

# Från närområde till hot- och risksfär

Ett nytt perspektiv på svensk säkerhet

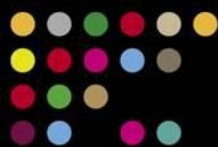
Jan Joel Andersson

Fredrik Doeser

Tobias Evers

Ingmar Oldberg

Gunnar Sjöstedt





## Sammanfattning

I denna UI Occasional Paper<sup>1</sup> utvecklas ett nytt begrepp för analys av Sveriges säkerhet vilket tar sin utgångspunkt i tänkandet kring Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska närområde. En central tes är att även om begreppet ”närområde” fortsätter att vara viktigt i analysen av svensk militär säkerhet ger det ändå inte tillräcklig ledning för den övergripande analysen. Istället utvecklas begreppet “hot- och risksfär” som mer analytiskt användbart.

Den traditionella uppfattningen av Sveriges närområde behöver inordnas i ett begrepp som tar hänsyn till en vidare del av Sveriges internationella omgivning och dess ökande grad av komplexitet, en hot- och risksfär. I denna kan militära eller icke-militära säkerhetspolitiska hot och risker för Sverige uppstå. Hot- och risksfärens delar kan i princip befinna sig var som helst och utgörs inte bara av land- och havsytor utan också av havsdjup, atmosfär och rymd. Missilangrepp riktade mot svenskt territorium, kapningar av leveranser till svenska företag, behov av att evakuera stora grupper av svenska turister i utlandet, cyberattacker mot svenska myndigheter eller störningar av satelliter kan i praktiken utföras från vilken plats som helst på jorden.

Användbarheten av hot- och risksfär som analytiskt begrepp illustreras i tre olika kapitel: Rysslands agerande i Baltikum och Östersjön, fokus på förväntan på säkerhetspolitiskt stöd inom EU vid bilaterala kriser samt den säkerhetspolitiska utvecklingen i rymden och dess implikationer för Sverige.

---

<sup>1</sup> Denna UI Occasional Paper bygger på ett forskningsprojekt som genomfördes på UI under perioden maj till december 2011. Forskargruppen på UI har utfört arbetet oberoende men i samarbete med FM HKV LEDS UTV som finansierat studien inom ramen för Försvarsmaktens FoU-verksamhet.





# Innehåll

Sammanfattning .....	3
Inledning .....	5
Disposition .....	6
1. Hot- och risksfär: ett nytt begrepp för försvarsplaneringen .....	8
Närområdets roll i säkerhetsanalysen .....	9
Begreppet närområde: förändringsbehov .....	11
En hot- och risksfär: En analytisk ram för begreppet närområde .....	15
Hot- och risksfären: en fördjupning och breddning av säkerhetsanalysen .....	20
Referenser .....	23
2. Rysk säkerhetspolitik i Östersjö- och Barentsregionerna – hot och samarbete .....	25
Inledning .....	25
Östersjöregionen .....	26
Den ryska Östersjöflottans förändrade roll .....	26
Rysslands militära maktmedel mot baltstaterna .....	29
Rysslands politiska maktmedel mot baltstaterna .....	30
Rysslands ekonomiska maktmedel mot baltstaterna .....	31
Barents- och Arktisregionen .....	33
Rysslands militära intressen .....	33
Rysslands politiska intressen – gränsfrågorna .....	35
Rysslands ekonomiska intressen .....	36
Några slutsatser .....	37
Referenser .....	39
3. EU:s hantering av bilaterala kriser i Sveriges ”solidariska närområde” .....	42
Bilaterala kriser .....	43
EU:s och Sveriges solidaritetsförklaringar .....	44

Bronssoldatkrisen – kontext, händelseförlopp och EU:s hantering .....	47
Krisens händelseförlopp.....	48
EU:s och enskilda EU-länders hantering av krisen.....	49
Perejilkrisen – kontext, händelseförlopp och EU:s hantering.....	51
Krisens händelseförlopp.....	53
EU:s och enskilda EU-länders hantering av krisen.....	54
Slutsatser .....	56
Avslutande reflektioner.....	58
Referenser .....	60
4. Rymden och svensk säkerhetspolitik: hot och risker .....	62
Säkerhetspolitiska utvecklingstendenser i rymden .....	64
Ökande beroenden av andra stater och/eller privata aktörer.....	66
Minskad grad av institutionalisering.....	67
Ökad grad av militarisering .....	71
Ökad mängd rymdskräp .....	73
Försämrade kontroll och sekretess.....	75
Konsekvenser för Sverige .....	76
Slutsatser .....	78
Referenser .....	80
5. Avslutning.....	83
Om författarna.....	85

## Inledning

Jan Joel Andersson

Vi lever i globaliseringens tid. Detta innebär att territoriella gränser allt mindre styr vad som kan påverka oss. Minskade kommunikations- och transaktionskostnader har under de senaste decennierna lett till en dramatisk ökning av gränsöverskridande handel, kapitalflöden samt utbyte av information och teknologi mellan länder. Dagens globalisering kan också beskrivas som processer genom vilka sociala relationer inte nödvändigtvis har någon koppling till territoriella gränser.

Även om globaliseringen till viss del reducerat betydelsen av territoriella gränser inom områden som ekonomi, politik, miljö, kultur och sociala relationer fortsätter traditionellt geografiskt tänkande att spela en stor roll inom svensk försvarsplanering. Sedan andra världskriget har försvarsplaneringen huvudsakligen utgått från att det är det svenska territoriet som skall skyddas från hot och risker. För att kunna skydda territoriet måste statsmakterna kunna analysera vilka hot och risker som finns i det svenska närområdet. En övergripande uppgift är därför att i närområdet identifiera hot och risker som är relevanta vid analys och bedömning av Sveriges militära säkerhet. Men vad är då det svenska närområdet?

En tydlig och gemensam definition på vad det svenska närområdet är finns inte inom statsmakterna. Den traditionella uppfattningen om vad det svenska närområdet innefattar kan beskrivas som de geografiska områden varifrån säkerhetspolitiska hot kan uppstå mot det svenska territoriet. I praktiken har detta betytt de nordiska grannländerna, Baltikum, Ryssland, Polen, Tyskland, Östersjön, samt Arktis- och Barentsområdena. I denna Occasional Paper utvecklas idén att det traditionella geografiska närområdet fortsätter att vara viktigt för Sveriges militära säkerhet men att begreppet ”närområde” inte längre är tillräckligt för att kunna identifiera relevanta hot och risker vid analys och bedömning av Sveriges militära säkerhet idag eller i framtiden. Syftet med denna studie är därför att bidra till utvecklandet av nya perspektiv för att stödja Sveriges säkerhetspolitiska analys.

För att uppnå detta utvecklas begreppet hot- och risksfär. Detta begrepp tar ett bredare perspektiv på Sveriges internationella omgivning än det traditionella geografiska närområdet. Hot- och risksfärens delar kan i princip befinna sig var som helst på jorden och utgörs inte bara av land- och havsytor. Havsdjup, atmosfär och rymd är också relevanta delar av hot- och risksfären. Detta tar fasta på att aktiviteter och/eller

händelser av säkerhetspolitisk betydelse för Sverige kan uppstå eller utföras från vilken plats som helst på jorden liksom från rymden. Eftersom svenska intressen och värden kan finnas varsomhelst på jorden liksom i rymden är det nödvändigt med ett analytiskt begrepp som tar hänsyn till detta.

Denna studie fokuserar på Sveriges militära säkerhet där föreställningarna om ett närområde i mångt och mycket styr analysen. I denna studie ifrågasätts således utgångspunkten i att det enbart är det svenska territoriet som skall skyddas från hot och risker. Analytiskt bör det "Sverige" som skall skyddas ta i beaktande att det i tillägg till det svenska territoriet i folkrättslig mening även finns stora svenska befolkningsgrupper som tillfälligt befinner sig i andra länder, svenska företag av säkerhetspolitisk betydelse som är verksamma i andra länder, teknologiska installationer av betydelse för Sveriges säkerhet som är placerade i hot- och risksfären någonstans utanför de svenska territoriella gränserna som till exempel i rymden.

## Disposition

I kapitel 1 utvecklar Gunnar Sjöstedt begreppet hot- och risksfär och dess innebörd samt konsekvenser för svensk säkerhetspolitisk analys. Sjöstedt argumenterar för att tänkandet rörande närområdet i analysen om Sveriges säkerhet behöver utvecklas och få en bredare men också tydligare innebörd för att kunna fylla de två uppgifter inom säkerhetspolitiken som getts åt termen närområde: att (1) vara vägledande i sökandet efter hot, risker och möjligheter och att (2) fungera som en begränsande ram för denna verksamhet så att koncentration av uppmärksamhet och fokusering på relevanta förhållanden möjliggörs. Denna granskning innefattar ett klagörande av vilka typer av hot eller risker som svenska försvarsplanerare behöver räkna med samt en bedömning av var i den internationella omgivningen dessa har sina ursprung.

Efter det konceptuella kapitlet följer tre kapitel som illustrerar olika aspekter av hot- och risksfären. Kapitel 2 studerar Sveriges geografiskt betingande närområde där Ryssland är centralt. I detta kapitel analyserar Ingmar Oldberg rysk säkerhetspolitik i Östersjöregionen och Barentsområdet med syftet att visa på faktorer som dels kan innebära direkta eller indirekta hot mot Sverige, dels sådana som tyder på avspänning och samarbete. Detta kapitel visar på det geografiska närområdets fortsatta relevans i analysen av svensk säkerhet, men som en del av begreppet hot- och risksfär.

Kapitel 3 analyserar två fall där EU - och därmed Sverige - genom ett enskilt medlemslands belägenhet och agerande blir indraget i en konflikt med ett icke-EU-land. I detta kapitel visar Fredrik Doeser att EU:s hantering av bilaterala kriser kan få säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige då EU ingår i Sveriges "solidariska



närområde”. Detta innebär att Sverige och den svenska Försvarsmakten måste vara beredd på att kunna ställa upp med resurser inom hela detta område. I praktiken har Sverige och den svenska Försvarsmakten sedan länge visat på både politisk vilja och förmåga att agera på Balkan och i södra Medelhavet genom deltagande i militära och civila operationer i till exempel Kosovo, i havet utanför Libanons kust och i luftrummet över Libyen. Dessa operationer har höjt omvärldens förväntan på att Sverige kommer att agera till stöd för andra inom detta ”solidariska närområde” i framtiden.

I kapitel 4 undersöker Tobias Evers hur utvecklingar i rymden berör svensk militär säkerhet och säkerhetspolitik. Fem säkerhetspolitiska utvecklingstendenser i rymden identifieras: ökande beroendeförhållanden, minskad grad av institutionalisering i form av till exempel färre mellanstatliga avtal, ökad grad av militarisering, ökad mängd rymdskräp och försämrad kontroll och sekretess. Dessa utvecklingsmönster påverkar Sverige både som enskild stat och som del i regionala och globala säkerhetsarrangemang. Kapitlet visar på användbarheten av begreppet hot- och risksfär eftersom rymden inte regleras av gränser och internationell rätt på samma sätt som jorden. Det är därför nödvändigt med ett mer uttömmande begrepp än närområde för att kunna fånga rymdens säkerhetspolitiska dynamik och dess konsekvenser vid en analys av svensk militär säkerhet.

# 1. Hot- och risksfär: ett nytt begrepp för försvarsplaneringen

Gunnar Sjöstedt

Statsmakterna har till uppgift att i närområdet identifiera hot och risker som är relevanta vid analys och bedömning av Sveriges säkerhet. I försvarsplaneringen tenderar *närområdet* att uppfattas som de geografiska ytor i Sveriges grannskap som är av speciellt operativt och strategiskt intresse sett ur en säkerhetspolitisk synvinkel.<sup>2</sup> Närområdets utsträckning brukar i praktiken bestämmas genom en uppräknning av länder och havsområden runt omkring Sverige som vart och ett bedöms vara säkerhetspolitiskt relevant: Norden och Ryssland liksom Östersjö-, Arktis- och Barentsområdena. Till Östersjöländerna räknas Baltikum, Polen och Tyskland.<sup>3</sup>

En tes i denna studie är att även om begreppet närområde fortsätter att vara viktigt i analysen av den svenska försvarsproblematiken ger det ändå inte tillräcklig ledning när försvars- och säkerhetspolitiska frågor ska ses på ett övergripande sätt eller i ett framtidsperspektiv. Närområdet behöver inordnas i ett större sammanhang som representerar ett mer komplext men också mer komplett perspektiv på hur hot och risker avseende Sveriges säkerhet kan uppstå i den globala omvärlden. Detta kapitel diskuterar en möjlig ansats för att åstadkomma detta. Analysen är huvudsakligen konceptuell till sin karaktär och introducerar det nya begreppet *hot- och risksfär*. Detta begrepp har flera funktioner i analysen av Sveriges säkerhet, vilka på det hela taget överensstämmer med de två uppgifter inom säkerhetspolitiken som tidigare getts åt termen närområde:

- Att vara vägledande i sökandet efter hot och risker liksom möjligheter att stärka säkerheten.
- Att möjliggöra koncentration av uppmärksamhet och fokusering på relevanta förhållanden i säkerhetsanalysen.

Med hjälp av begreppet hot- och risksfär är det möjligt att teckna en tydligare helhetsbild som omfattar såväl militära som icke-militära hot och risker liksom samspelet mellan dessa. Det ska dock betonas att närområdets roll och de problem som det representerar särskilt hänför sig till det militära området.

---

<sup>2</sup> Se till exempel "Sveriges säkerhetspolitik", Utrikesdepartementet, Stockholm, 2011.

<sup>3</sup> Regeringskansliet, "Vårt militära försvar – vilja och vägval", *Ds 2003: 34*, Försvarsdepartementet, Stockholm, 2003.

Sett i ett geografiskt, areellt perspektiv består hot - och risksfären inte bara av land och havsytor utan också av havsdjup, atmosfär och rymd. Sfärens delar kan i princip befinna sig var som helst på och omkring jorden. Det grundläggande elementet i hot- och risksfären är dock inte geografiska förhållanden utan betingas av skeenden som i princip inte är bundna till ett *a priori* bestämt närområde eller del av detta. Innan denna tanke utvecklas vidare är det nödvändigt att närmare granska vilken roll närområdet spelat i den officiella svenska säkerhetsanalysen.

## Närområdets roll i säkerhetsanalysen

Referenser till närområdet är sedan länge självklara i analyser av Sveriges militära säkerhet och försvarspolitik. I en aktuell försvarsproposition anges exempelvis målsättningen att den svenska militära beredskapen kontinuerligt ska anpassas till den rådande hot- och risknivån i vårt närområde.<sup>4</sup> Flyg- och sjöstridskrafter övervakar såväl hav som luftrum och kan snabbt anpassas till ändrade försvarsbehov såväl i Sverige som i närområdet.

Under senare tid har en mer sammansatt syn på närområdet framskymtat i den offentliga försvarsanalysen. Gränsen mellan Sveriges närområde och den övriga världen uppfattas nu som otydligare än tidigare. Försvarspropositionen 2008/09: 140 anger att vi nu i Sverige bygger upp rörliga svenska försvarsstyrkor avsedda för insatser med samma förband i såväl Sverige som i närområdet men också i vissa fall utanför detsamma. Ingen tydlig gräns dras mellan kapacitetskrav som finns innanför respektive utanför närområdet.

Det hävdas nu att vissa andra stater än de omedelbara grannländerna runt Östersjön har något att göra med det svenska närområdet. Ett av uttrycken för detta rör EU:s östliga partnerskap med Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland. Detta samarbete anses ha en positiv inverkan på säkerheten och stabiliteten i ett gemensamt närområde för bland andra Sverige genom att bidra till att utveckla demokrati och ekonomi i denna region, vilket i sin tur minskar risken för konflikt.<sup>5</sup> Denna östliga komplikation i bestämningen av ett närområde innebär dock inte ett i grunden annorlunda sätt att se på Sveriges militära och försvarspolitiska närområde. Kretsen av före detta Sovjetrepubliker innehåller länder som i något hänseende anses direkt kunna påverka Sveriges säkerhetsläge antingen negativt eller positivt.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Proposition (2008/09: 140) ”Ett användbart försvar”, Riksdagen, Stockholm, 2008.

<sup>5</sup> Detta kan givetvis mer vara en förhoppning än en verklighetsbeskrivning.

<sup>6</sup> Regeringskansliet, ”Vårt militära försvar – vilja och vägval”, 2003.

Denna syn med sin fokus på för Sverige geografiskt näraliggande länder är högst rimlig och ska självklart inte förkastas utan placeras högt på dagordningen när den svenska försvarspolitik utformas. Försvarsplanerare och analytiker har god anledning att noga övervaka till exempel vad som sker i relationerna mellan de baltiska länderna och Ryssland eller hur den militära närvaron i Arktis förändras. Det är befogat att satsa resurser på forskning och studier som rör det traditionella närområdet.

Närområdet har dock ursprungligen avsetts vara något mer än en gemensam rubrik på ett antal enskilda grannländer till Sverige som ska skärskådas i undersökningar rörande Sveriges säkerhet. Helheten *närområde* har också ansetts böra ha en styrande funktion i försvarsanalys och planering. I försvarsproposition 2008/09: 140 sägs således att Sveriges insatser för att bevara, eller helst förbättra, stabiliteten i närområdet är en grundläggande uppgift för försvaret. I första rummet sker detta genom metaforen *fleet in being*<sup>7</sup>, det vill säga att försvaret skall ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att det genom sin blotta existens avhåller andra internationella aktörer från maktspråk och framstötter som kan hota stabiliteten i området. Detta perspektiv inbegriper således ett element av systemtänkande. ”Fleet in the being”-doktrinen ska inte bara förebygga militära konfrontationer med enskilda länder utan ska också stabilisera ett helt regionalt system som motsvarar Sveriges militära närområde. Svenska insatser kan vara en nödvändig förutsättning för en lyckosam operation gemensamt med andra länder med syfte att avhålla en potentiell fiende från angrepp någonstans i området som skulle kunna alstra hot mot Sverige. Vidare hävdas i den offentliga försvarsanalysen att om Sverige trots allt skulle bli indraget i en militär konflikt är det knappast realistiskt att betrakta svenskt territorium och närområdet som avskilda operationsområden.<sup>8</sup> Detta förstärker givetvis behovet av att i försvarsplaneringen fästa stor vikt vid vad som händer i det som kallas närområdet.

Inom närområdet behöver dock distinktioner göras. Hot och risker är starkare kopplade till vissa delar av närområdet än andra. I en aktuell skrift menar två ledamöter av den Kungliga Krigsvetenskapsakademien att hot mot stabiliteten i Sveriges säkerhetspolitiska omgivning främst kommer att uppträda i två delar av närområdet. Det ena är Arktis, där kommersiella, territoriella och militärstrategiska intressen sammanstrålar, förstärkta genom klimatförändringarna som öppnar farleder

---

<sup>7</sup> ”Fleet in being” är en flottstyrka som kan utöva inflytande över motståndare utan att lämna sin hamn. Inflytandet kommer av att motståndaren måste anslå resurser för bevaka att flottstyrkan inte går till sjöss.

<sup>8</sup> Proposition (1972:75) ”Angående försvarets fortsatta inriktning”, Riksdagen, Stockholm. Försvarsutskottets betänkande (1972:17) Riksdagen, Stockholm.

när isen smälter. Det andra är Baltikum, som enligt författarna upplever ett latent hot om ryska försök till dominans, i värsta fall expansion, för att återställa de förhållanden i Östersjöområdet som gällde på Sovjetunionens tid.<sup>9</sup>

Frågan kan ställas varför avgränsningen av närområdet i dagens situation inte ska begränsas till de två prioriterade områdena, Arktis respektive Ryssland/Baltikum. Detta vore ju förenligt med den ursprungliga synen på närområdets innebörd och funktion i försvarsanalyserna: att koncentrera analys och planering till det mest relevanta. En sådan inriktning förespråkas dock inte här. Poängen är emellertid att en svaghet med begreppet närområde är att dess omfattning baseras på antaganden istället för att vara resultatet av en analys. Föreställningen om närområdet behöver om inte avvecklas så åtminstone kompletteras. Begreppet närområde har blivit otydligt i olika hänseenden. Det kan ifrågasättas om det längre kan ha en vägledande funktion i den militära eller försvarspolitiska analysen, på samma sätt som det hade under kalla kriget. Frågan är om denna situation behöver åtgärdas och i så fall hur.

### *Begreppet närområde: förändringsbehov*

Under kalla kriget bestämdes närområdet analytiskt och hade som funktion att ge stöd åt säkerhetsanalysen. Denna utgick från två grundläggande premisser. Den ena var det traditionella realistiska säkerhetstänkandet i vilket risken för militärt angrepp utgör den centrala hotbilden. Den andra grundläggande tanken var att närområdet består av den delen av omvärlden från vilket ett militärt angrepp rimligen skulle kunna riktas direkt mot Sverige. Ett sådant scenario var till exempel att ett angrepp skulle kunna genomföras med hjälp av landstigningsfartyg från sovjetiska hamnar på den baltiska kusten.

Närområdet uppfattades således i princip vara resultatet av en omvärldsanalys. Dess omfattning kunde bestämmas med hjälp av bland annat militär kapacitetsvärdering. En nyckelfråga var: Hur långt borta från den svenska gränsen hade andra länders militära styrkor förmåga att inleda ett militärt angrepp mot Sverige? Den kartläggning av Sveriges säkerhetspolitiska närområde som gjordes på detta sätt kunde i sin tur användas som ett kriterium för bestämningen av vilka nationer eller delar av länder runt omkring Sverige som skulle uppmärksammas eller prioriteras i underrättelseverksamhet och försvarsplanering.

---

<sup>9</sup> Bo Hugemark och Johan Tunberger, *Trovärdig Solidaritet. Försvaret och Solidaritetsförklaringen*, Stockholm, Stiftelsen för den Nya Valfärden, 2010.

Interkontinentala missiler vilka kunde avfyras långt utanför det traditionella närområdet utgjorde teoretiskt sett möjliga instrument för militära angrepp på Sverige. Detta stred dock egentligen inte mot föreställningarna om ett militärt närområde. Under kalla kriget var det endast Sovjetunionen, som av andra skäl redan ingick i närområdet, som under extrema förhållanden kunde tänkas avfyras kärnvapenbestyckade missiler<sup>10</sup> mot mål i Sverige. Det ansågs synnerligen osannolikt att den andra supermakten USA skulle anfalla svenskt territorium med interkontinentala robotar.

Under de senaste decennierna har betydande förändringar skett i den officiella svenska säkerhetsanalysen, vilka fått uttalade eller åtminstone underförstådda konsekvenser för synen på det militära närområdet. En sådan grundläggande omställning under de senaste decennierna har varit framväxten och konsolideringen av det så kallade *vidgade säkerhetsbegreppet*.

Under kalla krigets tidiga faser utgjorde risken för ett militärt angrepp riktat mot svenskt territorium det dominerande hotet. Under de senaste decennierna har det utvidgade säkerhetsbegreppet uppgraderat betydelsen av icke-militära hotbilder i försvarsplaneringen.<sup>11</sup> Även när den militära hotbilden helt dominerade på 1950- och 1960-talen beaktades dock icke-militära hotbilder. Dessa hänförde sig till det civila respektive det psykologiska försvaret liksom till Sveriges ekonomiska säkerhet. Denna hade allvarligt hotats genom de avspärningar som Sverige utsattes för under både första och andra världskriget. Särskilt andra världskriget hade utvecklades till ett resurs- och produktionskrig mellan de stridande parterna som också berörde neutrala länder.

Den ekonomiska säkerhetens förhållande till närområdesproblematiken är av särskilt intresse i denna studie eftersom tydliga kopplingarna till föreställningen om ett säkerhetspolitiskt närområde kan urskiljas. Det ekonomiska försvaret hade getts två ansvarsområden, beredskapslagring av särskilt viktiga varor, samt krigsproduktion av strategiska varor. Behovet av att kunna hantera dessa frågor ändamålsenligt inledde en institutionell utveckling av ett nationellt ekonomiskt försvar redan några år efter första världskriget. År 1928 inrättades *Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap* (RKE), vars viktigaste uppgift var att bygga upp och hantera beredskapslager. Överstyrelsen för Ekonomiskt Försvar (ÖEF) ersatte RKE 1962 och fick också uppgiften att förbereda krigsproduktion av strategiska varor. År 1986

---

<sup>10</sup> Under 1960-talet utvecklade Sovjetunionen den första interkontinentala missilen R-36M *Voyevoda* (härförare)/SS-18 (Nato-beteckning: Satan) med en maximal räckvidd på mer än 15 000 kilometer.

<sup>11</sup> Statens Offentliga Utredningar, "Hot- och riskutredningen. Ett säkrare samhälle. Huvudbetänkande.", SOU, Stockholm, 1995.

övertogs ansvaret för det ekonomiska försvaret av *Överstyrelsen för civil beredskap* (ÖCB) som också inordnade andra icke-militära frågor än det ekonomiska försvaret i sin agenda. Upprättandet av Krisberedskapsmyndigheten (2002-2008) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2008-framåt) har fortsatt denna omvandling av den nationella säkerhetsanalysen som har lett till ett bredare perspektiv på vad som kan representera hot och risker för Sveriges nationella säkerhet. MSB fokuserar på kris och risk samt har en agenda som omspannar alla icke-militära nationella säkerhetsfrågor.

Denna institutionella utveckling sammanhänger med den vidgning av det säkerhetspolitiska perspektivet som exempelvis tydligt framkommer i Hot- och riskutredningen vars slutsatser publicerades 1995.<sup>12</sup> Med hjälp av en uppsättning scenarier pekar utredningen på ett antal icke-militära risker, brist på elektronikkomponenter på grund av begränsad import; en olycka som drabbar produktion eller transport av farliga kemikalier, avbrutna leveranser av vatten eller elektricitet; och utsläpp av radioaktiva ämnen.

När det gäller icke-militära nationella säkerhetsproblem som till exempel oljetillförseln har det länge stått klart att hotbilder kan uppstå långt bortom Sveriges gränser. Den ekonomiska säkerheten utgör ett tydligt exempel. Myndigheter som haft ansvar för den icke-militära säkerheten har sedan länge inte kunnat fokusera på närområdet på samma sätt som det militära försvaret även om världskrigens avspärrningar av Sverige passar in i detta mönster. Redan Suezkrisen 1956 och särskilt den så kallade första oljekrisen 1973 visade att allvarliga hot mot Sveriges säkerhet kan genereras från länder som är belägna långt bortom kretsen av grannländer i Nordeuropa. Detta ledde till att ett helt nytt begrepp behövde infogas i den offentliga säkerhetspolitiska analysen: *fredskris*.<sup>13</sup>

I likhet med begreppet närområde behövdes termen fredskris vid 1970-talets början som ett generellt verkande styrmedel i det säkerhetspolitiska tänkandet. Exempelvis kunde fenomenet fredsskris motivera omfattande studier av Sveriges beroende av säkerhetspolitiskt relevanta legeringsmetaller och högteknologi.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Statens Offentliga Utredningar, "Hot- och riskutredningen. Ett säkrare samhälle. Huvudbetänkande.", 1995, s. 19.

