


EN NY  
GENERATIONS  
**RÖSTER**



om **FRED** och  
**SÄKERHET**

En antologi av Allmänna Försvarsföreningen



År 2020 firar Allmänna Försvarsföreningen (AFF) 130 år. Som ett led i 130-årsjubileet ger AFF ut antologin *En ny generations röster om fred och säkerhet*. Antologin ger unga skribenter en möjlighet att bidra med sin expertis inom säkerhetspolitiska frågor.

Antologin fångar upp den nya generationens funderingar och förslag kring vad säkerhetspolitik är, vilka prioriteringar samhället bör fokusera på och på vilka grunder detta ska göras.

Antologin bidrar till att skapa plats för nya perspektiv, röster och tankar, där unga experter visar att de har förmågan att vara en konstruktiv och viktig del av den säkerhetspolitiska debatten.

Antologins kapitel belyser såväl traditionella som nya utmaningar för Sverige, Europa och världen. I boken kan du läsa om allt från stormaktspolitik i Arktis och upprustning i rymden till den transatlantiska länkens framtid och Kinas geoeconomiska makt.

---

"Tio yngre författare analyserar och argumenterar spänstigt. Sätter in Sverige i det globala och europeiska; mediala och digitala; ekologiska och geopolitiska. Vi lever i en tid med stora risker men vi har också stora möjligheter. Ett budskap för vår tid, för alla generationer, faktiskt!"

**– Björn von Sydow**

*F.d. försvarsminister och Riksdagens talman*

"Jag rekommenderar boken inte bara för att den är efterlängtd på grund av skribenternas ålder, utan därför att rösterna både är kloka och ger intressanta perspektiv – ofta med en global utblick som känns både framtidsinriktad och löftesrik. Jag blir inspirerad!"

**– Annika Nordgren Christensen**

*Expert inom försvars- och säkerhetspolitik och f.d. riksdagsledamot*

"Läs den här antologin! De tio yngre författarnas ämnesval för att belysa dagens utmaningar vad gäller fred och säkerhet är minst sagt aktuella. Att få deras perspektiv på ödesfrågor som klimat och säkerhet, Arktis, cybersäkerhetsfrågor och desinformation, slaget om rymden, demokrati, Kina och transatlantiska frågor är nyttigt för oss som jobbar inom området. Jag vill verkligen tacka Allmänna Försvarsföreningen för detta initiativ – och hoppas få se och läsa mer av författarna!"

**– Karin Olofsdotter**

*Diplomat och Sveriges ambassadör i USA*

ISBN 978-91-519-5893-4



9

789151

958934

**aff**

**FÖR FRED, FRIHET, FRAMTID  
GRUNDAD 1890**

En ny generations röster om fred och säkerhet  
*En antologi av Allmänna Försvarsföreningen*

## **En ny generations röster om fred och säkerhet**

© Författarna och Allmänna Försvarsföreningen  
aff.a.se / aff@aff.a.se

Denna bok har gjorts möjlig tack vare stöd från Jacob Wallenbergs  
Stiftelse, Särskilda fonden.

Omslagslayout, typografi och sättning: Hellsten Kommunikation

Tryck: Lasertryck, Århus, Danmark 2020

ISBN: 978-91-519-5893-4

EN NY GENERATIONS  
**RÖSTER** OM FRED  
OCH **SÄKERHET**

# Innehållsförteckning

**7** Anna Wieslander  
**Förord**

**13** Noura Berrouba  
**Unga, fred och säkerhet fem år: jubileum men inget firande**

**25** Anders Schröder  
**Säkerhetspolitik i klimatkrisens tidsålder**

Viktor Lundquist  
**37** **Varför riskerar Arktis att bli 2020-talets mest intensiva konfliktområde?**

Annika Avén  
**51** **Varför är det viktigt att Sverige har ett starkt cyberförsvar?**

Sakari Teerikoski  
**65** **Rymden kräver ett förnyat säkerhetspolitiskt fokus**

**77** Henrik Almén  
**Desinformation och journalistik som motmedel**

Calle Håkansson  
**91** **EU:s försvars- och säkerhetspolitiska utveckling  
– från vision till implementering**

Souad Abid  
**105** **Tunisien – Kommer den arabiska vårens enda  
framgångssaga ta slut?**

Maria Tilander  
**119** **Den transatlantiska länken – går den att reparera?**

Viking Bohman  
**133** **Kinas geoeconomiska steg in i Europa**

**Allmänna försvarsföreningen (AFF) har i 130 år varit ett forum för debatt om försvars- och säkerhetspolitik.** AFF är en ideell förening som är både partipolitiskt och ekonomiskt obunden. Målet är att alla som är intresserade av säkerhets- och försvarsfrågor ska kunna delta och stödja fri information och diskussion.

**AFF deltar aktivt i den säkerhets- och försvarspolitiska debatten.** Länsavdelningar finns över hela landet. De arrangerar seminarier, konferenser och föredrag om olika säkerhets- och försvarspolitiska frågor.

AFF ger också ut tidskriften Vårt Försvar med fyra nummer årligen. Där medverkar Sveriges främsta experter inom försvar och säkerhet.

AFF samarbetar med olika organisationer, både regionalt, nationellt och internationellt.

# Förord

År 2020 firar Allmänna Försvarsföreningen, AFF, 130 år. I mer än ett sekel har AFF varit ett politiskt obundet forum som har främjat intresse, kunskap och engagemang för svensk säkerhet och försvar. 2018 genomförde AFF ett projekt på temat *Framtidens Försvar* i Stockholm, då Sveriges framtida utrikes- och säkerhetspolitiska ledare fick möjlighet att delta i en heldagskonferens om internationell fred och säkerhet. År 2020, som ett led i 130-årsjubileet, bygger AFF vidare och skapar nya plattformar som ger unga möjlighet till både ökad kunskap och inflytande. Fokus är att stödja ungas utveckling av expertis inom säkerhetspolitiska frågor.

Runt om i Europa anordnas årligen flertalet konferenser på hög nivå om aktuella och framtida säkerhetspolitiska utmaningar. Ofta föregås konferenserna av publicering av en bok med korta essäer av experter om aktuella ämnen. Deltagarna på konferenserna, såväl publik som talare, är vanligen betydelsefulla beslutsfattare, diplomater, experter och opinionsbildare. Dessa påverkar och formar den aktuella agendan kring internationell fred och säkerhet. Tröskeln för att delta i debatten är väldigt hög, vilket leder till att unga personer, nästa generations säkerhetspolitiska ledare, ofta inte får möjlighet att framföra sina analyser och förslag. Även om det finns sidoevenemang på vissa konferenser i Europa där unga kan ansöka om att delta blir deras roll ofta marginaliserad. I Sverige är tendensen densamma, med för få unga i paneler och som skribenter.

Detta vill AFF ändra på. I antologin *En ny generations röster om fred och säkerhet* är det istället de unga som står i centrum. De unga utgör en viktig och konstruktiv del av den offentliga debatten om de stora internationella utmaningar som väntar Sverige, Europa och världen. Antologin som du håller i din hand bidrar till ett bredare diskussionsunderlag där unga perspektiv, som är nästa generations beslutsfattare, lyfts fram.

År 2020 kommer att gå till historien som det år då corona-pandemin drabbade världen på ett sätt som få hade förutspått. Konsekvenserna är i skrivande stund inte överblickbara. Dock är en tydlig tendens att de övergripande trender som präglade världspolitiken redan före pandemin, nu accelererar. Världen befinner sig i en mycket transformativ fas med stora maktskiften och nya fenomen som påverkar fred och säkerhet. Antologins disposition och författarnas ämnesval återspeglar väl detta skeende.

**Noura Berrouba** utvärderar de senaste årens arbete med resolution 2250 i FN vad gäller ungas roll i fred och säkerhet. Utan att ta tillvara på ungas perspektiv, driv och engagemang missar man en viktig pusselbit i konflikthantering och att upprätthålla fred och säkerhet. Vad återstår för att realisera ett erkännande av ungas roll i upprätthållandet av fred och säkerhet?

**Anders Schröder** tar sig an vår tids stora ödesfråga, klimatförändringarna, och hur det som en gång var ett överhängande hot, nu är ett faktum. Han resonerar kring hur klimatförändringarna påverkar säkerhetspolitiken och hur skadorna från klimatförändringar kan minskas.

