utan också den enskilda människans rätt till säkerhet. Suveränitet får inte utgöra en sköld bakom vilken en stat kan begå grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), med sin breda euro-atlantiska medlemskrets och sin normgivande funktion, ger ett väsentligt bidrag till den värdegemenskap som är en grundbult för stabiliteten och säkerheten i Europa. Genom sitt arbete för att stärka respekten för mänskliga rättigheter, bygga upp demokratiska institutioner och främja interetniska relationer kan OSSE bidra till att förebygga konflikter, hantera civila aspekter av kriser och bygga upp samhällen efter konflikter. Samarbetet mellan OSSE och andra organisationer om konflikthantering och civil krishantering bör främjas på ett konkret plan.

Medvetenheten om integrationens betydelse för säkerheten utgör grunden för ambitionerna att bredda och fördjupa det europeiska samarbetet. Utvidgningen av den Europeiska unionen innebär unika möjligheter att stärka fred och stabilitet, frihet och demokrati, sysselsättning och välfärd på den europeiska kontinenten. Redan förberedelserna för unionens utvidgning har en mycket betydelsefull säkerhetspolitisk effekt då kraven på en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter redan har haft avsevärda positiva effekter i kretsen av kandidatländer.

Etablerandet av en krishanteringsförmåga inom EU:s ram kommer att innebära att nya instrument finns tillgängliga för att hantera uppkomna kriser. När de ekonomiska verktygen kompletteras med nya militära och civila resurser för krishantering samt konfliktförebyggande resurser, har EU en unik bredd i sina möjligheter att förebygga och hantera kriser. Det är av väsentlig betydelse att få till stånd en effektiv och väl fungerande europeisk krishanteringsförmåga som bidrar till att främja samarbete och konfliktlösning i Europa. Den europeiska krishanteringen avser sådan krishantering som direkt berör freden och säkerheten i Europa eller andra gemensamma väsentliga värden, utan att för den skull enbart vara geografiskt begränsad till den europeiska kontinenten. Det är eftersträvarsvärt att samtliga Europas säkerhetsorganisationer samarbetar om krishantering utifrån sina olika profiler och medlemskretsar. Samverkan med Nato är av stor betydelse för EU:s militära krishanteringsförmåga, inte minst vad gäller planeringen inför och genomförandet av större militära fredsfrämjande insatser.

Det är angeläget att utvecklingen av en europeisk militär krishanteringsförmåga inte medför en försvagning av den transatlantiska länken. Det är ett grundläggande europeiskt intresse att vidmakthålla ett starkt amerikanskt engagemang i Europa. En förstärkt europeisk krishanteringsförmåga kan inte ersätta den ameri-

kanska politiska och militära närvarons avgörande betydelse för stabiliteten i norra Europa och Östersjöregionen.

Nato förblir den centrala aktören för större militära krishanteringsoperationer på den europeiska kontinenten. Genom sitt samarbete med partnerländer inom ramen för PFF och EAPR, samt insatserna på Balkan, har Nato både utvecklats och anpassats till den nya säkerhetssituationen i Europa. Samarbetet utgör en viktig byggsten i den fortsatta utvecklingen av europeisk krishanteringsförmåga. Samarbetet inom PFF är idag ett av de viktigaste instrumenten för att utveckla den militära samarbetsförmågan och fyller också en säkerhets- och förtroendeskapande funktion. Det är ett svenskt intresse att även fortsatt vara en aktiv part i vidareutvecklandet av EAPR.

I Östersjöområdet är det europeiska säkerhetssystemet under fortsatt utveckling. En grundläggande princip är varje lands rätt att självt välja sin säkerhetspolitiska linje. Estland, Lettland och Litauen har valt att söka sin säkerhet genom medlemskap i EU och Nato och goda grannrelationer. Processen att sätta punkt för kalla krigets uppdelning i vår del av Europa är inte avslutad förrän också dessa länder har förverkligat sina säkerhetspolitiska mål. Därtill måste Rysslands band med EU och Nato breddas och fördjupas. En sådan gynnsam säkerhetspolitisk utveckling är till gagn för Sveriges och hela regionens säkerhet.

Det är en mångfasetterad bild som framträder av Ryssland och det är svårt att med säkerhet bedöma den fortsatta utvecklingen. Å ena sidan finns positiva signaler om en nystart för reformprocessen. Å andra sidan finns oroväckande tecken i form av en fortsatt Tjetjenien-konflikt och tendenser till att mer auktoritära attityder eller krafter vinner insteg. Det är angeläget att omvärldens, inte minst EU:s, politik också gentemot Ryssland följer två spår, engagemang och strävan efter fördjupat samarbete men också tydlig kritik när sådan är befogad. Rysslands aktiva deltagande och engagemang är en viktig förutsättning för att på lång sikt varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa och för att hantera frågorna på den globala agendan. Det ligger i EU:s långsiktiga intresse att fortsätta ansträngningarna att integrera Ryssland i det europeiska samarbetet och dess strukturer. Det är också viktigt att ta fasta på signalerna om fortsatta reformer, som en förutsättning för varaktig tillväxt som kan ge välstånd också åt folkflertalet, vilket i sin tur skapar stabilitet i det ryska samhället och därmed – rimligen – ökad säkerhet för Rysslands grannar. Men det är samtidigt viktigt att klargöra att en förutsättning för ett stabilt partnerskap är respekt



för grundläggande demokratiska och marknadsekonomiska principer, mänskliga rättigheter och rättssäkerhet. När det gäller Rysslands militära förmåga finns tecken på att betydelsefulla delar av militärreformen kan komma att genomföras. De ekonomiska realiteterna gör ändå att viktiga delar av genomförandet skjuts bortåt i tiden i förhållande till tidigare bedömningar om möjlig tidsplan.

Det är av avgörande betydelse att utvecklingen rörande ett s.k. National Missile Defense (NMD) inte leder till en uppbyggnad av de nu existerande avtalen om rustningskontroll. Det är ett ansvar för alla berörda parter att avtalen kan ligga fast, att nedrustningen inom kärnvapenområdet kan fortsätta och att spridning av massförstörelsevapen kan hejdas. Vidare måste en regim om kontroll- och verifikationsprocedurer inom B-vapenområdet komma till stånd och implementeringen av konventionen mot kemiska vapen ske i en betydligt högre takt.

*En första slutsats* för svensk säkerhetspolitik mot bakgrund av den internationella utvecklingen är enligt Försvarsberedningen att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består. Försvarsberedningens tidigare bedömning av i vilket tidsperspektiv som ett invasionshot inte ter sig möjligt, dvs. ett perspektiv på cirka tio år, har endast förändrats marginellt, i den meningen att hotet nu ter sig något mer avlägset. Bedömningen att ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige inte ter sig möjligt att genomföra under överskådlig tid, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga, ligger därmed fast. Avgörande för denna bedömning är förmågan hos de militära styrkorna i vårt närområde och i vilket tidsperspektiv som förmågan skulle kunna förändras, samt det alltmer fördjupade säkerhetssamarbete som präglar vårt närområde och som motverkar de motstridiga intressen som alltjämt kvarstår. Utvecklingen ger heller inte anledning att ändra bedömningen av de mer begränsade militära angrepp som ändå skulle kunna riktas mot Sverige i samband med en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Som Försvarsberedningen tidigare anfört går det samtidigt inte att på lång sikt utesluta att ett mer omfattande militärt hot skulle kunna växa upp igen. Militärstrategiska förändringar och den tekniska utvecklingen medför dock att ett sådant mer omfattande hot, om det blir aktuellt, kommer att se annorlunda ut än under det kalla kriget.

Vår säkerhetspolitik måste därför även fortsättningsvis innebära att vi kan möta olika former av militära och andra hot som direkt berör Sverige. Svårast bland dessa är väpnade angrepp riktade mot vårt lands frihet och självständighet, och som förhindrar oss att i

alla lägen och i former som vi själva väljer tryggas en handlingsfrihet att - såsom enskild nation och i samverkan - kunna utveckla vårt samhälle.

Som framgår av avsnitt 7.4 har begreppet väpnat angrepp stor betydelse för regeringens möjligheter att utnyttja landets försvarsresurser. Det begrepp som har använts för att beskriva den svåraste formen av hot som direkt berör Sverige har varit "väpnade angrepp riktade mot vårt lands frihet och självständighet". Utvecklingen har dock medfört att denna innebörd av begreppet väpnat angrepp inte är tillräcklig för att inrikta och genomföra nödvändiga åtgärder. Försvarsberedningen vill i detta sammanhang återigen betona behovet av att klarare precisera förutsättningarna för att hantera sådana hot som idag inte är väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse, eftersom vi också måste kunna möta sådana angrepp utförda av andra aktörer än stater som använder avancerade metoder och vapen, inklusive icke-konventionella vapen.

*En andra slutsats* för svensk säkerhetspolitik berör de risker som sammanhänger med regionala och lokala kriser och konflikter som indirekt eller direkt kan beröra Sverige. Försvarsberedningen bedömer att ett betydande antal konflikter med allvarliga konsekvenser i och utanför det aktuella konfliktområdet kommer att förekomma även i framtiden. Dessa konflikter innebär ett omfattande lidande för de människor som är direkt utsatta, men kan också innebära allvarliga problem, och ytterst även riskera freden och säkerheten för andra regioner och länder, och för Sverige. Det ligger därför i Sveriges intresse att bidra till att förebygga konflikter av dessa slag, och om det misslyckas säkerställa en politisk konfliktlösning, men också när så behövs delta i civil och militär krishantering i samverkan med andra stater.

I vår säkerhetspolitik måste därför också ingå att i samverkan med andra stater verka för fred och säkerhet i vår omvärld. Inom ramen för vårt medlemskap i den Europeiska unionen och i enlighet med Amsterdamfördraget har Sverige därvid åtagit sig att tillsammans med övriga medlemsländer skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga. Enligt fördraget ingår vidare att på alla sätt stärka unionens säkerhet, bevara freden och stärka den internationella säkerheten, främja det internationella samarbetet samt utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Ett konkret uttryck för

vårt bidrag till denna samverkan är de resurser som Sverige anmält till EU:s krishanteringsförmåga.

*En tredje slutsats* sammanhänger med de tekniska infrastruktur-systemens fundamentala betydelse för medborgarnas livsbetingelser och ett fungerande samhälle. Hot mot tekniska infrastruktur-system kan få mycket allvarliga konsekvenser och därmed ytterst också få en säkerhetspolitisk dignitet. Efterhand som systemen ges en ökande grad av avancerad teknik, blir inbördes mer beroende av varandra och i allt större utsträckning internationaliseras och kommersialiseras, blir skyddet av samhällsviktig infrastruktur av väsentlig betydelse för den nationella säkerheten. Utvecklingen motiverar också ett utökat internationellt samarbete om skydd av kritisk infrastruktur.