<sup>13</sup> Proposition (1975/76:152) "Förslag till åtgärder för försörjningsberedskapen", Riksdagen, Stockholm. Proposition (1981/82:100) "Förslag till statsbudget för budgetåret 1982/83", Riksdagen, Stockholm. Proposition (1981/82:102) "Om säkerhets- och försvarspolitikerna samt totalförsvarets fortsatta utveckling", Riksdagen, Stockholm.

<sup>14</sup> Tomas Bertelman, *Resurserna, samhället och framtiden: slutrapport från Resurs- och råvarustudien*, Liber Förlag, Stockholm, 1977.

I praktiken hade fredskris snarare en administrativ än en analytisk användning. Konceptet fredskris främsta funktioner var att ge namn och legitimitet åt konstaterade nationella säkerhetsproblem som inte är militära och som inte uppstått i närområdet. Begreppet fredskris är inte uppbyggt på ett sådant sätt att det kan ge ledning i sökandet efter hot eller stödja analysen av dem. Det är därför följdriktigt att föreställningen om en fredskris inte har haft någon större betydelse i den svenska säkerhetspolitiska analysen. Begreppet har inte heller haft något större genomslag i försvarsdebatten.

Militärt angrepp kan uppfattas och behandlas som ett till karaktär och konsekvenser annorlunda risk/hotsscenario än de som förs fram i hot- och riskutredningen. Det är också detta som skett i försvarsutredningarna liksom i stor utsträckning också i den löpande säkerhetspolitiken. Det behövs dock perspektiv som såväl konceptuellt som substantiellt kan koppla ihop militära och icke-militära hotbilder i en övergripande ”kartbild” och analys. Det är möjligt att i en enskild situation avskilja den icke-militära säkerheten från den militära men det är missriktat att göra detta kategoriskt och generellt. Exempelvis kan militära resurser komma att behöva sättas in för att bidra till att hantera icke-militära säkerhetsproblem. Ett exempel är ett scenario med flyktingströmmar över Östersjön och ett annat är en stor miljöolycka i Kattegatt.<sup>15</sup> I bägge fallen kan den svenska marinen behöva utföra understödande insatser. På liknande sätt kan effektiv hantering av icke-militära säkerhetsfrågor, exempelvis svält och hälsoproblem, i ett konflikttrabbat område underlätta eller ge direkt stöd åt militära fredsoperationer.

Kopplingarna mellan det militära och civila försvaret är komplicerade men håller uppenbarligen på att förtätas. Detta gäller såväl planering som genomförande av olika insatser. Ett intressant fall är Operation Atalanta, som var EU:s första maritima insats med syfte att försöka stoppa det omfattande sjöröveriet utanför Somalia. I detta företag deltog såväl civila som militära enheter från Sverige.<sup>16</sup>

Lissabonfördraget väntas leda till en bättre civil-militär samverkan i EU:s medlemsstater.<sup>17</sup> Europeiska rådet gav den brittiska regeringen i uppdrag att ta fram ett koncept för *Comprehensive Planning* (CA) avseende civil-militär samverkan, som senare antogs av EU:s medlemsländer. Ett samarbetsområde är sjöövervakning med hjälp av marina enheter. Ett annat är underrättelser. En god sjölägesbild är nödvändig för såväl sjöräddning, fiskerikontroller, miljöskydd och gränskontroll som

---

<sup>15</sup> Säkerhetspolitik.se, ”Civil-militär samverkan i EU”, 2010.

<sup>16</sup> Vaudin d’Imécourt, Lénaïc, “Ministers extend counter-piracy operation Atalanta”, Foreign Affairs Council, 2012.

<sup>17</sup> Lissabonfördraget, 2009.



övervakning av fartygstransporter eller bekämpning av oljeutsläpp. Även sett i ett militärt perspektiv är det således nödvändigt att beakta hot och risker mot den nationella säkerheten, som inte omedelbart sammanhänger med vapenmakt och vad som händer i grannländer kring Östersjön.

Ett särskilt problem är hur helheten i hotbilden ska hanteras i analys och bedömningar liksom i planering och konkreta åtgärder inom försvaret av Sverige. Enligt vissa bedömare hanteras inte förhållandet mellan den militära respektive den icke-militära dimensionen av totalförsvaret på ett optimalt sätt. Exempelvis kritiserar Riksrevisionen försvaret - och ytterst regeringen - för att vara otydliga om det militära försvarets roll vid kriser i det civila samhället. Riksrevisionen menar att Försvarsmakten har resurser som kan vara till stor hjälp för samhället vid kriser och naturkatastrofer. Ett problem är att kommuner och landsting inte vet tillräckligt om hur de ska få tillgång till dessa medel.<sup>18</sup>

Dessa svårigheter verkar växa. Riksrevisionen pekar på att räddningstjänsten planmässigt decentraliseras medan militärledningen i stället alltmer centraliseras. Samverkan mellan Försvarsmakten och kommuner är inte formaliserad, utan sker på individuella initiativ. Militärpersonal på lokala kontor runt om i landet med uppgift att främja civil-militär samverkan har dessutom minskat under de senaste fem åren. Riksrevisionen kritiserar även att Försvarsmakten har som uppgift att stötta civila stödinsatser men samtidigt inte har skyldighet att planera sådana åtgärder. Regeringens sänder dubbla budskap om försvarets uppgift hävdar Riksrevisionen. Försvaret ska inte dimensionera sina resurser för civil samverkan, men ska ändå ställa upp när krav ställs på sådant samarbete. Termen ”dimensionera” har lett till flera tolkningar inom försvaret. Riksrevisionen vill att regeringen en gång för alla tydliggör vad som gäller.<sup>19</sup>

En slutsats som dras från Riksrevisionens och andras kritik av civil-militär samverkan i Sverige är att omställningar krävs när det gäller organisation, planering och genomförande av svensk försvarspolitik.

## **En hot- och risksfär: En analytisk ram för begreppet närområde**

Även om det traditionella geografiska närområdet i försvarsanalysen fortsätter att vara viktigt i försvarsplaneringen utgör det en ofullständig ram att utgå ifrån vid en

<sup>18</sup> Seth Jansson, ”Försvarets resurser når inte samhället”, *Riksdag & Departement*, Riksdagen, Stockholm, 2010.

<sup>19</sup> Ibid.

övergripande analys och hantering av hot och risker för Sverige. Om det ska bevaras måste det analytiska begreppet närområde infogas i ett vidare begrepp som här föreslås vara *hot- och risksfären*.

Hot- och risksfären har en i grunden annorlunda uppbyggnad än det traditionella säkerhetspolitiska närområdet. Elementen som bildar en hot- och risksfär för Sverige är inte, som är fallet med närområdet, specifika geografiska arealer som till exempel Östersjön eller Kaliningrad. Ytterst ska den svenska hot- och risksfärens komponenter förstås som grupper av aktiviteter (till exempel en främmande makts flottrörelser) eller vara händelser i naturen (till exempel ökenspridning eller en tsunami), vilka skulle kunna orsaka allvarliga negativa konsekvenser för Sverige.

Avgörande för om aktiviteter och händelser i världen har säkerhetspolitisk relevans och dignitet för Sverige är inte var de äger rum utan huruvida vitala svenska värden/intressen påverkas oavsett den geografiska kontexten. Detta reser frågan vad som ska menas med Sverige och svenska intressen sett i ett försvars- och säkerhetspolitiskt perspektiv.

Med fokus på begreppet närområde i traditionell mening är denna fråga inte alltför komplicerad. Sverige är det svenska territoriet i folkrättslig mening. Detta omges av ett närområde som också uppfattas ett territorium indelat i länder och havsområden.

I den svenska säkerhetspolitiska debatten har emellertid sedan länge Sverige ansetts representera omistliga värden som inte bara representeras av territoriet.<sup>20</sup> Andra aspekter av Sverige som måste försvaras är den svenska befolkningen liksom ekonomiska, politiska/konstitutionella (Sveriges demokratiska styre) eller kulturella värden. Omistliga svenska värden som inte i sig själva är territoriella kan givetvis i stor utsträckning ändå kopplas till Sveriges territorium. En stor del av Sveriges befolkning är exempelvis permanent bosatta innanför de svenska territorialgränserna och i regel bedriver svenska företag verksamhet på svensk botten. Men i en globaliserande värld är ofta förhållandet mellan å ena sidan det svenska territoriet och å andra sidan befolkning, företag och övriga omistliga värden komplicerat. Svenska intressen/värden kan hotas eller angripas på platser som ligger långt utanför Sveriges territoriella gränser.

Svenskar vistas inte alltid i Sverige. Ett betydande antal svenskar bor i andra länder på grund av äktenskap, studier eller arbete. Svenska turister kan vid en given tidpunkt

---

<sup>20</sup> Nils Andréén, *Den totala säkerhetspolitiken*, Rabén och Sjögren/Utrikespolitiska institutet, Stockholm, 1977.

samlas i stort antal i samma geografiskt begränsade område, till exempel södra Thailand under den svenska vintern. Normalt vistas svenskar i utlandet där på egen risk eller skyddas av en egen privat försäkring. Dock visar tragedin med tsunamin i Sydostasien 2004 då ungefär 700 svenskar förolyckades att en omfattande ansamling svenskar i utlandet kan bli en angelägenhet för UD liksom för Försvarsmakten om dessa människor drabbas av stor skada eller utsätts för stora risker.<sup>21</sup> Militära insatser kan bli aktuella om ett stort antal svenskar måste evakueras från ett konfliktdrabbat land. Sådana operationer för att skydda eller rädda civila har genomförts av andra EU-länders militära styrkor vid åtskilliga tillfällen.<sup>22</sup>

Svenska företag som är verksamma i utlandet kan under vissa förhållanden också sägas representera värden av säkerhetspolitisk dignitet för Sverige. Ett skäl kan vara att företagets utländska aktiviteter utgör förutsättningar för säkerhetspolitiskt relevant verksamhet i Sverige. Exempelvis kan utländsk försäljning vara en förutsättning för fortsatt inhemsk produktion av sofistikerat militärt materiel.

Diskussionen om *soft power* pekar på betydelsen av kultur i bred mening och andra icke-militära faktorer sedda i ett säkerhetspolitiskt sammanhang och kanske särskilt i ett offensivt perspektiv.<sup>23</sup> Denna offensiva aspekt har ökat i betydelse sedan Sverige blev EU-medlem. EU har större frihet att välja mellan defensivt och offensivt handlande än småstaten Sverige. I detta hänseende behöver nya tankar utvecklas eftersom den svenska säkerhetspolitiken, och särskilt dess militära dimension, huvudsakligen haft en defensiv inriktning. Västeuropeiska stormakter som Frankrike och Storbritannien - liksom EU - kan också ta offensiva initiativ. Ett exempel är Frankrikes agerande i inbördeskriget i Libyen 2011 och ett annat fall är Storbritanniens agerande i Falklandskriget år 1982. I fall där EU genomför operationer med offensiva inslag kan Sverige bli medansvarigt och därför ha behov av medinflytande. Detta kräver i sin tur en tillfredsställande kunskaps- och informationsbas rörande offensiva säkerhetsoperationer.

Föreställningen om en hot- och risksfär för Sverige representerar en ansats att mer uttömmande än vad begreppet närområde möjliggör fånga in de delar av Sveriges yttre omgivning från vilka hot mot Sveriges säkerhet kan uppstå. En ort i Östersjöområdet där ett militärt överfall mot Sverige skulle kunna inledas ingår i hot- och risksfären men det gör också platser och områden belägna långt bortom den

---

<sup>21</sup> Statens Offentliga Utredningar, ”Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission”, SOU, Stockholm, 2005, s. 104.

<sup>22</sup> Rapport från GAERC, Försvarsdepartementet, Gruppen för EU-samordning, Stockholm, 2008.

<sup>23</sup> P. Donan och K. Lord, ”Restructured Larger Civilian Force Needed for Crisis”, *Defense News*, 2010.

svenska yttre gränsen. Detta illustreras av Fredrik Doesers analys av Perejilkrisen mellan Spanien och Marocko år 2002 i kapitel 3.

När det gäller uppkomsten av vissa typer av hot mot den svenska nationella säkerheten kan den geografiska aspekten vara förhållandevis ointressant. Till exempel kan en cyberattack mot Sverige startas eller ledas från vilken plats på jorden som helst. Många motåtgärder blir desamma oavsett var använda servrar och annan teknisk utrustning är belägna rent geografiskt. Även möjliga hot från rymden är bortkopplade från ett territorium som uppfattas endimensionellt (se Tobias Evers analys av rymden och säkerhetspolitik i kapitel 4).

För övrigt har geografisk närhet fått en mer komplex betydelse genom Sveriges medlemskap i EU. Enligt Lissabonfördraget ska EU:s medlemsstater i framtiden agera gemensamt i frågor som rör utrikes- och säkerhetspolitik. Den höga representanten - EU:s ”utrikesminister” - leder unionens arbete inom utrikes- och säkerhetspolitiken, är chef för EU:s utrikestjänst och vice ordförande i EU-kommissionen. Syftet med förändringarna är att stärka unionens röst i omvärlden. För viktigare beslut krävs det fortfarande att medlemsstaterna är eniga. Den allmänna utvecklingen rör sig dock mot majoritetsbeslut. Lissabonfördraget är inget slutresultat, utan bara en enskild överenskommelse i en serie av fördrag som tillsammans utgör EU:s regelverk. Detta kan även i fortsättningen förväntas utveckla sig på ungefär samma sätt som tidigare: kontinuerligt med små informella steg framåt vilka återkommande bekräftas av mer omfattande formella beslut.<sup>24</sup>

EU:s fördrag beskriver i stor utsträckning visioner, om hur man vill att saker och ting ska fungera i framtiden. Utvecklingen av EU:s kapacitet och befogenheter när det gäller den gemensamma försvarspolitiken är inte bara framdriven av formella beslut och åtaganden av medlemsländerna. Förändringar, som kan vara betydande, uppkommer också som reaktioner på kriser och andra problematiska situationer. Detta slag av dynamik kan orsaka oväntade resultat.

Andra synsätt på den nationella säkerheten än den rent territoriella, särskilt funktionell säkerhet och flödssäkerhet ger också stöd åt tanken att föreställningen om ett svenskt närområde måste inordnas i en vidare ram. Förstärkning av funktionssäkerheten avser åtgärder som sätts in för att säkra vitala funktioner i samhälle, ekonomi och stat. Att fastställa funktioner i samhället som är kritiska för ett lands säkerhet är inte helt oproblemiskt. Viktiga samhällsliga funktioner går inte

---

<sup>24</sup> Detta är givetvis inte en lagbunden utveckling. En allvarig kris inom EU kan såväl ge energi till fortsatt integration som att försvaga institutionen och samarbete.

alltid att placera inom ett enskilt politikområde vilket påvisar det behov av samverkan som finns i det öppna samhället för att kunna värna dessa delar. Skyddsvärda samhällsliga funktioner är framför allt: liv och hälsa, förmåga till agerande utåt (aktörskapacitet), ledningsförmåga, fungerande marknad, inrikes ordning och säkerhet, militär säkerhet och internationellt förtroende. Dessa funktioner är i sin tur beroende av andra stödande funktioner som kommunikationer, energiförsörjning, olika system för förmedling av varor och tjänster – det vill säga olika former av infrastruktur. I en globaliserande värld har de samhällsliga funktionerna både nationella och internationella dimensioner, vilka måste hanteras i ett övergripande sammanhang.<sup>25</sup>

Den funktionella säkerhetens internationella aspekt kan kopplas till idéerna om flödessäkerhet. I november 2010 höll utrikesminister Carl Bildt ett linjetal på Utrikespolitiska institutet i Stockholm där han konstaterade att globalisering och flödessäkerhet är nyckelord i Sveriges utrikespolitik.<sup>26</sup> Ett huvudspår i Bildts tal var att fortsatt globalisering och öppen ekonomi "är av avgörande betydelse för världens utveckling" vilket i sin tur ökar vikten av "flödessäkerhet" för enskilda länder. Det har, argumenterade utrikesminister Bildt, blivit allt viktigare inom säkerhetspolitiken att trygga exempelvis flygtrafik och handel snarare än att försvara mark och territorier.

Sveriges nationella flödessäkerhet är således i sig något annat och annorlunda än såväl territoriell som funktionell säkerhet. Ett flöde sammankopplar aktörer i Sverige med motparter i omvärlden genom ett utbyte av varor, tjänster, pengar (i olika former), kunskap och aktuell information. Flöden får säkerhetspolitisk relevans genom koppling till det nationella territoriet eller omistliga funktioner kopplade till Sverige. Effektivt militärt försvar av det svenska territoriet kan exempelvis vara beroende av inflöden av underrättelser från satellitspaning i andra länder eller av kontinuerlig import/export av militärt materiel vilket kan ge upphov till diplomatiska problem.<sup>27</sup> På så sätt kan ytterligare kopplingar till omvärlden skapas utifrån de essentiella flödena.

Analysen av Sveriges flödessäkerhet ska således inte enbart länkas till det territoriella försvaret utan också till svensk närvaro utanför Sveriges gränser genom till exempel svensk militär i internationella operationer, svensk befolkning i utlandet eller

---

<sup>25</sup> Regeringskansliet, "Försvar för en ny tid", *Ds 2004: 30*, Försvarsdepartementet, Stockholm, 2004.

<sup>26</sup> Tidningarnas Telegrambyrå, "Flödessäkerhet - utrikesord på modet", *Dagens Nyheter*, Stockholm, 2010.

<sup>27</sup> Interpellation (2008/09:254) "Regler för vapenexport och vapenimport", Riksdagen, Stockholm, 2008.

säkerhetspolitiskt viktig svensk företagsamhet i andra länder. Särskilt kan tankarna om flödessäkerhet relateras till funktionssäkerhetens internationella dimension.

### *Hot- och risksfären: en fördjupning och breddning av säkerhetsanalysen*

Det är nödvändigt att i ett militärt och säkerhetspolitiskt perspektiv fortsätta bevaka utvecklingen inom det som försvarsledningen sedan länge betecknat som Sveriges närområde. Däremot borde begreppet och föreställningen om ett närområde användas med större försiktighet och på nya sätt för att det bättre ska kunna ge stöd åt analyser rörande Sveriges säkerhet. När begreppet närområde fördes in i försvarsutredningar och militära analyser var ett uttalat syfte just att vägleda hanteringen av Sveriges säkerhet med särskild fokus på militära hot och risker. Närområdet ansågs vara den del av omvärlden från vilken ett militärt angrepp mot Sverige kunde inledas, och detta var det primära hotet. En av närområdets funktioner var att fungera som en ram inom vars gränser den säkerhetspolitiska uppmärksamheten borde koncentreras. Ett allvarligt problem är nu att denna ram blivit för begränsande i en analys av en globaliserande värld.

Det finns flera skäl för en sådan bedömning:

- Allvarliga säkerhetshot mot Sverige behöver inte vara rent militära eller ens delvis militära. Även icke-militära hot kan vara allvarliga och kräva militära insatser från svensk sida. Ett möjligt scenario är till exempel användning av marina enheter för att trygga den internationella flödessäkerheten när det gäller att säkra införseln av olja eller av datakomponenter som behövs för att utveckla eller använda militärt materiel av stor säkerhetspolitisk betydelse.
- Sverige som föremål för säkerhetshot kan i princip vara beläget långt utanför det traditionella närområdet genom svenska militära eller andra typer av internationella insatser, en stor svensk befolkningsgrupp som tillfälligt finns i ett annat land, svenska företag i utlandet eller flöden till och från Sverige med ett säkerhetspolitiskt innehåll.
- Allvarliga säkerhetshot mot Sverige i vid mening kan i princip uppstå var som helst i omvärlden.
- Säkerhetsfrågor för Sverige som rör rymden visar att ett rent territoriellt perspektiv är otillräckligt.

Sammantaget behövs det en yttre ram för säkerhetsanalyserna som bättre än närområdesperspektivet klarar att hantera den stora komplexitet som sammanhänger med hot och risker i en globaliserande omvärld.

När den tredimensionella hot- och risksfären används som ett analytiskt instrument kan den hjälpa till att teckna en övergripande och samtidigt fokuserad atlas över såväl aktuella som framtida säkerhetspolitiska hot och risker för Sverige. Tillvägagångssättet för att uppnå ett sådant resultat kan förenklat beskrivas som ett åtgärdsprogram i tre led:

(A) En bestämning görs av vad Sverige i fullständig analytisk mening innebär om alla dess aspekter beaktas, exempelvis:

- Det svenska territoriet i folkrättslig mening.
- Internationella militära operationer i främmande länder.
- Stora svenska befolkningsgrupper som tillfälligt befinner sig i andra länder.
- Svenska företag av säkerhetspolitisk betydelse som är verksamma i andra länder.
- Teknologiska installationer av kritisk betydelse för Sveriges säkerhet, som är placerade i hot- och risksfären någonstans utanför de svenska territoriella gränserna.
- Sverige som en integrerad del av EU med tillhörande skyldigheter och åtaganden.

(B) För prioriterade delar av Sverige i ovan beskriven analytisk mening genomförs hot- och riskbedömningar som hänför sig till såväl militära som icke-militära attacker. Hot- och riskutredningen från 1995 kan utgöra en utgångspunkt för bestämning av icke-militära hotbilder men utgör inte en fullständig och helt tillfredsställande referensram för dagens analyser och bedömningar. Brister är vid handen i flera hänseenden:

- De undersökningar och scenarier avseende icke-militära hot och risker som låg till grund för hot- och riskutredningen hänför sig till första halvan av 1990-talet. Stora förändringar har skett i världen sedan dess vilket ställer krav på en uppdatering.

- Hot- och riskutredningens analys och bedömningar hänför sig huvudsakligen enbart till vad som sker på svenskt territorium. Andra delar av Sverige i en vidare analytisk mening som befinner sig utanför det svenska territoriet beaktas inte. En uppdatering fordrar nya perspektiv och angreppssätt därför att vissa av de extra-territoriella säkerhetshoten/riskerna är mycket annorlunda jämfört med sina motsvarigheter på svensk botten. Detta gäller för övrigt också militära hot/risker. Några exempel kan nämnas: svenska militära operationer på svenskt territorium avses alltid ha karaktär av försvarskrig. Exemplet Libyen från 2011 visar att svenskt deltagande i militära operationer i andra delar av hot- och risksfären kan ha en helt annan karaktär och innebörd än de som utspelar sig på det svenska territoriet. Offensiva operationer kan bli aktuella. Ett annat exempel är insatser mot piraträder som hotar säkerhetsmässigt betydelsefulla flöden till det svenska territoriet.

(C) Motåtgärder planeras och genomförs.



## Referenser

Andrén, Nils (1971) Den totala säkerhetspolitiken, Stockholm: Rabén och Sjögren/Utrikespolitiska institutet.

Bertelman, Tomas (1977) Resurserna, samhället och framtiden: slutrapport från Resurs- och råvarustudien. Stockholm: Liber Förlag.

Donan, P. och Lord, K. (2010) ”Restructured Larger Civilian Force Needed for Crisis”, Defense News.

Försvarsutskottets betänkande (1972:17) Stockholm: Riksdagen.

Försvarsutskottet (1981) ”Försvarsutskottets betänkande 1981/82: 18 om säkerhets- och försvarspolitik samt totalförsvarets fortsatta utveckling, Stockholm: Riksdagen.

Hamrin, Ivar & Strömgren, Michael (2006). Regional risk- och krishantering - en studie av samtliga länsstyrelser risk- och sårbarhetsanalyser. Krisberedskapsmyndigheten, Rapport: 5246

Hugemark, Bo och Tunberger, Johan (2010) Trovärdig Solidaritet. Försvaret och Solidaritetsförklaringen, Stockholm: Stiftelsen för den Nya Välfärden.

Interpellation (2008/09:254) ”Regler för vapenexport och vapenimport”, Stockholm: Riksdagen.

Jansson, Seth (2011) ”Försvarets resurser når inte samhället”, Riksdag & Departement, Stockholm: Riksdagen.

Proposition (1972:75) ”Angående försvarets fortsatta inriktning”, Stockholm: Riksdagen.

Proposition (1975/76:152) ”Förslag till åtgärder för försörjningsberedskapen”, Stockholm: Riksdagen.

Proposition (1981/82:100) ”Förslag till statsbudget för budgetåret 1982/83”, Stockholm: Riksdagen.

Proposition (1981/82:102) ”Om säkerhets- och försvarspolitik samt totalförsvarets fortsatta utveckling”, Stockholm: Riksdagen.

Proposition (2008/09:140) ”Ett användbart försvar”, Stockholm: Riksdagen.

Rapport från GAERC (2008) Stockholm: Försvarsdepartementet, Gruppen för EU-samordning.

Regeringskansliet (2003) ”Vårt militära försvar – vilja och vägval”, Ds 2003: 34, Stockholm: Försvarsdepartementet.

Regeringskansliet (2004) ”Försvar för en ny tid”, Ds 2004: 30, Stockholm: Försvarsdepartementet.

Statens Offentliga Utredningar (1993: 89) ”Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande”, Stockholm: SOU.

Statens Offentliga Utredningar (1995) ”Hot- och riskutredningen. Ett säkrare samhälle. Huvudbetänkande.” Stockholm: SOU.

Statens Offentliga Utredningar (2005: 104) ”Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission”, Stockholm: SOU.

Sveriges säkerhetspolitik (2011) Stockholm: Utrikesdepartementet.

Säkerhetspolitik.se (2010) ”Civil-militär samverkan i EU”. Tillgänglig via <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/EU-och-regional-sakerhet/Civil-militar-samordning/>

Tidningarnas Telegrambyrå (2010), ”Flödessäkerhet - utrikesord på modet”, Stockholm: Dagens Nyheter. Tillgänglig via <http://www.dn.se/nyheter/varlden/flodessakerhet--utrikesord-pa-modet>

Vaudin d’Imécourt, Lénaïc (2012) “Ministers extend counter-piracy operation Atalanta”, Foreign Affairs Council

## 2. Rysk säkerhetspolitik i Östersjö- och Barentsregionerna – hot och samarbete

Ingmar Oldberg

### Inledning

Syftet med detta kapitel är att analysera de viktigaste militära, politiska och ekonomiska faktorer, som berör Sveriges säkerhet dels i det traditionella geografiska närområdet, nämligen Östersjöregionen, dels i Barents- och Arktisområdet, som på senare år blivit alltmer intressant av politiska och ekonomiska skäl. Analysen syftar till att dels peka ut sådana faktorer, som kan innebära direkta eller indirekta hot mot Sverige, dels sådana som tyder på avspänning och samarbete. Genomgående görs också försök att diskutera alternativens sannolikhet och trovärdighet. Utvecklingen i de valda geografiska områdena påverkas på många sätt av maktförhållanden och förändringar i den globala hot- och risksfären, vilka analyseras i rapportens övriga delstudier. De militära, politiska och ekonomiska faktorerna hänger naturligtvis nära samman.

Kapitlet är upplagt på följande sätt: Först analyseras den ryska Östersjömarinens förändrade roll i vårt omedelbara närområde sedan det kalla krigets slut. Därefter behandlas Rysslands militära, politiska och ekonomiska intressen och påtryckningsmedel gentemot de baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen, vilkas säkerhet sedan självständigheten blivit en hjärtefråga för Sverige. I en andra del granskas Rysslands militära, politiska (främst territoriella) och ekonomiska intressen och maktmedel i Barents- och Arktisområdet. Avslutningsvis jämförs Rysslands intressen i Östersjö- och Arktisregionerna med varandra, och några slutsatser dras om de viktigaste tecknen på hot eller samarbete.