**Viktor Lundquist** fokuserar på Arktis, där klimatförändringarnas påverkan är extra kraftfulla vilket ändrar spelplanen för stormaktspolitiken. Ryssland, Kina och USA visar ett allt större intresse för regionen, som kan komma att bli ett av 2020-talets mest intensiva konfliktområden i kampen om handelsvägar och naturresurser.

**Annika Avén** lyfter behovet av ett stärkt cyberförsvar i ljuset av att Sverige är världsledande på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter, men betydligt sämre på cybersäkerhet. Hon betonar cyberattackernas globala karaktär och argumenterar för att ett gott cyberförsvar kräver samspel, samverkan och framförallt en vilja att samarbeta.

**Sakari Teerikoski** tar fasta på den ökade risken för en upprustning i rymden, där allt fler aktörer, stater såväl som privata, är aktiva. Rymden som en försvarsdomän lyfts fram allt mer och USA har nyligen

etablerat en rymdstyrka. Vad bör EU:s prioriteringar vara i en ny rymd- och säkerhetspolitisk kontext?

**Henrik Almén** belyser fenomenet desinformation, som används av antagonister för att undergräva den liberala demokratin. I dagens samhälle, med modern teknologi, är det enklare än någonsin att förvränga information. Henrik betonar journalistikens roll som motmedel för att värna demokratin.

**Calle Håkansson** utforskar varför EU på senare år fördjupar samarbetet inom försvar och säkerhet. En rad nya instrument har etablerats, såsom en försvarsforskningsfond, en försvarsplaneringsprocess och en projektprocess. Hur ska unionen genomföra de olika initiativen och redskapen? Hur ser framtiden ut för EU:s försvars- och säkerhetspolitik?

Den arabiska våren 2010 väckte hopp för demokratin. **Souad Abid** beskriver Tunisien utveckling sedan dess. Trots att landet står inför utmaningar, utgör Tunisien ett sällsynt exempel på en möjlig demokratisk framtid i regionen. Vilka framgångsfaktorer finns i det tunisiska exemplet och vad kan andra länder i regionen lära?

**Maria Tilander** analyser den transatlantiska länkens framtid med sikte på det stundande presidentvalet i USA i november 2020. Vad är att förvänta sig beroende på om Joe Biden vinner eller om Donald Trump blir omvald? Relationen mellan USA och Europa har försvagats de senaste åren. Hur bör Europa navigera i en osäker omvärld framgent?

**Viking Bohman** undersöker Kinas geoekonomiska makt i Europa. Kinas investeringssatsningar väcker frågor kring hur politisk makt hänger samman med ekonomisk aktivitet. Hur sårbara är EU:s olika medlemsstater för kinesiskt inflytande och vad kan Europa göra för att bemöta Kinas agerande?

De åsikter som uttrycks i boken är författarnas egna och representerar inte åsikterna hos någon myndighet eller organisation.

För en förening som grundades för 130 år sedan känns det extra

roligt att kunna satsa framåt på den nya generationen. Vi befinner oss i en tid då omvärldsutvecklingen åter ger anledning till oro, och medvetenheten växer om att Sveriges frihet och demokrati inte kan tas för given. Det som var viktigt då AFF bildades är högst aktuellt även för de unga idag och de måste ta frågorna vidare och göra sina röster hörda.

AFF är tacksam för det stöd som föreningen har erhållit från Jacob Wallenbergs Stiftelse, Särskilda fonden för att kunna genomföra projektet. Tack även till de anonyma experter på universitet och institut som har tagit sig tid att läsa bidragen och komma med värdefulla synpunkter. Ett särskilt tack till Elin Schiffer och Jeanette Widén på AFF för allt arbete med att föra projektet i hamn.

**Anna Wieslander**

Generalsekreterare, Allmänna Försvarsföreningen

Stockholm den 2 juni 2020





# **Unga, fred och säkerhet fem år: jubileum men inget firande**



**Noura Berrouba**

## Inledning

Det är en mild vinterdag den 9 december 2015. Mötesklubban slår i bordet. Säkerhetsrådet har enhälligt antagit resolution 2250. Det blir en viktig milstolpe och erkännande för den positiva roll unga kan spela i fredsbyggande, konflikt och postkonflikt. Det representerar det första tillfället som ungas specifika roll erkänns i säkerhetsrådet, och därmed av världens nationer.

Av världens 7,6 miljarder människor är 1,85 miljarder unga mellan 10 och 24, varav 90 procent bor i utvecklingsländer.<sup>1</sup> De utgör nästan en fjärdedel av världens befolkning och dessutom majoriteten av befolkningen i länder värst drabbade av konflikter, och i sviktande stater. Var fjärde ung person i världen är drabbad av våld och konflikt.<sup>2</sup> Utan att ta tillvara på ungas perspektiv, driv och engagemang missar man en viktig pusselbit i konflikthantering och upprätthållande av fred och säkerhet.

I FN:s generalsekreterares återrapportering till säkerhetsrådet våren 2020 konstateras det, att ungdomar ger en solid grund att bygga fredliga samhällen på och med. De längtar efter att engagera sig. Ändå förbises de ofta i freds- och säkerhetsinsatser. Ungdomars deltagande i fredsbyggande är en rättighet, samt en demografisk och demokratisk nödvändighet för att göra samhällen mer inkluderande och fredliga.

I år fyller "unga, fred och säkerhet"-agendan, liksom resolution 2250, fem år. Den typen av jubileum är ofta en tid att titta tillbaka och se vad som har åstadkommit. Det är också en möjlighet att accelerera åtgärder. Vad innebär "unga, fred och säkerhet"-agendan? Hur långt har man kommit på fem år, och vad spelar det för roll för hur man arbetar med, och ser på ungas roll i fred och konflikt? Och framförallt, vad finns det kvar att göra för att realisera ett erkännande av ungas roll i upprätthållandet av fred och säkerhet? Denna text tittar på dessa frågor genom att presentera de ramverk världen åtagit sig för att arbeta med unga, fred och säkerhet, analysera och problematisera ansatser om

ungas roll i fred och säkerhet, redogöra för utvecklingen sedan 2015 och reflektera kring vad mer som behöver göras för att realisera agendan.

## Resolution 2250

Resolution 2250 är en tematisk resolution med temat unga (definierat som 18 till 29 år) ur ett internationellt freds- och säkerhetsperspektiv. Den förmedlar en rad riktlinjer, utifrån vilka beslut och strategier kommer behöva utvecklas av medlemsländerna, FN och civilsamhället. Detta globala politiska ramverk undersöker hur konflikter påverkar unga, men också hur unga meningsfullt kan inkluderas i skapandet av fredliga samhällen.<sup>3</sup> Resolutionen ses som ett historiskt internationellt rättsligt ramverk, som fokuserar inte bara på de förödande effekterna av väpnade konflikter på unga, men också deras nödvändiga och mycket viktiga roll i att hantera konflikter och upprätthålla fred.

Resolutionen vilar på fem pelare:

1. Resolutionen 2250 uppmanar regeringar att öka ungdomars *deltagande och delaktighet* i beslutsfattandet på alla nivåer i lokala, nationella, regionala och internationella institutioner och mekanismer för att förebygga och lösa konflikter. Det handlar om att unga ska finnas med, delta, och sitta runt bordet när viktiga beslut fattas.
2. Den andra pelaren, *skydd*, innebär att stater ska säkerställa skyddet av civila, specifikt unga, i tider av väpnade konflikter och efter konflikter, inklusive skydd mot alla former av sexuellt och könsrelaterat våld.
3. Den tredje pelaren, *förebyggande*, kräver att stater stödjer ungas engagemang genom att skapa utrymmen där unga erkänns och är försedda med stöd att genomföra aktiviteter som förebygger våld och konflikter.

4. *Partnerskap* är den fjärde pelaren som handlar om att engagera och stötta lokala aktörer, inklusive unga, familjer, kvinnor, samt unga religiösa och kulturella ledare, för att främja social sammanhållning och förebygga extremism.
5. *Tillbakadragande och återintegrering* är den femte och sista pelaren, som understryker att ungdomar som drabbats av väpnade konflikter måste beaktas i planeringen av nedrustning, demobilisering och återintegrering. Detta gäller särskilt ungdomar som tidigare varit aktiva eller engagerade i våld och konflikt, inklusive före detta kombattanter som bör kunna delta och bidra till att deras intressen representeras. Det handlar även om att gängkriminella och medlemmar i extrema grupper ska ges en chans att återintegreras i samhället och bli goda medborgare.