De senaste årens informationsteknologiska utveckling ger utvidgade påverkansmöjligheter till en betydligt lägre kostnad än mer traditionella ekonomiska, politiska och militära maktmedel. Det innebär att även mindre intressegrupper, kriminella grupper, terrorister och ekonomiskt svagare stater får allt större möjligheter att påverka, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig. Gränserna för vad som är internationell säkerhetspolitik respektive enskild IT-säkerhet blir därmed allt mer flytande. Det finns i dagsläget ingen anledning att tro att denna utveckling inte kommer att fortsätta.

Det öppna moderna samhället har blivit allt mer sårbart genom sitt beroende av informationsteknik, eftersom denna också utgör en grund för fortsatt utveckling av ekonomi och välfärd. De system som används i dag är sårbara mot intrång, spionage och förstörelse. Traditionellt starka nationer kan därmed utsättas för angrepp även från nya små och stora aktörer i det internationella systemet.

Genom att informationssystem dessutom knyts samman kan en störning sprida sig via olika nätverk och därmed ge upphov till betydande konsekvenser. IT-systemens inbördes beroende resulterar i en gemensam tvärspektoriell sårbarhet. Särskilt allvarliga konsekvenser kan uppstå när vitala, centrala system i samhället som är spridda eller sammankopplade utsätts för störningar.

Risken för användning av B- och C-stridsmedel också av subnationella aktörer samt i samband med terroristattacker måste i ökande utsträckning uppmärksammas. Den fortsatta spridningen av teknologi och expertis, liksom av B- och C-stridsmedel samt radioaktivt material, är ett allvarligt problem. Massförstörelsevapen kan te sig attraktiva för terroristgrupper eller kriminella genom möjligheten att drabba många individer vid en attack, en önskan att

utföra mer spektakulära attacker, att hot om insats kan vara nog för att uppnå önskad effekt samt att skyddet mot sådana attacker är sämre än mot traditionella attacker.

Mot denna bakgrund måste vi genom vår säkerhetspolitik också värna de grundläggande förutsättningar och nationella värden som i detta sammanhang är avgörande för samhällets fortlevnad. Vi måste kunna förebygga och hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner. Försvarsberedningen har tidigare angett att säkerhetspolitiken primärt bör avse sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktion. Det innebär att hoten måste ha en viss dignitet (dvs. avse samhället eller många människor snarare än enskilda verksamheter eller individer). Däremot bör inte sådana tänkbara försämringar i levnadsstandard och livsvillkor – och som också i sig kan vara hotande – som kan förknippas med långsiktiga förändringar av handel och industriella villkor, utarmning av naturresurser, sociala förhållanden, miljöförstöring och klimatförändringar etc. betraktas som säkerhetspolitiska hot i sig.

## 10.2 Den militära alliansfriheten och Sveriges säkerhetspolitiska doktrin

I riksdagsdebatten den 13 december 2000 om alliansfriheten och dess innehåll anmälde utrikesministern att regeringen avsåg bjuda in företrädare för riksdagens partier till överläggningar i detta ämne, med utgångspunkten att alliansfrihetens syfte är bredare än neutralitetsoptionen. Utrikesministern framhöll att "det är regeringens strävan att redovisa en bättre beskrivning av Sveriges säkerhetspolitiska doktrin och den militära alliansfriheten, och att det skulle vara av stort värde om det kunde ske med stöd av samtliga riksdagspartier". Försvarsberedningen redovisar i denna rapport sin syn som ett underlag för dessa överläggningar.

Begreppen neutralitet och alliansfrihet har varit centrala inom svensk säkerhetspolitik under en mycket lång tid med en stark folklig förankring. Innebörden av begreppen har samtidigt förändrats efterhand.

Efter det andra världskriget kom den säkerhetspolitiska situationen i Europa att domineras av supermakterna USA och Sovjetunionen. När tankarna på ett nordiskt försvarförbund övergetts

anslöt sig Danmark och Norge till Nato medan Sverige förblev alliansfritt. En bidragande orsak till det svenska vägvalet var den historiskt förankrade och djupt rotade svenska neutralitetspolitiken, liksom insikten att säkerhetspolitiken hade viktiga funktioner fortlöpande, under fredliga förhållanden.

”Alliansfriheten var ett rollval som under fred bättre skulle kunna främja avspänningen i Norden än en svensk anslutning till ett stormaktsblock av demokratiska stater. En svensk anslutning till Atlantpakten skulle ha uppfattats som en större utmaning av Sovjetunionen än Danmarks och Norges. I kombination med Norges medlemskap i Nato skulle det ha inneburit en radikal förändring av läget i Skandinavien. Att Sovjetunionen i ett sådant läge skulle söka kompensation genom att stärka sitt grepp om Finland var en utbredd uppfattning.”<sup>1</sup>

Norden ansågs utgöra en ”avtrappningszon mellan öst och väst”, i vilken Finlands särskilda relation till Sovjetunionen, Norges och Danmarks åtaganden i Atlantpakten, och den svenska säkerhetspolitiken kännetecknad av alliansfrihet/neutralitet, tillsammans formade en helhet, som sammantaget spelade en viktig roll för stabiliteten i norra Europa under den del av 1900-talet som präglades av kallt krig och motsättningar mellan stormaktsblocken.

En avgörande utgångspunkt för svensk militär alliansfrihet och neutralitetspolitik var vidare att risken för ett storkrig i Europa bedömdes som betydande under större delen av 1900-talets senare hälft. Med målet att bevara landets frihet och oberoende, senare formulerat som fred och självständighet, var det därför av stor vikt att inta en självständig ställning utanför maktblocken, för att inte med automatik dras in i ett eventuellt krig mellan blocken. Därtill krävdes ett ”efter våra förhållanden” starkt svenskt försvar. De självpåtagna restriktioner som följde av detta vägval var militär alliansfrihet i fredstid och att inte heller i övrigt göra några åtaganden om gemensamt agerande i händelse av krig. Alliansfriheten bedömdes dock inte utesluta militär samverkan med andra länder i fredstid, t.ex. om försvarsmateriel, utbildning och fredsfrämjande insatser. Det har i sammanhanget betonats att neutralitet som begrepp hänförs sig enbart till en krigssituation, med alla de begränsningar som detta inneburit för möjligheterna att förutsäga och närmare definiera handlingslinjer och den politik som skall föras i den aktuella situationen.

---

<sup>1</sup> Andrén, Nils (red) 1976. Den nordiska balansens framtid. Centralförbundet folk och försvar, Stockholm, s 72

Sovjetunionen uppfattades som den enda tänkbara angriparen. Vid ett storkrig måste Sverige räkna med att neutralitetspolitiken kunde misslyckas och att landet utsattes för ett angrepp. Den gängse svenska bedömningen var att Sverige inte ensamt kunde stå emot ett sovjetiskt angrepp under någon längre tid. Bedömningen var att det handlade om veckor eller månader. I ett mera utdraget krig skulle Sverige sålunda vara helt beroende av hjälp från Väst. Det blev därför ett allmänt accepterat och fram till mitten av 1960-talet av statsmakterna i offentliga sammanhang uttryckt synsätt, att målet måste vara att Sverige skulle kunna försvara sig tills hjälp anlände, dvs. till dess att västmakterna hann sätta in sitt understöd. Längre fram användes inte denna formulering utan det talades mer allmänt om att Sverige riskerade att komma i krig endast i samband med en större europeisk konflikt, varvid angriparen inte skulle kunna koncentrera alla sina resurser mot Sverige.

Det kalla krigets slut innebar att de grundläggande strategiska förutsättningarna för dessa tankemönster radikalt förändrades. Warszawapakten upplöstes, vänskaps- och biståndspakten mellan Sovjetunionen och Finland hävdes, och efter Sovjetunionens sammanbrott återföddes ett Ryssland som strävade efter samarbete och integrering med väst. Sverige och Finland blev medlemmar i EU. Det förändrade Europa gav nya möjligheter för svenskt deltagande i europeiskt samarbete, och frågan om att undvika utrikespolitiska bindningar tappade i aktualitet. Samtidigt påbörjades en stark utveckling av de europeiska säkerhetsorganisationerna.

Som en konsekvens av omvärldsutvecklingen omformulerades den säkerhetspolitiska doktrinen 1992 från "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig" till "militär alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av en konflikt i vårt närområde".

I 1995/96 års försvarsbeslut (etapp 1) fastslog riksdagen bl.a. att militär alliansfrihet också i det förändrade Europa är:

"den nationella säkerhetspolitiska ram som sammantaget bäst förmår tillgodose svenska säkerhetspolitiska intressen" och

"En svensk anslutning till Nato och/eller VEU skulle inte gagna svenska säkerhetspolitiska intressen, ej heller stabiliteten i vår del av världen." (bet. 1995/96 UFöU01)

I etapp 2 av försvarsbeslutet konstaterade riksdagen bl.a. att:

"Det är väsentligt att Sverige inte hamnar i ett sämre läge när den säkerhetspolitiska strukturen förändras."

"Bevarandet av den militära alliansfriheten förutsätter inte att Sverige i något annat avseende skulle behöva ålägga sig restriktio-

ner när det gäller deltagandet i det framväxande, mångfasetterade europeiska samarbetet.”

”Det är därför viktigt att Sverige bevarar handlingsfriheten att i takt med förändringar i omvärlden kunna utveckla sitt deltagande i det europeiska säkerhetssamarbetet.”

”De medel som bäst lämpar sig för att nå säkerhetspolitikens mål betingas av den långsiktiga utvecklingen i världen runt omkring oss. En permanent bindning av svensk utrikespolitik för varje tänkbart läge i en oförutsägbar framtid bör avvisas”. (bet. 1996/97 UFöU01)

Utgångspunkten för riksdagens tidigare beslut har varit att Sverige, genom att konsekvent behålla den militära alliansfriheten, liksom tidigare har kunnat bidra till den säkerhetspolitiska stabiliteten i norra Europa och också skapat förutsättningar för nationell handlingsfrihet. Sverige har bibehållit möjligheterna att agera konstruktivt för att genom t.ex. Östersjösamarbetet utveckla säkerheten i vårt närområde och att integrera alla Östersjöländer i det europeiska samarbetet.