Motiven för att i bägge regionerna särskilt studera Ryssland är uppenbara. Ryssland är vårt största grannland, som genom seklerna starkt påverkat Sverige på olika sätt. Även om Sveriges säkerhetssituation drastiskt förbättrats sedan Sovjetunionen sönderföll, Tyskland enades och Polen och de baltiska staterna gick med i Nato och EU, så är Ryssland fortfarande en stormakt med auktoritärt styre och ambitioner att öka sitt inflytande i det svenska närområdet.

Rysslands politik i Sveriges närområde måste dock ses i sitt globala sammanhang. Eftersom Ryssland är världens till ytan största stat, har det många grannar och problem i olika riktningar och måste göra prioriteringar mellan dessa. Detta återspeglas i flera officiella doktriner och program såväl som i praktisk politik. I öster

och söder oroar sig Moskva för Kinas utveckling till supermakt, även om det inte sägs öppet. I Centralasien bekämpar man terrorism och muslimsk extremism genom att stödja de auktoritära regimerna där, och i Kaukasusområdet finns flera konflikter, som i fallet Georgien ledde till krig 2008. I väst har Ryssland goda relationer och sitt största handelsutbyte med en rad EU-länder, men man oroar sig för att Nato ska utvidgas vidare österut, framför allt till Ukraina, som är den närmaste och viktigaste före detta sovjetrepubliken.<sup>28</sup> Sedan 2010 har Ukraina dock en mer prorysk ledning än tidigare, som inte strävar efter Natomedlemskap.

Minst hot ser Moskva i norr, det vill säga i Östersjöområdet och Barentsregionen, där Ryssland har stabila gränser, ingen separatism samt små, fredliga och demokratiska grannar. Det finns emellertid historiska problem, viktiga förändringar sker, och det finns skillnader mellan regionerna och länderna, som kan innebära problem i framtiden. Detta kommer att belysas nedan.

## Östersjöregionen

### *Den ryska Östersjöflottans förändrade roll*

Sedan dess uppkomst på 1700-talet har den ryska flottan i Östersjön varit en viktig faktor för maktbalansen i området och för svensk säkerhet. Under det kalla kriget efter 1945 behärskade Sovjetunionen och dess allierade i Warszawa-pakten den södra och östra sidan av Östersjön. Den sovjetiska flottan blev starkare än alla de andra tillsammans, utrustades med kärnvapen och inriktades på att i händelse av krig inta Östersjöns utlopp, som kontrollerades av Nato. Men när Warszawa-pakten och Sovjetunionen föll sönder 1989-91, förlorade Ryssland snart sin dominerande ställning i regionen. Det ryska Kaliningrad-området blev en utsatt exklav, då de baltiska staterna blev självständiga och 2004 gick med i Nato och EU. Främst på grund av de ekonomiska kriserna minskade försvarsanslagen under 1990-talet, varav marinens andel från 23 % 1993 till 9,2 % 1998. Särskilt den ryska Östersjömarinen krympte drastiskt. 1994 konstaterade flottchefen Vladimir Jegorov att den förlorat 80 % av sina baser, 64 % av sina skeppsvarv, hälften av sina ytstridsfartyg och sin personal, 60 % av sitt flyg och 30 % av sina flygfält.<sup>29</sup> 1988-2000 minskade antalet kryssare från fyra till noll, jagare från 13 till två, ubåtar från 39 till två (taktiska),

---

<sup>28</sup> Mer om helhetsbilden i Oldberg (2010), *Russia's Great Power Strategy under Putin and Medvedev*, UI Occasional papers, no. 1, 2010.

<sup>29</sup> Oldberg (2008), *Rysslands Östersjömarin – utveckling och uppgifter*, FOI-rapport, juni 2008, s. 18 ff.

landstigningsfartyg från 19 till fem, och patrullfartyg från 150 till 26.<sup>30</sup> Det bör dock tilläggas, att även de andra Östersjöländerna minskat och fortsätter att minska sina marinstyrkor. Östersjömarinen började också delta i gemensamma övningar med grannländerna och med Nato (Baltops).

Då den ryska ekonomin under 2000-talet återhämtade sig, ökade också försvarsanslagen och ambitiösa planer gjordes upp att utrusta varje marin med fem moderna fregatter och på lång sikt skapa 5-6 hangarfartygsgrupper för olika hav.<sup>31</sup> Trots den globala finanskrisen, som också drabbade Ryssland 2009, planeras nu försvarsutgifterna och deras andel av budgeten och BNP för 2012-2014 att öka, varvid materielanskaffningens andel ska öka från runt 20 procent i början av 2000-talet till 50 procent 2013.<sup>32</sup> Östersjömarinen vill ha flera små och stora landstigningsfartyg och korvetter samt utrusta alla fartyg med högprecisionsvapen, och det finns planer att öka antalet marininfanterister från 2500 till 4000 till 2012.<sup>33</sup>

Vidare började under 2000-talet stora övningar åter hållas i Östersjöområdet, ofta med Kaliningrad som bas, och stridsförmågan höjdes. Den årliga *Zapad*-övningen tillsammans med Vitryssland, som har anfall från Nato som huvudscenario, engagerade 2009 12 500 man och var den största sedan sovjettiden. Parallellt genomfördes *Ladoga*, som övade militär förmåga i hela Leningrads militärområde från Vitryssland och Kaliningrad ända till Barents hav. Fokus låg på skydd av transportvägar, säkerhet för medborgarna och lösning av konflikter med terroristgrupperingar. I *Ladoga* övades för första gången landstigning på öppen kust.<sup>34</sup>

På grund av den nya geopolitiska situationen och nedskärningarna har också Östersjömarinens uppgifter sedan 1990-talet blivit mer defensiva och reducerats till att försvara Rysslands ekonomiska zon, skydda sjöfarten och fylla utrikespolitiska uppgifter som deltagande i gemensamma övningar och fredsbevarande aktioner.<sup>35</sup> Till de förstnämnda hör också uppgiften att försvara Kaliningrad och förbindelserna dit samt de ökade oljetransporterna över Östersjön, som är av stor betydelse för

<sup>30</sup> (The) International Institute of Strategic Studies *The Military Balance 1988-1989*, s. 41; *2000-2001*; 123f.

<sup>31</sup> *The Military Balance 2007*, s. 192; Carolina Vendil Pallin (red.) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – ambitioner och förutsättningar 2011*, FOI, 2012, s. 207.

<sup>32</sup> Vendil Pallin (red.), s. 128 ff. Andelen av BNP beräknas öka från 4,1 % 2010, vilket är dubbelt så mycket som EU-genomsnittet och Kina, till över 5 % 2014, vilket är mer än USA nu spenderar (ibidem).

<sup>33</sup> Vendil Pallin (red.) s. 209.

<sup>34</sup> Markus Ekström: *Rysk operativ-strategisk övningsverksamhet under 2009 och 2010*, FOI-rapport, oktober 2010, s. 24 ff.

<sup>35</sup> Ministerstvo oborony Rossijskoj federatsii, *Baltijskij flot*, [www.mil.ru/structure/forces](http://www.mil.ru/structure/forces), hämtat 26 september 2011.

Rysslands ekonomi. Inför byggandet av gasledningen Nordstream sedan 2005 framhöll dåvarande generalstabschefen Balujevskij att Ryssland var berett att försvara den mot terroristattacker, och Östersjömarinen fick vissa uppgifter i bottenundersökningarna.<sup>36</sup> Dessa nya övningar och ambitioner för Östersjömarinen skulle delvis av historiska skäl kunna ses som hotande i Rysslands små grannländer.

Det återstår dock att se om upprustningsplanerna kommer att gynna Östersjömarinen. Marinen är ingen prioriterad vapengren i Ryssland, och större delen av satsningarna torde komma att gå till den marina delen av kärnvapentriaden. Norra och Stillahavsmarinen är de strategiskt viktigaste, och det finns en tendens att omfördela resurserna till dessa. Antalet fartyg i Östersjömarinen har i stort sett legat stilla under 2000-talet, få nytillskott har kommit till del, och fartygens genomsnittsalder ligger över 20 år.

Vidare har den ryska varvsindustrin begränsad kapacitet och utvecklingen av moderna vapen har gått trögt.<sup>37</sup> Sålunda har Ryssland för första gången börjat importera vapen från väst, bland annat från Nato-landet Frankrike. Det gäller fyra stora moderna amfibieattackfartyg (Mistral), som kan bära upp till 16 helikoptrar och dussintals stridsvagnar. Frågan är om Frankrike kommer att låta modern elektronik ingå i köpet.<sup>38</sup> Om något av fartygen skulle placeras i Östersjön, skulle det innebära ett drastiskt ökat hot mot de små baltiska staterna, som har mycket svaga marinstyrkor, men troligen kommer Ryssland att placera de första i Stilla havet.

Det bör emellertid betonas att den ryska marinen liksom andra länders marinstyrkor under de senaste decennierna alltmer samordnas och integreras med andra vapengrenar till exempel flyg och strategiska styrkor på grund av den militärteknologiska utvecklingen. Situationen i Östersjöområdet påverkas alltmer av dessa. Ett exempel här är ryska hotelser att i Kaliningrad-området placera moderna mobila Iskander-missiler, som kan bära kärnvapen och få en räckvidd på över 500 kilometer. Dessa hotelser framfördes, då USA och Polen under intryck av Rysslands krig mot Georgien 2008 kom överens om att i Polen basera ett amerikanskt försvarssystem mot långräckviddiga missiler från Iran.<sup>39</sup> Men då president Obama i sin strävan att förbättra relationerna med Ryssland senare annullerade beslutet och i stället placerade ett litet luftförsvarssystem med Patriot-missiler i östra Polen, så

---

<sup>36</sup> Oldberg (2008), s. 34 f.

<sup>37</sup> Vendil Pallin (red.) s. 207 ff.

<sup>38</sup> Vladimir Socor, "Russian hard bargaining", *Eurasia Daily Monitor*, 18 mars 2011, nr. 54; Vendil Pallin (red.), s. 138.

<sup>39</sup> Leijonhielm m.fl, *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – ambitioner och utmaningar 2008*, FOI-rapport, s. 192 f.

vidtog Ryssland inga motåtgärder. Det strategiska förhållandet mellan stormakterna kan alltså direkt påverka säkerheten i Östersjöregionen.

Å andra sidan beväpnades en robotbrigad utanför S:t Petersburg med Iskander i början av 2011. Under dumavalskampanjen 2011 upprepades hotet att placera sådana även i Kaliningrad och presidenten invigde en strategisk radarbas i Kaliningrad,<sup>40</sup> vilket visar att vapenskrammel också kan tjäna inrikespolitiska syften.

### *Rysslands militära maktmedel mot baltstaterna*

Om vi så vidgar perspektivet till vårt närområde på andra sidan Östersjön, visar det föregående avsnittet att Rysslands förmåga att öva *militära* påtryckningar mot de baltiska staterna kraftigt avtagit. Ryssland kunde inte hindra dem från att bli Natomedlemmar 2004 men strävar nu i stället efter att minimera innebörden av detta och förhindra placering av Natostyrkor där. Som svar på att Nato 2004 baserade fyra stridsplan i Litauen för att patrullera det baltiska luftrummet ökade också Ryssland sina patruller, och kränkningar förekommer relativt ofta. Av historiska skäl såg de baltiska länderna dessa ryska reaktioner som hot och en bekräftelse på att Natoanslutningen var berättigad.

Även Rysslands segerrika krig mot Georgien i augusti 2008 sågs som ett hot mot de baltiska staterna, som stödde Georgiens strävan efter Natomedlemskap. Baltiska ledare talade om behovet att höja sina försvarsutgifter och ropade efter mer Natonärvaro. Då staterna svårt drabbades av den globala finanskrisen 2009, tvingades de dock minska sina försvarsutgifter och uppfyller ännu inte Natos krav att satsa två procent av BNP på försvaret. Nato har inte ökat sin närvaro men däremot börjat göra upp operativa planer för försvar av Baltikum om behov uppstår. Trots dessa svaga reaktioner torde det dock stå klart att ryska militära påtryckningar direkt mot de baltiska staterna löper stor risk att stärka motståndet och Natos engagemang, och de är därför relativt osannolika.

Mer sannolika ryska reaktioner och maktmedel är i stället ökad underrättelseverksamhet och IT-krigföring. Som öppna demokratier är baltstaterna naturligtvis lätta offer för ryskt spioneri och lägger mycket möda på att bekämpa det i samarbete med sina Nato-kolleger. Beträffande IT-krigföring blev Estland som första stat utsatt för massiva samordnade cyberattacker från Ryssland (ryska myndigheter kunde dock inte bindas till dem) i samband med lokala ryssars upplopp mot flyttandet

---

<sup>40</sup> President of Russia, "Meeting with the leadership of the Armed Forces, 29 november, "Voronezh-DM missile attack early warning radar station assigned to Russian Aerospace Forces, 29 november, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), hämtade 5 december 2011; Vendil Pallin (red.), s. 232.

av ett monument i Tallinn 2007 (för mer om denna bilaterala kris, se Fredrik Doesers kapitel i denna rapport).<sup>41</sup> Följande år drabbades Georgien av liknande attacker. Nato reagerade på det förstnämnda fallet med att upprätta ett Cyber Defence Centre och placerade det i Tallinn.

### *Rysslands politiska maktmedel mot baltstaterna*

Om vi så övergår till Rysslands politiska medel för att öva inflytande i Baltikum, är existensen av och stödet till de stora ryskspråkiga minoriteterna i Estland och Lettland det som använts flitigast.<sup>42</sup> Ryssland hävdar sedan 1990-talet att dessa grupper diskrimineras med hänsyn till medborgarskap och skolgång. Detta argument användes först för att hindra staterna från att bli Nato- och EU-medlemmar, därefter som medel för att påverka staternas lagstiftning och undergräva deras demokratiska legitimitet.<sup>43</sup> Kontakterna med de estniska och lettiska regeringarna och myndigheterna har sedan 1990-talet varit sparsamma och på låg nivå.

Som påtryckning mot regeringarna erbjuder Ryssland minoriteterna ryskt medborgarskap. 2007 var antalet icke-medborgare i Estland som tog detta dubbelt så stort som de som blev estniska medborgare.<sup>44</sup> Estland har visserligen en lägre andel ryssar än Lettland, men fler är medborgare i Ryssland och hälften av ryssarna är koncentrerade till Narvaområdet vid ryska gränsen. Beskyddet av ryska medborgare och landsmän har nämnts som ett viktigt mål för rysk utrikespolitik i flera officiella doktriner, och 2008 blev det en förevändning för den militära interventionen i Georgien. 2007 stödde Ryssland kravallerna i Tallinn med propaganda, cyberattacker och ekonomiska sanktioner, och inget gränsavtal finns mellan länderna.

Rysslands stöd till sina ”landsmän” i Baltikum tenderar dock att försvaga dessas ställning inför majoriteten. De flesta ryssar vill integreras i respektive länder, där de har det bättre än i Ryssland och får tillträde till hela Schengenområdet. I Lettland

---

<sup>41</sup> Roland Heikerö, *Emerging Cyber Threats and Russian Views on Information Warfare and Information operations*, FOI-rapport, mars 2010, s. 39 ff.

<sup>42</sup> I Litauen är polackerna den största minoriteten, vars ställning är ett ständigt problem i förhållande till Polen. Se t.ex. Rokas Traveckis, ”Poland’s exotics”, *The Baltic Times*, 15-21 september 2011.

<sup>43</sup> Oldberg, *Reluctant rapprochement, Russia and the Baltic states*, FOI-rapport, februari 2003, s. 37 ff.

<sup>44</sup> Av Estlands 1,3 miljoner invånare är 400 000 rysktalande. Av dessa är 190 000 estniska medborgare, 96 000 ryska medborgare och 100 000 icke-medborgare, som dock får rösta i lokala val. (Utrikesdepartementet, Estland, [www.regeringen.se/sb/d/5472/a/42478](http://www.regeringen.se/sb/d/5472/a/42478), hämtat 5 oktober 2011. Jana Belugina, ”Nation’s non-citizens flock to obtain Russian passports”, *The Baltic Times*, 6-12 november 2008. I Lettland var 2004 de flesta etniska ryssarna, 28 % av befolkningen (664 000 av 2,2 miljoner) medborgare, och 15 % av befolkningen var icke-medborgare utan rösträtt, av vilka 90 % etniska ryssar. (Nils Muiznieks, ”Russians in Latvia”, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, [www.mfa.gov.lv](http://www.mfa.gov.lv), hämtat 5 oktober 2011, Arne Bengtsson, ”De ryskspråkiga går mot seger i Lettland”, *Dagens Nyheter*, 18 september 2011.



utgör röstberättigade ryssar cirka 70 % av vänsterkoalitionen Harmonicentrum (SC), som blev största parti med 28,6 % i parlamentsvalet i september 2011. Detta parti har gjort flera eftergifter för att bli salongsfärdigt som att betona sociala frågor, inte stödja en namninsamling för en folkomröstning om att göra ryska till andra språk, samt att erkänna att landet med våld införlivades i Sovjetunionen.<sup>45</sup> De lettiska partierna kunde dock bilda en koalitionsregering utan SC:s medverkan. Folkomröstningen kom till stånd i april 2012 men förslaget avvisades av en stor majoritet av medborgarna.<sup>46</sup>

Inför dessa tendenser förefaller Ryssland trots allt ha blivit mer försiktigt i sitt stöd till baltryssarna och mer villigt att acceptera regeringarna. 2007 signerade Ryssland efter många års förhandlingar ett gränsavtal med Lettland, vilket tidigare förvägrats först och främst med hänvisning till ”diskrimineringen” av den ryska minoriteten. 2010 inbjöds för första gången en lettisk president på officiellt besök till Moskva.

Det kan också framhållas att Ryssland och de baltiska staterna samarbetar inom multilaterala regionala organisationer, främst inom Östersjörådet (CBSS), där ekonomisk utveckling, miljöfrågor, utbildning och civil säkerhet är prioriterade frågor. Detta bidrar till ökad stabilitet och förtroendeskapande i Östersjöområdet.

### *Rysslands ekonomiska maktmedel mot baltstaterna*

Även om de baltiska staterna sedan självständigheten 1991 minskat sitt ekonomiska beroende av Ryssland från nästan 100 % till under 20 %, <sup>47</sup> har de förblivit starkt beroende av energiimport (naturgas, olja och elektricitet), <sup>48</sup> vilket Ryssland kunnat utnyttja. Statskontrollerade ryska företag som Gazprom, Transneft och Lukoil har genom dotterbolag fått starka positioner inom energisektorn, och ryska företag har i samarbete med lokala ryssar också etablerat sig inom bank- och byggnadssektorerna. Ryska pengar har figurerat i valkampanjer för att stödja ryssvänliga kandidater, till exempel då Rolandas Paksas 2003 blev president i Litauen, men han avsattes genom riksrikt, då saken avslöjades.

---

<sup>45</sup> “Language remains topic of conversation”, *The Baltic Times*, 15-21 september 2011. Partiledaren och Rigas borgmästare Nils Usakovs har dock efter valet i september ställt sig bakom namninsamlingen. (The Latvian Institute, “183 000 signatures collected”, *Latvia in Review* 5 december 2011, [www.prese.li.lv](http://www.prese.li.lv), hämtat 6 december 2011).

<sup>46</sup> The Latvian Institute, “In referendum, 74,8 % vote against making Russian the second state language”, *Latvia in Review*, 17-22 februari 2012, [www.prese.li.lv](http://www.prese.li.lv), hämtat 23 februari 2012

<sup>47</sup> Import 2008: Estland 7,5, Lettland 10,8, Litauen 29,9 %. (Tomas Malmlöf, *Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna – Säkerhetspolitiska konsekvenser*, FOI-rapport, juni 2010, s. 30 ff). Till detta kommer import från andra f.d. sovjetrepubliker som Vitryssland.

<sup>48</sup> Importerad gas från Ryssland av förbrukning 2007, alla 100 %. Importerad olja: Estland: 0 %, Lettland och Litauen 100 %. Litauen vidareexporterar merparten av oljan (efter raffinering) till övriga baltstater och västerut. (Malmlöf, s. 32, 69 ff).

Ryssland har många gånger stoppat energileveranser till de baltiska staterna, delvis av ekonomiska skäl, delvis som påtryckningsmedel och i samband med politiska motsättningar. Sålunda stängde Transneft oljeledningen till Lettland 2003 trots egna förluster, då Lettland vägrade sälja andelar i terminalen i Ventspils till företaget, och 2006 stängdes oljeledningen till Litauen av ”tekniska skäl”, då raffinaderiet i Mazeikiu såldes till ett polskt företag. Detta företag går dock med förlust, och ryska företag har visat intresse att ta över. Då Litauen av EU tvingades att stänga regionens enda kärnkraftverk i slutet av 2009 och nu planerar att tillsammans med grannländerna bygga ett nytt, har Ryssland på egen hand börjat bygga ett kärnkraftverk i Kaliningrad och erbjuder Litauen att vara med. Ryssland är dock också beroende av Litauen för alla sina landtransporter till exklaven Kaliningrad.

Samtidigt med försöken att utnyttja baltstaternas beroende av rysk energi har Ryssland minskat sitt eget beroende av transit genom baltiska hamnar, vilket varit en viktig inkomstkälla för staterna, genom att bygga stora olje- och lastterminaler i Finska viken. Rysk oljeexport till bland annat Sverige med stora tankfartyg över Östersjön har vuxit starkt sedan 2001 och blivit ett allvarligt miljöhot för alla strandstater.<sup>49</sup> Vidare har Gazprom i samarbete med tyska och andra företag byggt en gasledning från Finska viken till Tyskland, varigenom Ryssland minskar sitt beroende av transit genom Vitryssland, Ukraina och Polen. Dessa projekt är av stor betydelse både för rysk ekonomi och ökar avnämarnländernas energiberoende av Ryssland.

Emellertid bör situationens allvar inte överdrivas. Baltstaterna har relativt väl övervunnit den globala finanskrisen och är numera mest beroende av andra EU-stater. Estland har gått med i eurozonen. Staterna har sedan 1990-talet strävat att utveckla egna energikällor och diversifiera importen. För att minska baltstaternas beroende av rysk energi har Finland byggt en elkraftskabel med en kapacitet på 300 MW (2007), som ska fördubblas till 2014, och Sverige projekterar en liknande à 700 MW till Litauen, som ska vara färdig 2015.<sup>50</sup> Dessa projekt och EU:s strävan att utforma en solidarisk energipolitik motverkar det ryska inflytandet i den mån de förverkligas. Men i egenskap av stor energimakt förblir Ryssland en viktig granne till de små baltstaterna, och det finns möjlighet till normala fruktbara relationer, om politiska och historiska tvistefrågor undanröjs och ömsesidigt byggs upp.

---

<sup>49</sup> Oldberg (2003), s. 51 ff, Malmlöf, s. 69 ff.

<sup>50</sup> Ramunas Vilpisauskas, ”Wider energy perspectives for Baltic states”, *The Riga Conference Papers*, Latvian Transatlantic Organisation, Riga 2011, s. 57 ff.

## Barents- och Arktisregionen

### *Rysslands militära intressen*

Jämfört med den lugna Östersjöregionen har Sveriges utvidgade norra närområde sedan 1990-talet blivit ett alltmer intressant område och det talas om växande konflikter, kapplöpning och nytt kallt krig. Detta beror främst på kombinationen av världens växande energibehov och upptäckten av stora resurser av olja och gas, som blir lättare att utvinna och transportera i takt med den globala uppvärmningen och avsmältningen av havsisen. Ryssland är särskilt aktivt i Arktis, eftersom det har den längsta kustlinjen och mer befolkning, resurser och infrastruktur än alla de andra staterna runt Ishavet. 2008 presenterade president Medvedev en speciell doktrin för Arktis fram till 2020, där följande nationella intressen prioriterades:<sup>51</sup>

- utveckling av resursbasen för landets socioekonomiska utveckling
- bevarande av fred och säkerhet, inklusive försvar av statsgränsen
- skyddande av de ekologiska systemen
- utveckling av den nordliga sjövägen (Nordostpassagen)

Beträffande den militära säkerheten är den norra marinen den största och viktigaste av Rysslands fyra marinstyrkor, som främst upprätthåller den kärnvapenstrategiska balansen med USA, och den är den enda verkliga marinstyrkan i Ishavet. Huvuddelen av denna är koncentrerad till Kolahalvön och Barents hav, den del av Arktis, som ligger närmast Sverige. Även denna styrka minskade betydligt under 1990-talet, men under 2000-talet har antalet fartyg varit relativt konstant.<sup>52</sup> Denna marinstyrka har följande uppgifter: kärnvapenavskräckning genom ständig beredskap, försvar av den ekonomiska zonen och produktionsområden, skydd av sjöfarten, samt utrikespolitiska uppgifter som besöksutbyte, övningar och fredsskapande.<sup>53</sup> Särskilt ryska militärer uppfattar ett ständigt eller växande hot från Nato, främst USA, i Arktis; de ser Arktis

---

<sup>51</sup> Sovet Bezopasnosti Rossijskoj Federatsii, *Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federatsii na period do 2020 goda i dalnejsjuju perspektivu*, 18 september 2008, [www.scrf.gov.ru/documents/98.html](http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html), hämtat 9 november 2010.

<sup>52</sup> T.ex. har antalet strategiska ubåtar (SSBN) minskat från 39 till nio 1988-2010 (12 2009), attackubåtar (SSN) från 49 till 13; kryssare från 11 till två, landstigningsfartyg från 14 till 5. (*The Military Balance 1988-89*, s. 40, 2011).

<sup>53</sup> Ministerstvo oborony Rossijskoj federatsii, *Severnyj flot*, [www.mil.ru/structure/forces](http://www.mil.ru/structure/forces), hämtat 13 oktober 2011.

som en garanti för Rysslands framtid som stormakt och somliga ser det som en kompensation för förlusterna i Östeuropa när Sovjetunionen sönderföll.<sup>54</sup>

Då den ryska ekonomin återhämtade sig under 2000-talet, intensifierades övningsverksamheten i Arktis och Atlanten och storstilade planer lades fram att från 2015 bygga två hangarfartygsgrupper, varav den ena för Arktis. Nya strategiska ubåtar av Borej-klassen sjösattes, och lyckade provskjutningar med nya interkontinentala robotar (Bulava) genomfördes sommaren 2011. Vidare utvecklas nya spaningsubåtar och det enda hangarfartyget Admiral Kuznetsov får 26 nya MiG-29K (Fulcrum) i stället för Suchoj-33 (Flanker).<sup>55</sup> Även andra vapengrenar aktiveras och moderniseras. 2007 återupptog det strategiska bombflyget sina flygningar över Ishavet (med motiveringen att USA fortsatte med sina), vilket innebar aktivering av flygbaser längs kusten. Säkerhetstjänsten (FSB) upprättade ett arktiskt direktorat och gränsbevakningsenheter, som ska bli 6-7000 man, och i juli 2011 beslöt man sätta upp två arktiska brigader.<sup>56</sup>

Det bör dock poängteras att Ryssland har starka skäl att inte militarisera Arktis. Det finns inget verkligt militärt hot från Nato eller USA, eftersom de är upptagna på annat håll, och kostnaderna för att expandera den militära verksamheten och infrastrukturen i Arktis kan bli enorma med tanke på klimatet och avstånden.<sup>57</sup> Även den norra marinens fartyg har hög genomsnittsålder, och byggandet av nya stora och moderna fartyg är mycket kostsamt och tidskrävande. Prioriteringen av strategiska ubåtar anses minska tillgången på eskortfartyg, som ska skydda ubåtarna i händelse av krig.<sup>58</sup> Stora resurser slukas av upprustning av gamla fartyg (ubåtar) och skrotningen av de många atomdrivna fartygen och ubåtarna, som finns i Barents hav. Hangarfartyget Admiral

---

<sup>54</sup> Oldberg, "Rysslands intressen i Arktis", i Niklas Granholm m.fl. *Arktis – strategiska frågor i en region i förändring*, FOI-rapport, januari 2008, s. 43 ff; Jacob Kipp, Russia: the "new look" faces north" (part III) *Jamestown Foundation Blog*, 16 augusti 2011, [www.jamestownfoundation.blogspot.com](http://www.jamestownfoundation.blogspot.com), hämtat 6 september 2011; Ju.S. Derjabin, N.M. Antiusjina (red.) *Severnaja Evropa. Region novogo razvitija*, Ves mir, Moskva 2008, s. 397 ff.