## ***The Missing Peace* och resolution 2419**

Resolution 2250 efterlyste framtagandet av en rapport om unga, fred och säkerhet. Rapporten, *The Missing Peace: Independent Progress Study on Youth, Peace and Security*, presenterades för FN:s säkerhetsråd i mars 2018. Den är resultatet av en process med unga från världens alla hörn, där ungdomar och ungdomsorganisationer inkluderades. Bland annat beskriver rapporten att utbredda antaganden om unga som offer eller förövare skadar, och att unga ser den systematiska uteslutningen från beslutsfattande och inflytande som en form av våld. Dessutom konstateras det att unga fredsbyggare och aktivister runt om i världen gör nyckelinsatser för upprätthållandet av fred.

Som svar på *The Missing Peace* antog säkerhetsrådet den 2 juni 2018 uppföljningsresolution 2419. Resolution 2419 bekräftar medlemsländernas åtagande att genomföra resolution 2250. Den har ytterligare fokus på ungdomars inkluderande representation för förebyggande och lösning av konflikter, inklusive vid förhandlingar och genomförande av fredsavtal.<sup>4</sup>

## En ny breddad syn på ungas roll

Förekomsten av dessa resolutioner som behandlar unga som grupp, ska inte tolkas som ett sätt att se på unga som en homogen grupp med samma idéer och erfarenheter. Tvärtom är det ett sätt att förtydliga att unga är en heterogen grupp, och att generaliseringar leder till missvisande analyser. Det verkar finnas ett binärt sätt att se på ungas roll i fred och konflikt. Unga är antingen förövare eller offer, t ex radikaliserade unga män eller unga kvinnor som utsätts för sexuellt våld. Ofta antas unga män vara de värsta förövarna, och unga kvinnor de primära offren. Verkligheten är mer komplex än så.

Självklart finns det unga män som är förövare, och unga kvinnor som drabbas särskilt i konflikter. Men att det skulle vara hela bilden är felaktigt. Vad dessa förenklade stereotyper gör är att lägga grund till missriktade lösningar, och om problembilden är felaktig, riskerar lösningarna också att bli det. Sanningen är att en ung person kan vara både direkt offer och brukare av våld, de kan vara varken eller, försöka överleva och försörja sin familj, eller arbeta med att organisera, samla och skapa motståndskraft.

Många strategier de senaste tjugo åren har baserats på idén om en ”youth bulge”, det vill säga en växande andel unga (män) i befolkningen, som när det kombineras med faktorer som ökad arbetslöshet och urbanisering leder till en explosiv cocktail av ökat våld och osäkerhet.<sup>5</sup> Om varje strategi för ungas roll i konflikter baseras på deras roll som förövare och offer, missar man helt enkelt att adressera realiteten för miljontals unga. Man riskerar även att ytterligare marginalisera unga genom språkbruk som översätts till felriktade politiska beslut. Det är dags att släppa denna binära och felaktiga bild.

Istället uppmanar resolutionerna 2250 och 2419 till ett nytt narrativ, genom att släppa tanken på ungdomar som bråkstakar och att istället uppmuntra och erkänna ungdomars roll som fredsagenter. Som det

beskrivs i *The Missing Peace*<sup>6</sup> är de flesta unga motståndskraftiga och fredliga.<sup>7</sup> Dessutom utgör de en källa till innovation och nya lösningar. Detta ser man inte minst i hur unga engagerar sig för positiv förändring, vare sig det är de miljontals unga som fredligt protesterat mot USA:s vapenlagar, den unga klimatrörelsen eller de miljontals unga som engagerar sig i olika typer av civilsamhällesorganisationer. Kan samhället använda sig av deras fulla potential, kan man både vänta sig inspirerande politisk förändring som bygger fredliga samhällen, liksom nya sätt att lösa konflikter på. Men för att detta ska vara möjligt är erkännandet av unga viktigt.

Unga möter en rad olika utmaningar från våld, demografiska förskjutningar, ojämlikhet, migration och flykt, krympande demokratiskt utrymme, en föränderlig arbetsmarknad och klimatförändringar. Utöver direkta effekter på deras livsförutsättningar så sår detta misstro och ett minskat förtroende för institutioner och beslutsfattare. Detta manifesteras dels i ett deltagandegap, det vill säga att ungdomar utelämnats i beslutsfattandet. Men också ett möjlighetsgap som tar sig uttryck i en brant stigande ungdomsarbetslöshet. Ett bredare fredsperspektiv inkluderar alla typer av orsaker som kan ha effekt dels på ungas levnadsvillkor, men också på samhällsutmaningar som kommer från minskat förtroende för institutioner. När en sådan cykel får fäste är det dessutom enklare för extrema eller kriminella grupper att utnyttja ungas frustration.<sup>8</sup>

## **Fem år senare. En inventering av framstegen**

Med anledning av femårsmilstolpen av resolution 2250 hade FN:s generalsekreterare i uppdrag att återrapportera om hur det gått till FN:s säkerhetsråd. I april 2020 presenterades generalsekreterarens rapport, och den 27 april 2020 samlades säkerhetsrådet för att inventera vad man åstadkommit.

Enligt rapporten finns det två tydliga områden man sett förändring på. Det gäller dels det ökade erkännandet för ungas nödvändiga roll i fred och säkerhet. Det vill säga ett tydligt paradigmskifte vad gäller narrativet som förhoppningsvis kommer ge effekter både på den politiska och kulturella utvecklingen. Den andra slutsatsen är att tydliga utmaningar kvarstår. Detta inkluderar strukturella hinder som stävjar ungas delaktighet och möjlighet till inflytande, kränkningar av mänskliga rättigheter och otillräckliga investeringar i att underlätta deras inkludering, särskilt genom utbildning.<sup>9</sup>

I inläggen från medlemsländer framgår ett starkt stöd för behovet av ungas delaktighet och inkludering. Oroande är dock att många medlemsländers fortfarande ser agendan som ett verktyg för att motverka terrorism och att motverka våldsam extremism, och framställer unga som offer istället för partners. Med tanke på det rådande läget med krympande demokratiskt utrymme, är det olyckligt att hoten mot och skydd av unga aktivister, förtroendevalda och människorättsförsvarare knappt nämns. På en positiv not nämnde flera länder inkludering av unga, fred och säkerhet i uppdragsmandat, och skapandet av en ”unga, fred och säkerhet”-strategi och fokalpunkter.<sup>10</sup>

Andra förslag inkluderade fler möten med unga fredsbyggare och människorättsförsvarare under säkerhetsrådets landsbesök, att upprätthålla en linje för rapportering av framsteg, och en uppmaning från Frankrike om ännu en säkerhetsrådsresolution om unga, fred och säkerhet. Under ett år där unga, fred och säkerhetsagendan fyller fem år, och kvinnor, fred och säkerhet fyller 20 år, görs även ett tydligt erkännande av den specifika roll och de svårigheter unga kvinnor möter. Dessa två agendor behöver kopplas samman.

På institutionell nivå i FN har en rad olika saker skett som stärkt ungas erkännande. 2015 antogs även Agenda 2030 som inkluderar en rad delmål kring unga, fred och säkerhet, och 2018 antog FN en ungdomsstrategi som ska implementeras i hela verksamheten.<sup>11</sup> Men

har agendan lyckats sippra ner från FN till medlemsländerna och till unga? Det är desto mer oklart. Inga länder har hittills antagit en nationell handlingsplan för unga, fred och säkerhet. Ett fåtal länder, däribland Finland, har i alla fall inlett arbetet med en handlingsplan.<sup>12</sup> Löftet från agenda 2250 och 2419 ekar tomt när länder inte verkställer dess genomförande. Den unga sudanesiska fredsbyggaren Gatwal Gatkuoths ord från säkerhetsrådsdebatten den 27 april känns lämpliga här: "Vi ber inte om fler policydokument. Vi ber om proaktiv inkludering av unga på alla beslutsfattande nivåer. Vi ber om genomförande."<sup>13</sup>

## **Ett breddat säkerhetsbegrepp: från militarism till mänsklig säkerhet**

Det är tydligt att det finns mycket kvar att göra för att realisera "unga, fred och säkerhet"-agendan. Förhoppningsvis lockar resolution 2250 och 2419 länder och andra freds- och säkerhetsaktörer till en bredare förståelse för fred och säkerhet. De två skolorna negativ (frånvaro av direkt våld eller krig) och positiv (frånvaro av strukturellt och direkt våld) fred bör utgöra komplement i en säkerhetsregim för att säkerställa att man både förebygger, motverkar, hanterar och löser konflikter.