Den nya europeiska säkerhetsstrukturen har ännu inte fått en mer permanent utformning. Detta gäller inte minst vårt eget närområde, Östersjöregionen, där Estlands, Lettlands och Litauens strävan att gå med i Nato ännu inte har realiserats. Utfallet av dessa processer kommer i hög grad att påverka Sveriges säkerhetspolitiska läge. Rysslands fortsatta interna utveckling liksom USA:s engagemang för norra Europa på längre sikt är ytterligare faktorer av stor betydelse. Sålunda är bedömningen från 1996 om vikten av att bevara handlingsfriheten i europeiskt säkerhetssamarbete, så att inte möjligheterna att tillvarata Sveriges säkerhetspolitiska intressen försämras vid en förändring av den säkerhetspolitiska strukturen i Europa, fortfarande högst aktuell. Den svenska militära alliansfriheten gagnar allttjämt den säkerhetspolitiska utvecklingen i Östersjöregionen.

Enligt Maastricht-avtalet skall EU:s medlemsländer ”aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet” i syfte att stärka integrationen och sammanhållningen medlemmarna emellan. Däremot innehåller EU-fördragen inte några bestämmelser om kollektivt försvar eller bindande säkerhetsgarantier. Utgångspunkten för Sveriges bidrag till EU:s gemensamma krishanteringskapacitet är att Sverige självt fattar beslut om deltagande i insatser. Det svenska medlemskapet i EU är därmed fullt förenligt med Sveriges militära alliansfrihet.

Den militära alliansfriheten innebär således inte någon inskränkning i Sveriges möjligheter att bidra till internationellt konfliktförebyggande arbete eller deltagande i internationell krishantering. Sverige har, såväl under som efter det kalla kriget, genomfört ett betydande antal missioner och rönt uppskattning i omvärlden för dessa bidrag. Förberedelser för och genomförande av insatser tillsammans med andra länder, inom FN:s, EU:s eller Natos ram, innebär förvisso ett nära militärt samarbete. I det fall svensk trupp skulle hamna i stridssituationer under genomförandet av krishanteringsinsatser är det dock inte fråga om någon tillämpning av ömse-sidiga försvarsgarantier inom ramen för en allians. Utgångspunkten för svenskt agerande i sådana situationer är i stället det mandat som insatsen har givits. För svensk del krävs ett mandat av FN:s säkerhetsråd för svenskt deltagande i fredsframtvängande insatser. Utnyttjandet av svenska militära resurser i stridsinsatser, även i direkt samarbete med andra länder, sker därmed på uppdrag av världssamfundet och omfattas inte av någon neutralitetsoption.

Det huvudscenari som länge utgjort en grundläggande förutsättning för neutralitetsoptionen, dvs. en situation där Sverige strävade efter att stå neutralt i ett krig mellan maktblocken för att inte dras in i kriget, har i grunden förändrats. Utvecklingen i Sveriges närområde har i huvudsak varit mycket positiv. Risken för en större konflikt är idag lägre än på mycket länge, men trots detta kan konflikter i vårt närområde inte uteslutas. Dagens hotbild är därtill betydligt mer mångfasetterad. Det finns sålunda all anledning att beakta risken också för icke-militära typer av konflikter, hot och störningar, där även andra aktörer än stater kan vara inblandade. Om sådana situationer uppstår i Sveriges närområde, trots gemensamma ansträngningar för att förebygga konflikter, har Sverige och andra länder, liksom FN, OSSE och EU, ett ansvar för att återskapa en stabil situation. De många olika utvecklingsalternativ som finns när det gäller eventuella hotande situationer eller konflikter i vårt närområde gör det svårt att förutsäga vilken handlingslinje Sverige skulle komma att välja. Den militära alliansfriheten ger därvid nödvändig handlingsfrihet.

Svensk och finländsk säkerhetspolitik har under senare år i ökad utsträckning antagit gemensamma drag. Finland har som militärt alliansfri stat valt att öppet konstatera att handlingsfriheten inte enbart rymmer en option att stå utanför krig, utan även att ta emot hjälp utifrån om Finland skulle bli anfallet:

”Om Finlands egna resurser inte är tillräckliga, kan Finland i enlighet med FN:s stadga begära andra länders hjälp för att avvärja



ett angrepp. Skapandet av beredskap att ta emot hjälp måste beaktas när försvaret utvecklas. Huruvida vi kan få hjälp i en krissituation är dock osäkert, eftersom Finland inte omfattas av några militära säkerhetsgarantier.”<sup>2</sup>

Sverige, som har samma rättighet att i enlighet med FN-stadgan<sup>3</sup> begära hjälp utifrån om vi skulle bli angripna, har under lång tid valt att inte lyfta fram denna aspekt.

Försvarsberedningen vill med denna redovisning lämna sitt bidrag till de fortsatta överläggningarna mellan regeringen och företrädare för riksdagens partier om Sveriges säkerhetspolitiska doktrin och den militära alliansfriheten.

### 10.3 Grundelement i Sveriges säkerhetspolitik

Försvarsberedningen föreslår att de mål för säkerhetspolitiken som beslutades av riksdagen i den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999 i allt väsentligt bör ligga fast. Försvarsberedningen föreslår dock i det följande vissa justeringar med anledning av utvecklingen och att målen ytterligare anpassas och konkretiseras för att bättre spegla den vidgade syn på säkerheten som bör präglade svensk säkerhetspolitik. Som tidigare redovisats har regeringen inbjudit riksdagens partier till överläggningar om Sveriges säkerhetspolitiska doktrin. En utgångspunkt för dessa överläggningar är att Sveriges militära alliansfrihet består. Försvarsberedningen har i föregående avsnitt redovisat sin syn på den militära alliansfriheten och Sveriges säkerhetspolitiska doktrin, men lämnar här inte några närmare förslag för att inte föregripa överläggningarna.

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att - såsom enskild nation och i samverkan - kunna utveckla vårt samhälle.

Vår säkerhetspolitik har såväl en nationell som en internationell dimension.

Nationellt skall vi kunna möta militära och andra hot som direkt berör Sverige. Svårast bland dem är väpnade angrepp riktade mot vårt lands frihet och självständighet. Vi skall också förebygga och

<sup>2</sup> Regeringens säkerhetspolitiska redogörelse till Finlands riksdag den 17 mars 1997

<sup>3</sup> Art. 51 Ingen bestämmelse i denna stadga inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

kunna hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner.

Internationellt skall vi i samverkan med andra stater aktivt verka för fred och ökad säkerhet. Genom att verka för en stärkt internationell rättsordning och genom att medverka till konfliktförebyggande samarbete och insatser, gemensam civil och militär krishantering samt försoning och uppbyggnad efter kriser och konflikter kan vi bidra till ökad säkerhet i omvärlden och därmed också för oss själva.

Med utgångspunkt i en bred syn på säkerhet formas säkerhetspolitikens båda dimensioner i ett kontinuerligt samspel mellan flertalet politikområden.

Det är av avgörande betydelse även för Sveriges säkerhet att utvecklingen globalt leder till fördjupad demokrati, öppenhet och välfärd, och därmed till ökad stabilitet och trygghet. Av central betydelse är FN:s breda insatser för fred och säkerhet. Sverige lägger också stor vikt vid att FN och de regionala organisationerna på olika sätt tidigt kan ingripa i lokala och regionala konflikter.

Vår strävan är att samarbeta med Europas alla säkerhetsorganisationer. Jämsides med vår medverkan i FN och OSSE deltar vi sålunda i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, lämnar effektiva bidrag till EU:s gemensamma krishanteringsförmåga samt samarbetar med Nato och flertalet övriga europeiska stater inom ramen för det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF). Därtill kan fogas det regionala och bilaterala samarbetet med våra grannländer.

I Europa utgör vårt överordnade säkerhetspolitiska mål att varaktigt säkra ett förtroendefullt och nära samarbete mellan alla stater. Samarbetet inom EU och med de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna, och bibehållandet av ett starkt amerikanskt engagemang för säkerheten i norra Europa, är härvid av stor betydelse. Sveriges säkerhet måste grundas på gemensam säkerhet byggd på hållfasta politiska och ekonomiska relationer mellan demokratiska stater. Ett grundläggande svenskt intresse är en fortsatt utveckling av demokrati, ekonomiska och sociala framsteg, förbättrad miljö, samt en ökad öppenhet mot omvärlden, som omfattar hela Europa.

Det är ett viktigt säkerhetspolitiskt intresse för Sverige att Estland, Lettland och Litauen integreras i Europeiska unionen. Vidare tillmäts Sveriges säkerhetsfrämjande samarbete med dessa länder stor vikt. För vår del är det regionala praktiska samarbetet inom Östersjöområdet, bl.a. inom Östersjöstaternas råd, av väsentlig

betydelse. Det nordiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet har under de senaste åren utvecklats till en särskild dimension i Sveriges säkerhetspolitik. Sverige och Finland har därutöver ett särskilt nära samarbete i säkerhetspolitiska frågor.

Rysslands aktiva deltagande och engagemang är en viktig förutsättning för att på lång sikt varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa och för att hantera frågorna på den globala agendan. Det är väsentligt att fortsätta ansträngningarna att långsiktigt integrera Ryssland i det europeiska samarbetet och dess strukturer.

Ansträngningar för att hindra ytterligare spridning av massförstörelsevapen har stor betydelse.

Om det säkerhetspolitiska läget försämras, skall vår säkerhetspolitik bidra till att spänningen i omvärlden och särskilt i vårt närområde begränsas. Vi skall kunna försvara vårt territorium mot kränkningar och angreppshandlingar och vi skall kunna agera för att tillvarata svenska intressen. Vi skall kunna motstå hot och påtryckningar och möta insatser som riktas mot funktioner och värden i det svenska samhället och som syftar till att påverka vårt agerande och samhällets funktion.

Vi skall söka förebygga att vårt samhälle utsätts för svåra påfrestningar genom den robusthet och förmåga till omställning som byggs in i samhället. Vi skall ägna ökad uppmärksamhet åt sådana förebyggande åtgärder som minskar sårbarheten i de delar av vår tekniska infrastruktur som är gränssättande för viktiga samhällsfunktioner. Det skall därutöver finnas en beredskap att hantera de påfrestningar som likväl kan uppstå. Beredskapen skall avse extraordinära situationer som kan uppstå genom snabba och allvarliga försämringar av samhällets funktion.

#### **10.4 Konsekvenser för hanteringen av sårbarhets- och säkerhetsfrågor**

Försvarsberedningen konstaterar att de hot som har säkerhetspolitisk dignitet berör flertalet politikområden, och att de hot och risker som är aktuella idag och som upplevs som relevanta för framtiden behöver behandlas på ett mer övergripande sätt. Försvarsberedningen anser därför att det är nödvändigt med vissa förändringar som innebär ett nytt koncept för hanteringen av sårbarhets- och säkerhetsfrågor.

Försvarsberedningen anser för sin del att ett nytt koncept även fortsättningsvis bör grundas på ansvarsprincipen, innebärande att

var och en inom sitt område skall ansvara för förebyggande arbete och hantering av hot och risker i hela skalan från fred till krig. Därtill krävs en utvecklad struktur för samordning och gemensam hantering också av tvärsektoriella hot. Det tydligaste exemplet på behovet av en sådan samordning och gemensam hantering återfinns inom infrastrukturområdet.