<sup>55</sup> Vendil Pallin (red.), s. 231 f; James Bosbotinis, *The Russian Federation Navy*, Defence Academy of the United Kingdom, nr 10, 2010, s. 20.

<sup>56</sup> Leijonhielm m.fl. (2009), s. 164 ff., Jacob Kipp, (Part I, IV, V)" *Jamestown Foundation Blog*, 11, 17, 19 augusti 2011. Enligt Denis Terentev, "Snezjnye vojny FSB", *Argumenty i fakty*, 10 augusti 2011, handlar det om ett marininfanteriregemente i Murmansk och en infanteribrigad i Petjenga nära Norge, på tillsammans 10-12 000 man, allt under FSB:s ledning.

<sup>57</sup> Carolina Vendil Pallin, "Russia's Security Policy agenda in Northern Europe", i Roger E. Kanet and Maria Raquel Freire (eds.) *Russia and European Security*, Republic of Letters Press 2012.

<sup>58</sup> Vendil Pallin (red.) s. 231 f.

Kuznetsov har genomgått ständiga reparationer och anses bara duga till kustförsvar.<sup>59</sup> På senare tid är det särskilt StillaHAVsmarinen som man satsar på.<sup>60</sup>

Som motvikt till tecknen på ökad spänning bör dock nämnas att ryska militärer upprättat vänskapliga relationer med norska motsvarigheter genom besöksutbyte och gemensamma övningar, och Ryssland deltar i Barentsrådets serie av räddningsövningar, som har militära inslag. I maj 2011 medverkade Ryssland till ett regeringsavtal om räddningsövningar med USA och andra arktiska stater inom Arktiska rådet.

### *Rysslands politiska intressen – gränsfrågorna*

Rysslands främsta politiska intresse i Arktis och dess första strategiska prioritet i den ovan citerade Arktisdoktrinen är fastläggandet av gränserna för dess ekonomiska zon i Ishavet (alla landområden är redan uppdelade.) Ryssland gör sedan länge anspråk på 1,2 miljoner kvadratkilometer hav, vars botten anses utgöra en förlängning av den sibiriska kontinentalsockeln. För att markera de ryska anspråken placerade en rysk ubåt 2007 en rysk flagga på över 4000 meters djup vid Nordpolen, vilket väckte internationell uppmärksamhet och protester från övriga arktiska stater.

Beträffande Svalbard accepterar Ryssland traktaten av 1920, som ger Norge överhögheten över arkipelagen men tillåter signatärmakterna att bedriva näringsverksamhet. Ryssland är det enda land utom Norge, som ser nytta med att bedriva gruvdrift där (trots förluster), numera bara i Barentsburg. Ryssland anser också att Svalbard utgör en demilitariserad zon och kritiserar Norge och Nato för militär verksamhet i området.<sup>61</sup> Ryssland (och andra stater) motsätter sig vidare Norges anspråk på en 200 sjömils ekonomisk zon runt Svalbard, vars speciella status för signatärmakterna Ryssland anser gälla också för kringliggande hav, och Norges införande av en fiskevärnszon (istället för ekonomisk zon) runt Svalbard ogillas också. Detta har sedan 2000 lett till flera incidenter med norska Kystvakten, senast i september 2011, vilket resulterade i att den ryske utrikesministern inställde en resa till Norge.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Bosbotinis, s. 19 ff. Kipp, *The New Look*, del 1.

<sup>60</sup> Pavel Felgenhauer, "Voters will pay for a military buildup after electing Putin", *Eurasia Daily Monitor*, 17 november 2011.

<sup>61</sup> *Severnaja Evropa*, s. 405 ff.

<sup>62</sup> Nilsen, Thomas, "Lavrov calls on Norway to show constructive approach", *Barents Observer*, 7 oktober 2011, [www.barentsobserver.com](http://www.barentsobserver.com), hämtat 8 oktober 2011; Jörgen Holten Jörgensen, *Russisk svalbardpolitikk*, Tapir akademisk forlag, Trondheim 2010, s. 55 ff; Oldberg, "Rysslands intressen, . s. 39 ff.

Men samtidigt med dessa anspråk betonar Ryssland i sina doktriner och officiella uttalanden att man eftersträvar samarbete med andra stater och baserar sig på internationell rätt, främst inom FN. Sålunda har Putin avvisat kritiken mot flaggplaceringen vid Nordpolen och inbjudit andra stater att göra likadant ”om de kan”.<sup>63</sup> Ryssland förbereder till 2013 en ny ansökan till FN:s kontinentalsockelkommission, där man vetenskapligt (med bottenprover etc.) försöker bevisa att Mendelejev- och Lomonosov-ryggarna hänger samman med Sibirien. Problemet är dock att kommissionen är överhopad med ärenden, varför det kan ta lång tid att avgöra frågan den vägen.<sup>64</sup> Ryssland har därför försökt lösa problemen bilateralt genom förhandlingar. Efter 40 års förhandlingar gick Ryssland 2010 slutligen – till mångas förvåning och glädje – med på en kompromiss om en delning av de omstridda havsområdena och om samarbete i energiutvinningen i havsgränsområdet.

### *Rysslands ekonomiska intressen*

Frågan om sjögränserna hänger nära samman med Rysslands ovan nämnda första prioritet, nämligen att utveckla landets ekonomiska resursbas. Huvuddelen av Rysslands olja och gas utvinns där, och dessa resurser är de viktigaste exportvarorna, som främst bidrog till den ekonomiska återhämtningen under 2000-talet. Enligt president Medvedev producerades här 20 % av BNP och 22 % av exporten (2008), och kontinentalsockeln beräknas innehålla omkring en fjärdedel av hela världens petroleumreserver. Utnyttjandet av resurserna kallade han för en garanti för Rysslands säkerhet.<sup>65</sup> Största delen av gasutvinningen sker på Jamal-halvön i Nordväst-Sibirien, olja utvinns i Kara-havet söder om Novaja Zemlja (Timano-Petjora) (och på Sachalin i Stilla havet), medan Sjtokman-fältet i Barents hav anses vara en av världens största potentiella tillgångar.

Ett relaterat ryskt intresse är att modernisera transportstrukturen i Arktis, främst Nordostpassagen, som behövs för att försörja de isolerade arktiska regionerna (*severnij zavož*), för energiexport västerut, samt för internationell trafik mellan Europa och Östasien i takt med att avsmältningen tillåter detta. En nyckelfråga är också moderniseringen av flygplatserna. De ekologiska målsättningarna nämns längre ner i planerna.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> ”Putin: Much noise about the Arctic”, *Barents Observer*, 16 mars 2010.

<sup>64</sup> Niklas Granholm citerad i Ewa Stenberg, ”Kampen hårdnar om Arktis rikedomar”, *Dagens Nyheter*, 16 juli 2011.

<sup>65</sup> Medvedev, ” O zasjtjite natsionalnych interesov Rossii v Arktike”, i S.A. Spiridonov (red.) *Materialy III mezjdunarodnoj naučno-praktitjeskoj konferentsii 'Rol rossijskogo flota v zasjtjite otetjestva*, Sedmaja bukva, Tver 2008, s. 3.

<sup>66</sup> Medvedev, s. 4 f; *Osnovy gosudarstvennoj politiki*, s. 2-5.

Det bör dock framhållas att Ryssland inte har teknologiska eller finansiella resurser att uppfylla alla dessa målsättningar på egen hand och därför (motvilligt) inbjuder till internationellt samarbete och utländska investeringar. Det dominerande statskontrollerade Gazprom, som har satsat stora resurser på att förvärva företag utomlands och rörledningsbyggen, har föga erfarenhet av djuphavsutvinning och har därför vänt sig till norska StatoilHydro och franska Total för att exploatera Sjtokmanfältet. Rosneft vände sig under 2011 först till BP, sedan till Shell för samarbete om oljeprospektering i Kara-havet.<sup>67</sup> Sjtokman-projektet har dock skjutits på framtiden på grund av stagnerande gaspriser på världsmarknaden. Det bör vidare nämnas att de flesta upptäckta energitillgångarna finns inom redan legalt fastlagda ekonomiska zoner. Om stora tillgångar skulle upptäckas utanför dessa, skärps naturligtvis kampen om gränsdragningarna.

Vid sidan om dessa företagskontakter och bilaterala överenskommelser bland annat med Norge är Ryssland engagerat i multilateralt samarbete i norr, främst inom Barents- och Arktiska rådet, där man prioriterar ekonomisk utveckling, miljöfrågor, energisparande, sociala problem och ursprungsfolk. Ryssland ser råden som nyttiga medel för att skapa stabilitet och förtroende och som modeller för öst-västligt samarbete på andra områden.<sup>68</sup>

## Några slutsatser

Ovanstående analys tyder på att Östersjöområdet sedan Sovjetunionens sönderfall och Natos/EU:s östutvidgningar blivit ett område med mindre militära spänningar och mer politiskt och ekonomiskt samarbete. Det finns dock kvardröjande problem för de små baltiska staterna med ryska minoriteter och beroende av rysk energi, vilka kan utnyttjas som påtryckningsmedel. Som indikatorer på rysk samarbetsvilja kan dock peka på de ökande bilaterala kontakterna med de baltiska staterna och dess engagemang inom gemensamma organisationer som Östersjörådet och Helsingforskommissionen (Helcom), som fokuserar på Östersjöns miljöproblem.

Som kontrast till Östersjön har den militära situationen i Arktis föga förändrats sedan det kalla kriget i så måtto att Ryssland fortfarande är den dominerande makten. Moderniseringen av den Norra marinen och andra vapengrenar i Arktis kan ses som tecken på ryska maktsträvanden, men det finns även ett växande militärt utbyte med

---

<sup>67</sup> ”Russia benefits as tumult in Arab countries rattles oil market”, *International Herald Tribune*, 8 mars 2011.

<sup>68</sup> Oldberg, *Soft security in the Arctic. The role of Russia in the Barents Euro-Arctic Council and the Arctic Council*, UI Occasional Papers, no. 4, 2011.

andra länder, till exempel med Norge, som tyder på vilja till avspänning och samarbete.

Medan den militära situationen i Arktis alltså är relativt stabil, har de politiska och ekonomiska förhållandena förändrats. De rika energiresurserna i Arktis och avsmältningen av havsisen, som gör dem mera tillgängliga, har gjort uppdelningen av Ishavet i ekonomiska zoner till en mer akut fråga. Både gränsfrågorna och energiresurserna har visserligen blivit ett nytt skäl för Ryssland (och i liten mån andra länder) att modernisera sina militära resurser i området, men detta har beledsagats av en strävan efter samarbete för att främja landets ekonomiska utveckling, vilket enligt officiella doktriner har högsta prioritet. Ryssland behöver västligt kapital och teknologi för att utnyttja sina tillgångar i Arktis. Det finns alltså skäl att studera Rysslands politik i gränsdragningsfrågor enligt FN:s havsrättskommission, dess verksamhet inom de multilaterala Barents- och Arktisråden och dess bilaterala politiska och ekonomiska samverkan med grannländerna. Rysslands politik i Arktis kan bli en modell för dess politik i andra geografiska områden.

Studien påvisar alltså det berättigade i att vår svenska hotbildsanalys vidgats i geografiskt avseende från Östersjön till kringliggande områden, till vilka Barents hav och Arktis hör. Vid sidan av den traditionella, militära analysen finns det goda skäl att även studera politiska och ekonomiska utvecklingstrender. Förutom hot och konflikter finns det tendenser till samarbete, bilateralt och inom internationella institutioner. Först genom att sammanväga dessa faktorer kan man få en helhetsbild av vart Ryssland syftar.

Sammanfattningsvis kan sägas, att även om Ryssland under Putins kommande presidentperiod moderniserar sin krigsmakt och vill bevara sin ställning som stormakt, tyder det mesta på att landet prioriterar ekonomisk utveckling och politiskt samarbete i Östersjöområdet. Avslutningsvis bör det dock som ovan antytts också framhållas, att rysk utrikespolitik inte bara bestäms av förhållanden i och relationer med andra länder utan också påverkas av inrikespolitiska förhållanden, maktkamp och graden av intern stabilitet. Där finns plats för överraskningar liksom tidigare i rysk historia.



## Referenser

Belugina, Jana (2008) "Nation's non-citizens flock to obtain Russian passports", The Baltic Times, 6-12 november.

Bengtsson, Arne (2011) "De ryskspråkiga går mot seger i Lettland", Dagens Nyheter, 18 september.

Bosbotinis, James (2010) The Russian Federation Navy, The Defence Academy of the United Kingdom, nr 10.

Derjabin, Ju.S.; Antiusjina N. M. (red.) (2008) Severnaja Evropa. Region novogo razvitija, Ves mir, Moskva.

Ekström, Markus (2010) Rysk operativ-strategisk övningsverksamhet under 2009 och 2010, FOI-rapport, oktober, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Stockholm.

Felgenhauer, Pavel (2011) "Voters will pay for a military buildup after electing Putin", Eurasia Daily Monitor, 17 november.

Heikerö, Roland (2010) Emerging Cyber Threats and Russian Views on Information Warfare and Information operations, FOI-rapport, mars.

(The) International Institute of Strategic Studies (1989, 2001, 2007, 2011) The Military Balance 1988-1989, 2000-2001, 2007, 2011. London.

Jørgensen, Jørgen Holten (2010) Russisk svalbardpolitikk, Tapir akademisk forlag, Trondheim.

Kipp, Jacob;(2011) "Russia: the "new look" faces north" (part 1-V) Jamestown Foundation Blog, 16 augusti, [www.jamestownfoundation.blogspot.com](http://www.jamestownfoundation.blogspot.com), hämtat 6 september 2011.

"Language remains topic of conversation" (2011), The Baltic Times, 15-21 september.

(The) Latvian Institute (2011) "183 000 signatures collected", Latvia in Review, 5 december, [www.prese.li.lv](http://www.prese.li.lv), hämtat 6 december 2011.

The Latvian Institute, "In referendum, 74,8 % vote against making Russian the second state language", Latvia in Review, 17-22 februari 2012, [www.prese.li.lv](http://www.prese.li.lv), hämtat 23 februari 2012

Leijonhielm, Jan, m.fl (2008) Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – ambitioner och utmaningar 2008, FOI-rapport.

Malmlöf, Tomas, (2010) Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna – Säkerhetspolitiska konsekvenser, FOI-rapport, juni.

Medvedev, Dmitrij (2008) ” O zasjtjite natsionalnych interesov Rossii v Arktike”, i S.A. Spiridonov (red.) Materialy III mezjdunarodnoj nautjno-praktitjeskoj konferentsii ”Rol rossijskogo flota v zasjtjite osetjestva, Sedmaja bukva, Tver.

Ministerstvo oborony Rossijskoj federatsii (2011) Baltijskij flot, [www.mil.ru/structure/forces](http://www.mil.ru/structure/forces), hämtat 26 september.

Ministerstvo oborony Rossijskoj federatsii (2011) Severnyj flot, [www.mil.ru/structure/forces](http://www.mil.ru/structure/forces), hämtat 13 oktober.

Muizneks, Nils (2011) ”Russians in Latvia”, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, [www.mfa.gov.lv](http://www.mfa.gov.lv), hämtat 5 oktober 2011.

Nilsen, Thomas (2011) ”Lavrov calls on Norway to show constructive approach”, Barents Observer, 7 oktober 2011, [www.barentsobserver.com](http://www.barentsobserver.com), hämtat 8 oktober 2011.

Oldberg, Ingmar (2003) Reluctant rapprochement, Russia and the Baltic states, FOI-rapport, februari.

Oldberg (2010) Russia’s Great Power Strategy under Putin and Medvedev, UI Occasional papers, no. 1, Utrikespolitiska institutet, Stockholm.

Oldberg (2008) Rysslands Östersjömarin – utveckling och uppgifter, FOI-rapport, juni.

Oldberg (2008) ”Rysslands intressen i Arktis”, i Niklas Granholm m.fl, Arktis – strategiska frågor i en region i förändring, FOI-rapport, januari, s. 43 ff.

Oldberg (2011) Soft security in the Arctic. The role of Russia in the Barents Euro-Arctic Council and the Arctic Council, UI Occasional Papers, no. 4.

Petersen, Trude (2010) ”Russia to spend billions on new weaponry”, [www.barentsobserver.com](http://www.barentsobserver.com), 14 december.

President of Russia (2011) ”Meeting with the leadership of the Armed Forces, 29 november, ”Voronezh-DM missile attack early warning radar station assigned to Russian Aerospace Forces, 29 november, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), hämtade 5 december.

”Putin: Much noise about the Arctic” (2010) Barents Observer, 16 mars.

”Russia benefits as tumult in Arab countries rattles oil market” (2011) International Herald Tribune, 8 mars.

Socor, Vladimir (2011) "Russian hard bargaining", Eurasia Daily Monitor, 18 mars, nr. 54.

Sovet Bezopasnosti Rossijskoj Federatsii, Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federatsii na period do 2020 goda i dalnejsjuju perspektivu (2008) 18 september, [www.scrf.gov.ru/documents/98.html](http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html), hämtat 9 november 2010.

Stenberg, Ewa (2011) "Kampen hårdnar om Arktis rikedomar", Dagens Nyheter, 16 juli.

Terentev, Denis (2011) "Snezjnye vojny FSB", Argumenty i fakty, 10 augusti.

Traveckis, Rokas (2011) "Poland's exotics", The Baltic Times, 15-21 september.

Utrikesdepartementet (2011) Estland, [www.regeringen.se/sb/d/5472/a/42478](http://www.regeringen.se/sb/d/5472/a/42478), hämtat 5 oktober.

Vendil Pallin, Carolina (2011) "Russia's Security Policy agenda in Northern Europe", i Roger E. Kanet and Maria Raquel Freire (eds.) Russia and European Security, Palgrave Macmillan (under utgivning).

Vendil Pallin, Carolina (red.) (2012) Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – ambitioner och förutsättningar 2011, FOI-rapport.

Vilpisauskas, Ramunas (2011) "Wider energy perspectives for Baltic states", The Riga Conference Papers, Latvian Transatlantic Organisation, Riga, s. 57 ff.

### 3. EU:s hantering av bilaterala kriser i Sveriges ”solidariska närområde”

Fredrik Doeser<sup>69</sup>

Utmaningar för svensk säkerhetspolitik kan inte begränsas till det geografiska närområdet, utan måste ses i en större kontext, här kallad *hot- och risksfären*. Detta kapitel analyserar en aspekt av Sveriges hot- och risksfär, nämligen bilaterala kriser mellan EU-land och tredje land som förs upp på EU-nivå. Sådana situationer skapar ett tryck på Sverige att ta ett politiskt ställningstagande i krisen, samt kan leda till krav på Sverige att ställa resurser till förfogande. Förväntningarna på att Sverige ska kunna ge bistånd i händelse av bilaterala kriser som involverar ett EU-land har sannolikt ökat efter riksdagens antagande av en solidaritetsförklaring gentemot andra Nordiska och EU-länder i juni 2009 och ratificeringen av Lissabonfördraget med dess långtgående militära förpliktelser.

Detta kapitel syftar till att öka förståelsen för hur den politiska solidariteten inom EU fungerar i praktiken genom att undersöka hur EU:s medlemsstater och institutioner har hanterat tidigare fall av bilaterala kriser mellan EU-land och tredje land. Delstudien fokuserar tre frågeställningar:

- I vilken utsträckning söker EU-länder stöd från övriga EU när de befinner sig i en bilateral kris med tredje land?
- Hur hanterar EU:s medlemsstater och institutioner bilaterala kriser efter att det krisdrabbade landet har sökt stöd?
- Under vilka förhållanden ger EU och enskilda medlemsstater stöd till det krisdrabbade EU-landet?

Delstudien är upplagd som en multipel fallstudie där två fall av EU:s hantering av bilaterala kriser undersöks närmare: 1) bronssoldatkrisen mellan Estland och Ryssland i april-maj 2007, och 2) Perejilkrisen mellan Spanien och Marocko i juli 2002. Den förstnämnda krisen utspelade sig i Sveriges traditionella, geografiska närområde, medan den andra utspelade sig i ett utvidgat närområde som är resultatet av Sveriges medlemskap i EU. I dagens svenska utrikes- och säkerhetspolitik ingår såväl Estland

---

<sup>69</sup> Tack till Jan Joel Andersson, Niklas Bremberg, Tobias Evers, Ingmar Oldberg, Gunilla Reischl och Gunnar Sjöstedt för värdefulla kommentarer till denna text. För den slutliga utformningen av texten är författaren ensam ansvarig.

som Spanien i vad som här kallas för det ”solidariska närområdet”, som består av de länder som Sverige har deklarerat att man kommer bistå i händelse av att de utsätts för ett militärt angrepp.

I nästa avsnitt definieras begreppet bilateral kris samt diskuteras valet av fall ytterligare. Därefter fördjupas redogörelsen för de solidaritetsförklaringar som EU respektive Sverige har deklarerat. Sedan följer en analys av de två fallen, där bronssoldatkrisen behandlas först. Delstudien avslutas med en jämförande analys och några reflektioner.

## Bilaterala kriser

En kris innebär att de inblandade aktörerna uppfattar situationen som att betydande värden står på spel, begränsad tid står till förfogande och att omständigheterna präglas av betydande osäkerhet.<sup>70</sup> Med en *bilateral* kris avses här en plötsligt uppkommen politisk konflikt mellan två suveräna stater som upplever att deras nationella intressen står på spel och tiden att agera är knapp.

I denna delstudie fokuseras bilaterala kriser som involverar ett EU-land och ett land som står utanför unionen, och rör meningsskiljaktigheter som faller inom medlemsstatens egen kompetens, exempelvis territoriella anspråk, brott mot diplomatiska privilegier eller spionskandaler. Bilaterala kriser på exempelvis handelsområdet behandlas inte inom ramen för denna delstudie. Renodlade handelsdispyter mellan EU-land och tredje land faller inom EU:s exklusiva kompetens och är per definition inte bilaterala frågor.<sup>71</sup>

Bronssoldatkrisen utlöstes av den estniska regeringens beslut att flytta den så kallade bronssoldaten i april 2007, vilket skapade såväl inhemsk oro som hårda motåtgärder från Moskvas sida. Perejilkrisen har sitt ursprung i en territoriell tvist mellan Spanien och Marocko om den så kallade Perejil-ön och utlöstes av Marockos beslut att skicka ett dussin soldater till ön i juli 2002. I detta fall försökte således ett tredje land unilateralt och med hjälp av beväpnade soldater förändra ett områdes territoriella status mot en EU-medlems direkta intressen.<sup>72</sup> Den akuta krissituationen löstes i båda fallen, men de latent spänningarna finns kvar än idag. Det finns en risk att

---

<sup>70</sup> Stern, Eric (2003) *Crisis Decision-making: A Cognitive-Institutional Approach*. Stockholm: Crismart.

<sup>71</sup> Roth, Mathias (2009) *Bilateral Disputes between EU Member States and Russia*. Bryssel: Centre for European Policy Studies. Sid. 3.

<sup>72</sup> Monar, Jörg (2002) ”The CFSP and the Leila/Perejil Island Incident: The Nemesis of Solidarity and Leadership”, *European Foreign Affairs Review* 7: 251-255. Sid. 252.

relationerna mellan Estland och Ryssland respektive Spanien och Marocko kan bli våldsamma i framtiden.

Andra exempel på bilaterala kriser mellan EU-land och tredje land är Falklandskriget mellan Storbritannien och Argentina i april-juni 1982, den militära konfrontationen mellan Grekland och Turkiet om Imia-Kardaköarna från december 1995 till januari 1996, samt Litvinenko-affären mellan Storbritannien och Ryssland under 2006-2007. Det främsta skälet för att fokusera på Bronssoldatkrisen och Perejilkrisen är de två fallens olikheter avseende ett antal centrala aspekter, bland annat EU-landets storlek och tidsperiod för krisen (se också ”Slutsatser”).

## EU:s och Sveriges solidaritetsförklaringar

Solidaritetsprincipen har en framskjuten position i EU:s lagstiftning, fördrag och policydokument och omnämns inom en mängd olika politikområden, från regional utveckling till skydd av civila.<sup>73</sup> Det har emellertid aldrig existerat någon konsensus om hur solidaritet ska definieras närmare inom EU, exempelvis när det gäller vilka konkreta åtaganden och skyldigheter medlemsstaterna har gentemot varandra.<sup>74</sup>

Första gången solidaritetstanken nämns i anknytning till det utrikespolitiska området är i förordet till Europeiska enhetsakten från 1986, i vilken EG:s stats- och regeringschefer erkände att de ska ”sträva efter att i ökad utsträckning tala med en röst och agera konsistent och solidariskt för att mer effektivt kunna försvara sina gemensamma intressen och sitt oberoende.”<sup>75</sup>

Termen solidaritet inkorporerades även i Maastrichtfördragets (trädde i kraft den 1 november 1993) artikel J.1.4, där det står att: ”Medlemsstaterna skall stödja unionens säkerhets- och externa politik aktivt och oreserverat i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet.”<sup>76</sup> Trots att begreppet ”ömsesidig solidaritet” introducerades tillsammans med hänvisningar till ”utvecklingen av ett gemensamt försvar” (i artikel J.4.1) var det underförstått i fördraget att ”ömsesidig solidaritet” inte innefattade ömsesidiga försvarsgarantier.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Roth (2009) Sid. 3f.

<sup>74</sup> Myrdal, Sara och Mark Rhinard (2010) ”The European Union’s Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool?” *UI Occasional Papers* 2.

<sup>75</sup> Europeiska enhetsakten, 1986, författarens översättning.

<sup>76</sup> Maastrichtfördraget, 1992, författarens översättning.

<sup>77</sup> Ferreira-Pereira, Laura C. och A. J. R. Groom (2010) ”’Mutual Solidarity’ within the EU common foreign and security policy: What is the name of the game?” *International Politics* 47: 596-616. Sid. 601.