Utöver frånvaron av våld och väpnad konflikt, bör unga, fred och säkerhet ta i hänsyn faktorer som ungdomars socioekonomiska, kulturella och politiska rättigheter. Det bör omfatta all risk för mänsklig säkerhet som unga människor möter i dag, inklusive fysisk och mental hälsa, diskriminering, rasism, hets mot folkgrupp, marginalisering, ojämlikheter, klimatrelaterade risker, migration, ekonomisk osäkerhet samt risker kopplade till unga människors mänskliga rättigheter eller engagemang i det civila samhället. I sin rapport till säkerhetsrådet<sup>14</sup> bekräftar FN:s generalsekreterare António Guterres att "unga, fred och säkerhet"-agendan i stor mån är konfliktförebyggande och fredsbyggande.

Agendan adresserar inte uteslutande länder som är i konflikt. Olika kontexter kräver olika åtgärder. Länder i konflikt eller sviktande stater

kräver givetvis lösningar där unga är med i fredsprocesser och förhandlingar, lösningar som är menade att ta landet ur konflikt. Men även dessa länder måste under tiden säkerställa att ungas rättigheter uppfylls, och att goda levnadsvillkor efterlevs. Fredliga länder är inte undantagna från implementering. Fred är bräckligt. För att fredliga länder ska fortsätta vara fredliga behövs motståndskraftiga samhällen med motståndskraftiga medborgare. Ungas inkludering och delaktighet i samhället är en grundförutsättning för detta.

Därför bör länder, oavsett kontext, anta en bred förståelse och strategi för att motverka och lösa konflikt- och säkerhetsutmaningar, och anta en mång-dimensionell och tvärsektionell uppsättning åtgärder. Detta innebär att medlemsländer och aktörer på nationell, regional och lokal nivå skapar en samlad strategi för att skapa motståndskraftiga samhällen där man tillgodoser rättigheter, skapar möjligheter till goda levnadsvillkor, tillträde till god utbildning och säkra anställningar, och demokratisk inkludering.

Fredsbyggande måste vara en svensk och europeisk angelägenhet. Sverige och EU behöver hantera frågan både internt och externt. Internt genom att säkerställa hållbara, jämlika och motståndskraftiga samhällen där unga har tillträde till rättigheter, möjligheter och inflytande. Externt genom att säkerställa att unga, fred och säkerhet integreras i utrikes- och säkerhetspolitiken, och i biståndsarbetet.

Det var inte länge sedan Europa låg i spillror efter två världskrig. De våldsmönster som existerar i Europa idag må vara mindre intensiva, statscentrerade och ta andra uttryck. Men ökad misstro, segregation, avsaknad av möjligheter, krympande demokratiskt utrymme, och exkludering är indirekta men strukturella våldsmönster som även de behöver adresseras.

Inkludering är ett huvudord i implementeringen av denna agenda. Unga är inte subjekt som ska hanteras eller skyddas. De är fredsagenter och samarbetspartners. För att säkerställa att de kan uppfylla den rollen behövs investeringar i ungdomsorganisationer och insatser

riktade mot unga, skydd av medborgerligt utrymme, och möjligheter till formellt och informellt deltagande och inflytande. Inkludering innebär även att man inte arbetar i silos. Därför behövs det meningsfulla partnerskap, och breda nationella och regionala koalitioner.

På fem år har två resolutioner institutionellt lyckats skapa ett positivt narrativ kring ungas roll i fred och säkerhet. Medvetenheten hos medlemsländer, FN-institutioner, givare och regionala organisationer har ökat. Men medvetenheten måste fortfarande översättas till konkreta åtgärder, inklusive åtgärder på nationell nivå, institutionella prioriteringar och särskilda finansierings- och ansvarsåtgärder, för att säkerställa att alla aktörer kan leverera de grundläggande pelarna i resolutionerna 2250 och 2419.

Nästa steg är att säkerställa att dessa budskap ekar i lokala, regionala och nationella politiska beslutsfattande församlingar och att ungdomar finns med i dessa. I uppdraget att skapa fredliga samhällen är ingen undantagen, inte heller de som redan hävdar överlägsenhet eller fred. För att fredliga samhällen ska fortsätta vara fredliga behöver man ta tillvara på den positiva kraft som unga kan spela i forandet av motståndskraftiga samhällen och adressera de strukturella våldsmönster som finns. För att samhällen i konflikt ska kunna uppleva fred behövs ungas lösningar och perspektiv i konflikthantering och fredsförhandlingar. Fina ord på papper spelar ingen roll om de inte realiseras.

En hel generation av unga väntar på att få axla uppdrag som fredsgenter. Det går att säkerställa en fredligare värld. En värld där FN:s säkerhetsråd får färre grymheter på sitt bord, och där fler konflikter löses. Det om något är att axla sitt ansvar att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

## Slutnoter

- 1 United Nations. Security Council. Youth and peace and security Report of the Secretary-General. §4, S/2020/167, 2020-03-02. <https://undocs.org/en/S/2020/167> (Hämtad 2020-03-15)

- 2 United Nations. Security Council and General Assembly. Identical letters dated 2 March 2018 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council. §8. A/72/761-S/2018/86. 2018-03-02. <https://undocs.org/en/A/72/761> (Hämtad 2020-03-15)
- 3 United Nations Security Council Resolution 2250. S/RES/2250. 2015-12-09. [https://undocs.org/S/RES/2250\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2250(2015)) (Hämtad 2020-03-16)
- 4 United Nations Security Council Resolution 2419, S/RES/2419. 2018-06-06. [https://undocs.org/S/RES/2419\(2018\)](https://undocs.org/S/RES/2419(2018)) (Hämtad 2020-03-26)
- 5 Inter-Agency Network on Youth Development Working Group on Youth and Peacebuilding med stöd från PeaceNexus. Young People's Participation in Peacebuilding: A Practice Note. 2016. S 10. <https://www.youth4peace.info/system/files/2016-10/PRACTICE%20NOTE%20-%20Young%20People%27s%20Participation%20in%20Peacebuilding%20%282016%29.pdf> (Hämtad 2020-03-20)
- 6 United Nations, General Assembly and Security Council, The missing peace: independent progress study on youth and peace and security, A/72/761-S/2018/86. 2018-03-02. [https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Progress\\_Study\\_on\\_Youth\\_Peace\\_Security\\_A-72-761\\_S-2018-86\\_ENGLISH.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Progress_Study_on_Youth_Peace_Security_A-72-761_S-2018-86_ENGLISH.pdf) (Hämtad 2020-03-20)
- 7 Op cit, United Nations. Security Council. Se not 1. §7.
- 8 Ibid. §6.
- 9 Ibid. §10.
- 10 United Nations. *Youth, Peace and Security | Security Council (27 April 2020)*. [video] <https://youtu.be/HHvdauam074> (Hämtad 2020-04-27)
- 11 United Nations. United Nations Youth Strategy. 2018. [https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2018/09/18-00080\\_UN-Youth-Strategy\\_Web.pdf](https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2018/09/18-00080_UN-Youth-Strategy_Web.pdf) (Hämtad 2020-04-20)
- 12 United Nations news. Tap youth talent to tackle COVID-19 crisis and beyond, UN chief tells Security Council. 2020-04-27. <https://news.un.org/en/story/2020/04/1062682> (Hämtad 2020-04-27); Finland's 2250-network. Finland's National Action Plan on UNSCR 2250. <https://www.2250finland.fi/en/national-process/> (Hämtad 2020-05-29)
- 13 Op cit, United Nations. Se not 10.
- 14 Op cit, United Nations. Security Council. Se not 1.