Det krävs också en ökad effektivitet och rationalitet i utnyttjandet av samhällets samlade resurser. Dubbleringar av funktioner och resurser måste undvikas så långt möjligt. Ett samutnyttjande av kompetens och resurser för krishantering handlar om att utnyttja resurser på ett samhällsekonomiskt riktigt sätt och om effektivitet, men också om att samordningen i sig skapar en ökad säkerhet.

Hoten riktas idag i stor utsträckning mot sådan infrastruktur som ägs, drivs och utnyttjas av andra än statliga organ, och där verksamheten sker som ett internationellt samarbete med det svenska näringslivet som medaktör. Det krävs därför också ett strategiskt partnerskap mellan stat och näringsliv i frågor som rör en ökad säkerhet.

# Bilaga 1

## Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)

Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport har tagit ett stort steg fram vad gäller att analysera och uppmärksamma andra typer av hot mot vårt land än de rent militära. Den europeiska krishanteringsens civila del och det förebyggande arbetet har lyfts fram och betydelsen av kvinnors deltagande i krishanteringen har förts in. Detta är positivt. Men inom några områden vill jag anmäla avvikande uppfattning.

### **FN:s roll**

FN har stadgeenligt ansvar för internationell fred och säkerhet. I kraft av sina 189 medlemsstater har FN en global legitimitet. FN har haft och har ännu vissa problem. De är av såväl ekonomisk som organisatorisk natur. FN har dock beslutat om och håller på att genomföra en reformering av sin organisation för att kunna öka sin förmåga att leva upp till dagens nya krav. De områden man arbetar med är bland annat effektivisering av FN-sekretariatet, analyser och förvarning, delegering av ansvar och bättre samordning mellan olika delar av FN-systemet, men också att lägga mer vikt vid civila respektive mänskliga rättigheter. Detta är ett viktigt och nödvändigt arbete som kräver vårt stöd på olika sätt.

Enligt FN-stadgan skall beslut om fredsframtvängande insatser fattas av FN:s säkerhetsråd. I försvarsberedningens rapport står "att det inte går att utesluta att extrema situationer kan uppkomma där FN:s säkerhetsråd är blockerat p.g.a. veto eller hot om ett sådant. Grova kränkningar av mänskliga rättigheter - t.ex. folkmord eller etnisk rensning - kan då ändå leda till militära ingripanden

från delar av det internationella samfundet. Sådana ingripanden måste prövas från fall till fall med hänsyn till om grundläggande värden står på spel och huruvida alla andra vägar har prövats. Folkrättsligt finns ingen entydig grund för ett sådant ingripande.”

Ovanstående citat innebär att andra instanser än FN-systemet skulle kunna fatta beslut om militärt ingripande. Så skedde 1999 när Nato tog på sig rollen som uttolkare av internationell rätt genom bombningarna av Serbien och Kosovo. Vänsterpartiet protesterade då och vi vidhåller vår klara uppfattning att detta stred mot folkrätten och kan utgöra prejudikat för andra organisationer eller militärblock att agera på samma vis.

Skrivning i försvarsberedningens rapport visar att man fortfarande ser möjligheten till ett sådant agerande. Vänsterpartiet ser allvarligt på brott mot mänskliga rättigheter och folkmord. Men den instans som har den globala legitimiteten att fatta beslut om fredsframtvängande eller militära insatser är FN. En omstrukturering av FN-systemet kan med denna utveckling försenas och försvåras. I stället för att urholka FN:s legitimitet måste alla krafter enas för att genomföra den viktiga reformeringen av FN som behövs för att bevara, fördjupa och utveckla dess roll.

### **Europeisk krishantering**

EU:s planerade krishantering har fortfarande stor slagsida mot den militära delen. Den bygger på och förutsätter dessutom samarbete med Nato. Detta innebär att Natos och därmed USA:s inflytande i Europa bibehålles och förstärks.

Enligt Maastrichtavtalet skall EU:s medlemsländer ”aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet”

Planeringen av EU:s krishanteringsförmåga har gått mycket fort från beslutet om Peterbergsuppgifter till dagens situation. Det svenska bidraget till EU:s militära krishantering vad gäller både materiel som antalet soldater har med tiden ökat. Detta är vi starkt kritiska mot. Vänsterpartiets grundinställning är att svenskt deltagande inom EU:s militära krishantering kan strida mot den svenska traditionen av alliansfrihet och neutralitet beroende på vilka resurser vi deltar med och vilka uppdrag vi accepterar. Vår trovärdighet och därmed hur vi uppfattas av omvärlden är kopplad till vår möjlighet att agera som neutral part i konflikter runt om i världen. Utgångspunkten för Vänsterpartiets politik är att Sverige även i

fortsättningen skall kunna föra en självständig och trovärdig utrikes- och säkerhetspolitik.

I artikel 28 i Amsterdamfördraget behandlas frågan om finansiering av de militära operationerna. Där står det bland annat att de länder som avstår från deltagande i operationer är befriade från att bidra finansiellt. Detta fastläggande är mycket viktigt med tanke på vår alliansfrihet och neutralitet. Därför bör nästa del av försvarsberedningen diskutera denna fråga i syfte att klargöra den svenska positionen.

Försvarsberedningen redovisar de tre tyngdpunkter som olika europeiska stater lägger på EU:s krishanteringsförmåga. Vissa betonar att det finns en direkt koppling mellan EU:s militära kapacitet och unionens ställning i världspolitiken. Krishanteringsförmågan gör det möjligt för EU att agera kraftfullt på den internationella arenan, som en militär stormakt. Andra medlemsstater ser krishanteringen som början till ett europeiskt försvar och ett led i bildandet av en framtida federation. Sen finns det medlemsstater, däribland Sverige, som lägger stor vikt vid det konfliktförebyggande, den civila krishanteringen samt möjligheten att stärka FN:s fredsbevarande roll med hjälp av EU:s krishanteringsresurser. Den senare ståndpunkten kan Vänsterpartiet dela.

Beredningen skriver att "Det är en svensk uppfattning och också en förutsättning för svensk medverkan att insatsen måste stå på folkrättslig fast grund. Enligt FN-stadgan skall beslut om fredsframtvingande insatser fattas av FN:s säkerhetsråd." EU:s sätt att fungera ger länder möjlighet att driva sina frågor i syfte att göra sin ståndpunkt till EU:s. Med tanke på detta är det viktigt att Sverige inom EU också i sitt agerande hävdar sin ståndpunkt i detta avseende.

Nuvarande lagstiftning ger regeringen rätt att på uppmaning av FN eller OSSE ställa väpnad styrka till förfogande utomlands. Försvarsberedningen föreslår att denna rätt även skall gälla på uppmaning av EU. Konsekvenserna av en sådan lagändring bör analyseras i nästa försvarsberedningsrapport i samband med att beredningen återkommer med frågorna kring finansiering och förberedelse för insatser. Beredningen bör också analysera möjligheten att införa ett beslutssystem i riksdagen i syfte att inte fördröja ett ingripande.

### **Europeiskt försvarsindustrisamarbete**

Beredningen redovisar det samarbete inom försvarsindustriområdet som pågår i Europa. Genom detta arbete har Sverige blivit en fullvärdig part i de tre nyckelorganisationerna EU, LoI samt WEAG. Vänsterpartiet kan inte ställa sig bakom detta utan anser att det finns uppenbara risker med ett sådant samarbete, framför allt vad gäller vapenexport. Sverige har relativt restriktiva riktlinjer för krigsmaterielexport och kan tvingas att ge avkall på dessa i syfte att nå enighet med andra länders mer exportgenerösa regler och traditioner. Ramavtaletets förslag om leveranssäkerhet innebär att Sverige är förpliktigad att bistå övriga avtalsländer med krigsmateriel i händelse av nödläge, kris eller väpnad konflikt. Detta kommer i konflikt med våra nuvarande regler om principiella förbud mot leverans till land i väpnad konflikt samt är ett tydligt avsteg från den svenska neutralitetspolitiken.

### **PFF**

Beredningen har en odelad och okritisk inställning till Sveriges samarbete inom PFF. Jag håller med om att de övningar och den kontaktskapande verksamhet som ryms inom ramen för PFF har positiv effekt på, breddar kunskapen om och förmågan till krishantering både inom det militära som civila området. Nato är huvudman för PFF:s verksamhet. Partnerskapet kan också ses som ett förberedande till Natomedlemskap. Den regionala säkerhetsorganisationen OSSE omfattar alla europeiska stater samt Ryssland, USA och Kanada. Den har en bred verksamhetsbas som inkluderar att leda fredsbevarande militära operationer. Därför anser Vänsterpartiet att OSSE skall få huvudmannskapet för de nuvarande PFF-verksamheterna.

### **Militärt stöd till Baltikum**

Beredningen redovisar att Sverige har överfört och planerar att överföra sammanhållna förbandssystem, som har utgått ur den svenska krigsorganisation, till de tre Baltiska staterna. Överföringen är grundad på ländernas egna prioriteringar. Detta är en del av det stöd som många länder ger de baltiska staterna via BALTSEA,



även inkluderande bland annat utbildningsinsatser, rådgivning och miljöarbete. Motivet är de baltiska staternas rätt att med stöd från grannländer få bygga upp en egen försvarsmakt under demokratisk kontroll. Men dessa stater aspirerar också på medlemskap i Nato, vilket medför att Sverige stödjer dem i denna strävan. Diskussion om detta och dess konsekvenser bör beredningen redovisa i sin nästa rapport.

Jag delar uppfattningen att varje land har rätt att välja sin säkerhetspolitiska linje. Jag delar dock inte beredningens grundinställning att ett Natomedlemskap för de Baltiska staterna, odelat skulle vara positivt för Sveriges säkerhet.



## Bilaga 2

### Avvikande uppfattning av Åke Carnerö (kd)

#### **Inledning**

En stabil fred bygger på respekt för mänskliga rättigheter, demokrati, fredlig konfliktlösning, rustningskontroll och internationellt samarbete. Rätten till liv är en grundläggande mänsklig rättighet som också innefattar rätten att försvara sig mot angrepp. Konflikter ska i första hand lösas med fredliga medel. Endast då alla andra möjligheter prövats, kan vapenmakt tillätas, för att stötta diplomatiska förhandlingar, hejda konflikter, främja uppbyggnad av freden och vara till stöd för samt skydda olika humanitära hjälpinsatser. Människor i hela världen är etiskt bundna av ömsesidiga rättigheter och skyldigheter samt har ett gemensamt ansvar för varandra. Människors säkerhet bör sättas i fokus inom folkrätt och säkerhetspolitik.