Att utvidga solidaritet till det försvarspolitiska området kom under 90-talet, och även senare, att möta på motstånd från de EU-länder som prioriterar Nato och den transatlantiska länken, särskilt Storbritannien, men också av de militärt alliansfria länderna, däribland Sverige. Det var bland annat eftergifter till dessa stater som ledde fram till att solidaritetsbegreppet i Amsterdamfördraget förändrades från ”ömsesidig solidaritet” till ”ömsesidig politisk solidaritet”, för att tydliggöra att det inte rörde sig om militär solidaritet. Det var först i samband med den så kallade St. Malo-deklarationen i december 1998 som Storbritannien gav grönt ljus för utvecklingen av ett försvarspolitiskt samarbete mellan EU-länderna, under förutsättning att det inte skulle konkurrera med Nato.<sup>78</sup> I den Europeiska säkerhetsstrategin från 2003 gick man sedan tillbaka till den gamla och mer undanglidande formuleringen, det vill säga ”ömsesidig solidaritet” istället för ”ömsesidig politisk solidaritet”.

Föreställningen om solidaritet på det utrikespolitiska området har vidare fått ökad status i Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009. I fördragets artikel 24.2 ska EU ”föra, utforma och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som grundas på en utveckling av medlemsstaternas ömsesidiga politiska solidaritet”. I artikel 24.3 ska EU-länderna ”aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet”. En central skillnad mot tidigare är att medlemsländernas åtaganden och skyldigheter på det militära området nu definieras tydligare. I artikel 222 återfinns en så kallad solidaritetsklausul, som lyder: ”Unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller”.<sup>79</sup> Som ett komplement till artikel 222 innehåller fördraget också en ömsesidig försvarsklausul, som sammanfattas i artikel 42.7:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Föreställningen om att medlemsländerna ska demonstrera solidaritet är därmed ett genomgående tema i Lissabonfördraget, nu även på det militära området. Under sådana förhållanden torde det vara svårt för medlemsländerna att frångå

---

<sup>78</sup> Ferreira-Pereira och Groom (2010) Sid. 602ff.

<sup>79</sup> Se bl.a. Myrdal och Rhinard (2010) för en omfattande diskussion om EU:s solidaritetsklausul.

solidaritetsstanken i händelse av en bilateral kris mellan EU-land och tredje land. Den sista meningen i artikel 42.7 formulerades dock med syftet att kunna göra undantag för de militärt alliansfria staterna i EU.<sup>80</sup> Detta gäller emellertid inte Sverige som med sin egen solidaritetsförklaring har slagit fast att inget sådant undantag gäller för Sverige. Det specifika innehållet i den svenska solidaritetsförklaringen och dess relation till Lissabonfördraget sammanfattas nedan:

Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.

Medlemskapet i EU innebär att Sverige ingår i en politisk allians, där medlemsländer inte har försvarsförpliktelser i förhållande till varandra, men tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet.

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför ha förmågan att kunna ge och ta emot militärt stöd. Målet för det militära försvaret ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet.

Regeringen välkomnar att Europeiska unionens nya fördrag, det s.k. Lissabonfördraget, institutionaliserar och stärker det solidariska ansvar som EU:s medlemsländer har för Europas säkerhet.<sup>81</sup>

Länderna som kan bli föremål för svenskt militärt bistånd är således hela EU:s medlemskader tillsammans med Norge och Island. Tillsammans utgör dessa länder Sveriges ”solidariska närområde”. Försvarsrådet Johan Raeder förklarar solidaritetsförklaringens innebörd i följande ordalag: ”En viktig förändring i vår försvarspolitiska inriktning är att territoriet tidigare utgjort en skarp gräns för Försvarsmaktens agerande. Nu är det nationella och internationella agerandet en sammanhållen helhet. Solidaritetsförklaringen är ett vägval, men bara en del av en ny försvarspolitik där uppdelningen mellan nationella och internationella uppgifter inte längre finns.”<sup>82</sup> Solidaritetsförklaringen innebär exempelvis att Sverige ensamt och i förebyggande syfte på Estlands begäran ska kunna skicka förtrupp för att försvara landet mot Ryssland tills trupper från EU och Nato hinner anlända.<sup>83</sup> Det solidariska närområdet utgör således en central aspekt av Sveriges hot- och risksfär.

---

<sup>80</sup> Hugemark, Bo och Johan Tunberger (2010) *Trovärdig solidaritet? Försvaret och solidaritetsförklaringen*. Stockholm: Stiftelsen Den Nya Valfärden. Sid. 22.

<sup>81</sup> Baseras på utdrag från regeringens utrikesdeklarationer (2010 och 2011) samt Proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar*.

<sup>82</sup> Raeder, Johan (2009) Uttalande på seminarium om Nato, EU och Norden, organiserat av Folk och försvar, 11 november.

<sup>83</sup> Hugemark och Tunberger (2010) Sid. 11.



Bo Hugemark och Johan Tunberger menar vidare att solidaritetsförklaringen måste ses som en politisk och moralisk bindande förpliktelse. I en konflikt mellan EU-land och tredje land skulle det bli svårt att svika denna förpliktelse utan att den andra delen av solidaritetsförklaringen undermineras, nämligen förväntan att få hjälp om Sverige skulle hotas.<sup>84</sup> Det kan således finnas kostnader med att inte ställa upp i kriser. Sverige kan därmed behöva öka sin *mentala, politiska* och *materiella* beredskap för att kunna ge och ta emot stöd i händelse av en konflikt eller kris som involverar ett EU-land.

### **Bronssoldatkrisen – kontext, händelseförlopp och EU:s hantering**

Relationerna mellan Estland och Ryssland är färgade av ländernas olika tolkningar av historien, framför allt Sovjetunionens roll under andra världskriget, vilket leder till en konstant spänning i de bilaterala förbindelserna. Tallinn hävdar att Estland annekterades ofrivilligt av Sovjetunionen 1940, medan Moskva menar att Baltstaterna gick med frivilligt.<sup>85</sup>

En annan källa till konflikt är den relativt restriktiva medborgarskapspolitik som Estland införde efter självständigheten 1991. Medborgarskapspolitiken har kritiserats hårt av Ryssland för att inte automatiskt ge medborgarskap till sovjetiska migranter. Den ryskspråkiga minoriteten i Estland består av cirka 400 000 individer och utgör därmed ungefär 31 % av den totala befolkningen.

De territoriella gränserna mellan Estland och Ryssland är inte heller tydligt definierade. Ett gränsavtal som skrevs under i maj 2005 ratificerades inte av Ryssland, eftersom det estniska parlamentet la till hänvisningar till den sovjetiska ockupationen i förordet till ratificeringsdokumentet. Frånvaron av en juridiskt definierad gräns mellan Estland och Ryssland i kombination med den djupt rotade misstänksamhet som existerar på båda sidor får även negativa konsekvenser för det ekonomiska samarbetet mellan länderna (se också Ingmar Oldbergs delstudie för ytterligare fakta om relationerna mellan Estland och Ryssland).<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Hugemark och Tunberger (2010) Sid. 48.

<sup>85</sup> Haukkala, Hiski (2009) "A Close Encounter of the Worst Kind? The Logic of Situated Actors and the Statue Crisis Between Estonia and Russia", *Journal of Baltic Studies* 40: 201-213. Sid. 205.

<sup>86</sup> Berg, Eiki och Piret Ehin (2009) *Identity and Foreign Policy: Baltic-Russian Relations and European Integration*. Farnham: Ashgate.

### *Krisens händelseförlopp*

Den estniska regeringens beslut att flytta bronssoldaten från sin plats i centrala Tallinn till försvarsdepartementets krigskyrkogård i stadens utkanter blev gnistan till den bilaterala kris som blossade upp mellan Estland och Ryssland i april 2007.<sup>87</sup> För många ester har monumentet varit en symbol för den sovjetiska ockupationen av Estland och deportationen av över 100 000 ester till koncentrationsläger i Gulag, medan den ryskspråkiga minoriteten i Estland, särskilt många veteraner från Röda armén, menar att statyn är en symbol för Estlands befrielse från den nazistiska ockupationen.<sup>88</sup>

Till följd av flytten, som ägde rum tidigt på morgonen den 27 april, skakades Tallinn under de följande dagarna av våldsamma upplopp, där demonstranter krävde att statyn skulle flyttas tillbaka till sin ursprungliga plats. Flera hundra personer greps under upploppen, många skadades, varav flera poliser. En person dödades. Kravallerna skulle dock inte bli slutet på oroligheterna i Estland. Moskva gick omedelbart ut och fördömde den estniska regeringens beslut att flytta statyn. I ett tal den 27 april hotade Rysslands utrikesminister Sergej Lavrov med att ”ta allvarliga steg” mot Estland, och dagarna efter kom Estland att drabbas av en rad olika attacker.<sup>89</sup>

I Moskva kom den estniska ambassaden att barrikaderas och belägras under ett par dagar av en Kremltrogen ungdomsrörelse kallad Nasji (”de våra”). I strid med Wienkonventionen om diplomatiska relationer gjorde den ryska polisen ingenting för stoppa demonstranterna, som bland annat tilläts slita ner den estniska flaggan och blockera ingången till ambassaden för besökare, däribland den svenska ambassadören Johan Molander. Ryssarna hotade vidare med att strypa oljetillförseln till Estland och helt avbryta de diplomatiska förbindelserna.<sup>90</sup> Estniska myndigheter och banker drabbades också av omfattande nätattacker från 10 000-tals kapade datorer runt om i världen. Enligt Estlands premiärminister Andrus Ansip gick det att spåra flera av attackerna till ryska IP-adresser (attackerna startade 27 april och pågick i olika faser

---

<sup>87</sup> Bronssoldaten (ursprungligen Monumentet över Tallinns befriare) är ett krigsmonument föreställande en soldat från Sovjetunionen, uppfört 1947 till minne av sovjetiska soldater som stupade i kriget mot de ockuperande tyskarna i Estland.

<sup>88</sup> En av anledningarna till den estniska regeringens beslut att flytta statyn var att platsen hade blivit föremål för ett antal konfrontationer mellan pro-sovjetiska demonstranter och estniska nationalisterna. Enligt regeringens uppfattning skulle en omlokalisering av monumentet minska de sociala spänningarna i Tallinn. Pääbo, Heiko (2008) “War of Memories: Explaining ‘Memorials War’ in Estonia”, *Baltic Security & Defense Review* 10: 5-28.

<sup>89</sup> Roth (2009) Sid. 13.

<sup>90</sup> En förklaring till att Moskva reagerade så hårt mot Estland är att Moskva kunde använda omlokaliseringen av bronssoldaten för att vädra sitt allmänna missnöje över Estlands behandling av den ryska minoriteten.

fram till mitten av maj). Dessutom blockerades trafikleder mellan Estland och Ryssland och alla tunga transporter in i Estland via en viktig gränsbro förbjöds av Moskva den 2 maj.<sup>91</sup> Ryssarna förnekade dock att man hade infört några sanktioner, medan Estlands utrikesminister Urmas Paet öppet anklagade Ryssland för ”koordinerade aktiviteter mot Estland”. Utöver ovannämnda motåtgärder bedrevs en systematisk propagandakampanj mot Estland i ryska medier.<sup>92</sup>

### *EU:s och enskilda EU-länders hantering av krisen*

Till en början hanterade Estland krisen med Ryssland via de bilaterala kanalerna. Tallinn hade tidigare informerat flera EU-medlemsregeringar om sina planer på att flytta statyn, men man visade ingen vilja att söka stöd från unionen i denna fråga.<sup>93</sup> Den 28 april, vilket var dagen efter att upploppen hade eskalerat och Moskva hotat med vedergällning, deklarerade emellertid de lettiska, litauiska och polska regeringarna stöd för den estniska regeringens agerande. Dagen efter uttryckte även EU:s Höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik, Javier Solana, stöd för Estland i ett telefonsamtal med den estniska presidenten Toomas Hendrik Ilves.<sup>94</sup> Den svenska regeringens officiella stöd uttalades först den 30 april, då utrikesminister Carl Bildt instruerade den svenska ambassaden i Moskva att besöka Estlands ambassad för att tydligt demonstrera Sveriges solidaritet.<sup>95</sup>

Den estniska regeringen väntade med att officiellt söka stöd hos EU tills krisen hade eskalerat, det vill säga till den 30 april då nätattackerna intensifierades och ambassaden i Moskva blivit fullständigt blockerad. Vid den tidpunkten hade också estniska beslutsfattare fått klart för sig att de bilaterala påverkansmöjligheterna hade misslyckats, vilket bland annat bekräftades av de orealistiska krav som en Duma-ledd delegation från Ryssland hade ställt dagen innan.<sup>96</sup> Den ryska delegationen hade släppts in i Estland på initiativ från Tyskland, som vid tillfället innehade det roterande ordförandeskapet inom EU. Tyskarna hade tidigt blandat sig in i krisen för att försöka medla mellan parterna. Den 30 april kontaktade utrikesminister Paet Tysklands utrikesminister Frank-Walter Steinmeier och bad om hjälp för att i första hand reda ut

---

<sup>91</sup> Haukkala (2009) Sid. 206.

<sup>92</sup> Roth (2009) Sid. 14.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> The Baltic Times (2007) ”World political leaders give mixed reaction to monument’s removal”, 29 april.

<sup>95</sup> Rapport (2007) ”Sverige visade Estland sitt stöd”, 30 april.

<sup>96</sup> Pressmeddelande från Estlands utrikesdepartement (2007a) ”The EU promises to help in solving the situation at the Estonian Embassy in Moscow”, 30 april.

situationen vid ambassaden. Steinmeier lovade då att EU skulle agera snabbt för att normalisera situationen vid ambassaden.<sup>97</sup>

Esterna argumenterade att Rysslands hårda motåtgärder berörde hela EU, medan upploppen i Tallinn fortsättningsvis skulle hanteras som en intern angelägenhet.<sup>98</sup> Den 1 maj deklarerade utrikesminister Paet att ”EU är under attack, eftersom Ryssland attackerar Estland”. Han slog fast att EU:s reaktion borde vara ”så kraftig som möjligt” och att kommande förhandlingar mellan EU och Ryssland borde skjutas upp.<sup>99</sup> Även premiärminister Ansip begärde ”lämpliga motåtgärder” från EU:s sida, men utan att närmare specificera vilka åtgärder det rörde sig om. Den estniska regeringens förhoppningar var att en stark demonstration av EU-solidaritet skulle sätta stopp för krisen. Tysklands förbundskansler Angela Merkel fortsatte emellertid med medlingsförsöken mellan Vladimir Putin och premiärminister Ansip, vilket skedde via telefonkontakter med båda parterna. Tyskland undvek här att ta ställning i den historiska dispyten och fokuserade istället på att få Ryssland att avbryta sanktionerna. Utöver detta inledde Javier Solana telefondiplomati med Ryssland, medan Europeiska kommissionen uppmanade ryska företag att fullfölja sina kontrakt med Estland.<sup>100</sup>

När det stod klart att ryssarna inte skulle vika ned sig, och situationen vid den estniska ambassaden i Moskva blev alltmer prekär, bland annat efter en attack mot Estlands ambassadör i Moskva, Marina Kaljurand, den 2 maj, utfärdade det tyska ordförandeskapet en deklARATION som manade på Ryssland att rätta sig efter sina åtaganden under Wienkonventionen om diplomatiska relationer.<sup>101</sup> Samtliga medlemsländer stod bakom denna deklARATION. Detta följdes upp av en liknande deklARATION från Europeiska kommissionen och något senare av Nato (den 3 maj). Det internationella stödet för Estland var sammantaget mycket starkt. Samtidigt som Estland sökte stöd från EU inledde man återigen bilaterala försök att lösa krisen, bland annat genom telefonkontakt med utrikesminister Lavrov.<sup>102</sup>

Till slut kunde Tysklands utrikesminister Steinmeier få till stånd en kompromisslösning mellan parterna, som gick ut på att Ryssland upphävde blockaden

<sup>97</sup> Roth (2009) Sid. 14f.

<sup>98</sup> Pääbo (2008) Sid. 21.

<sup>99</sup> Paet, Urmas (2007) ”Statement by the Foreign Minister Urmas Paet”, publicerat i *Newsgroups* den 1 maj.

<sup>100</sup> Roth (2009) Sid. 14f.

<sup>101</sup> DeklARATION från Tysklands ordförandeskap i Ministerrådet (2007) ”EU Presidency Statement on the situation in front of the Estonian Embassy in Moscow”, 2 maj.

<sup>102</sup> Pressmeddelande från Estlands utrikesdepartement (2007b) ”Paet expressed protest to the Russian Foreign Minister over the attack against Estonian Ambassador to Moscow”, 2 maj.

samtidigt som ambassadör Kaljurand tillfälligt tvingades lämna Ryssland den 3 maj. Vid ett toppmöte mellan EU och Ryssland vid Samara i Ryssland den 17-18 maj upprepade Jose Manuel Barroso EU:s solidaritet med Tallinn och hävdade att Estlands problem är hela Europas problem.<sup>103</sup>

Den bilaterala krisen mellan Estland och Ryssland fördes alltså upp på EU-nivå genom att Estland bad om assistans. Andra EU-länder, däribland Finland och Sverige, bistod Estland i dessa försök.<sup>104</sup> EU-länderna lyckades efter några dagar enas om ett gemensamt svar på krisen, och solidariteten för Estland får betraktas som relativt hög. Omfattningen av solidaritet varierade dock mellan monumentdispyten och Rysslands motåtgärder. De flesta EU-medlemsregeringar betonade Estlands suveräna rätt att flytta monumentet, men tyckte samtidigt att Estland hade agerat taktlöst och att hela dispyten var bisarr. Rysslands hårda motåtgärder, framför allt ambassadbelägringen, producerade dock en relativt hög grad av enighet inom EU. Unionen hade inget annat val än att stödja en liten medlemsstat som var satt under hårt tryck från Moskva, och som hade uttömt sina egna möjligheter att hantera krisen. EU:s medlemsländer och institutioner bedömde också att Estlands agerande under krisen hade varit befogat. Tallinn hade inte försökt ”missbruka” EU:s solidaritet på något sätt.<sup>105</sup> Esterna var vidare tillfreds med det stöd man hade fått av EU och enskilda EU-länder, framför allt Merkels och Barrosos verbala stöd vid stora internationella möten och EU:s otvetydiga, men något sena, fördömande av Moskvas agerande. Samtidigt fanns det under krisen en oro från esternas sida att tyskarna skulle prioritera sina bilaterala relationer med Ryssland framför att stödja Estland, vilket tyskarna till en början också gjorde till viss del. Ryssarnas flagranta brott mot internationell rätt fick dock tyskarna att till slut ställa sig på esternas sida.<sup>106</sup>

## Perejilkrisen – kontext, händelseförlopp och EU:s hantering

Den politiska och historiska bakgrunden till denna kris går att finna i ön Perejils omtvistade territoriella status, samt en rad andra olösta, bilaterala frågor mellan Spanien och Marocko.<sup>107</sup> Perejils status har varit omtvistad sedan Spaniens

<sup>103</sup> Roth (2009) Sid. 15.

<sup>104</sup> Den estniska regeringen bad även Nato om hjälp och relaterade nätattacker till Natos artikel 5 om gemensamt försvar. Detta tillbakavisades dock av övriga Nato-länder. Galbreath, David J. och Ainius Lasas (2011) “The ‘Baltic’ Factor in EU-Russian Relations: In Search of Coherence and Co-operation in an Era of Complexity”, *Journal of Contemporary European Studies* 19: 261-272. Sid. 265.

<sup>105</sup> Roth (2009) Sid. 15.

<sup>106</sup> EU-25/27 Watch No. 5 (2007) Berlin: Institut für Europäische Politik. Sid. 35.

<sup>107</sup> Isla Perejil ligger i Gibraltarsundet, cirka 200 meter utanför Marockos kust och cirka 5 kilometer nordväst om den spanska enklaven Ceuta. Ön är en obebodd klippö och har en areal om cirka 1,35 km<sup>2</sup> med en längd på cirka 500 meter och en bredd på cirka 300 meter. Den högsta höjden är på endast 74 meter över havet.

protektorat över Norra Marocko avvecklades 1956. Madrid menar att ön har tillhört Spanien sedan 1668, medan Rabat hävdar att Perejil har varit en integrerad del av Marocko sedan 1956.<sup>108</sup> Spanien och Marocko har också divergerande intressen i frågor som rör fiskerättigheter, de spanska enklaverna Ceuta och Melilla i Nordafrika (som är omgivna av marockanskt territorium), Västsaharas status samt kontrollen av illegala immigranter från Marocko till Spanien.<sup>109</sup>

Under 2001 ökade spänningarna mellan Spanien och Marocko så pass mycket att de i juli 2002 skulle mynna ut i en bilateral kris. En orsak till de ökade spänningarna var att EU och Marocko misslyckades med att förnya ett fiskeavtal i april 2001. Detta avtal hade gett europeiska fartyg (särskilt spanska trålare) fiskerättigheter i marockanskt territorialvatten. I efterdyningarna till det misslyckade avtalet kritiserade Spaniens premiärminister José Maria Aznar den marockanska kungen Mohammed VI för kompromisslöshet, medan marockanerna hävdade att deras närliggande hav riskerade utfiskning ifall det gamla avtalet hade förnyats.<sup>110</sup>

En annan orsak var de föregående årens lavinartade ökning av illegala immigranter från Marocko till spanska kuststäder. Ökningen nådde rekordnivåer i augusti 2001. Denna utveckling fick enormt utrymme i spansk media, vilket skapade ett inrikespolitiskt tryck på Aznarregeringen att agera mot Marocko i frågan. Medan den spanska regeringen hävdade att Marocko inte gjorde tillräckligt för att stoppa vågorna av illegala immigranter, menade Marocko att man inte hade tillräckliga resurser för att lösa problemet.<sup>111</sup>

En tredje orsak var förändringar i det internationella samfundets hantering av Västsaharas status. Under 2000-2001 började FN överge sina tidigare försök att få till stånd en resolution som skulle bana väg för Västsaharas självständighet baserat på folkomröstning. Den första Baker-planen ("Baker I") syftade istället till att göra Västsahara till en semi-autonom region inom Marocko, vilket låg i linje med den marockanska regeringens mål.<sup>112</sup> När sedan USA, Frankrike och Storbritannien verkade sluta upp bakom Baker-planen var det endast Spanien kvar som motsatte sig Marockos position, av de starka aktörerna med ett intresse i frågan. Aznarregeringen

---

<sup>108</sup> Ferrer-Gallardo, Xavier (2008) "The Spanish-Moroccan border complex: Processes of geopolitical, functional and symbolic rebordering", *Political Geography* 27: 301-321. Sid. 307.

<sup>109</sup> Gillespie, Richard (2010) "European Union Responses to Conflict in the Western Mediterranean", *The Journal of North African Studies* 15: 85-103. Sid. 86ff.

<sup>110</sup> Gillespie, Richard (2006) "'This Stupid Little Island': A Neighbourhood Confrontation in the Western Mediterranean", *International Politics* 43: 110-132. Sid. 114f.

<sup>111</sup> Gillespie (2006) Sid. 114.

<sup>112</sup> Baker-planen är ett FN-initiativ som syftar till att öka Västsaharas självbestämmande, uppkallat efter FN:s speciella sändebud, James Baker.

hävdade att Västsaharas status måste accepteras av såväl Marocko som den algerisk-stödda Polisario-rörelsen som kämpar för Västsaharas självständighet.<sup>113</sup>

Två händelser i september-oktober 2001 förstärkte Rabats uppfattning att Spanien var det primära hindret i Västsahara-frågan: en ”folkomröstning” organiserad av NGOs i Andalusien som visade starkt stöd för Polisario-rörelsen; och Spaniens veto mot Frankrikes försök att söka EU-stöd för Baker-planen.<sup>114</sup> Kort därefter fick Marockos ambassadör i Spanien order om att återvända hem. Ett spanskt förslag på oljeprospektering utanför Kanarieöarna i januari 2002 och en ökad spansk maritim närvaro utanför Marockos norra kustlinje i början av juli 2002 försämrade de bilaterala relationerna ytterligare.<sup>115</sup>

### *Krisens händelseförlopp*

Den 11 juli 2002 skickade Marocko ett dussin soldater med den marockanska flaggan till Perejil. Den officiella förklaringen var att etablera en observationspost för att bistå infångandet av illegala immigranter, smugglare och terrorister.<sup>116</sup> Madrid gick omedelbart ut och fördömande aktionen som en olaglig ockupation av ön och krävde ett tillbakadragande av de marockanska styrkorna. För Spanien var det viktigt att prompt deklarerar stark kritik mot Marockos agerande i syfte att demonstrera Spaniens vilja att bevara status quo. Att markera mot Marocko i Perejil-frågan var/är dessutom vitalt för Spaniens intresse att behålla kontrollen över Ceuta och Melilla. Enligt den spanska regeringens uppfattning kan Marocko uppmuntras till att försöka förändra statusen för Ceuta och Melilla om Spanien skulle ”vika ned sig” i Perejil-frågan.<sup>117</sup> Den spanska regeringen var även snabb med att söka stöd från EU (se också nästa avsnitt).

När det spanska verbala fördömandet inte ledde till att Marocko drog tillbaka sina trupper från ön, beslutade den spanska regeringen att skicka fem krigsskepp, en ubåt och flertalet attackhelikoptrar till havsområdena kring Perejil samt öka beredskapen

<sup>113</sup> Gillespie (2006) Sid. 114f.

<sup>114</sup> Bremberg, Niklas (2007) ”Between a Rock and a Hard Place: Euro-Mediterranean Security Revisited”, *Mediterranean Politics* 12: 1-16. Sid. 12.

<sup>115</sup> Gillespie (2006) Sid. 115.

<sup>116</sup> De verkliga motiven diskuteras utförligt i bland annat Gillespie (2006). En förklaring är att Marocko ville testa Spaniens vilja att försvara sina nordafrikanska enklaver. Ett annat motiv kan ha varit att försöka tvinga Spanien att anpassa sig till Marockos krav i Västsaharafrågan. Tidpunkten för operationen kan vidare förklaras utifrån förändringar i den externa politiska miljön, däribland kriget mot terrorismen som gav Marocko ökad handlingsfrihet på den internationella arenan. Förändringar i Marockos inrikespolitiska system spelade sannolikt också en roll. I detta sammanhang kan den nytillsatta och relativt oerfarna kungen, Mohammed VI, nämnas, samt det tryck han var satt under från nationalistiska krafter.

<sup>117</sup> Monar (2002) Sid. 251.

för de spanska trupperna i Ceuta och Melilla. Spanien kallade även hem sin ambassadör från Rabat den 16 juli och hotade med att dra in sitt ekonomiska bistånd till Marocko. Den marockanska regeringen hade dock inga planer på att ge upp så lätt.<sup>118</sup>

Den spanska regeringen beslutade därmed att skicka spanska elitstyrkor till ön. De gick iland på Perejil den 17 juli och fångade snabbt in de marockanska soldaterna utan att behöva öppna eld (marockanerna släpptes senare iland på Ceuta, från vilken de själva kunde ta sig tillbaka till Marocko). Marockos utrikesminister Mohammed Benaissa kallade den spanska militära operationen för ”en krigshandling”, och krisen var vid denna tidpunkt nära att eskalera i våldshandlingar.<sup>119</sup>

Krisen fick dock en fredlig upplösning efter att Spanien, uppenbart missnöjd med bristen på stöd från EU (se nedan), bjöd in den amerikanske utrikesministern Colin Powell som medlare, vilket också Marocko accepterade. Genom USA:s medling kunde situationen återgå till ”status quo ante” (det vill säga läget som rådde innan 11 juli 2002) efter att Spanien dragit tillbaka sina trupper den 20 juli.<sup>120</sup>

### *EU:s och enskilda EU-länders hantering av krisen*

Omedelbart efter att den spanska regeringen erhållit information om att Marocko skickat soldater till Perejil sökte man stöd från EU, bland annat genom att kontakta Kommissionens ordförande Romano Prodi. Detta var första gången som Spanien bad EU om hjälp för att hantera sina bilaterala relationer med Marocko. De ökade spänningarna länderna emellan från mitten av 2001 hade Spanien valt att hantera genom de bilaterala kanalerna.<sup>121</sup> Det krävdes således att Marocko direkt utmanade Spaniens territoriella integritet för att Madrid skulle söka stöd från EU.