# **Säkerhetspolitik i klimatkrisens tidsålder**



**Anders Schröder**

## **Inledning**

Under lång tid fanns en förhoppning inom miljörörelsen om att allvarliga klimatförändringar kunde undvikas. Miljödebattörer till höger och vänster hade olika lösningar på hur klimatfrågan skulle lösas, men på en punkt var de överens; det var bråttom, men inte för sent att stoppa den globala uppvärmningen. Tyvärr talar mycket för att detta inte längre stämmer. I takt med att utsläppen har fortsatt öka framstår det globala klimatmålet om max två graders uppvärmning som allt mindre realistiskt att uppnå. Världen befinner sig idag på väg mot en klimatkris som går att mildra, men inte att undvika. Den kommande klimatkrisen kommer sannolikt att bidra till mer av fattigdom, vattenbrist och flyktingströmmar. Detta bidrar i sin tur till att öka risken för väpnade konflikter och krig. Konsekvenserna av detta är delvis synliga redan idag och kommer att bli allt tydligare under kommande decennier. Det är därför centralt för den som vill förstå framtidens säkerhetspolitik att förstå vilka effekter en global uppvärmning kommer att leda till och hur skadorna av global uppvärmning kan minimeras.

Det här kapitlet kommer att undersöka vilka konsekvenser klimatförändringarna leder till globalt och hur det i sin tur kan påverka Sverige och EU:s säkerhetspolitik, samt presentera förslag på hur skadorna från klimatförändringar kan minskas. Men först måste det inledande påståendet, att farliga klimatförändringar inte längre kan undvikas, förklaras. Svaret finns att hitta i misslyckandet hos de internationella klimatförhandlingarna.

## **Klimatförhandlingarna når inte klimatmålen**

I snart 30 år har världens länder försökt hitta en gemensam lösning på klimatfrågan via internationella klimatförhandlingar. Dessa förhandlingar har bland annat resulterat i Parisavtalet från 2015, som är det senast antagna globala klimatavtalet. Parisavtalet förbinder världens

länder till att begränsa den globala uppvärmningen till ”klart under två grader”<sup>1</sup> och att helst arbeta för en temperaturökning på max 1,5 grader. I Paris åtog sig alla länder också att vidta åtgärder för att uppnå målen. Parisavtalet innehåller dessutom löften om stöd till fattiga länder för att hjälpa dem ekonomiskt med omställningen, samt löften om teknologiöverföring. Två graders global uppvärmning är alltså den målsättning man enats om politiskt som den högsta temperaturökningen man kan tolerera. Men hur långt räcker Parisavtalet när det gäller att uppnå det målet?

Svaret är tyvärr att Parisavtalet inte räcker på långa vägar. Parisavtalet bygger på frivillighet, alla länder bestämmer själva hur mycket de vill minska sina utsläpp och rapporterar sedan in dessa så kallade ”nationellt beslutade åtaganden” till FN:s klimatpanel, IPCC. Läger man ihop alla nationellt beslutade åtaganden från alla länder blir det snabbt tydligt att åtagandena inte räcker för att nå tvågraders-målet. FN:s miljöprogram, UNEP, publicerar varje år en så kallad ”Emissions Gap Report” som jämför hur väl de nationellt beslutade åtagandena möter upp mot det globala målet om max två graders uppvärmning. Om alla länder genomför de utsläppsminskningar som de åtagit sig i Parisavtalet kommer jordens temperaturökning istället att landa på runt 3,2 grader år 2100. Detta är långt ifrån det mål på under två grader som världens länder siktar på. För att nå det målet behöver världens länder tredubbla sina åtaganden.<sup>2</sup>

Kanske är Parisavtalet det bästa politiskt möjliga avtalet. I Köpenhamn år 2009 prövade man att skapa ett klimatavtal som juridiskt förband länderna att genomföra utsläppsminskningar, istället för frivillighet försökte man tvinga länder att göra tillräckligt för att nå tvågraders-målet.<sup>3</sup> Det ledde istället till att klimatförhandlingarna kollapsade. Det faktum att Donald Trump år 2017, trots att Parisavtalet inte innebär några formella förpliktelser vad gäller utsläppsminskningar, påbörjade processen att dra USA ut ur Parisavtalet visar hur svårt det är att få global politisk enighet i klimatfrågan. Ett otillräckligt

Parisavtal är sannolikt bättre än inget avtal alls, men Parisavtalets brister måste ändå uppmärksammas.

Det finns inget som just nu tyder på att världens länder kommer att tredubbla sina klimatåtaganden. Med andra ord så är det tekniskt, men inte politiskt möjligt att nå klimatmålen. 30 års globala förhandlingar har inte kunnat lösa klimatfrågan och att vänta sig en lösning runt hörnet är inte realistiskt. Följaktligen måste Sverige börja planera för en värld där de globala klimatmålen inte nås. Fokus får inte bara ligga på att undvika farliga klimatförändringar, utan måste också ligga på att minska skadorna från de förändringar som inte längre går att undvika. Detta behöver också avspeglas i den säkerhetspolitiska debatten. Klimatförändringarna är inte bara ett hot, det är en realitet som svenska politiker och makthavare behöver förhålla sig till. Resten av det här kapitlet kommer redogöra för vilka säkerhetspolitiska konsekvenser en allvarlig global uppvärmning kan leda till, och vad svenska beslutsfattare kan göra för att minimera följderna av dessa.

## **Försämrad mat och vattensäkerhet**

Under de senaste åren har det skett en stor mängd forskning kring konsekvenserna av två graders uppvärmning, vilket är något som förväntas ske i världen under de kommande decennierna. Klimatmodellerna är förenade med osäkerheter och pratar om scenarion snarare än exakta resultat, men mest sannolikt är att världen passerar två graders uppvärmning strax efter 2050. Enligt de uppskattningar som finns tillgängliga så är det dock möjligt att världen når en global uppvärmning på två grader redan 2040.<sup>4</sup>

Konsekvenserna av två graders global uppvärmning är betydande. Extremväder kan slå mot samhällen över hela jordklotet, också oss i Sverige vilket exempelvis skogsbränderna 2018 visar. De hårdast drabbade samhällena finns dock i den fattigare delen av världen. Enligt IPCC skulle två graders uppvärmning leda till att antalet människor

utsatta för vattenstress ökar med åtta procent globalt och 330–396 miljoner människor skulle påverkas av försämrade skördar.<sup>5</sup> Försämrad global mat och vattensäkerhet har flera saker gemensamt. Dels slår de framför allt mot personer i fattigare samhällen. Dels har dessa samhällen ofta en kraftig befolkningstillväxt, särskilt i Afrika, vilket kan förvärra problemen.

En rad åtgärder kan vidtas för att förbättra mat och vattensäkerhet i fattiga länder. Några exempel är att skydda lokala ekosystem och förhindra avskogning, säkra äganderätten för småjordbrukare, öka deras rättigheter och demokratiska deltagande, samt minska korruptionen och öka kunskapen om ekosystemets begränsningar.<sup>6</sup> Frågan om mat och vattensäkerhet överlappar tydligt med frågor som demokrati, rättsäkerhet, fördelningspolitik, antikorrupktion, och lokala miljöåtgärder.

Utöver påverkan på mat- och vattensäkerhet bedömer IPCC att 32–79 miljoner människor bor på platser som riskerar att översvämmas.<sup>7</sup> Detta kommer att drabba både fattiga och rika samhällen, men i samhällen med svaga institutioner och små monetära resurser är effekterna svårare att hantera. Det är viktigt att Sverige och EU:s biståndspolitik hjälper länder att hantera effekterna av klimatförändringar, men internationellt bistånd har sina begränsningar och sannolikt kommer fler människor att drabbas av klimatrelaterade påfrestningar de kommande decennierna. Redan 2030 kan 100 miljoner människor ha hamnat i extrem fattigdom på grund av klimatförändringar.<sup>8</sup>

## **Ökad migration**

Studier av klimatförändringarnas effekter på säkerhetspolitik nämner ofta klimatet som en hot- och riskmultiplikator, det vill säga att effekterna av klimatförändringar förstärker redan existerande risker och konflikter.<sup>9</sup> En följd effekt av exempelvis försämrad mat och vattensäkerhet är att antalet flyktingar i världen ökar. I media nämns ibland klimatflyktingar. Det begreppet är dock problematiskt eftersom

effekten ofta är indirekt. Människor tvingas ofta lämna sina hem exempelvis på grund av vattenbrist, där klimatförändringar kan ha varit en faktor som orsakade vattenbristen. Men där andra faktorer så som korruption och dålig kunskap om hållbar vattenförsörjning kan också ha spelat avgörande roller. Att i ett sådant läge endast prata om klimat som drivkraft för migrationen riskerar att bli missvisande.