Globaliseringen och teknikutvecklingen för människor allt närmare varandra och alla människor påverkas av allt som sker i vår omvärld. I en allt mer globaliserad värld, krävs att nationer i framtiden är beredda att ta ett större ansvar för utsatta medmänniskor.

Den framtida säkerheten förutsätter ett i vidaste bemärkelse aktivt agerande, som skall präglas av förutsägbarhet, dialog och öppenhet. Svensk säkerhetspolitik skall präglas av samarbete, förutseende och helhetslösningar inom en internationell säkerhetsgemenskap. FN med dess centrala roll för att upprätthålla fred och säkerhet bör reformeras och stärkas som organisation för att framgångsrikt kunna arbeta med global krishantering. EU och OSSE bör som regionala europeiska säkerhetsorganisationer reformeras och stär-

kas i sina funktioner. Samverkan, dialog och insatsberedskap bör ingå i ett tydligt koncept för fredssträvanden inom de gemensamma säkerhetsinstitutionerna. Siktet skall ständigt vara inställt på att det är människor och mänskliga värden som skall skyddas.

### **Avsnitt 1.5. Folkrätten**

Här anförts att det sker en gradvis förskjutning i synen på suveränitet och att bl a FN:s generalsekreterare anser att betoningen nu bör förskjutas från nationell säkerhet till mänsklig säkerhet. Visserligen slår Försvarsberedningen fast att "suveräniteten inte får utgöra en sköld bakom vilken en stat kan begå grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna" och att det inte går att utesluta "extrema situationer" där humanitära interventioner även utan mandat från FN:s säkerhetsråd är en nödvändighet. Vi saknar dock en tydlig rättsinriktning mot att människors säkerhet sätts i fokus inom folkrätt och säkerhetspolitik. Det räcker, enligt vår mening, inte att säga att "ingripanden måste prövas från fall till fall".

Den internationella politiska agendan måste nu på allvar fokusera på människovärdet och mänskliga rättigheter. De förändrade konflikttyperna och den tilltagande globaliseringen gör att den nationella säkerheten inte är tillräcklig för att garantera människors säkerhet. FN:s säkerhetsråd måste ta sitt ansvar för internationell fred och säkerhet, vilket enligt vår syn även omfattar människors säkerhet.

Vi kan inte stå vid sidan om och titta på då människovärdet kränks så brutalt i olika konflikter och krig. Det duger inte att då hänvisa till föråldrade säkerhetsstrukturer och en snäv syn på folkrätten. Vi har alla ett gemensamt ansvar för varandra och måste göra vårt yttersta för garantera människors grundläggande rättigheter.

### **Kap. 3 Utvecklingen i Ryssland**

Vi delar i mångt och mycket den beskrivning som görs. Däremot vill vi betona den osäkerhet som råder om utvecklingen i Ryssland. Trots vissa positiva tendenser utgör Ryssland alltjämt en osäkerhetsfaktor i det svenska närområdet, inte minst avseende NBC-stridsmedel, där Rysslands innehav utgör de enda permanent stationerade i närområdet. Även om man i den ryska kärnvapendokt-

rinen inte kan utläsa en utökad rysk aggressivitet med kärnvapen är den stora mängden taktiska kärnvapen fortfarande ett orosmoment i vårt närområde. Osäkerheten om Rysslands säkerhetspolitiska strategi och framtida utveckling måste räknas in i den svenska säkerhetspolitiska bedömningen.

#### **Kap. 4 Utvecklingen i Sveriges närområde**

Av geografiska skäl är det naturligt att närområdet och Östersjöregionen är de områden där Sverige kan bidra mest och ta ett större ansvar för en fortsatt fredlig utveckling. Att ytterligare förstärka samarbetet med de nordiska och baltiska länderna, liksom att utveckla förtroendefulla relationer till Ryssland är av största säkerhetspolitiska betydelse.

Utvecklingen i närområdet spelar en central roll för den svenska säkerhetspolitiken. Demokratiseringen och en ökad respekt för mänskliga rättigheter förbättrar närområdets säkerhet och verkar konfliktförebyggande. Stärkandet av det regionala samarbetet och att inlemma Östersjöområdet i en alleuropeisk och transatlantisk säkerhetsordning, bör därför vara en hörnsten i Sveriges säkerhetspolitik. Här spelar EU och östutvidgningen en viktig roll, liksom det säkerhetsskapande PFF-samarbetet, där bland annat Natos och Förenade staternas engagemang bidrar till att stärka den fredliga utvecklingen och säkerheten.

Att verka för att alla länder i Östersjöregionen skall kunna finna en långsiktig säkerhetslösning är en fråga av hög prioritet för Sverige. Det är en fördel att de baltiska länderna efter Natos toppmöte i Washington 1999 beskrivs på samma sätt som övriga ansökarländer till Nato. De baltiska ländernas integration i EU och Nato är ett svenskt säkerhetspolitiskt intresse och till gagn för hela regionens säkerhet, liksom att Polens medlemskap i Nato har gett en ökad säkerhet i regionen. Ett fördjupat stöd till de baltiska länders uppbyggnad av totalförsvaret och andra säkerhetsfunktioner har stor betydelse för att stärka deras suveränitet och fortsatta integration i de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna.

## **Avsnitt 10.2. Den svenska alliansfriheten och Sveriges säkerhetspolitiska doktrin**

Den förändrade säkerhetspolitiska situationen gör att den svenska traditionella säkerhetspolitiken har spelat ut sin roll. Vi måste därför finna de bästa lösningarna för att behålla fred och frihet och för att kunna möta morgondagens utmaningar utan gårdagens lösningar. Den nya situationen ger möjligheter att bygga upp en bättre gemensam europeisk säkerhetsordning där grundläggande säkerhetsbehov tillfredsställs utan att nya skiljelinjer skapas.

Det övergripande målet ska vara att säkra Sveriges och medborgarnas fred, frihet och säkerhet, samt att som liten nation i det internationella samarbetet arbeta för demokrati, mänskliga rättigheter och fred.

Sverige ingår idag i EU, där ett europeisk säkerhetspolitiskt samarbete växer fram. Säkerheten i Europa bör främst lösas med en gemensam säkerhets- och försvarspolitik inom ett utvidgat EU. Sverige bör ta en aktiv del i EU:s arbete med krishantering, samt förstärka OSSE:s och Europarådets viktiga konfliktförebyggande arbete. Vi har därmed en historisk möjlighet att delta i skapandet av ett enat Europa präglat av integration, samarbete och gemensam säkerhet.

Försvarsberedningen skriver att ”den svenska militära alliansfriheten gagnar alltjämt den säkerhetspolitiska utvecklingen i Östersjöregionen”. Vi har dock politiska och moraliska förpliktelser att ställa upp solidariskt i konflikter för att bevara den kollektiva säkerheten inom FN-samarbetet liksom inom ramen för EU:s krishantering. Men det är framför allt det internationella säkerhetspolitiska samarbetet i Östersjöregionen som främjar den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet.

Den svenska säkerhetspolitiken ska främst präglas av internationellt samarbete för människors säkerhet och fred i vår omvärld. Svenska militära insatser ska genomföras först efter självständiga svenska beslut av riksdag och regering. Fortsatt handlingsfrihet i relation till förändringar i vår omvärld bör vara en självklarhet.

Sveriges framtida säkerhet tryggas tillsammans med andra fria och demokratiska nationer i Europa. Vi måste därför ha handlingsfrihet att i takt med förändringar i omvärlden ta konsekvenserna av den djupa samverkan och värdegemenskap som vi har med

andra fredsbevarande krafter i Europa så att vi är med där besluten ska fattas.





## Bilaga 3

### Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)

#### **Alliansfriheten och den svenska säkerhetspolitiken**

Den svenska säkerhetspolitiska doktrinen "Sveriges militära alliansfrihet, syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde", har spelat ut sin roll. Med vårt medlemskap i EU lämnade vi uttryckligen den traditionella neutralitetspolitiken bakom oss. Som medlem i EU kan Sverige aldrig stå neutralt inför en extern aggression mot en annan medlem i EU. Som medlem av de fria demokratiska staternas gemenskap skulle Sverige inte heller kunna stå neutralt vid en extern aggression mot någon av våra tre baltiska systemationer. En sådan aggression skulle innebära en åtminstone indirekt men av alla händelser mycket kraftig inskränkning i Sveriges säkerhetspolitiska förutsättningar.

Trots att den militära alliansfriheten idag bara är ett faktiskt uttryck för att Sverige inte är med i någon bindande försvarsallians, ser sig regeringen fortsatt tvungen att förklara varför olika svenska internationella bidrag till att förverkliga en alleuropeisk fredsordning inte står i strid med alliansfriheten. Detta medför onödiga läsningar och bidrar felaktigt till att ge intryck av att alliansfrihet fortfarande skulle vara ett övergripande mål i sig för svensk säkerhetspolitik.

Vår framtida säkerhet skapar vi tillsammans med andra fria och demokratiska stater. Det är en följd av att vi tillsammans slår vakt om grundläggande gemensamma värden. Det förutsätter ett aktivt svenskt deltagande i alla fora som erbjuds såväl i byggande av den

framtida europeiska säkerhetsstrukturen som i kris- och konflikt-hantering.

De europeiska demokratiernas säkerhet har under årtionden garanterats av Nato. Detta samarbete mellan USA och Europa är viktigt också i framtiden. En ny svensk säkerhetspolitisk doktrin bör utgå från att Sverige aktivt ska bidra till att skapa en alleuropeisk fredsordning. Sverige ska därför, i likhet med de tre baltiska staterna, omgående söka medlemskap i Nato. I vårt eget närområde skulle det vara av stor betydelse om Sverige, de tre baltiska staterna och Finland – vilket självfallet förutsätter att det finska folket så önskar – blev medlemmar av Nato i nästa utvidgningsomgång.

Neutraliteten/alliansfriheten valdes av Sverige i syfte att hålla vårt land utanför stormaktskonflikter i Europa och särskilt i Östersjöområdet. Med det kalla krigets slut, Sovjetunionens upplösning, Rysslands gradvisa normalisering som en europeisk demokrati och utbyggnaden av de europeiska samarbetsorganen föreligger inte längre det konfliktmönster som vår traditionella säkerhetspolitik var avsedd för. Denna mycket positiva och välkomna utveckling av Ryssland och dess framtida roll i det europeiska samarbetet underlättas inte av att vare sig Sverige, Nato-länder eller Ryssland självt fortsätter att framställa Ryssland som en motpol och ett särfall i Europa. Det vore en djupt olycklig demonisering av Ryssland.