Den 13 juli deklarerade Romano Prodi att Kommissionen visar ”fullständig solidaritet” med Spanien och kräver det omedelbara tillbakadragandet av de marockanska styrkorna från Perejil. I en telefonkonferens med Marockos premiärminister Abderrahmane Youssoufi uttryckte Prodi även en ”stor oro” över den uppkomna situationen och manade på ”en snabb lösning”.<sup>122</sup> Detta följdes av ett uttalande från Kommissionens talesperson, Jonathan Faull, som sa att EU:s stöd till

---

<sup>118</sup> Gillespie (2006) Sid. 118f.

<sup>119</sup> Pinakas, Thanasis (2004) “The Notion of Solidarity in European Foreign Policy: A Realist-Constructivist Approach”, uppsats presenterad på European Foreign Policy Unit, London School of Economics, 2 juli. Sid. 8.

<sup>120</sup> Gillespie (2010) Sid. 91.

<sup>121</sup> Gillespie (2006) Sid. 122.

<sup>122</sup> Monar (2002) Sid. 253.



Spanien är ”självkärligt” och att krisen rör ”EU:s territorium”.<sup>123</sup> Portugal och Frankrike ansåg däremot att Kommissionen hade gått för långt i sina uttalanden, som riskerade att skada unionens relationer med Marocko, ett nordafrikanskt land som hade utvecklat vänskapliga förbindelser med Bryssel. Detta fick Romano Prodi att några dagar senare utfärda ett nytt uttalande som manade parterna att återgå till ”status quo ante”, samtidigt som han föreslog att Kommissionen skulle kunna gå in som medlare.<sup>124</sup>

Under de första dagarna av krisen agerade endast Kommissionen, medan EU-medlemsländerna höll en låg profil. Det tog tre dagar (den 14 juli) för det danska ordförandeskapet att utfärda en deklARATION som gav sitt stöd till Spanien:

The Presidency of the European Union is very concerned over the situation created by Morocco on the island of Perejil. The European Union expresses its full solidarity with Spain and urges Morocco to immediately withdraw its forces.<sup>125</sup>

Deklarationen tillkom på danskt initiativ och förbereddes tillsammans med Spanien. Noterbart är att den inte innehöll någon utsaga om potentiella EU-sanktioner i fall Marocko skulle ha vägrat dra tillbaka sina trupper. Det skulle också visa sig att deklARATIONEN inte var förankrad bland övriga EU-medlemmar.<sup>126</sup> Detta fick premiärminister Aznar klart för sig efter en telefonkonversation med president Jacques Chirac den 15 juli, som tydligt fastslog att Spanien inte kunde vänta sig någon solidaritet från Frankrike.<sup>127</sup>

Den 17 juli höll Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) ett av sina möten (några timmar efter att Spanien skickat trupper till Perejil). Det danska ordförandeskapet föreslog att deklARATIONEN från 14 juli skulle antas formellt som hela unionens linje i Perejilkrisen. Den franska delegationen blockerade dock danskarnas förslag med argumentet att Spanien hade förverkat sina möjligheter att få stöd när man skickat trupper till Perejil utan att först informera och konsultera andra EU-medlemsstater. Detta var dock inte det enda skälet för den franska ståndpunkten. Det viktigaste skälet för Frankrike var att inte riskera de nära ekonomiska och politiska förbindelserna man hade utvecklat med Marocko. Enligt president Chirac fanns dessutom risken att militären eller ”islamisterna” skulle kunna ta makten i Marocko i

<sup>123</sup> European People’s Party (2002) News Release: “EU demands Morocco end takeover”, 16 juli.

<sup>124</sup> Monar (2002) Sid. 253.

<sup>125</sup> DeklARATION från Danmarks ordförandeskap i Ministerrådet (2002) ”EU Presidency Declaration on the Island of Perejil”, 14 juli.

<sup>126</sup> Pinakas (2004) Sid. 9.

<sup>127</sup> Gillespie (2010) Sid. 100n. Enligt Aznar hade Chirac sagt att Spanien måste överlämna sina afrikanska enklaver till Marocko och att Chirac hade uppmanat den marockanska kungen att ockupera Perejil. Detta går dock inte att bevisa och det förnekades senare av Frankrike.

fall kungen led ett förnedrande nederlag i Perejil-frågan. Frankrike och Spanien har vidare konkurrerande intressen i Marocko, när det gäller såväl ekonomiskt som politiskt inflytande (framför allt avseende Västsaharas status).<sup>128</sup> Därmed kan man se den franska förklaringen att Spanien inte informerat och konsulterat andra EU-medlemsstater som ett svepskäl, eftersom Frankrike redan innan den 17 juli hade slagit fast vems sida man stod på.

Efter att beslutsfattandet inom Kusp blockerats kunde övriga EU-länder gömma sig bakom den franska positionen och därmed undvika att dras in i en internationell konflikt om en liten, obebodd ö de aldrig hört talas om.<sup>129</sup> En uppfattning bland flera EU-länder var också att Spanien hade överreagerat genom att skicka militär personal till Perejil samt att öppen solidaritet med Spanien skulle provocera de arabiska länderna och organisationerna, däribland Arabförbundet, som redan uttalat sitt stöd för Marocko.<sup>130</sup>

Den bilaterala krisen mellan Spanien och Marocko fördes alltså upp på EU-nivå på initiativ från Spanien. EU-länderna lyckades dock inte enas om ett gemensamt svar på krisen, och solidariteten för Spanien får betraktas som låg. Det ironiska i sammanhanget är att ett enhetligt EU sannolikt hade fått Marocko att omedelbart dra tillbaka sina trupper, eftersom Marocko är beroende av EU för det mesta av sin import, export, investeringar och bistånd. Här fanns det således goda möjligheter för EU att spänna sina muskler på den internationella arenan.<sup>131</sup> EU-forskaren Jörg Monar kallar EU:s agerande i krisen för en ”diplomatisk katastrof”, där avsaknaden av ledarskap och solidaritet var förödande för unionens ambition att skapa en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.<sup>132</sup>

## Slutsatser

Utifrån dessa två fallstudier kan man dra ett antal tentativa slutsatser angående i vilken utsträckning EU-länder söker stöd från övriga EU när de hamnar i en bilateral kris, hur EU hanterar sådana kriser efter att EU-landet har sökt stöd, samt under vilka förhållanden EU och enskilda medlemsstater ger stöd till det krisdrabbade landet.

För det första sökte såväl Estland som Spanien stöd från EU i sina respektive kriser, men först efter att krisen hade eskalerat bortom en viss punkt. I Estlands fall inföll

---

<sup>128</sup> Gillespie (2010) Sid. 91.

<sup>129</sup> Monar (2002) Sid. 252.

<sup>130</sup> Pinakas (2004) Sid. 8.

<sup>131</sup> Gillespie (2010) Sid. 90.

<sup>132</sup> Monar (2002) Sid. 251.

detta ögonblick när den estniska regeringen upplevde att den stod inför hot mot landets suveränitet som den inte kunde hantera på egen hand, i form av angreppen mot ambassaden i Moskva och nätattackerna. I Spaniens fall var detta den marockanska landstigningen på Perejil. I båda fallen upplevde alltså estniska och spanska beslutsfattare att deras suveränitet hotades. Det krävdes med andra ord relativt långtgående hot från den tredje parten för att Estland respektive Spanien skulle söka stöd från unionen. Man kan därmed varken anklaga Estland eller Spanien för att ha försökt ”missbruka” EU:s solidaritet på något sätt. En preliminär slutsats som kan dras av detta är att EU-länder sannolikt kommer att söka stöd från unionen om de upplever hot mot det egna landets suveränitet och när de har uttömt sina bilaterala påtryckningsmöjligheter.

Hur hanterade då EU:s institutioner och medlemsstater kriserna när de väl hade hamnat på EU:s bord? För det första kan man konstatera att det var de krisdrabbade länderna som var initiativtagare till att deras respektive kriser hamnade där, och inte någon annan aktör, exempelvis en annan medlemsstat. När kriserna väl hade lyfts till EU-nivå var EU:s institutioner, särskilt Europeiska kommissionen, betydligt snabbare att agera än EU:s medlemsregeringar. Institutionerna använde sig av såväl verbalt fördömande som diplomatiska påtryckningar mot den tredje parten, medan medlemsstaternas stöd begränsades till verbalt fördömande. I bronssoldatskrisen lyckades medlemsländerna efter ett par dagar enas om ett gemensamt svar på krisen och solidariteten med Estland får betraktas som relativt hög, medan Perejilkrisen karakteriserades av stor oenighet och låg solidaritet med Spanien. Omfattningen av solidaritet varierade alltså mellan fallen, vilket leder oss in på den sista frågeställningen.

Under vilka förhållanden ger EU och enskilda medlemsstater stöd till det krisdrabbade EU-landet? En central faktor är EU-ländernas bilaterala relationer till det tredje landet. På grund av sina relationer med Ryssland var Tyskland till en början tveksamt till att visa öppen solidaritet med Estland, och i Perejilkrisen prioriterade Frankrike sina relationer med Marocko framför solidaritet med Spanien. EU-länders bilaterala relationer med den tredje parten, exempelvis på handelsområdet, kan alltså vara ett hinder för solidaritet.

En annan faktor som påverkar i vilken utsträckning ett EU-land kommer att stödja ett krisdrabbat EU-land är hur krisen uppstod och hur den hanterades av det krisdrabbade EU-landet. Om övriga EU-länder upplever att det krisdrabbade landet på något sätt är medskyldig till krisen, kan de tveka inför att ge stöd. I exempelvis bronssoldatkrisen ansåg vissa regeringar att Estland hade agerat taktlöst genom att flytta statyn, vilket påverkade hur de agerade i krisen. Rysslands hårda motåtgärder ledde dock fram till

ett relativt enigt EU. I Perejilkrisen skickade Spanien trupp till Perejil utan att först rådslå med övriga medlemmar, vilket upplevdes som att Spanien överreagerade och eskalerade krisen. Medan Estland hade uttömt alla sina bilaterala påverkansmöjligheter innan man sökte stöd, vände sig spanjorerna omedelbart till EU och var alltför snabba med militära motåtgärder, vilket kom att minska stödet för Spanien.

Det är möjligt att maktrelationerna mellan EU-land och tredje land också spelar en roll för omfattningen av solidaritet. I bronssoldatkrisen var Estland den svaga parten (i relationen till Ryssland), medan Spanien var den starka parten (i relationen till Marocko). EU hade inget annat val än att stödja det lilla medlemslandet, Estland, i en konflikt med det starka Ryssland, medan Spanien sågs som ett land som borde kunna hantera sina bilaterala relationer med Marocko på egen hand.

Personliga band mellan, på ena sidan, de politiska ledarna i det krisdrabbade landet, och, på andra sidan, ledarna i övriga EU-länder kan också ha påverkat graden av solidaritet. Det danska ordförandeskapets vilja att uttala solidaritet med Spanien var sannolikt ett resultat av det faktum att det föregående ordförandelandet hade varit Spanien, och det därigenom hade växt fram personliga förbindelser mellan spanska och danska beslutsfattare genom samarbetet inom den så kallade trojkan. I bronssoldatkrisen fick Estland dessutom starkt och tidigt stöd av sina grannländer, som man har djupa politiska kontakter med, medan övriga EU-länder agerade mer försiktigt. EU-länder vars ledare har starka personliga band med varandra kommer sannolikt vara mer benägna att demonstrera solidaritet för varandra.

En annan faktor som kan förklara skillnaderna i omfattningen av solidaritet mellan bronssoldatkrisen och Perejilkrisen är graden av institutionalisering av den politiska solidariteten inom EU. Perejilkrisen bröt ut innan antagandet av den Europeiska säkerhetsstrategin och Lissabonfördraget. Tanken att EU-länder ska demonstrera politisk solidaritet med varandra i denna typ av bilaterala kriser kan därmed ha varit mindre institutionaliserad 2002 än när bronssoldatkrisen bröt ut. En nära besläktad förklaring är att EU-länderna, när de ställdes inför bronssoldatkrisen, hade lärt sig läxorna från Perejilkrisen, och därför ville undvika att göra om samma misstag igen. Hanteringen av Perejilkrisen fick alltså konsekvenser för hanteringen av bronssoldatkrisen.

## **Avslutande reflektioner**

Denna delstudie har analyserat en central aspekt av Sveriges hot- och risksfär, nämligen bilaterala kriser mellan EU-land och tredje land som förs upp på EU-nivå.

En lärdom av studien är att ett Sverige eller ett EU som är oförmöget att demonstrera solidaritet med ett medlemsland vars säkerhetsintressen står på spel riskerar att tappa i trovärdighet på den internationella arenan. Det är högst sannolikt att om ett enat EU hade ställt sig bakom Spanien från dag ett av Perejilkrisen, hade Spanien inte behövt ta till militära motåtgärder. Det är också sannolikt att Estlands medlemskap i EU och Nato räddade landet från ännu hårdare motåtgärder från Rysslands sida. Det finns dock gränser för när och hur EU-länder bör demonstrera solidaritet för varandra. Att demonstrera för mycket solidaritet kan vara farligt, eftersom det kan uppmuntra det krisdrabbade EU-landet att ta onödiga risker. För det utsatta landets del är det också centralt att uttömma samtliga bilaterala möjligheter innan det begär stöd från EU. Om medlemsregeringar begär stöd i frågor de kan hantera på egen hand, riskerar EU-solidariteten att urvattnas. EU-länder bör således pröva alla bilaterala möjligheter innan de söker stöd från unionen, och endast i frågor som rör viktiga nationella intressen.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Roth (2009) Sid. 27f.

## Referenser

Berg, Eiki och Piret Ehin (2009) *Identity and Foreign Policy: Baltic-Russian Relations and European Integration*. Farnham: Ashgate.

Bremberg, Niklas (2007) "Between a Rock and a Hard Place: Euro-Mediterranean Security Revisited", *Mediterranean Politics* 12: 1-16.

Deklaration från Danmarks ordförandeskap i Ministerrådet (2002) "EU Presidency Declaration on the Island of Perejil", 14 juli.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=QT&reference=H-2002-0608&language=EN> (tillgänglig 2011-11-28)

Deklaration från Tysklands ordförandeskap i Ministerrådet (2007) "EU Presidency Statement on the situation in front of the Estonian Embassy in Moscow", 2 maj.

[http://eu2007.de/en/News/CFSP\\_Statements/May/0502BoEstland.html](http://eu2007.de/en/News/CFSP_Statements/May/0502BoEstland.html) (tillgänglig 2011-11-28)

EU-25/27 Watch No. 5 (2007) Berlin: Institut für Europäische Politik.

European People's Party (2002) News Release: "EU demands Morocco end takeover", 16 juli.

[http://www.32462857769.net/EPP/Comtool6.0/e-PressRelease/PDF/EN-NEWS\\_16\\_07\\_02.pdf](http://www.32462857769.net/EPP/Comtool6.0/e-PressRelease/PDF/EN-NEWS_16_07_02.pdf) (tillgänglig 2011-11-28)

Ferreira-Pereira, Laura C. och A. J. R. Groom (2010) "'Mutual Solidarity' within the EU common foreign and security policy: What is the name of the game?" *International Politics* 47: 596-616.

Ferrer-Gallardo, Xavier (2008) "The Spanish-Moroccan border complex: Processes of geopolitical, functional and symbolic rebordering", *Political Geography* 27: 301-321.

Galbreath, David J. och Ainius Lasas (2011) "The 'Baltic' Factor in EU-Russian Relations: In Search of Coherence and Co-operation in an Era of Complexity", *Journal of Contemporary European Studies* 19: 261-272.

Gillespie, Richard (2006) "This Stupid Little Island?: A Neighbourhood Confrontation in the Western Mediterranean", *International Politics* 43: 110-132.

Gillespie, Richard (2010) "European Union Responses to Conflict in the Western Mediterranean", *The Journal of North African Studies* 15: 85-103.

Haukkala, Hiski (2009) "A Close Encounter of the Worst Kind? The Logic of Situated Actors and the Statue Crisis Between Estonia and Russia", *Journal of Baltic Studies* 40: 201-213.

Hugemark, Bo och Johan Tunberger (2010) *Trovärdig solidaritet? Försvaret och solidaritetsförklaringen*. Stockholm: Stiftelsen Den Nya Världen.

Monar, Jörg (2002) "The CFSP and the Leila/Perejil Island Incident: The Nemesis of Solidarity and Leadership", *European Foreign Affairs Review* 7: 251-255.

Myrdal, Sara och Mark Rhinard (2010) "The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool?" *UI Occasional Papers* 2.

Paet, Urmas (2007) "Statement by the Foreign Minister Urmas Paet", publicerat i *Newsgroups* den 1 maj.

<http://newsgroups.derkeiler.com/Archive/Soc/soc.culture.baltics/2007-05/msg00070.html> (tillgänglig 2011-11-29)

Pinakas, Thanasis (2004) "The Notion of Solidarity in European Foreign Policy: A Realist-Constructivist Approach", uppsats presenterad på European Foreign Policy Unit, London School of Economics, 2 juli.

Pressmeddelande från Estlands utrikesdepartement (2007a) "The EU promises to help in solving the situation at the Estonian Embassy in Moscow", 30 april.

<http://www.vm.ee/?q=en/node/570> (tillgänglig 2011-11-28)

Pressmeddelande från Estlands utrikesdepartement (2007b) "Paet expressed protest to the Russian Foreign minister over the attack against Estonian Ambassador to Moscow", 2 maj.

<http://www.vm.ee/?q=en/node/337> (tillgänglig 2011-11-28)

Pääbo, Heiko (2008) "War of Memories: Explaining "Memorials War" in Estonia", *Baltic Security & Defense Review* 10: 5-28.

Raeder, Johan (2009) Uttalande på seminarium om Nato, EU och Norden, organiserat av Folk och försvar, 11 november.

Rapport (2007) "Sverige visade Estland sitt stöd", 30 april.

[http://svt.se/2.22584/1.817579/sverige\\_visade\\_estland\\_sitt\\_stod](http://svt.se/2.22584/1.817579/sverige_visade_estland_sitt_stod) (tillgänglig 2011-11-28)

Roth, Mathias (2009) *Bilateral Disputes between EU Member States and Russia*. Bryssel: Centre for European Policy Studies.

Stern, Eric (2003) *Crisis Decision-making: A Cognitive-Institutional Approach*. Stockholm: Crismart.

The Baltic Times (2007) "World political leaders give mixed reaction to monument's removal", 29 april.

<http://www.baltictimes.com/news/articles/17775/> (tillgänglig 2011-11-28)

## 4. Rymden och svensk säkerhetspolitik: hot och risker

Tobias Evers

Detta kapitel analyserar säkerhetspolitiska utvecklingstendenser i rymden och deras konsekvenser för Sverige.<sup>134</sup> Den säkerhetspolitiska utvecklingen i rymden är en aspekt av hot- och risksfären, ett analytiskt begrepp som tar fasta på att Sveriges säkerhet är förknippad med faktorer och skeenden som inte nödvändigtvis är direkt kopplade till svenskt territorium och/eller det geografiska närområdet.

Kapitlet är uppdelat i tre avsnitt: först ges en inledning till säkerhetspolitiska aspekter på rymden. Därefter presenteras fem säkerhetspolitiska utvecklingstendenser i rymden och deras associerade hot och risker. Det avslutande avsnittet analyserar hur dessa utvecklingstendenser kan påverka svensk säkerhet.

Mark, sjö och luft är tre olika strategiska arenor vilka kan leda till olika säkerhetspolitiska konsekvenser beroende på typ av aktiviteter, involverade aktörer och så vidare. Dessa tre arenor delar egenskapen att de kan definieras territoriellt och att det i regel finns en nationell suveränitet sammankopplad med olika delar av respektive arena (med undantag för områden såsom internationella hav, luftrum och vissa landområden vilka regleras av särskilda avtal). Rymden har under 1900-talet tillkommit som en fjärde arena, dock med andra egenskaper än mark, sjö och luft. Framförallt är rymden global till sin natur varför den inte kan avgränsas till ett geografiskt närområde, däremot kan aktiviteter och händelseutvecklingar i rymden ha både globala och lokala säkerhetspolitiska implikationer.<sup>135</sup>

Initialt var rymden främst en militär och vetenskaplig angelägenhet, men i takt med den teknologiska utvecklingen har alltfler samhällsrelaterade funktioner blivit beroende av rymdteknologi. Till exempel används satelliter för flygtrafikledning, övervakning och effektivisering av jordbruk/skogsbruk/fiske, meteorologi, banktjänster, logistiksystem, styrning och övervakning av trafik, distribution av TV/radio och internetjänster och så vidare. Denna mångfald av samhällssystem som är beroende av rymdteknologi medför att rymden utgör en påtaglig sårbarhet för moderna stater, vilket ökar dess säkerhetspolitiska betydelse.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Med rymden avses här höjder där omloppsbanor är möjliga, det vill säga från cirka 160 kilometer över jordytan och uppåt.

<sup>135</sup> John Vogler, *The Global Commons*, New York, Wiley, 2000, s. 99–100.

<sup>136</sup> Stefano Silvestri, "Space and security policy in Europe", *Occasional Papers 48*, Paris, Institute for Security Studies, 2003, s. 9.



Rymdens växande betydelse för både det civila samhället och militären har bidragit till att skiljelinjerna mellan vad som är militära intressen och vad som är civila intressen i rymden alltmer suddas ut, både i termer av funktionalitet (till exempel satelliters *dual-use* funktion<sup>137</sup>) och policy. Som exempel kan nämnas att EU har identifierat rymdsystem som kritisk infrastruktur<sup>138</sup>. I ett uttalande från 2010 slog EU-kommissionen fast att:

Space infrastructures are critical infrastructures which contribute to citizens' well-being and security and they need to be protected.<sup>139</sup>

Denna utveckling ses inte som problematisk av EU utan snarare uppmuntras sammanblandningen av civila och militära funktioner i rymdsystem. Exempelvis har det europeiska Galileosystemet både explicita militära och civila uppgifter. Det Europeiska rådet framhåller också vikten av att nyttja satellitsystems dual-use funktionalitet för att stödja EU:s engagemang i säkerhets- och försvarsfrågor. I Europeiska rådets resolution ”Globala utmaningar: hur man drar full nytta av europeiska rymdsystem” (antagen vid mötet den 25 november 2010), konstateras det att:

...den europeiska ekonomin och politiken, särskilt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i ökande utsträckning är beroende av rymdtillgångar, att rymdinfrastrukturen är av avgörande betydelse för ett självständigt europeiskt beslutsfattande...<sup>140</sup>

Detta illustrerar hur rymdsystem anses vara av särskilt värde för både nationell och internationell säkerhet. Den ökande sammanblandningen av civila och militära intressen i rymden samt utvecklingen av rymdsystem som fyller både civila och militära funktioner visar på hur rymdens säkerhetspolitiska betydelse utvecklats från en till största del militär angelägenhet till ett område där en rad faktorer av säkerhetspolitisk betydelse sammanstrålar. Annorlunda uttryckt kan man säga att den säkerhetspolitiska insatsen i rymden har höjts.<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> Med *dual-use* avses teknologi som kan användas för att fylla både civila och militära funktioner.

<sup>138</sup> EU definierar kritisk infrastruktur som ”anläggningar, system eller delar av dessa belägna i medlemsstaterna som är nödvändiga för att upprätthålla centrala samhällsfunktioner, hälsa, säkerhet, trygghet och människors ekonomiska eller sociala välfärd och där driftsstörning eller förstörelse av dessa skulle få betydande konsekvenser i en medlemsstat till följd av att man inte lyckas upprätthålla dessa funktioner.”

<sup>139</sup> Europeiska kommissionen, Enterprise & Industry magazine, 2010.

<sup>140</sup> Europeiska rådet, ”Globala utmaningar: hur man drar full nytta av europeiska rymdsystem”, Bryssel, Europeiska Unionen, 2010, dokumentnummer: 16864/10, s. 8.

<sup>141</sup> Frans G. von der Dunk ”Europe and Security Issues in Space: the Institutional Setting”, Lincoln, University of Nebraska, 2010, s. 89.

Sverige tillhör de moderna stater som har utvecklat ett ganska omfattande beroende av rymdteknologi för olika civila och militära funktioner. Således kan utvecklingar i rymden ha stor inverkan på både det svenska samhället och svensk försvarsförmåga. Då rymden är global sker aktiviteter i den utanför det traditionella svenska närområdet men kan alltså påverka svensk säkerhetspolitik och svensk försvarsförmåga. Detta kan ske inom det traditionella geografiska närområdet, i områden där svensk trupp deltar i internationella insatser eller på andra platser och/eller ämnesområden av säkerhetspolitisk vikt för Sverige.

## Säkerhetspolitiska utvecklingstendenser i rymden

Genom att kartlägga ett antal säkerhetspolitiska utvecklingstendenser i rymden syftar detta avsnitt till att tydliggöra vilka hot och risker som är sammankopplade med olika händelseutvecklingar i rymden. Faktorer som hänför sig till rymden är exempel på globala skeenden som kan ha påverkan på global nivå likväl som på enskilda/grupper av stater och deras civila system och/eller militära förmågor. Märk väl att detta inte är en fullständig inventering av alla faktorer i rymden av säkerhetspolitisk betydelse, snarare belyser den några exempel för att illustrera en aspekt av det begrepp (hot- och risksfären) som utvecklas i denna studie.

Två analysnivåer (global nivå samt statsnivå) används för att illustrera potentiella konsekvenser av de hot och risker som tas upp. En global konsekvens av händelseutvecklingen i rymden är till exempel hur bristen på etablerade institutioner och regelverk för rymden leder till ökad osäkerhet globalt. Ett exempel som hänför sig till enskilda stater är hur vissa staters försvarsförmågor i stor utsträckning är beroende av rymdteknologi för att fungera optimalt. Skadad, begränsad eller på annat sätt undermålig rymdteknologi kan således leda till nedsatt operationsförmåga och avsevärt försämra statens möjlighet att försvara sitt territorium eller att genomföra militära insatser utomlands.<sup>142</sup>

Behoven av säkerhet och pålitlighet för vitala samhällssystem i en modern stat blir alltmer kopplade till rymdteknologi. Rymdförmågor används för att skydda befolkningen, resurser, territoriet liksom för att förbättra en modern försvarsmakts förmågor (så kallad *force enhancement*). Dessa ökande civila och militära beroenden samt det faktum att goda förmågor i rymden utgör ett strategiskt övertag, gör att utvecklingen i rymden är direkt kopplad till staters maktbas vilket i sin tur påverkar den globala försvars- och säkerhetspolitiska dynamiken.