Att uppskatta antalet människor som kommer att behöva flytta på grund av klimatförändringar är förenat med många osäkerheter, men Världsbanken bedömer att det år 2050 rör sig om 143 miljoner människor.<sup>10</sup> Världsbankens uppskattning bedömer dock att dessa människor främst kommer att förflytta sig inom sina respektive länder, men en del av migrationen kommer också ske över nationsgränser. Detta får säkerhetspolitiska konsekvenser för den Europeiska Unionen, EU, och i förlängningen även Sverige.

Flyktingkrisen 2015 visade hur migrationsfrågan kan skapa spänning och konflikt inom och mellan EU:s medlemsländer. De senaste årens förhandlingar med Turkiet om asylmottagning har också visat hur flyktingar kan användas som ett geopolitiskt verktyg för att tvinga fram politiska eftergifter från EU. Antalet migranter till EU från länder utanför EU har ökat de senaste decennierna, från runt 20 miljoner år 2000 till runt 37 miljoner år 2017, och det är troligt att den trenden kommer att fortsätta.<sup>11</sup> Sverige och EU måste hitta ett gemensamt sätt att möta en högre nivå av migration. Om risken för att utpressas av Turkiet och andra grannländer till EU kvarstår kommer risken för interna slitningar mellan EU-medlemmar öka, vilket på sikt kan skada hela EU-projektet.

## **Krig och väpnade konflikter**

En annan konsekvens av global uppvärmning är en ökad risk för väpnade konflikter. Precis som med klimatrelaterad migration uppstår väpnade konflikter oftast när olika riskfaktorer, som exempelvis ojäm-

lik fördelning av ett lands resurser, etniska spänningar och svaga institutioner, interagerar med varandra. Klimatförändringar blir ännu en faktor som bidrar till instabilitet och konflikter. En artikel i tidskriften *Nature* uppskattar att 3–20 procent av alla konflikter under förra seklet påverkades av klimatförändringar.<sup>12</sup> Författarna konstaterar att klimatförändringar spelat en mindre roll i uppkomsten av konflikter än många andra faktorer, men skriver också att när temperaturen ökar förväntas allt fler konflikter påverkas av klimatförändringar.

Dessa klimatrelaterade väpnade konflikter kommer sannolikt inte att bryta ut i Europa, men möjligen i EU:s närområde. Även konflikter långt borta kan utgöra en säkerhetsrisk för Sverige. Konfliktområden blir ofta tillhåll för terroristgrupper där vissa, så som Al-Quaida och Daesh, ibland använder sina baser i konfliktområden för att planera attentat mot mål i Europa. Erfarenheten från bland annat Syrien visar också hur interna konflikter i ett land kan regionaliseras och påverka säkerheten negativt i en rad länder.

Att undvika konflikter i EU:s närområde har ett viktigt humanitärt värde, men är även ett realpolitiskt intresse för EU. Erfarenheter från exempelvis kriget i forna Jugoslavien visar att EU inte på egen hand klarar att stoppa även relativt begränsade konflikter i vårt närområde. Istället blir det upp till militära stormakter som USA och Ryssland att ingripa. Genom sitt militära ingripande får de stor politisk makt att forma den nya politiska ordningen när freden återvänder, och kan därmed säkra att ländernas politik ligger i linje med deras politiska intressen istället för EU:s politiska intressen. Om en väpnad konflikt inte bryter ut så innebär det därmed en bättre chans för EU att påverka landets politiska riktning, eftersom landets politiska framtid inte styrs av vem som hjälpte dem vinna kriget utan kan påverkas av ekonomiskt och diplomatiskt inflytande, där EU står sig mycket bättre i konkurrensen med andra stormakter.

Fler effekter av klimatförändringar på Sveriges säkerhet skulle kunna nämnas, inte minst effekten på Arktis,<sup>13</sup> vilket förändrar

Sveriges geostrategiska läge. Sammanfattningsvis verkar det dock osannolikt att världen kommer att nå klimatmålet om max två graders global uppvärmning. Klimatförändringen kommer att få effekter på bland annat mat och vattentillgångar i stora delar av världen, vilket i sin tur sannolikt kommer att leda till fler människor på flykt och fler väpnade konflikter än om världen hade lyckats nå klimatmålen. Dessa konflikter påverkar Sverige och EU genom ökad migration vilket kan leda till politiska slitningar inom och mellan EU-medlemsländer, ökad risk för terrorism och ökad politisk osäkerhet i EU:s närområde.

## **Vad kan Sverige göra?**

Sverige gör redan viktiga insatser för att möta den globala uppvärmningen. Eftersom klimatförändringar är en konfliktmultiplikator kan skadorna av klimatförändringar minskas genom att stärka svagare samhällen på andra sätt. Svenskt bistånd bidrar idag till förbättrad vattenhushållning, effektivare jordbruk, arbete för förbättrad rätts-säkerhet, starkare civilsamhällen och minskad korruption i många delar av världen. Klimatförändringarna stärker argumenten för att behålla det svenska målet om en procent av BNI i bistånd och försöka inspirera andra länder att följa vårt exempel. De kommande åren utgör ett extra bra läge att arbeta för ett ökat klimatbistånd. Världens rika länder lovade i Köpenhamn 2009 att mobilisera 100 miljarder dollar om året till klimatomställning i fattiga länder från 2020. Den senast tillgängliga datan för år 2017 visar att den totala mobiliserade summan då låg på 71 miljarder.<sup>14</sup> Det behövs alltså en betydande ökning för att leva upp till de löften om klimatomställning som utlovades i Köpenhamn.

Av samma skäl är det viktigt att Sverige fortsätter arbeta för minskade klimatutsläpp. Det är osannolikt att världen når 2-gradersmålet men den gröna omställningen är fortfarande central. Två och en halv grads uppvärmning är bättre än tre grader och tre är bättre än fyra.

Sverige är ett litet land, men kan fortfarande göra ett stort avtryck. Dels genom att via exempelvis makt inspirera andra, dels genom att verka via institutioner som EU och FN. Sveriges arbete för att reformera EU:s utsläppshandelssystem har till exempel bidragit till utsläppsminskningar många gånger större än Sveriges samlade utsläpp.<sup>15</sup> I skrivande stund förhandlas ekonomiska stödpaket fram inom EU i efterdyningarna av corona-pandemin. Där finns alla möjligheter att kräva att de ekonomiska satsningar som görs ska bidra till en grön omställning.

Givet den ökade risken för konflikter som följer av missade klimatmål finns också skäl för Sverige att bidra till fredsbevarande, och eventuellt fredsframtvängande insatser. Dessa måste göras i samverkan med andra länder, där EU är ett bra forum. De senaste åren har arbetet med EU:s gemensamma säkerhets och försvarspolitik utvecklats snabbt, och Sverige bör bidra på ett konstruktivt sätt i att stärka EU:s gemensamma förmågor för att hantera konflikter i sitt närområde och ställa upp med personal till insatser när det behövs. Detta är en utmaning för Sveriges försvar, som idag börjat skifta fokus från utlandsinsatser till territorialförsvar. Det är bra att Sveriges territorialförsvar åter får uppmärksamhet i ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget i närområdet, men Sverige bör undvika att återigen hamna i en situation där pendeln svänger för långt åt ena hållet, så att svensk kapacitet till utlandsinsatser förloras, och Sveriges förmåga att möta hot som följer av till exempel klimatförändringar därmed försvagas.