Huvudsyftet att kunna vara neutralt vid en konflikt i vårt eget närområde förefaller inte heller vara annat än en rent teoretisk konstruktion. Med vårt eget medlemskap i EU och övriga Östersjöstater som fullvärdiga medlemmar av EU föreligger ingen reell neutralitetsoption. Vår egen säkerhet förutsätter tvärtom solidaritet inom den europeiska gemenskapen. Sätillvida är det i praktiken ingen skillnad mellan de förpliktelser ett EU-medlemskap innebär och de som ett Nato-medlemskap skulle innebära. Det rör sig i båda fallen om ömsesidig solidaritet mellan Europas demokratier. Regeringen hävdar att våra förpliktelser inom EU – formella och reella – inte försvagat Sveriges möjligheter att driva traditionella svenska ståndpunkter i det internationella samarbetet. Det finns ingen anledning att utgå från att det skulle vara annorlunda vid ett svenskt medlemskap av Nato. Det är ytterst avhängigt viljan och förmågan hos den svenska regeringen.

Sverige har givetvis inflytande över gemensamma operationer med Nato-länder där Sverige också deltar. Vid politiskt mer komplicerade omständigheter talar emellertid allt för att fullvärdiga medlemmar av Nato får större inflytande än samarbetspartner utanför Nato. Och när det gäller Natos fortsatta utveckling från

att enbart vara en försvarsallians till att vara en av huvudpelarna i europeisk krishantering är det givetvis främst en fråga för Natos medlemmar. Den viktiga fortsatta utvecklingen av Nato ställer vi oss utanför utan ett fullt medlemskap.

Det är i det perspektivet en klar motsättning i den svenska regeringens budskap att vi bör hålla oss utanför Nato pga. att det är en försvarsallians med kärnvapendoktrin och å andra sidan framhålla vikten av Natos roll i byggandet av den framtida europeiska säkerhetsstrukturen och särskilt USAs fortsatta fysiska närvaro i vårt eget säkerhetspolitiska närområde. Den retoriska kullerbyttan syftar enbart till att legitimera traditionell svensk benägenhet att kunna ställa sig vid sidan av, när det bränner till i vårt eget närområde.

### **Nato-utvidgningen**

EU och Natos successiva utvidgningar till att omfatta allt fler av Europas demokratier är viktiga bidrag till att stärka de institutionaliserade strukturer som främst främjar fred och säkerhet i Europa. Det bidrar kraftfullt till att förebygga, möta och hantera konflikter såväl inom som mellan stater i Europa. Institutionaliserade säkerhetsstrukturer av denna art bidrar till att öka transparens och förutsägbarhet. Den fortsatta utvidgningen bygger på att nya medlemmar uppfyller de kriterier som de båda organisationerna förutsätter. Däremot bör ingen bortre gräns vare sig geografiskt eller tidsmässigt ställas upp för denna utvidgning. Det innebär t ex att också Ryssland, som naturligen hör hemma i det nya Europa som nu växer fram, kan kvalificera sig för medlemskap om och när det så önskar.

Estland, Lettland och Litauen har valt att söka medlemskap i både EU och Nato. Det utomordentligt gynnsamma säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet skulle ytterligare befästas med medlemskap i de båda organisationerna. Det skulle skapa både stabilitet och förutsägbarhet också i denna del av Europa. Att stödja Estlands, Lettlands och Litauens ansökningar om medlemskap i såväl EU som Nato gagnar således den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt eget närområde. Det bör därför uttryckligen stödjas av Sverige.

### **FN-mandat och vetomissbruket**

FN har genom sin globala omfattning och sina uppgifter enligt FN-stadgan en unik roll och ansvar för fred och säkerhet i världen. Efter det kalla krigets slut och i efterdyningarna till Gulfkriget i början av 90-talet fanns det anledning till hopp om att FN äntligen efter 40 års handlingsförlamning skulle kunna fylla denna roll. De gamla kraven om att inte blanda sig i suveräna staters inre angelägenheter syntes få vika för en vidare tolkning av folkrätten till skydd för de människor som lever i världens stater under massivt förtryck och övergrepp.

Med början i Balkankrigen visade sig dessa förväntningar för högt ställda. De ständiga medlemmarna i säkerhetsrådet visade sig inte beredda att i tillräcklig utsträckning se till FN:s globala roll utan fortsatte att använda sig av sin vetorätt för att främja egna maktpolitiska intressen. Därigenom förnekas FN möjligheten att leva upp till sitt uppdrag.

Det är i längden förödande att världens största diktatur Kina gör FN till sin gisslan vid omfattande hot mot fred och säkerhet runt om i världen. En månad före Kosovokrigets inledning våren 1999 förhindrade Kina en förlängning av den mest framgångsrika förebyggande FN-operationen UNPREDEP i Makedonien, pga. sin konflikt med Taiwan. Nato-operationen i Kosovo blev nödvändig enbart för att Kina och Ryssland vägrade fullfölja vad säkerhetsrådet redan 1998 två gånger uttalat om utvecklingen i Kosovo. Och i början av hösten samma år var Kina berett att hindra en FN-insats till skydd för den värnlösa civilbefolkningen i Östtimor, när den av den indonesiska armén understödda milisen löpte amok efter folkomröstningen om Östtimors självständighet. Endast amerikanska påtryckningar på den indonesiska regimen möjliggjorde ett FN-ingripande – dock först sedan tusentals människor massakrerats och många fler tvingats på flykt.

Mot denna bakgrund är det inte acceptabelt att försvarsberedningens majoritet fortsatt i varje läge absolut villkorar svenskt stöd till fredsframtvingande insatser med ett uttalat FN-mandat. Det är att fortsatt göra sig till gisslan hos världens största diktatur och dess maktpolitiska intressen.

## Kärnvapenutvecklingen

Det är fortsatt mycket angeläget att Sverige medverkar i internationella ansträngningar för rustningskontroll och rustningsbegränsningar inom kärnvapenområdet. De åtaganden som kärnvapenmakterna äntligen gjorde i anslutning till icke-spridningsavtalets (NPT) granskningskonferens är därför mycket välkomna.

Tyvärr finns det anledning att misstänka att den främsta orsaken härtill ligger i de indiska och pakistanska provsprängningarna 1999, som för de fem kärnvapenmakterna visade på de betydande spridningsriskerna med en fortsatt ovilja att komma de icke-kärnvapeninnehavande staterna till mötes. Indien hörde under en lång rad av år till de pådrivande, när det gällde att utkräva åtaganden från kärnvapenmakterna. När dessa uteblev och den kinesiska kärnvapenupprustningen fortsatte, till icke ringa del riktad mot Indien, såg detta land ytterligare skäl att beträda den nu inslagna vägen. Det är djupt beklagligt att kärnvapenmakternas långa förhållning av egna rustningsbegränsande åtaganden nu lett till ytterligare kärnvapeninnehavare.

Riskerna med de amerikanska planerna inom NMD/TMD-området är betydande inte minst i förhållande till ingångna avtal och då främst ABM-avtalet. Å andra sidan bör riskerna med pågående kärnvapenrustning i Ostasien och då främst Kina på allvar uppmärksammas. Det kinesiska kärnvapenprogrammet är ett växande hot mot en rad länder i Asien, som är eller till nyligen valt att inte skaffa egna kärnvapen. De amerikanska planerna på NMD/TMD är inte tagna ur luften utan ett sätt, om än riskfyllt, att svara på en allt allvarligare utveckling.

Däremot finns det anledning att betona att de amerikanska planerna i ringa, om än alls, utsträckning riktar sig emot Ryssland. Tvärtom tycks det kunna finnas gemensamma amerikanska och ryska intressen att hitta en lösning, som tillgodoser båda parter. Detta kommer säkerligen att vara ett inslag i den amerikansk-ryska dialogen om bl a en fortsatt Nato-utvidgning.

### **Mellersta Östern**

I beredningens betänkande beskrivs den långa historiska bakgrunden till konflikten/konflikterna i Mellersta Östern mycket summariskt. Länge rörde det sig om de arabiska staternas uttalade ovilja att acceptera den av FN utropade israeliska statens existens. Detta skedde helt över huvudet på den palestinska befolkningen, som tvärtom ofta drabbades mycket brutalare av regimerna i de arabiska stater, de tagit sin tillflykt i efter 1948 och de följande krigen mellan arabstater och Israel.

En avgörande pusselbit i en varaktig fredsuppgörelse förutom att tillgodose palestiniernas rättmätiga krav bl.a. på en egen statsbildning är mot bakgrunden av den mer än femtioåriga konflikten, att Israel kan få godtagbara garantier för sin säkerhet och sin existens. Detta förutsätter säkerligen också att det palestinska folket ges möjlighet till en demokratisk utveckling med ett i verklig mening demokratiskt ledarskap inom ramen för stabila demokratiska institutioner.

## Bilaga 4

### Avvikande uppfattning av Annika Nordgren (mp)

Min uppfattning skiljer sig från beredningens majoritet inom följande områden.

#### **Sveriges säkerhetspolitiska doktrin**

Det är bra att beredningens majoritet utvecklar vilken roll och betydelse Sveriges militära alliansfrihet har för vår region och ytterst för den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden. Det är inte bra att majoriteten stoppar huvudet i sanden när det gäller vilka effekter EU-medlemskapet har för neutralitetsoptionen. Den sägs vara en av många handlingsvägar vid en hotande situation, vilket torde vara ganska omöjligt när Sverige enligt Maastricht-avtalet skall "aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet". De senaste årens utveckling medger ett omtag och en omformulering av Sveriges säkerhetspolitiska doktrin. Det bör klart framgå för medborgarna vad som är omöjligt i och med EU-medlemskapet, men doktrinen bör samtidigt uttrycka Sveriges vision och mål i en värld där miljöförstöringen fortsätter med oförminskad intensitet, fattigdomsklyftorna ökar, strider om vatten blir vanligare och sårbarheten ökar. Den fattiga delen av världen får inte lämnas åt sitt öde i takt med att de rika regionerna stänger sina gränser, formulerar egocentriska mål och utvecklar medel för att tillvarata sina intressen.

### **Folkrätt och FN-mandat**

Beredningen borde vara tydligare med att Sverige vare sig medverkar i eller indirekt stödjer (t.ex. genom medfinansiering) insatser som kan komma att genomföras utan att de vilar på ett FN-mandat.

### **CFE-avtalet**

Det är inkonsekvent att å ena sidan välkomna CFE-avtalets militära begränsningar och transparens, samtidigt som majoriteten å andra sidan slår fast att Sverige för närvarande inte har för avsikt att ansluta sig. En positiv tolkning kan vara att detta ställningstagande skall ställas under förnyad prövning när det nya avtalet (som innehåller en klausul för att möjliggöra anslutning av nya stater) har trätt i kraft. Här borde dock majoriteten uttryckt sig tydligare.