---

<sup>142</sup> Utvecklingen i rymden är starkt förknippad med teknikutveckling, dock är detta inte i fokus i denna studie. Mest uppmärksamhet fästs istället på de försvars- och säkerhetspolitiska aspekterna av rymden och potentiella negativa konsekvenser av dessa.

Rymden präglades länge av en relativt hög grad av säkerhetspolitisk stabilitet i jämförelse med utvecklingen på jordens yta. Detta berodde till stor del på att det till en början endast var ett fåtal aktörer (främst USA och dåvarande Sovjetunionen) som verkade i rymden. Under kalla kriget ökade rymdens försvars- och säkerhetspolitiska betydelse på grund av att militära behov var en viktig drivkraft för utvecklingen av rymdteknologi. Rymden var alltså inte endast en strategisk miljö i sig, utan utvecklingen i rymden påverkade också försvars- och säkerhetspolitiska förhållanden i och med att ny teknologi och nya militära förmågor tillkom. Kalla krigets slut innebar att de strategiska villkoren i rymden fundamentalt förändrades men det avstannade inte den säkerhetspolitiska utvecklingen i rymden. Allteftersom teknologi, aktörer och aktiviteter tillkommer eller förändras, så utvecklas också rymdens roll i den globala försvars- och säkerhetspolitiken.

När USA och Sovjetunionen initierade aktiviteter i rymden på 1950-talet blev rymden en säkerhetspolitisk arena som medförde nya hot och risker. Till en början härrörde sig dessa framförallt till spaning, strategisk förvarning av kärnvapenattacker och kontroll av rymden. Även om utvecklingen i rymden inledningsvis främst var relevant för USA och Sovjet så påverkades också andra länders säkerhetspolitiska situation av till exempel försämrade förvarning eller spaningsövertag. Dessutom fanns den överhängande risken att rymden skulle ge endera sidan ett stort strategisk övertag som rubbade den strategiska balansen och därmed ökade risken för konflikt.

Idag är hoten och riskerna från rymden betydligt mer komplexa. Dels har antalet och typen av aktörer och aktiviteter mångfaldigats, dels har kunskapen om rymden ökat och rymdteknologin utvecklats. I nuläget finns det 60 aktiva rymdprogram (fördelat på ungefär lika många stater) med varierande förmågor.<sup>143</sup> Samtidigt ökar antalet civila raketuppskjutningar och antalet operativa satelliter avsedda för kommunikation, meteorologi och olika observationsfunktioner.<sup>144</sup>

Denna ökade komplexitet av aktörer och aktiviteter i rymden har gett upphov till nya hot och risker. Det är inte endast de stater med rymdförmåga som primärt är utsatta för hot och risker associerade med utvecklingen i rymden. Teknikutvecklingen och nya beroendeförhållanden har bidragit till att de flesta stater nu har vitala intressen i rymden, oavsett om de har en egen rymdförmåga eller inte. Det kan göra hot och risker extra svåra att hantera då de påverkar många stater, medan det fortfarande

---

<sup>143</sup> Euroconsult, "Profiles of Government Space Programs", Euroconsult, Paris, 2012.

<sup>144</sup> Bertrand de Montluc, "Space Security: A Non-US Point of View", i John M. Logsdon och Audrey M. Schaffer (red.) *Perspectives on Space Security*, Washington D.C., Space Policy Institute, 2005, s. 81–82.

endast är ett mindre antal stater som har egen rymdförmåga (vilket ger en viss möjlighet att på egen hand hantera rymdens hot och risker).<sup>145</sup>

### *Ökande beroenden av andra stater och/eller privata aktörer*

De senaste tjugo åren har alltfler länder skaffat sig nationella rymdprogram och försvarsmakter med intressen i rymden. Tillkommer gör också privata aktörer med intressen i hur rymden används och regleras. Denna diversifiering av aktörer har medfört en högre grad av komplexitet när det gäller beroendeförhållanden och samarbetsprojekt i rymden. Stater utan egen rymdförmåga har fler potentiella samarbetspartners att välja på, men också fler beroendeförhållanden att ta hänsyn till.<sup>146</sup>

Rymden är sannolikt den dimension av mellanstatliga relationer som är starkast präglad av asymmetri när det gäller nationella förmågor. En stor del av världens länder är mer eller mindre beroende av amerikanska rymdsystem. Ett exempel på detta är det amerikanska GPS-systemet vilket är det dominerande systemet för en rad civila och militära funktioner. Med hänsyn till GPS-systemet råder det således ett asymmetriskt beroendeförhållande mellan USA och de flesta av världens moderna stater. Detta är ett säkerhetspolitiskt problem för staterna i beroendeställning eftersom många kritiska samhällsfunktioner och militära förmågor är beroende av ett system som de har lite eller ingen kontroll över.<sup>147</sup> Det ska dock tilläggas att i takt med att andra aktörers satellitsystem blir fullt operativa och kan erbjuda global täckning, till exempel det ryska GLONASS, det kinesiska Beidou/Compass och EU:s Galileosystem, får stater fler alternativ och det amerikanska systemets dominans kommer sannolikt att minska.<sup>148</sup>

Ett asymmetriskt beroendeförhållande behöver inte ge upphov till några större problem så länge parterna upprätthåller goda relationer, men i ett läge där relationerna försämras har den beroende parten begränsat med handlingsutrymme. Om till exempel USA i samband med en kris beslutar sig för att begränsa andra (beroende) staters tillgång till dess rymdsystem, skulle dessa staters handlingsmöjligheter försämras. Faktum är att Bushadministrationen i december 2004 beslutade om ett

---

<sup>145</sup> John J. Klein, *Space Warfare: Strategy, Principles and Policy*, New York, Routledge, 2006, s. 7.

<sup>146</sup> James Clay Moltz, *The Politics of Space Security*, Stanford, Stanford University Press, 2008, s. 305.

<sup>147</sup> Wade L. Huntley, "The mice that soar: Smaller states' perspectives on space weaponization", i Natalie Bormann och Michael Sheehan (red.) *Securing Outer Space*, New York, Routledge, 2009, s. 147–148.

<sup>148</sup> Inside GNSS, "GLONASS Plans 30 Satellites, Complete Augmentation System and Improved OCX by 2020", Eugene, Gibbons Media and Research, LLC, 2012. China Defense Blog, "Beidou satellite navigation system to cover whole world in 2020", 2010.

direktiv vilket etablerade *U.S. Space-Based Positioning, Navigation, and Timing Policy*. Direktivet ger bland annat presidenten möjligheten att helt eller delvis stänga av GPS-systemet för att förhindra att terrorister eller andra fientliga aktörer använder systemet i attacker mot USA.<sup>149</sup> Enligt direktivet ska åtgärder vidtas för att förhindra att kritiska civila system i och utanför USA inte drabbas negativt. Det är dock oklart exakt hur detta ska gå till, i synnerhet eftersom flera civila system kan användas i fientliga syften. Skulle hela eller delar av GPS-systemet stängas ner är det sannolikt att andra stater skulle påverkas negativt. Till exempel skulle vitala samhällsfunktioner och militärens operativa förmåga kunna påverkas negativt.<sup>150</sup>

Den ökande efterfrågan på olika typer av rymdtjänster, framförallt kommunikationstjänster, har stimulerat den privata rymdindustrin. Kommersiellisering av rymden har stadigt ökat och privat-offentlig samverkan blir allt vanligare. Ett exempel är hur NASA har övergått till att använda sig av teknologi och tjänster utvecklade av den privata sektorn för raketuppskjutningar.<sup>151</sup>

Att köpa in kommersiell kapacitet kan vara en kostnadseffektiv lösning men att vara beroende av privata aktörer är inte helt oproblematiskt. Exempelvis är det inte helt säkert att privata aktörer kan eller är villiga att leverera rymdtjänster i händelse av en kris eller ett krig. Kommersiella tjänster har också vissa begränsningar, till exempel när det gäller upplösningen av bilder och täckning. En annan risk med ett ökande beroende av kommersiella rymdtjänster är minskad kontroll av rymdskräp och övervakning av trafik i rymden. Detta anknyter till den låga graden av institutionalisering av rymden eftersom det är oklart vilka avtal som ska gälla för privata aktörer och vem eller vilka som ska övervaka efterlevnaden av dessa.<sup>152</sup>

### *Minskad grad av institutionalisering*

Institutionalisering är den process genom vilken lagar, regler och organisationer för att legitimera, implementera och kontrollera dessa utvecklas. Institutionalisering skapar en politisk (och i vissa fall juridisk) struktur vilken underlättar interaktion inom ett givet politikområde. Detta inbegriper till exempel standards för acceptabla beteenden, normer för vad som förväntas och kan krävas av aktörer inom området.<sup>153</sup> Institutionaliseringsgraden av rymden är begränsad och få framsteg har gjorts sedan kalla

<sup>149</sup> National Executive Committee for Space-Based Positioning, Navigation, and Timing, "Fact Sheet: U.S. Space-Based Positioning, Navigation, and Timing Policy", Washington D.C., 2004.

<sup>150</sup> Jeffrey N. Shane, "A New Policy for GPS", Santa Ana, *GPS World*, 2005.

<sup>151</sup> Moltz, *The Politics of Space Security*, 2008, s. 320–321.

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> För mer om institutionalisering se exempelvis Rhodes, R. A. W., Binder, Sarah, och Rockman, Bert, A. (red) (2008) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press.

kriget. Bristen på politisk struktur när det gäller nyttjandet av rymden är en faktor som kan öka osäkerheten i relationerna mellan de aktörer som använder rymden. Det försvårar också hanteringen av andra säkerhetsproblem i rymden, som till exempel militarisering och rymdskräp, eftersom dessa kräver gemensamma lösningar.

USA och Sovjetunionen drev under kalla kriget fram flera avtal vilka avsåg reglera nyttjandet av rymden. Även om den militära verksamheten i rymden under kalla kriget var påtaglig så institutionaliserades en rad begränsningar i denna mellan 1962–1975 genom både informella och formella avtal. De formella avtalen inkluderar *Outer Space Treaty*<sup>154</sup> från 1968, det viktigaste rymdavtalet till vilket 101 stater nu (2012) är anslutna. Andra avtal av säkerhetspolitisk betydelse för rymden är *Rescue Agreement*<sup>155</sup> från 1968 (reglerar räddningsfrågor), *Liability Convention*<sup>156</sup> från 1972 (reglerar skadeståndsanspråk), *Anti-Ballistic Missile Treaty*<sup>157</sup> från 1972 (reglerar bland annat rymdbaserade vapensystem), *Registration Convention*<sup>158</sup> från 1975 (reglerar registreringen av raketuppskjutningar) och *Moon Agreement*<sup>159</sup> från 1979 (förbjuder våldsanvändning på månen, andra himlakroppar och i omloppsbana). Dessa avtal utgjorde i stor utsträckning stommen för samarbete och dialog om rymden och rymdrelaterade försvars- och säkerhetspolitiska frågor.<sup>160</sup>

USA och Sovjetunionen var angelägna om att begränsa militära aktiviteter och vapen i rymden. Faktum är att USA och Sovjetunionen ansträngde sig mer för främja vapenkontroll och nedrustning i rymden än inom något annat område. En av de viktigaste orsakerna till denna återhållsamhet var att en väpnad konfrontation i rymden ofrånkomligen skulle reducera eller omintetgöra de strategiska fördelar som USA och Sovjetunionens rymdförmågor gav. Samarbetet kring rymdfrågorna var dock inte helt problemfritt utan följde i stort relationerna mellan USA och

---

<sup>154</sup> Outer Space Treaty är ett ramavtal om rymden som reglerar alla staters rätt att fritt utforska den yttre rymden, inklusive månen och andra himlakroppar. Avtalet ger vidare alla stater rätt att bedriva vetenskaplig forskning fritt i rymden. Alla signatärer förbinder sig dessutom att inte placera ut massförstörelsevapen i rymden, bygga militära baser eller testa vapensystem på månen.

<sup>155</sup> 92 stater är anslutna till Rescue Agreement, 24 har skrivit på men ännu inte ratificerat avtalet (2011).

<sup>156</sup> 90 stater är anslutna till Liability Convention, 23 har skrivit på men ännu inte ratificerat avtalet (2011).

<sup>157</sup> Anti-Ballistic Missile Treaty var ett avtal mellan USA och Sovjetunionen (senare Ryssland) som var i kraft från 1972 tills 2002 då USA drog sig ur avtalet.

<sup>158</sup> 55 stater är anslutna till Registration Convention, 4 har skrivit på men ännu inte ratificerat avtalet (2011).

<sup>159</sup> 13 stater är anslutna till Moon Agreement, 4 har skrivit på men ännu inte ratificerat avtalet (2011).

<sup>160</sup> Moltz, *The Politics of Space Security*, 2008, s. 149–150, 174–175.

Sovjetunionen i övrigt. När relationerna försämrades i slutet av 1970-talet minskade också antalet samarbetsprojekt medan de militära aktiviteterna ökade.<sup>161</sup>

Efter slutet av kalla kriget förändrades samarbetet kring rymdfrågor. USA och Rysslands dominans inom rymdområdet började luckras upp i takt med att fler statliga och privata aktörer tillkom samtidigt som graden av institutionalisering minskade av flera orsaker:

- Det saknas ett säkerhetsavtal (som komplement till Outer Space Treaty) för rymden och en formell organisation med kapacitet att implementera, övervaka och verifiera avtalet.<sup>162</sup>
- USA drog sig 2002 ur Anti-Ballistic Missile Treaty (då detta hindrade planerna för ett amerikanskt missilförsvar) vilket försvagade institutionaliseringen av rymden och öppnade för ökad militarisering. Till exempel så försvagade USA:s utträde restriktionerna för amerikanska och ryska kärnstridsspetsar. I slutet av 2002 slog dessutom USA ihop kommandot SPACECOM<sup>163</sup> med kommandot STRATCOM<sup>164</sup>. Detta skapade ett kommando med ansvar för USA:s strategiska kärnvapen och rymdstrategi, vilket signalerade en upptrappning av USA:s militära åtaganden i rymden.<sup>165</sup>
- Arbetet med att ta fram ett FN-ramverk för att stävja rustning i rymden står mer eller mindre stilla, framförallt på grund av att stora aktörer som Kina, Ryssland och USA inte kan komma överens. Under Bushadministrationen (2001–2009) förstärktes dessutom det amerikanska motståndet eftersom man var angelägen om att planerna på ett missilförsvar och utvecklingen av rymdvapen inte skulle hindras.<sup>166</sup> Ett FN-ramverk ska byggas på det som kallas PAROS-resolutionen (*Prevention of an Arms Race in Outer Space*). Initiativet till PAROS-resolutionen kommer från FN:s generalsförsamling som genom sitt godkännande av resolutionen år 1985<sup>167</sup> gav i uppdrag åt

<sup>161</sup> Nancy Gallagher "Towards a Reconsideration of the Rules for Space Security" i John M. Logsdon och Audrey M. Schaffer (red.) *Perspectives on Space Security*, Washington D.C., Space Policy Institute, 2005, s. 6–7. Moltz, *The Politics of Space Security*, 2008, s. 29–30.

<sup>162</sup> Moltz, *The Politics of Space Security*, 2008, s. 31.

<sup>163</sup> U.S. Space Command (SPACECOM) skapades 1985 för att institutionalisera användandet av rymdteknologi i den amerikanska försvarsmakten.

<sup>164</sup> U.S. Strategic Command (STRATCOM) är en av USA nio övergripande militärkommandon, som ansvarar för kärnvapenarsenalen, försvarets rymdoperationer samt för cyberrymden.

<sup>165</sup> Gallagher "Towards a Reconsideration of the Rules for Space Security", 2005, s. 18–19.

<sup>166</sup> Moltz, *The Politics of Space Security*, 2008, s. 273.

<sup>167</sup> PAROS-resolutionen godkändes för första gången 1981 men det var först i och med godkännandet 1985 som en ad-hoc kommitté inom ramen för Nedrustningskonferensen i Genève (CD) fick i uppdrag

Nedrustningskonferensen i Genève (CD) att förhandla fram ett avtal för att förhindra rustning i rymden. Arbetet har dock gått mycket långsamt. Den arbetsgrupp inom CD som arbetade med att föra avtalsdiskussionen framåt upplöstes 1994 utan att ha gjort några större framsteg. CD:s mandat att ta fram ett avtal har återkommande förnyats av generalförsamlingen men låsningarna mellan Kina, Ryssland och USA kvarstår.<sup>168</sup> Obamaadministrationen har deklarerat en avsikt att söka multilaterala överenskommelser om rymden för att förbjuda rymdbaserade vapen, men ännu har inga påtagliga framsteg i CD gjorts.<sup>169</sup>

- Den snabba utvecklingen av rymdteknologi och rymdaktiviteter har skapat implikationer för internationell säkerhet som gjort tidigare avtal om rymden otillräckliga vilket ytterligare försvagat institutionaliseringen.<sup>170</sup>

Den försvagade institutionaliseringen av rymden påverkar också andra säkerhetspolitiska faktorer såsom nedrustning. Eftersom flera av de teknologier som är relevanta i rymden också ingår i andra vapensystem (till exempel missilsystem som också är viktiga i kärnvapensystem), kan regleringen och utvecklingen av sådana system i rymden även få konsekvenser för regleringen och utvecklingen av dem på jorden. Med andra ord innebär en minskad grad av institutionalisering av rymden inte bara en ökad risk för en kapprustning i rymden, det kan också undergräva nedrustningsansträngningar för till exempel kärnvapen. Ett exempel på detta är att när USA drog sig ur ABM-avtalet för att fritt kunna utveckla ett missilförsvarssystem (helt eller delvis rymdbaserat), valde Ryssland att dra sig ur START II-avtalet vilket fick negativa konsekvenser för den globala nedrustningen av kärnvapen.<sup>171</sup>

Denna liksom andra aspekter av en försvagad institutionalisering av rymden har framförallt globala effekter vilka kan leda till ett allmänt försämrat säkerhetspolitiskt läge. Utan internationellt erkända institutioner med reglerande avtal och funktioner för övervakning/verifiering av rymden och rymdaktiviteter ökar utsattheten för alla aktörer, men i synnerhet för mindre aktörer. En låg grad av institutionalisering av rymden kan till exempel begränsa tillgången till rymden, försämra förutsägbarheten och tillförlitligheten i såväl militära som civila operationer med rymdberoende

---

att undersöka olika möjligheter för ett avtal om rustningskontroll i rymden. Kommitténs rapport skulle sedan ligga till grund för fortsatta förhandlingar inom CD.

<sup>168</sup> Joseph N. Pelton och Ram Jakhu, *Space Safety Regulations and Standards*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 2010, s. 272.

<sup>169</sup> Wade L. Huntley, Joseph G. Bock och Miranda Weingartner "Planning the unplannable: Scenarios on the future of space", *Space Policy*, Nr. 26, 2010, s. 27.

<sup>170</sup> Gallagher "Towards a Reconsideration of the Rules for Space Security", 2005, s. 2–3.

<sup>171</sup> Moltz, *The Politics of Space Security*, 2008, s. 272.



system, leda till en ökad militarisering av rymden vilket i sin tur ger en allmän försämring av det globala säkerhetspolitiska läget, undergräva nedrustningsåtgärder och/eller underblåsa kapprustning mellan stormakter (framförallt mellan Kina, Ryssland och USA).

Det finns flera indikatorer för en minskande grad av institutionalisering. En sådan är ingångna avtals utformning (det vill säga huruvida avtalen faktiskt reglerar det de syftar till att reglera), i vilken utsträckning de är bindande, övervakas och där överträdelser leder till negativa konsekvenser. Förekomsten av så kallad *soft law*, det vill säga överenskommelser som inte är formellt bindande, kan också ge en indikation om graden av institutionalisering. Icke-bindande överenskommelser tenderar att på lång sikt bidra till formell institutionalisering. En annan indikator är antalet stater som är anslutna till ett givet avtal, alternativt stater som träder ut ur avtal och andra samarbeten. När ett avtal förlorar medlemmar, som till exempel icke-spridningsavtalet, försvagas också deras legitimitet och därmed minskar graden av institutionalisering.

### *Ökad grad av militarisering*

Militarisering definieras här som den process i vilken resurser av olika slag tas i anspråk för militära aktiviteter. När det gäller rymden användes den från första början till i huvudsak militära ändamål varför graden av militarisering var relativt hög. Dock uppvisade de två dominerande rymdstaterna USA och Sovjetunionen viss återhållsamhet och militariseringen av rymden ledde aldrig till att rymdvapen<sup>172</sup> togs i tjänst.<sup>173</sup> Detta berodde i stor utsträckning på teknologiska faktorer, miljöfaktorer, den (under kalla kriget) förhållandevis höga graden av institutionalisering samt att båda parter tjänade på att upprätthålla ett fredligt användande av rymden. Denna balans har

---

<sup>172</sup> Begreppet rymdvapen är problematiskt eftersom det finns olika typer av system i tjänst som kan fungera som rymdvapen. Till exempel kan en kommunikationssatellit sättas på kollisionkurs mot en annan satellit och på så vis fungera som ett vapen. Dock är kommunikationssatelliten, till skillnad från rymdvapen, inte ursprungligen designad för att fungera som ett vapen. Rymdvapen är således system (mark, luft, sjö- eller rymdbaserade) som är specifikt designade för att skada eller förstöra objekt som befinner sig i omloppsbanan runt jorden eller rymdbaserade system utformade för att attackera mål på jorden. Enligt denna definition kan rymdvapen verka från mark till rymd, från rymd till rymd eller från rymd till mark (Max M. Mutschler, "Keeping Space Safe", *PRIF-Report No. 98*, 2010, Frankfurt am Main: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), s. 3.)

<sup>173</sup> Militariseringen av rymden innebär att rymden används för militära ändamål men inbegriper inte nödvändigtvis brukandet av rymdvapen (se definition ovan). Det senare betecknas som *weaponization of space* och innebär att en aktör tar rymdvapen i aktiv tjänst. Militariseringen av rymden är dock kopplad till *weaponization of space* eftersom en eskalerande militarisering ökar sannolikheten för att rymdvapen utvecklas och tas i tjänst (Mutschler, "Keeping Space Safe", 2010, s. 1–2.).

rubbs sedan kalla krigets slut och graden av militarisering har ökat, vilket genererar hot och risker för alla användare av rymden.<sup>174</sup>

Ett problem är att flera aktörer, till exempel Indien och Kina, som relativt nyligen utvecklat en rymdförmåga inte har lärt sig av de misstag som fick USA och Sovjetunionen att iaktta återhållsamhet under kalla kriget. Både USA och Sovjetunionen insåg att våldsanvändning i rymden ofrånkomligen genererar stora mängder rymdskräp vilket riskerar göra rymden obrukbar för alla. Istället för att visa återhållsamhet har dock stater som Indien och Kina genomfört tester av anti-satellit vapen (ASAT-vapen) vilket ökat mängden rymdskräp. Till exempel genererade Kinas senaste test (januari 2007) av ett ASAT-vapen cirka 2 200 spårbara bitar rymdskräp. Detta beteende riskerar dessutom att spridas när andra stater ska demonstrera sin militära rymdförmåga vilket både ökar graden av militarisering och späder på problemen med rymdskräp.<sup>175</sup>

Utvecklingen och spridningen av ASAT-vapen är en annan faktor som bidrar till militariseringen av rymden. Både USA och Sovjetunionen utvecklade olika typer av ASAT-vapen under kalla kriget, men utvecklingen och tester hölls i stort sett inom överenskomna ramar och inget system togs i tjänst. Andra stater, i synnerhet Kina, har på senare tid demonstrerat förmåga att förstöra satelliter med ASAT-vapen. Frånvaron av bindande avtal när det gäller placering och användande av rymdvapen (låg grad av institutionalisering) i kombination med att andra stater med rymdförmåga ser sina rymdresurser hotade av ASAT-vapen riskerar att skapa eller förstärka misstron mellan stater och skapa problem med skador på satelliter, försämrade rymdtjänster etc. I förlängningen är det sannolikt att om en stat tar rymdvapen i tjänst, kommer andra stater att följa efter vilket kommer att öka risken för militära konfrontationer med rymdvapen.

Även om placering och användande av rymdvapen (*weaponization of space*) är det mest uppenbara hotet från en ökande grad av militarisering av rymden är utvecklingen av rymdvapen än så länge begränsad och i nuläget finns inga system i tjänst. Dock använder militären olika rymdresurser (främst satelliter) till spaning, kommunikation, övervakning, underrättelse, navigering, förvarning, tidsynkronisering och meteorologi. Dessa funktioner är inte offensiva till sin natur men utgör *force enhancement*, det vill säga de förbättrar en stats militära slagkraft genom att de används i avancerade vapensystem eller till att vinna olika strategiska/taktiska

---

<sup>174</sup> Gallagher, "Towards a Reconsideration of the Rules for Space Security", 2005, s. 6–7.

<sup>175</sup> Moltz, *The Politics of Space Security*, 2008, s. 53, 261.

fördelar.<sup>176</sup> En modern militär är mer eller mindre beroende av dessa ryddbaserade funktioner för att fungera i fält. Detta beroende av ryddbaserade tjänster gör att oskyddade satelliter är en strategisk sårbarhet för många stater. Således är de satelliter som tillhandahåller dessa tjänster strategiskt viktiga att skydda. Detta beroende riskerar att driva på utvecklingen av ryddvapen för att kunna bemöta hot mot satelliter.<sup>177</sup>

Den ökade graden av militarisering i rymden har globala effekter som ökad rustning vilket ökar osäkerheten i relationerna mellan stater och i värsta fall bidrar till att en väpnad konflikt bryter ut. Dessutom leder vapentester i rymden till mer rymdskräp vilket får negativa konsekvenser för alla användare av rymden. För enskilda stater kan den ökade graden av militarisering innebära ett allmänt försämrat säkerhetsläge om den globala osäkerheten ökar. Mer specifikt kan det också innebära att de blir mer sårbara om till exempel deras satelliter hotas av ASAT-vapen eller andra ryddvapen med förmåga att slå ut eller störa ryddbaserade tjänster.<sup>178</sup>

Tre indikatorer för ökad grad av militarisering av rymden kan identifieras: antalet militära raketuppskjutningar, försvarsutgifter för rymdsystem samt strategier i nationella försvarspolicydokument.<sup>179</sup> Raketuppskjutningar är svåra att dölja vilket gör det relativt enkelt att avläsa en ökad grad av aktivitet. Ökande försvarsutgifter för rymdsystem är mer komplicerade. Det är inte alltid siffrorna presenteras officiellt, det kan vara svårt att verifiera att medlen verkligen överförs och att säkerställa hur medlen sedan används. Analys av policydokument kan också fungera som en indikator på utvecklingen, men innebär också vissa svårigheter med verifiering och tillförlitlighet.<sup>180</sup>

### Ökad mängd rymdskräp

Människans aktiviteter i rymden och i omloppsbanorna runt jorden har efterlämnat små och stora objekt, så kallat rymdskräp, som rör sig i bana kring jorden. Gravitationen utanför jordatmosfären är för svag för att dra ned dessa föremål direkt och de fortsätter att färdas i hög hastighet runt jorden. Rymdskräp som befinner sig i

<sup>176</sup> Independent Working Group, *Missile Defense, the Space Relationship, & the Twenty-First Century: 2009 Report*, Washington, D.C., Institute for Foreign Policy Analysis, 2009, s. 37–38.