Den globala temperaturen har redan ökat med knappt 1 grad sen industrialiseringens början.<sup>16</sup> Den globala uppvärmningen är inte längre ett hot, den är ett faktum och de kommande decennierna kommer sannolikt att präglas av klimatrelaterade kriser. Det är fortfarande önskvärt att uppnå Parisavtalet och undvika klimatkrisen, men när det kommer till säkerhetspolitik bör Sverige planera inte enbart för det bästa tänkbara scenariot, utan också för det värsta. Det innebär satsningar på klimatanpassning, här i Sverige, men framför allt internationellt. Det innebär att hitta sätt att ta hand om de flyktingar som

fortsätter komma i skuggan av klimatkrisen, och som också uppfattas som rättvist av en majoritet av EU:s invånare. Det innebär också att, tillsammans med andra stater, ha en militär kapacitet att kunna ingripa för att avvärja konflikter. Den bästa chansen att hantera det som väntar är att börja planera för att möta och dämpa krisen redan nu.

## Slutnoter

- 1 Paris Agreement, artikel 2a, 2015. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (Hämtad 2020-04-02)
- 2 UNEP. Emissions Gap Report 2019. Executive summary. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2019. S X.
- 3 Milkoreit, Manjana. The Paris Agreement on Climate Change—Made in USA? *Perspectives on Politics* 17, nr 4, 2019: 1019–37. doi:10.1017/S1537592719000951. S 1027.
- 4 Hawkins, Ed. *When will we reach 2 degrees?* 2014-04-15. <https://www.climate-lab-book.ac.uk/2014/when-will-we-reach-2c/> (Hämtad 2020-03-26)
- 5 Masson-Delmotte, Valérie m fl. Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. IPCC, 2018. S 453.
- 6 IUCN. Food Security Policies: Making the Ecosystem Connections. Gland, Switzerland: IUCN, 2013.
- 7 Op cit, Masson-Delmotte, Valérie m fl. Se not 5. S 453.
- 8 Koncagül, Engin; Tran, Michael och Connor, Richard. The United Nations World Water Development Report 2020 – Water and Climate Change. Facts and Figures. S 7.
- 9 UNEP:s hemsida. Climate Change and Security Risks. <https://www.unenvironment.org/explore-topics/disasters-conflicts/what-we-do/risk-reduction/climate-change-and-security-risks> (Hämtad 2020-04-02)
- 10 Rigaud, Kanta Kumari m fl. Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. Washington, DC: World Bank, 2018. S XIX.
- 11 Global Trends to 2030: The Future of Migration and Integration. ESPAS Ideas Paper Series, 2018. S 2.

- 12 Mach, Katharine. m fl. Climate as a risk factor for armed conflict. *Nature* 571, 2019, 193–197. doi.org/10.1038/s41586-019-1300-6. S 196.
- 13 Op cit, Masson-Delmotte, Valérie m fl. Se not 5. S 178.
- 14 OECD:s hemsida. Climate finance for developing countries reached USD 71 billion in 2017, 2019-09-13. <https://www.oecd.org/environment/climate-finance-for-developing-countries-reached-usd-71-billion-in-2017.htm> (Hämtad 2020-04-03)
- 15 Alestig, Peter. Storartad kollaps för kolkraften – Sverige ligger bakom. *Svenska Dagbladet*, 2020-02-05. <https://www.svd.se/storartad-kollaps-for-kolkraften-pa-grund-av-sverige?fbclid=IwAR1mhBjwhdlw3suIc6lTyYpr9Bw3pR-QjXajRSX6GFF1m0DcF246Qph9IT4> (Hämtad 2020-03-04)
- 16 NASA:s hemsida. Facts – global temperature. <https://climate.nasa.gov/vital-signs/global-temperature/> (Hämtad 2020-04-03)

Författarfoto: Carolina Bruselman



# Varför riskerar Arktis att bli 2020-talets mest intensiva konfliktområde?



**Viktor Lundquist**

## Inledning

När USA:s president Donald Trump i augusti 2019 tillkännagav att han ville köpa Grönland från Danmark var det många som höjde på ögonbrynen. Trump är förvisso känd för att presentera en del initiativ som ter sig vara både okonventionella och spontana, men önskan om eventuellt amerikanskt förvärv av Grönland överraskade ändå många. Trump må visserligen under sin första ämbetsperiod som amerikansk president ha lanserat en del spektakulära idéer, några till synes mer genomtänkta än andra, men att vifta bort intresset för Grönland som ännu en av Trumps impulsiva nycker vore felaktigt. Motivationen bakom Trumps vilja ter sig snarare vara ytterst strategiskt avvägd.

Grönland är en del av Arktis, och USA är inte den enda aktören som på senare tid visat ett allt större intresse för just detta geografiska område. Först ska sägas att Arktis länge har setts som en region präglad av fred, låg spänning och fungerande mellanstatligt samarbete.<sup>1</sup> Förutom av ett fåtal närliggande stater har regionen överhuvudtaget inte varit särskilt uppmärksammas, och även av de länder vars landområde delvis eller helt faktiskt omfattas av Arktis (USA, Kanada, Ryssland, Danmark genom Grönland och Färöarna, Norge, Finland och Sverige) har intresset stundom varit svalt. Nu tyder dock allt mer på att situationen håller på att förändras, och att kyliga Arktis ser ut att bli en allt varmare region, både bildligt och bokstavligt talat.

En rad parallella faktorer och processer spelar in i detta, och dessas samexistens påskyndar också utvecklingen. Den absolut främsta och mest grundläggande faktorn som fört Arktis till toppen av den globala säkerhetspolitiska stormaktspolitiken är de globala klimatförändringarna. Detta är knappast något som undgått världens politiker, och utrikesminister Ann Linde framhöll i sitt tal vid Folk och Försvars rikskonferens 2020 att i just Arktis syns klimatförändringarna tydligare än på många andra platser.<sup>2</sup> Forskning visar bland annat hur medeltemperaturen i och omkring Arktis ökar mycket snabbare än

jämfört med övriga delar av planeten, kanske så pass mycket som dubbelt så snabbt.<sup>3</sup> Redan 2012 hade Arktis havsisar och snötäcke minskat med mer än 40 procent mer än det globala medelvärdet under de senaste årtiondena.<sup>4</sup> Inom några decennier räknar forskare med att i princip all arktisk sommaris kommer att vara försvunnen, vilket kommer få enorma konsekvenser för hela ekosystem.<sup>5</sup> Den arktiska permafrosten innehåller nämligen stora mängder koldioxid, och när isen smälter släppts detta ut i atmosfären, vilket påskyndar den globala uppvärmningen och leder till en snabbare temperaturstigning även i andra delar av världen.<sup>6</sup>

Den globala uppvärmningens effekter på klimatet i världen i allmänhet och Arktis i synnerhet är givetvis det som på sikt riskerar att få störst konsekvenser för mänskligheten. Men klimatförändringarna får konsekvenser redan här och nu, och bidrar i allra högsta grad även till mer kortsiktiga händelseutvecklingar, vilka aktörer idag inte är sena att försöka utnyttja. Arktis innehåller några av världens största reserver av oexploaterad olja, gas och andra mineraler. Dessa har tidigare varit omöjliga att komma åt, men issmältningen gör att dessa nu blir tillgängliga för oss människor, och allt fler aktörer ser därmed möjlighet att göra stor profit.<sup>7</sup> Isavsmältningen bidrar även till att allt fler transoceaniska farleder kan komma att öppna och vara tillgängliga under en allt större del av året.<sup>8</sup> Flera aktörer tycks vilja undvika en situation där dessa nya och potentiellt extremt viktiga farleder helt hamnar i andra aktörers kontroll, vilket också det leder till förebyggande agerande i regionen. Allt som allt tyder detta på att den mänskliga närvaron i Arktis, som tidigare varit förhållandevis låg, kraftigt kan komma att öka inom de närmaste åren. Lägg därtill att Arktis, bland annat på grund av den geografiska positionen mellan USA och Ryssland, spelar en enormt viktig geopolitisk och militärstrategisk roll, och har gjort så sedan 1960-talet.<sup>9</sup> Men precis som i mycket annat har den säkerhetspolitiska aspekten kring Arktis sedan länge ansetts vara någorlunda lågintensiv, och avskärmad från

”traditionella” säkerhetspolitiska spänningar.<sup>10</sup> Även detta kan nu vara på väg att förändras.