### **Beslutsstrukturer**

Beredningen skriver om vikten av att organisationer kan samverka med varandra, men man vill inte vara konkret när det gäller behovet av permanenta relationer förutom när det gäller EU och Nato. Sverige bör verka för formella samarbetsfora mellan t.ex. EU och OSSE.

### **Riksdagens samtycke**

Beredningens majoritet anser att lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands ska vidgas så att den ger regeringen möjlighet att utan riksdagsbeslut ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands efter beslut som fattats av EU. Jag delar inte den uppfattningen. Ansvar för Sveriges deltagande i fredsbevarande insatser måste vila på riksdagen. Det måste finnas parlamentariskt inflytande och möjlighet för medborgarna att utkräva ansvar för de överväganden som görs.



### **Försvarsresurser i fredsbevarande verksamhet**

Majoriteten i beredningen menar att alla stridskrafter skall kunna användas för internationell verksamhet, att en avgränsning till vissa funktioner framför andra minskar vår flexibilitet. Jag menar att flexibiliteten avgränsas av de begränsade resurser vi har till vårt förfogande och de satsningar på nya vapensystem detta genererar. Enligt min mening är det bättre att koncentrera sig på det vi kan bäst och det som efterfrågas internationellt, snarare än det som behövs för att bygga upp en försvarsmakt med alla komponenter inom EU:s ram.

### **EU, Nato, EAPR, PFF och krigsmaterielsamarbete**

Min inställning är känd genom tidigare avvikande uppfattningar till beredningens rapporter. Jag kan bara konstatera att beredningen även denna gång helt undviker att problematisera konsekvenserna av utvecklingen inom dessa samarbeten och områden. Inte heller denna gång är det intressant, eller önskvärt, att behandla divergensen mellan den politiska viljan och den skepsis som uttrycks av folken i många av EU:s medlemsstater.

### **Avgränsningar av säkerhetspolitiken**

Försvarsberedningens majoritet upprepar tidigare formuleringar om att "säkerhetspolitiken primärt bör avse sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktion. Det innebär att hoten måste ha en viss dignitet (dvs. avse samhället eller många människor snarare än enskilda verksamheter eller individer). Däremot bör inte sådana tänkbara försämringar i levnadsstandard och livsvillkor – och som också i sig kan vara hotande – som kan förknippas med långsiktiga förändringar av handel och industriella villkor, utarmning av naturresurser, sociala förhållanden, miljöförstöring och klimatförändringar etc. betraktas som säkerhetspolitiska hot i sig".

Detta säger beredningen trots att flera av de uppräknade faktorerna tas upp och diskuteras i rapporten i ett säkerhetspolitiskt perspektiv, t.ex. fattigdomsklyftor och klimatförändringar. Det är inkonsekvent. Men beredningens avgränsning är dessutom fel i

sak. Miljöförstöring och klimatförändringar, för att ta några exempel, kan innebära både snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktion. För att inte tala om att många människor, och inte enskilda individer, drabbas. Beredningens majoritet vittnar om en okunskap när det gäller dessa frågor. Inom klimatforskning talar man t.ex. om brytpunkter, dvs. situationer där linjärt förutsägbar utveckling övergår till ett kaotiskt, oförutsägbart förlopp.

# Bilaga 5

## Förteckning över förkortningar

ABM	Anti-Ballistic Missile
ANP	Annual National Programme
ARF	ASEAN Regional Forum
Asean	Association of South-East Asian Nations
AWACS	Airborne Warning and Control System
Baltap	Baltic Approaches (Det subregionala Natokommandot i Karup, Danmark)
Baltbat	Baltic Peacekeeping Battalion
Baltdefcol	Baltic Defence College
Baltnet	Nätverk för luftförsvarssamverkan i Baltikum
Baltsea	Baltic Security Assistance group
Baltron	The Baltic Naval Squadron
BNI	Bruttonationalinkomsten
BNP	Bruttonationalprodukt

BTWC	Biological and Toxin Weapons Convention (Biologiska- och toxinvapenkonventionen)
CBSS	Council of Baltic Sea States (Östersjöstaternas råd)
CCEB	Combined Communications Electronic Board
CFE	Conventional Armed Forces in Europe (Avtal om konventionella väpnade styrkor i Europa)
CIAO	Critical Infrastructure Assurance Office (USA)
Cimic	Civil Military Cooperation
CIP	Critical Infrastructure Protection
CJTF	Combined Joint Task Force
CSIS	Canadian Security Intelligence Center
CTBT	Comprehensive nuclear test-ban Treaty
CWC	Chemical Weapons Convention (Konventionen mot kemiska vapen)
DPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
DRK	Demokratiska Republiken Kongo
EAA	European Armaments Agency
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
EAPR	Euro-atlantiska partnerskapsrådet - Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC)
Ecowas	Economic Community of West African States
ELN	Ejército de Liberación Nacional

EMP	Elektromagnetisk puls
EMU	Europeiska Monetära Unionen
ESDI	European Security and Defence Identity
ESDP	European Security and Defence Policy
ETRI	Expanded Threat Reduction Initiative
EU	Europeiska Unionen
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas
FATF	Finance Action Task Force
FBI	Federal Bureau of Investigations
FN	Förenta Nationerna
FOI	Totalförsvarets Forskningsinstitut
FoU	Forskning och Utveckling
FRJ	Förbundsrepubliken Jugoslavien
G8	Group of Eight (Kanada, Frankrike, Tyskland, Italien, Japan, Storbritannien, USA, Ryssland)
GUSP	Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken
GUUAM	Georgien, Ukraina, Uzbekistan, Azerbajdzjan och Moldavien
HPM	High Power Microwave
IAAC	Information Assurance Advisory Council (Storbritannien)
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia

IFOR	Implementation Force (f.d. Jugoslavien)
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IMF	International Monetary Fund
INF	Intermediate-range nuclear forces
IO	Informationsoperationer (Information Operations)
IW	Information Warfare (Informationskrig-föring)
KEDO	Korean Peninsula Energy Development Organization
KFOR	Kosovo Force
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
LoI	Letter of Intent
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
MAP	Membership Action Plan
MAPE	VEU:s rådgivande polisinsats, Albanien
MKO	Mujahideen e-Khalq Organization
MNLF	Moro National Liberation Front
MR	Mänskliga Rättigheter
NAMMO	Nordic Ammunition Company
NAMSA	Nato Maintenance and Supply Agency
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NBC	Nuclear, Biological, Chemical (weapons)

NDCI	Non-proliferation and Disarmament Co-operation Initiative
NIMIC	Nato Insensitive Munition Information Center
NIPC	National Infrastructure Protection Center (USA)
NISCC	National Infrastructure Security Co-ordination Center (Storbritannien)
NLD	National League for Democracy
NMD	National Missile Defense
Nordcaps	Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support
NPT	Non-Proliferation Treaty
OAS	Organisation of American States (Organisationen för de amerikanska staterna)
OAU	Organization of African Unity
OCCAR	Organisme Conjoint de Coopération en Matière d'Armement (Den gemensamma organisationen för samarbete om försvarsmateriel)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OFF	Oil For Food
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
OSS	Oberoende Staters Samväldde - Commonwealth of Independent States (CIS)
OSSE	Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa - Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)

PARP	Planning and Review Process
PFF	Partnerskap För Fred
PJHQ	Permanent Joint Headquarters
PKK	Partiya Karkeren Kurdistan
PTS	Post- och Telestyrelsen
REACT	Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams
RF	Regeringsformen
RMA	Revolution in Military Affairs
RUF	Revolutionary United Front
SA-avtal	Stabiliserings och associeringsavtal
SADC	Southern African Development Community
SAP	Stabiliserings- och associationsprocess
SFOR	Stabilization Force (f.d. Jugoslavien)
Shirbrig	Standing High Readiness Brigade
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institutes
SIS	Sentrum for Informasjonssikring (Norge)
SDI	Strategic Defense Initiative
SPLM	Sudanese People ´s Liberation Movement
START	Strategic Arms Reduction Treaty
Swedec	Totalförsvarets minröjningscentrum
TLE	Treaty-limited equipment



TMD	Theatre missile defence
UCK	Ushtria Clirimtare e Kosovos
Unctad	UN Conference on Trade and Development
Unficyp	UN Force in Cyprus
Unifil	UN Interim Force in Lebanon
UNITA	Unio Nacional Para a Independência Total de Angola
Unmik	UN Interim Administration Mission in Kosovo
Unmovic	UN Monitoring, Verification and Inspection Commission
Unpredep	UN Preventive Deployment
Unprofor	UN Protection Force (f.d. Jugoslavien)
Unsas	UN Stand-by Arrangement System
Unscm	UN Special Commission on Iraq
Untaet	UN Transitional Administration in East Timor
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organization
VEU	Västeuropeiska unionen
WTO	World Trade Organization



# Bilaga 6

Tabeller över försvarsutgifter i olika länder

## Defence Expenditures Shares of GDP of NATO Countries and the NATO Alliance and estimates for Sweden and Finland in per cent (%)

Defence Expenditures as per cent (%) of Gross Domestic Product (GDP)

	Belgium	Czech Rep.	Denmark	France (W)	Germany (W)	Greece	Hungary	Italy	Luxembourg	Netherlands	
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
1980	3.3%	...	2.4%	3.9%	3.3%	5.7%	...	2.0%	1.2%	3.1%	1980
1981	3.4%	...	2.4%	4.1%	3.4%	7.0%	...	2.0%	1.2%	3.2%	1981
1982	3.3%	...	2.4%	4.1%	3.4%	6.8%	...	2.1%	1.2%	3.2%	1982
1983	3.3%	...	2.4%	4.1%	3.3%	6.3%	...	2.2%	1.2%	3.2%	1983
1984	3.1%	...	2.2%	4.0%	3.4%	7.1%	...	2.2%	1.2%	3.2%	1984
1985	2.9%	...	2.1%	4.0%	3.2%	7.0%	...	2.2%	1.0%	3.0%	1985
1986	3.0%	...	2.3%	3.9%	3.1%	6.1%	...	2.1%	1.0%	3.0%	1986
1987	2.9%	...	2.0%	3.9%	3.1%	6.3%	...	2.3%	1.0%	3.0%	1987
1988	2.6%	...	2.1%	3.7%	2.9%	5.1%	...	2.3%	1.1%	2.9%	1988
1989	2.5%	...	2.0%	3.6%	2.8%	4.6%	...	2.3%	0.9%	2.8%	1989
1990	2.4%	...	2.0%	3.5%	2.8%	4.7%	...	2.1%	0.9%	2.6%	1990
1991	2.3%	...	2.0%	3.5%	2.2%	4.3%	...	2.1%	0.9%	2.5%	1991
1992	1.8%	...	1.9%	3.4%	2.1%	4.5%	...	2.0%	0.9%	2.5%	1992
1993	1.7%	...	1.9%	3.3%	1.9%	4.4%	...	2.1%	0.8%	2.3%	1993
1994	1.7%	...	1.8%	3.3%	1.7%	4.4%	...	2.0%	0.8%	2.1%	1994
1995	1.6%	...	1.7%	3.1%	1.7%	4.3%	...	1.8%	0.8%	2.0%	1995
1996	1.6%	...	1.7%	3.0%	1.6%	4.5%	...	1.9%	0.8%	2.0%	1996
1997	1.5%	...	1.7%	2.9%	1.6%	4.6%	...	2.0%	0.8%	1.9%	1997
1998	1.5%	...	1.6%	2.8%	1.5%	4.8%	...	2.0%	0.8%	1.8%	1998
1999	1.4%	2.2%	1.6%	2.7%	1.5%	4.8%	1.6%	2.0%	0.8%	1.8%	1999
2000	1.4%	2.3%	1.5%	2.6%	1.5%	4.9%	1.7%	1.9%	0.7%	1.7%	2000