<sup>177</sup> Joan Johnson-Freese, *Space as a Strategic Asset*, New York, Columbia University Press, 2007 s. 95–96.

<sup>178</sup> Toby Rider, Michael Findley och Paul Diehl, "Just part of the game? Arms races, rivalry, and war", *Journal of Peace Research*, 48(1), 2011.

<sup>179</sup> Johnson-Freese, *Space as a Strategic Asset*, 2007 s. 51–52.

<sup>180</sup> James A. Lewis, "China as a Military Space Competitor", i John M. Logsdon och Audrey M. Schaffer (red.) *Perspectives on Space Security*, Washington D.C., Space Policy Institute, 2005, s. 95–96.

jordnära banor (under 2 000 kilometers höjd) faller förr eller senare ned mot jordens yta, men beroende på deras bana och hastighet kan det ta lång tid innan de försvinner. Rymskräp som befinner sig på högre höjder kommer att kretsa kring jorden under överskådlig tid.<sup>181</sup>

Rymskräp utgör ett stort problem för rymdfarkoster och satelliter eftersom en kollision med stor sannolikhet orsakar svåra skador. För bemannade rymdfarkoster kan resultaten bli katastrofala. Eftersom föremål i rymden håller en så pass hög hastighet (genomsnittshastigheten vid kollisioner mellan objekt som befinner sig i jordnära banor är cirka 36 000 km/h<sup>182</sup>) kan även mycket små objekt åsamka stor skada. Den amerikanska militären spårar aktivt cirka 16 000 objekt som är längre än tio centimeter, men det finns ytterligare över en miljon mindre objekt i omloppsbana som är för små för att spåra. Det finns i nuläget ingen teknologi i tjänst som är kapabel att ta hand om rymdskräp.<sup>183</sup>

Rymskräp kan först verka som ett problem med i huvudsak tekniska implikationer, men det är också en faktor med både kortsiktiga och långsiktiga säkerhetspolitiska effekter. Eftersom rymdskräpet kan skada eller förstöra andra föremål i rymden, till exempel satelliter, kan det störa de kritiska tjänster som sköts av satelliter såsom spaning, kommunikation eller positionering. På kort sikt kan således tillgången till satelliter eller annan rymdteknologi påverkas negativt. På lång sikt kan rymdskräpet försvåra uppskjutningen av nya satelliter/bemannade farkoster vilket sannolikt skulle få negativa effekter på tillförlitligheten hos/tillgången på olika typer av rymdtjänster.<sup>184</sup>

Skräpet är ett globalt problem eftersom det påverkar alla som använder rymden. Det exemplifierar också behovet gemensamma lösningar när det gäller regleringen och övervakningen av rymden. För att undvika olyckor med rymdskräp är bättre samordning vid raketuppskjutningar önskvärd men också politiska överenskommelser om övervakning av rymden samt hur genererandet av rymdskräp ska motarbetas. Detta knyter an till problemen med institutionalisering och militarisering eftersom de påverkar hur rymdskräp hanteras. För enskilda stater kan rymdskräpet få direkta effekter genom att det kan slå ut enskilda satelliter eller orsaka olyckor vid raketuppskjutningar.

---

<sup>181</sup> Michael O'Hanlon, *Neither Star Wars Nor Sanctuary*, Washington D.C., The Brookings Institution, 2004, s. 35.

<sup>182</sup> NASA Orbital Debris Program Office, "Frequently Asked Questions", 2012.

<sup>183</sup> Moltz, *The Politics of Space Security*, 2008, s. 53–54. NASA, *Orbital Debris Quarterly News*, 16(1), 2012, s. 8.

<sup>184</sup> Mutschler, "Keeping Space Safe", 2010, s. 10.

### *Försämrad kontroll och sekretess*

Stater har dominerat rymden sedan den första satelliten och fortsätter i stor utsträckning att göra det. Dock blir den privata sektorn allt viktigare inom både den civila och militära sfären av rymdfart, rymdteknologi och rymdpolitik. Privata aktörer är djupt involverade i de viktiga militära/säkerhetssektorerna av rymdindustrin.<sup>185</sup>

För de stater som endast har tillgång till begränsade rymdförmågor är privata rymdtjänster ett attraktivt alternativ, men de är också användbara för stater med välutvecklade förmågor. Privata alternativ kan fylla grundläggande behov av rymdtjänster liksom hjälpa till med utökad bandbredd och/eller särskilda kompetenser vid kapacitetstoppar. USA använde sig till exempel av privat kapacitet under invasionen av Afghanistan 2001 då behovet av satellitkommunikation översteg de statliga amerikanska resurserna. Under Irakkriget 2003 gick cirka 80 procent av den amerikanska satellitkommunikationen via kommersiella satelliter.<sup>186</sup>

Rymdtjänster kan antingen köpas direkt av privata aktörer, eller anskaffas via privat-offentlig samverkansprojekt. För mindre stater är kommersiella lösningar ofta attraktiva ur ett politiskt och ekonomiskt perspektiv. Dels är de förhållandevis billiga, dels kan det vara svårt att politiskt motivera dyra rymdprojekt för att bygga upp en egen rymdförmåga, i synnerhet såsom utvecklingen i rymden är svår att förutsäga och knappast är en central fråga för medborgarna.

Användandet av privata rymdtjänster är dock inte helt oproblematiskt för stater. Framförallt så går det inte att kontrollera dessa på samma sätt som det går att kontrollera egna resurser. Detta innebär försämrad tillförlitlighet eftersom privata aktörer inte är skyldiga att leverera till en viss aktör utan kan ha förpliktelser mot andra kunder som de måste ta hänsyn till. För de stater som är intresserade av att köpa mer bandbredd för att klara plötsliga kapacitetstoppar kan detta utgöra problem eftersom topparna ofta är associerade med kriser, vilka per definition kommer plötsligt och därför är svåra att reservera kapacitet för. En annan risk är att den privata aktören inte är intresserad av att sälja sin kapacitet i händelse av krig eller kris på grund av att man har intressen i konflikten som inte är kompatibla med köparen. En stat kan också köpa upp privat kapacitet och på så vis inskränka andra staters tillgång och kontroll av privat satellitkapacitet. Detta inträffade då USA övade ett interventionsscenario i Taiwan. I samband med övningen köpte Kina upp den

---

<sup>185</sup> Henry R. Hertzfeld, "Globalization, Commercial Space and Spacepower in the USA", *Space Policy* 23, 2007, s. 215.

<sup>186</sup> Robert Dickman, "Space Superiority" i John M. Logsdon och Audrey M. Schaffer (red.) *Perspectives on Space Security*, Washington D.C., Space Policy Institute, 2005, s. 76.

tillgängliga privata satellitkapaciteten vilket gjorde att de amerikanska förbandens behov av satellitkapacitet inte kunde fyllas.<sup>187</sup>

Privata tjänster har även problem med sekretessen eftersom stater som köper privata tjänster inte helt kan isolera känslig information från de privata aktörer som sköter tjänsterna. Visserligen kan information som ska sändas krypteras innan den tas emot av den privata aktören, men det innebär ändå att en extern aktör hanterar den krypterade informationen. Likaledes kan det bli svårt att upprätthålla sekretess om privata aktörer anlitas för till exempel satellitspaning eftersom uppdragsgivaren då avslöjar vilket geografiskt område denne är intresserad av.

Sammantaget innebär ett ökat användande av privata rymdtjänster en försämrad tillförlitlighet och integritet för den enskilda staten. På global nivå är det ökande privata ägandet ett potentiellt säkerhetsproblem för alla rymdberoende stater. Med detta menas att en allt större del av rymdens infrastruktur kontrolleras av privata intressen. Dock saknas det global lagstiftning och övervakning av hur privata aktörer ska upprätthålla och sköta sina rymdsystem som är integrerade i offentliga (civila) tjänster. Privata företag har alltså fått ta ansvar för vad som kan betraktas som samhällsfunktioner utan mekanismer för kontroll och ansvarsutkrävning.<sup>188</sup>

## Konsekvenser för Sverige

Som modern stat är en stor del av Sveriges civila och militära system mer eller mindre beroende av rymden. Sverige är också en mindre stat som i nuläget har begränsade rymdförmågor.<sup>189</sup> Den svenska Försvarmakten äger inga egna satelliter utan får förlita sig på andra stater eller kommersiell kapacitet.<sup>190</sup> Detta innebär att svensk säkerhet är exponerad för de hot och risker som är associerade med de säkerhetspolitiska utvecklingstendenser som identifieras i detta kapitel. Följaktligen bör dessa faktorer tas med i en analys av svensk säkerhet. De exempel på indikatorer som tas upp här kan användas för att hjälpa till att fastställa vikten av respektive faktor liksom identifiera utvecklingstakten. Nedan illustreras några av de

<sup>187</sup> Johnson-Freese, *Space as a Strategic Asset*, s. 95. Dickman, ”Space Superiority”, 2005, s. 76–77.

<sup>188</sup> Lindy Newlove-Eriksson och Johan Eriksson ”Governance Beyond the Global: Who Controls the Extraterrestrial?”, 2012, s. 14–15. (under review)

<sup>189</sup> Den första svenska satelliten sändes upp 1986. Till dags dato har ytterligare [12 svenska satelliter](#) skjutits upp (merparten av dessa var samarbetsprojekt med andra länder). Rymdstyrelsen äger och ansvarar för de sju satelliter som den finansierat: Viking, Freja, Astrid 1, Astrid 2, Odin och Prisma (2 satelliter). Övriga fem satelliter som har svenska uppsändningstillstånd ansvarar respektive ägare för. Se [www.snsb.se](http://www.snsb.se) för mer information.

<sup>190</sup> Intervju med Johan Marcopoulos, informationsansvarig på Rymdstyrelsen.

konsekvenser dessa utvecklingsmönster har för Sverige, men det görs ingen detaljerad bedömning av respektive faktors relativa betydelse för svensk säkerhet.

När det gäller beroendeförhållanden är Sverige i stor utsträckning beroende av amerikanska, samägda (på EU-nivå) och privata rymdsystem för att kunna tillgodose sina behov av rymdtjänster. Detta är som tidigare beskrivet ett säkerhetspolitiskt problem eftersom Sverige i stor utsträckning saknar kontroll av och insyn i de system som man är beroende av. Det är en påtaglig osäkerhetsfaktor som kan multiplicera de negativa konsekvenserna i händelse av kris eller krig. Svensk försvarsförmåga skulle exempelvis bli allvarligt nedsatt om man berövades tillgång till satelliter för navigation, kommunikation och spaning.

Det är möjligt för Sverige att reducera sitt beroende av andra genom utveckling av mer självständiga förmågor, det vill säga förmågor som kan ersätta de nuvarande och som man har mer kontroll över. Detta kan göras på egen hand eller i samarbete med andra stater. Den europeiska raketen Ariane och EU:s pågående utveckling av satellitnavigationssystemet Galileo är exempel på detta. Ett annat viktigt verktyg är relationer. Genom att etablera bilaterala och ämnesspecifika relationer med rymdens jättar som USA, men också genom generella multilaterala relationer, kan mindre stater som Sverige få ta del av rymdresurser och försäkra sig om att deras intressen beaktas.<sup>191</sup>

Minskad grad av institutionalisering försvårar hanteringen av rymdens säkerhetspolitiska utmaningar eftersom flera av dessa bäst hanteras med gemensamma lösningar. Visserligen har större stater som USA, Kina och Ryssland i viss utsträckning bättre möjligheter att ta vara på sina egna intressen utan ett institutionellt ramverk, men de är också mer utsatta därför att de har mer att förlora. För svenskt vidkommande har minskad grad av institutionalisering både direkta och indirekta konsekvenser. Direkta på det sättet att avsaknaden av regelverk och institutioner minskar Sveriges möjligheter att agera. Indirekta eftersom den minskade graden av institutionalisering gör det svårare att hantera säkerhetsproblem (som till exempel rymdskräp) som påverkar alla och kräver gemensamma lösningar.

Den ökande graden av militarisering av rymden kan innebära att Sverige får svårare att säkra tillgång till satellitresurser på grund av till exempel ökad konkurrens, brist på egna resurser, ökad misstro och så vidare. Dessutom är Sverige likt alla stater exponerad för risken att ökande militära aktiviteter i rymden leder till att rymdvapen tas i tjänst med en förhöjd risk för konflikt i rymden. En sådan utveckling skulle

---

<sup>191</sup> Huntley, "The mice that soar: Smaller states' perspectives on space weaponization", 2009, s. 161.

också förändra de strategiska villkoren i och med att satelliter som används för *force enhancement* blir attraktiva mål eftersom att slå ut sådana är ett effektivt sätt att degradera en stats militära förmåga. Då Sverige i stor utsträckning är beroende av andra staters satelliter kan svensk säkerhet påverkas negativt om ”värdlandet” hamnar i en konflikt som inbegriper rymdvapen (till exempel amerikanska satelliter utsätts för attacker av kinesiska rymdvapen).

Spridningen av rymdskräp är en global utveckling som kan ha både långsiktiga och kortsiktiga säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige. Rymdskräpet har potential att skada eller förstöra andra föremål i rymden vilket kan störa de kritiska civila och/eller militära system som är beroende av dessa. På kort sikt kan således tillgången till satelliter eller andra rymdresurser som används i svenska insatser eller för strategisk spaning och/eller kommunikation påverkas negativt. På lång sikt kan rymdskräpet försvåra uppskjutningen av nya satelliter och annan rymdteknik vilket i sin tur kan påverka Sveriges tillgång till rymdresurser.

Kommersiella lösningar är användbara för Sverige eftersom de är relativt billiga och sannolikt inte kräver samma politiska uppbackning som statlig utveckling av en egen rymdförmåga. Dock kvarstår det faktum att kommersiella rymdtjänster inte är tillförlitliga och förutsägbara på samma sätt som statligt ägda system. Exempelvis kan en otillförlitlig rymdförmåga under en kris/insats avsevärt försämra det taktiska läget för svensk trupp medan dålig sekretess kan hindra snabb kommunikation eller leda till informationsläckor.

Sammantaget har de identifierade säkerhetspolitiska utvecklingstendenserna i rymden ganska konkreta effekter på svensk säkerhet. Den kanske mest avgörande frågan är hur Sverige med begränsade medel ska reducera sitt beroende av andra aktörer för att stärka sin säkerhet.

## Slutsatser

Fem säkerhetspolitiska utvecklingstendenser i rymden identifieras i detta kapitel: ökande beroendeförhållanden, minskad grad av institutionalisering, ökad grad av militarisering, ökad mängd rymdskräp och försämrad kontroll och sekretess. Analysen av dessa utvecklingsmönster visar att de har säkerhetspolitiska konsekvenser på både global nivå och för grupper av/enskilda stater. Detta inkluderar specifika effekter för Sverige som enskild stat och som del i regionala (till exempel EU, Natos partnerskap för fred) och globala säkerhetsarrangemang (till exempel icke-spridning och nedrustning av kärnvapen). Detta kapitel illustrerar också användbarheten av det analytiska begreppet hot- och risksfär eftersom rymden inte regleras av gränser och



internationell rätt på samma sätt som jorden. Rymden är också ett rum som direkt och indirekt är kopplat till ett flertal säkerhetspolitiska utvecklingar och förmågor på jorden. Det är därför nödvändigt med ett mer uttömmande begrepp än närområde för att kunna fånga rymdens säkerhetspolitiska dynamik och dess konsekvenser vid en analys av svensk säkerhet.

De säkerhetspolitiska utvecklingstendenser som analyseras här kan kopplas till andra säkerhetspolitiska utvecklingsmönster som till exempel nedrustning. Utsträckningen och vikten av dessa samband behöver dock fastställas för att få en bättre bild av deras inverkan på varandra och på säkerhetspolitiken. Till exempel, är ökad institutionalisering den bästa lösningen på rymdens säkerhetspolitiska problem? Hur stort inflytande har privata intressen över säkerhetsutvecklingen i rymden? Innebär en ökad privatisering av rymden ett steg mot ökad privatisering av säkerhet i rymden? Hur bedriver små stater bäst sin rymdpolitik för att öka säkerheten i rymden? Dessa frågeställningar pekar på vikten av ytterligare forskning för att reda ut sambanden mellan rymdens olika säkerhetspolitiska utvecklingar och därigenom kunna formulera en strategi för att effektivt hantera dem.

## Referenser

China Defense Blog (2010), "Beidou satellite navigation system to cover whole world in 2020". Tillgänglig via: <http://china-defense.blogspot.se/2010/05/beidou-satellite-navigation-system-to.html>

Dickman, Robert (2005) "Space Superiority" i John M. Logsdon och Audrey M. Schaffer (red.) (2005) *Perspectives on Space Security*, Washington D.C.: Space Policy Institute.

Euroconsult (2012) "Profiles of Government Space Programs", Paris: Euroconsult. Tillgänglig via: <http://www.euroconsult-ec.com/research-reports/space-industry-reports/profiles-of-government-space-programs-38-37.html>

Europeiska kommissionen (2010) Enterprise & Industry magazine. Tillgänglig via: [http://ec.europa.eu/enterprise/magazine/articles/competitiveness-energy-environment/article\\_10844\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/magazine/articles/competitiveness-energy-environment/article_10844_en.htm)

Europeiska rådet (2010) "Globala utmaningar: hur man drar full nytta av europeiska rymdsystem", Bryssel: Europeiska Unionen, dokumentnummer: 16864/10.

Gallagher, Nancy (2005) "Towards a Reconsideration of the Rules for Space Security" i John M. Logsdon och Audrey M. Schaffer (red.) (2005) *Perspectives on Space Security*, Washington D.C.: Space Policy Institute.

Hertzfeld, Henry R. (2007) "Globalization, Commercial Space and Spacepower in the USA", *Space Policy* 23.

Huntley, Wade L., Bock, Joseph G., och Weingartner, Miranda (2010) "Planning the unplannable: Scenarios on the future of space", *Space Policy*, 26.

Huntley, Wade L (2009) "The mice that soar: Smaller states' perspectives on space weaponization", i Natalie Bormann och Michael Sheehan (red.) *Securing Outer Space*, New York: Routledge.

Independent Working Group (2009) *Missile Defense, the Space Relationship, & the Twenty-First Century: 2009 Report*, Washington, D.C.: Institute for Foreign Policy Analysis. Tillgänglig via: <http://www.ifpa.org/pdf/IWG2009.pdf>

Inside GNSS (2012) "GLONASS Plans 30 Satellites, Complete Augmentation System and Improved OCX by 2020", Eugene, Oregon: Gibbons Media and Research, LLC. Tillgänglig via: <http://www.insidegnss.com/node/3010>

Intervju med Johan Marcopoulos (2012-03-08), informationsansvarig på Rymdstyrelsen.  
Rymdstyrelsen, Solna strandväg 86, 171 04 Solna, Telefon: 08-627 6488

Johnson-Freese, Joan (2007) *Space as a Strategic Asset*, New York: Columbia University Press.

Klein, John J. (2006) *Space Warfare: Strategy, Principles and Policy*, New York: Routledge.

Lewis, James A. (2005) "China as a Military Space Competitor", i John M. Logsdon och Audrey M. Schaffer (red.) (2005) *Perspectives on Space Security*, Washington D.C.: Space Policy Institute. Tillgänglig via: [https://www.gwu.edu/~spi/assets/docs/PERSPECTIVES\\_ON\\_SPACE\\_SECURITY.pdf](https://www.gwu.edu/~spi/assets/docs/PERSPECTIVES_ON_SPACE_SECURITY.pdf)

Moltz, James Clay (2008) *The Politics of Space Security*, Stanford: Stanford University Press.

de Montluc, Bertrand (2005) "Space Security: A Non-US Point of View" i John M. Logsdon och Audrey M. Schaffer (red.) (2005) *Perspectives on Space Security*, Washington D.C.: Space Policy Institute. Tillgänglig via: [https://www.gwu.edu/~spi/assets/docs/PERSPECTIVES\\_ON\\_SPACE\\_SECURITY.pdf](https://www.gwu.edu/~spi/assets/docs/PERSPECTIVES_ON_SPACE_SECURITY.pdf)

Mutschler, Max M. (2010) "Keeping Space Safe", *PRIF-Report No. 98*, Frankfurt am Main: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF).

NASA Orbital Debris Program Office (2012) "Frequently Asked Questions", 2012. Tillgänglig via: <http://orbitaldebris.jsc.nasa.gov/faqs.html#7>

NASA (2012) *Orbital Debris Quarterly News*, 16(1). Tillgänglig via: <http://orbitaldebris.jsc.nasa.gov/newsletter/pdfs/ODQNv16i1.pdf>

National Executive Committee for Space-Based Positioning, Navigation, and Timing (2004) "Fact Sheet: U.S. Space-Based Positioning, Navigation, and Timing Policy", Washington D.C. Tillgänglig via: <http://www.pnt.gov/policy/2004-policy.shtml>

Newlove-Eriksson, Lindy och Eriksson, Johan (2012) "Governance Beyond the Global: Who Controls the Extraterrestrial?", 2011 s. 14–15. (under review)

O'Hanlon, Michael (2004) *Neither Star Wars Nor Sanctuary*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

Pelton, Joseph N. och Jakhu, Ram (2010) *Space Safety Regulations and Standards*, Oxford: Butterworth-Heinemann.

Rhodes, R. A. W., Binder, Sarah, och Rockman, Bert, A. (red) (2008) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press.

Rider, Toby, Findley, Michael och Diehl, Paul (2011) "Just part of the game? Arms races, rivalry, and war", *Journal of Peace Research*, 48(1).

Shane, Jeffrey N. (2005) "A New Policy for GPS", Santa Ana: GPS World. Tillgänglig via: <http://www.gpsworld.com/gnss-system/gps-modernization/a-new-policy-gps-945>

Vogler, John (2000) *The Global Commons*, New York: Wiley.

von der Dunk, Frans G. (2010) "Europe and Security Issues in Space: the Institutional Setting", Lincoln: University of Nebraska. Tillgänglig via: <http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=spacelaw>

## 5. Avslutning

Jan Joel Andersson

Ända sedan andra världskrigets slut har svensk försvarsplanering huvudsakligen handlat om att förbereda försvaret av det svenska territoriet. De geografiska områden som hot och risker mot det svenska territoriet kan uppstå i har traditionellt benämnts det svenska närområdet. Analytiskt innebär detta att närområdet kan variera beroende på hur hot och risker förändras över tid och rum. Samtidigt har den teknologiska, ekonomiska och politiska utvecklingen inneburit att vår uppfattning av vad både Sverige är och varifrån hot och risker kan uppstå radikalt förändrats.

Det som idag ska skyddas mot hot och risker finns inte längre enbart inom Sveriges traditionella gränser. Förutom stora grupper av svenska medborgare i utlandet och internationellt verksamma svenska bolag finns även svenska skyddsvärda intressen i form av utlandsposteringar och för Sverige centrala transportleder långt utanför det egentliga territoriet. I och med undertecknandet av EU:s Lissabonfördrag med de långtgående säkerhetsgarantier som däri ges och de solidaritetsförklaringar Sverige gett till sina nordiska och baltiska grannländer har Sverige åtagit sig att komma länder till hjälp runt om i Europa i händelse av kris eller krig. Konsekvenserna av dessa parallella utvecklingar är att de områden som idag kan påverka svensk försvarsplanering sträcker sig långt utanför det som av tradition uppfattas vara Sveriges närområde. Ett sådant område som identifieras i denna studie är till exempel rymden som direkt och indirekt är kopplat till ett flertal säkerhetspolitiska utvecklingar och förmågor på jorden med relevans för Sverige.

För att bättre kunna analysera de hot och risker som svensk försvarsplanering bör ta hänsyn till är slutsatsen att begreppet närområde bör ersättas med det mer analytiskt användbara begreppet hot- och risksfär. I en hot- och risksfärsanalys kan både traditionella och nya hot och risker inordnas. Denna Occasional Paper visar på begreppets användbarhet genom att analysera både traditionella hot- och riskanalyser, som rysk säkerhetspolitik i Östersjö- och Barentsregionerna, och implikationerna för EU och därigenom Sverige av en konflikt mellan ett EU-land och tredjeland i södra Medelhavet, samt rymdens säkerhetspolitiska betydelse för Sverige.

Denna studie och de illustrativa fall som redogörs för är bara en början på hur en större hot- och risksfärsanalys skulle kunna se ut. Det finns många flera delar som skulle kunna ingå. Ett exempel är flödessäkerhet där transportleder i Asien och längs Afrikas kust är av stor betydelse för svensk säkerhet. Ett annat exempel är hur större grupper av svenska medborgare bosatta eller på besök långt utanför Sverige gränser

påverkar svensk säkerhetspolitisk analys. Ett tredje exempel är cyberattacker mot svenska myndigheter eller organisationer som i praktiken kan utföras från vilken plats som helst på jorden.

## Om författarna

*Jan Joel Andersson* är Dragas Distinguished Visiting Professor of International Studies vid Old Dominion University i Norfolk, Virginia, USA och forskningsledare för programmet om försvar, säkerhet och utveckling vid Utrikespolitiska institutet.

*Fredrik Doerer* disputerade i statsvetenskap vid Stockholms universitet 2008 på en avhandling med titeln *In Search of Security after the Collapse of the Soviet Union: Foreign Policy Change in Denmark, Finland and Sweden, 1988-1993*. Från 2010 har han varit verksam som forskare vid Särskilda forskningsprogrammet på UI. Fredrik Doerer arbetar oftast inom ett forskningsfält som kallas utrikespolitisk analys, och har inriktat sig på sambandet mellan inrikes- och utrikespolitik.

*Tobias Evers* är analytiker på UI och har en magisterexamen i international studies från Uppsala universitet. Tobias Evers expertis täcker den privata sektorns roll i konflikter och fredsprocesser, fredsbyggande, internationell krishantering och säkerhetspolitiska aspekter på rymden.

*Ingmar Oldberg* är fil.mag. i ryska och historia samt ämneslärare. Efter doktorandstudier vid Lunds universitet 1970-1980 blev han forskare och sedermera forskningsledare vid Försvarets forskningsanstalt (FOA)/Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Sedan 2009 är han associerad forskare på UI inom dess Rysslandsprogram. Oldbergs forskning har under senare år berört rysk utrikespolitik, i synnerhet relationerna med postsovetjetiska stater, EU, Norden och Arktis.

*Gunnar Sjöstedt* är associerad forskare på UI och har tidigare varit forskningschef på institutet samt docent vid Stockholms universitet. Gunnar Sjöstedts forskning omfattar regional integration, internationella organisationers funktioner, vilseledning och desinformation, ekonomisk säkerhet, icke-militära maktförhållanden, strategisk omvärldsanalys, tillämpad systemanalys, internationella förhandlingsprocesser och "non-governmental organisations" i fredsprocesser.

# UI Occasional papers

NR 9, 2012

*UI Occasional Papers granskas av seniora och sakkunniga forskare på institutet.  
De åsikter som uttrycks i denna publikation är författarnas.*

Publicerat: 10 maj 2012  
ISBN: 978-91-86704-67-4

Utrikespolitiska Institutet  
The Swedish Institute of International Affairs  
Postal address: Box 27035, SE-102 51 Stockholm  
Visiting address: Drottning Kristinas väg 37  
Tel: +46 8 511 768 00 Fax: +46 8 511 768 99  
info@ui.se www.ui.se