	Norway	Poland	Portugal	Spain	Turkey	U. Kingdom	Canada	U. S. A.	Σ NATO/Eur.	Σ NATO	Sweden	Finland
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1980	2.6%	...	3.5%	2.3%	3.7%	5.0%	1.9%	4.9%	3.5%	4.1%	3.0%	1.6%
1981	2.7%	...	3.5%	2.2%	3.8%	4.9%	1.8%	5.2%	3.6%	4.3%	3.1%	1.6%
1982	2.8%	...	3.4%	2.2%	4.1%	5.4%	2.1%	5.8%	3.6%	4.7%	3.0%	1.8%
1983	2.8%	...	3.3%	2.2%	3.8%	5.2%	2.2%	6.0%	3.6%	4.8%	2.8%	1.7%
1984	2.6%	...	3.3%	2.3%	3.5%	5.4%	2.2%	5.9%	3.6%	4.8%	2.7%	1.7%
1985	2.8%	...	3.2%	2.4%	3.5%	5.2%	2.2%	6.1%	3.5%	5.0%	2.7%	1.6%
1986	2.9%	...	2.8%	2.2%	3.7%	4.9%	2.2%	6.3%	3.3%	4.9%	2.6%	1.7%
1987	3.0%	...	2.7%	2.4%	3.3%	4.6%	2.1%	6.1%	3.3%	4.6%	2.5%	1.7%
1988	2.9%	...	2.7%	2.1%	3.0%	4.1%	2.0%	5.7%	3.1%	4.3%	2.5%	1.6%
1989	3.0%	...	2.7%	2.0%	3.3%	4.1%	2.0%	5.5%	3.0%	4.2%	2.5%	1.5%
1990	2.9%	...	2.7%	1.8%	3.5%	4.0%	2.0%	5.3%	2.9%	4.0%	2.6%	1.6%
1991	2.8%	...	2.7%	1.7%	3.7%	4.2%	1.9%	4.7%	2.8%	3.6%	2.5%	2.0%
1992	3.0%	...	2.7%	1.6%	3.7%	3.8%	1.9%	4.8%	2.6%	3.6%	2.4%	2.1%
1993	2.7%	...	2.6%	1.7%	3.8%	3.6%	1.8%	4.5%	2.5%	3.4%	2.5%	2.0%
1994	2.8%	...	2.5%	1.5%	4.1%	3.3%	1.7%	4.1%	2.4%	3.2%	2.3%	1.9%
1995	2.4%	...	2.6%	1.5%	3.9%	3.0%	1.5%	3.8%	2.2%	2.9%	2.2%	1.6%
1996	2.2%	...	2.4%	1.5%	4.1%	3.0%	1.4%	3.5%	2.2%	2.8%	2.2%	1.7%
1997	2.1%	...	2.5%	1.4%	4.1%	2.7%	1.2%	3.3%	2.2%	2.7%	2.1%	1.7%
1998	2.3%	...	2.2%	1.4%	4.4%	2.7%	1.3%	3.1%	2.2%	2.6%	2.0%	1.6%
1999	2.2%	2.0%	2.2%	1.3%	5.4%	2.5%	1.3%	3.0%	2.1%	2.6%	2.0%	1.4%
2000	1.8%	2.0%	2.2%	1.3%	5.7%	2.4%	1.2%	3.0%	2.1%	2.5%	2.0%	...

Aggregates for "NATO Europe" and "NATO Totals" have been adjusted according to the membership of countries to the Alliance. The aggregates thus exclude Spain through 1981, and include Spain from 1982. Similarly, the Czech Republic, Hungary, and Poland are excluded in the aggregates through 1998, and included from 1999.

## Defence Expenditures of NATO Countries & the NATO Alliance and estimates for Sweden and Finland in Constant Prices and a Common Currency

1995 Prices (and exchange rates); Data expressed in Millions of U.S. Dollars, and deflated to constant prices with 'consumer price index'

	Belgium Millions of U.S. Dollars	Czech Rep. Millions of U.S. Dollars	Denmark Millions of U.S. Dollars	France Millions of U.S. Dollars	(W) Germany Millions of U.S. Dollars	Greece Millions of U.S. Dollars	Hungary Millions of U.S. Dollars	Italy Millions of U.S. Dollars	Luxembourg Millions of U.S. Dollars	Netherlands Millions of U.S. Dollars	
1980	6 913	...	3 185	45 556	51 212	4 550	...	15 039	92	9 497	1980
1981	6 967	...	3 220	47 161	51 805	5 410	...	15 428	95	9 584	1981
1982	6 740	...	3 312	48 063	51 143	5 514	...	16 639	96	9 555	1982
1983	6 472	...	3 335	48 908	51 537	5 028	...	17 074	98	9 470	1983
1984	6 201	...	3 257	48 676	51 047	5 958	...	17 660	99	9 634	1984
1985	6 129	...	3 185	48 580	51 164	5 914	...	18 363	96	9 531	1985
1986	6 377	...	3 067	50 042	52 521	5 056	...	18 793	101	9 674	1986
1987	6 422	...	3 240	51 505	53 456	5 050	...	21 339	116	9 850	1987
1988	6 149	...	3 304	51 479	53 042	5 332	...	22 657	132	9 814	1988
1989	6 053	...	3 223	52 068	52 870	5 003	...	22 837	121	9 908	1989
1990	5 942	...	3 228	51 854	55 751	5 054	...	21 959	126	9 629	1990
1991	5 854	...	3 284	52 183	52 551	4 800	...	22 277	139	9 354	1991
1992	4 808	...	3 222	50 534	49 994	4 988	...	21 644	145	9 308	1992
1993	4 565	...	3 234	50 023	44 926	4 864	...	21 762	132	8 554	1993
1994	4 540	...	3 150	49 232	41 909	4 950	...	21 219	146	8 247	1994
1995	4 449	...	3 118	47 768	41 217	5 056	...	19 376	142	8 011	1995
1996	4 363	...	3 129	46 623	40 431	5 359	...	21 351	147	8 051	1996
1997	4 311	...	3 167	46 805	38 964	5 710	...	22 393	158	7 968	1997
1998	4 309	...	3 204	45 549	39 076	6 225	...	23 128	170	7 945	1998
1999	4 364	1 163	3 185	45 913	39 870	6 514	810	24 033	173	8 335	1999
2000	4 396	1 185	3 082	46 075	39 048	6 797	869	23 414	174	7 948	2000

	Norway Millions of U.S. Dollars	Poland Millions of U.S. Dollars	Portugal Millions of U.S. Dollars	Spain Millions of U.S. Dollars	Turkey Millions of U.S. Dollars	U. Kingdom Millions of U.S. Dollars	Canada Millions of U.S. Dollars	U. S. A. Millions of U.S. Dollars	NATO/Eur. Millions of U.S. Dollars	NATO Millions of U.S. Dollars	Sweden Millions of U.S. Dollars	Finland Millions of U.S. Dollars
1980	3 054	...	1 983	8 810	3 462	40 847	8 385	255 436	185 390	449 211	5 760	1 489
1981	3 081	...	1 975	8 309	3 902	39 225	8 410	274 262	187 854	470 526	5 739	1 501
1982	3 203	...	1 973	8 357	4 267	43 092	9 067	300 112	201 953	511 132	5 582	1 733
1983	3 344	...	1 896	8 553	3 943	43 818	9 688	326 645	203 475	539 808	5 405	1 726
1984	3 220	...	1 760	9 140	3 783	46 128	10 270	339 383	206 564	556 216	5 419	1 748
1985	3 711	...	1 785	9 529	4 162	45 565	10 471	365 673	207 713	583 857	5 427	1 781
1986	3 595	...	2 005	9 283	4 678	44 725	10 672	390 967	209 915	611 554	5 561	1 924
1987	3 823	...	2 087	10 506	4 468	44 155	10 916	386 269	216 015	613 200	5 660	1 940
1988	3 645	...	2 322	9 823	3 935	42 468	11 056	377 697	214 102	602 855	5 743	2 032
1989	3 743	...	2 436	10 158	4 554	42 613	10 967	373 569	215 588	600 124	5 964	2 006
1990	3 773	...	2 502	9 525	5 502	41 584	10 969	357 258	216 428	584 655	6 088	2 063
1991	3 657	...	2 570	9 219	5 656	42 951	9 893	313 526	214 494	537 913	5 672	2 385
1992	3 965	...	2 640	8 534	5 949	38 825	9 962	331 315	204 556	545 833	5 460	2 437
1993	3 693	...	2 549	8 277	6 577	37 934	9 682	313 963	198 090	521 967	5 363	2 356
1994	3 885	...	2 487	8 353	6 431	36 712	9 682	296 052	192 260	497 994	5 253	2 329
1995	3 508	...	2 670	8 651	6 606	33 841	9 077	278 856	184 415	472 348	5 279	2 106
1996	3 555	...	2 575	8 449	7 396	34 422	8 255	263 768	185 851	457 874	5 403	2 285
1997	3 496	...	2 632	8 529	7 706	32 275	7 647	262 416	184 114	454 178	5 165	2 366
1998	3 729	...	2 570	8 386	8 074	32 461	8 193	256 335	184 827	449 354	5 303	2 429
1999	3 748	3 117	2 705	8 604	8 915	32 065	8 496	257 062	193 513	459 072	5 452	2 181
2000	3 620	3 178	2 769	8 956	10 220	31 820	8 028	262 748	193 551	464 327	5 528	...

Aggregates for "NATO Europe" and "NATO Totals" have been adjusted according to the membership of countries to the Alliance. The aggregates thus exclude Spain through 1981, and include Spain from 1982. Similarly, the Czech Republic, Hungary, and Poland are excluded in the aggregates through 1998, and included from 1999.