I det här kapitlet redogörs för varför Arktis kan komma att bli 2020-talets mest intensiva konfliktområde. Här beskrivs tre stormakters allt större anspråk och intresse i regionen, och analyseras varför dessa inte tycks vara kompatibla med varandra – och därmed riskerar att leda till spänning, rustning och konflikt. Två av de analyserade fallen är stater som sedan länge varit framträdande aktörer i regionen, nämligen Ryssland och USA. Den tredje aktören är något mer oväntad, inte minst då den till skillnad från övriga inte har landområde som omfattas av Arktis. Det handlar om Kina, som i en del av landets allt mer omfattande och långtgående globala stormaktsambitioner också signalerat ett ökat intresse för Arktis. I följande sektion redogörs för respektive lands primära intresse och ambitioner med närvaro i Arktis, och i kapitlets avslutande sektion analyseras och jämförs dessa, tillsammans med en kort redogörelse över vilka konsekvenser detta kan tänkas få för svensk säkerhet.

## **Stormakternas intresse i Arktis**

### **Ryssland**

I mars 2020 presenterade Kreml en ny rysk Arktisstrategi, signerad av president Vladimir Putin.<sup>11</sup> Dokumentet redogör för vad Ryssland under de kommande 15 åren ämnar uträtta i Arktis, och beskriver bland annat hur man prioriterar att stärka nationell suveränitet och territoriell integritet. Den ryska förhoppningen beskrivs också vara att främja fred, stabilitet och ömsesidigt fördelaktigt samarbete med andra. Vilken vikt den ryska regimen lägger vid fred och att andra aktörer också ska kunna dra nytta av Arktis resurser går dock på rimliga grunder att ifrågasätta. Ryssland har under de senaste åren med all önskvärd tydlighet signalerat att man ser sig själv inte bara som en av flera, utan den främsta, arktiska stormakten, och att de intressen man

har i regionen inte går att rubba på. Det går inte att ta miste på symboliken i att Ryssland redan år 2007 valde att placera en rysk flagga på nordpolens havsbotten, drygt 4000 meter under Arktis is. Handlingen sågs av många som ett sätt för Ryssland att markera anspråk på områdets stora naturresurser, och somliga valde till och med att jämföra det med 1600-talets koloniala landerövringar.<sup>12</sup>

Och för Ryssland är verkligen utvinning av Arktis energiresurser en stor och viktig faktor. Den ryska ekonomin är ansträngd, och energitvinning är en central komponent i att upprätthålla inkomster till statskassan. I praktiken är det skatteintäkter från olja och gas som bär upp den ryska ekonomin.<sup>13</sup>

De inkomster som Arktisk energitvinning kan bringa behövs inte minst som ett led i Rysslands andra stora orsak till ökad närvaro i regionen – militärstrategisk upprustning. För Ryssland finns det närmast en existentiell dimension till varför kontroll över tillgång till Arktiska territorium anses så viktigt. För i Arktis finns en stor del av den ryska atomubåtsbaserade andraslagsförmågan. Andraslagsförmåga avser enkelt förklarar en aktörs förmåga att utdela ett förödande motangrepp efter att denne utsatts för en fiendes första attack. Ryssland har alltså i Arktis kärnvapenutrustade ubåtar, som ska garantera strategisk likvärdighet med USA, och avskräcka USA från att överhuvudtaget attackera Ryssland. Det spenderas stora resurser på att skydda och säkerställa denna förmåga, och skulle dessa system anses hotade på grund av andra aktörers ökade närvaro i regionen är det rimligt att förvänta ett ryskt agerande präglad av en stor grad av hänsynslöshet.<sup>14</sup> Redan nu står det klart att Ryssland bygger upp landets militära resurser i Arktis, och åtgärderna syftar både till kontroll och skydd av det egna territoriet, men också att skapa möjligheter till maktprojektion gentemot andra aktörer. Precis som vad gäller det globala internet vill Putin skapa förutsättningar för att om behov uppstår kunna avskärma Ryssland från omvärlden i allmänhet och väst i synnerhet.<sup>15</sup> På sikt är ambitionen att kunna reglera av ryskt territorium, och praktiken

även virtuell kontakt, från väst, och därmed skapa en slags strategisk avskildhet gentemot omvärlden.<sup>16</sup> Att andra aktörer ökar sin närvaro i regionen är därför av förklarliga skäl både ett huvudbry i Kreml och en potentiell grogrund för konflikt.

## USA

Som en följd av bland annat Rysslands och Kinas agerande i regionen har även USA signalerat ett ökat intresse och en allt mer intensiv närvaro i Arktis. Bland de faktorer som framhävs som viktiga i Trump-administrationens strategiska dokument kring Arktis nämns bland annat energifrågor, havsrätt och rörelsefrihet till havs. Även militärstrategiska frågor lyfts fram, och hur dessa kan komma att påverka styrkeförhållande i regionen.<sup>17</sup> Men det framstår som förhållandevis uppenbart att det ökade amerikanska intresset i mångt och mycket beror på Rysslands allt intensivare närvaro i regionen, även om det förvisso också ska sägas att USA via initiativ från dåvarande president Harry Truman redan på 1940-talet försökte köpa Grönland från Danmark.<sup>18</sup>

Men den amerikanska arktispolitiken har under de senaste decennierna varit förhållandevis försummad och förbisedd, något som en rad uttalanden och åtgärder nu alltså indikerar kan vara på väg att förändras. Bland annat förnyas och utvidgas den amerikanska isbrytarflottan, och den nationella militärterritoriella ansvarsfördelningen har justerats. Det har också presenterats en rad strategiska dokument som argumenterar för varför en utökad amerikansk närvaro i Arktis är nödvändig, inte sällan med hänvisning till en mer intensiv mellanstatlig konkurrens.<sup>19</sup>

Det kanske allra tydligaste exemplet på USA:s ökande intresse för Arktis kom i samband med utrikesminister Michael Pompeos linjetal vid Arktiska rådets ministermöte i maj 2019. Pompeo uttryckte då klart och tydligt hur Arktis blivit en arena för öppen maktkonkurrens, och att USA hädanefter kommer att engagera sig strategiskt då detta

inneburit nya hot mot amerikanska intressen. Pompeo framförde även hård kritik mot Ryssland, och uttryckte oro över Kremles territoriella anspråk på vad som av USA anses vara internationellt vatten. Som ett resultat beskrivs en rad åtgärder som administrationen nu ämnar vidta, däribland värdskap för fler militära övningar i regionen, utökade anslag till Kustbevakningen, och en generell ökad diplomatisk och säkerhetsmässig närvaro i regionen.<sup>20</sup>

### **Kina**

Att Kina uppvisar ett stort intresse för Arktis må intuitivt verka något märkligt, då Kina rent konkret inte är ett Arktiskt land. Landet delar ingen gräns med det Arktiska havet, och gör heller inte anspråk på underliggande kontinentalplattor i regionen eller arktiskt vatten. Däremot definierar kommunistregimen Kina som en "near-Arctic state", och redan år 2014 tillkännagav president Xi Jinping att regeringen avser att etablera Kina som en polarmakt.<sup>21</sup>

I januari 2018 presenterades för första gången ett officiellt policydokument som redogjorde för Kinas strategiska ambitioner i Arktis. I dokumentet beskrivs hur Kina har flera viktiga intressen som kan kopplas till arktispolitik, och hur man önskar upprätta en "polar-sidenväg" tillsammans med de övriga arktiska staterna.<sup>22</sup>

Bland de aspekter och intressen som Beijing anser viktiga framhävs bland annat de nya transoceaniska farleder som klimatförändringarna kan komma att resultera i, och att Kina dessutom ämnar medverka i utforskning och exploatering av energiresurser som gas, mineraler och olja.<sup>23</sup> Regimen framhäver att den kinesiska arktispolitiken ska bygga på respekt, samarbete och ömsesidiga fördelar, något som vissa dock mest uppfattar som tomma ord. I ovan nämnt tal vid Arktiska rådets ministermöte avfärdade Pompeo helt den kinesiska definitionen av landet som en "near arctic state", och hård kritik riktades mot den kinesiska arktispolitiken.

Det har uppstått ett slags samarbete mellan Ryssland och Kina

i Arktis, även om omfattningen och framtidsutsikterna för detta samarbete ännu är oklara. Främst rör det energitvinning, ett område där båda parter uppenbarligen åtminstone för närvarande bedömer möjlighet till finansiell och strategisk vinning utifrån gemensamt samarbete.<sup>24</sup>

Precis som i många andra delar av världen, inte minst i Afrika, försöker Kina i Arktis vinna inflytande genom enorma investeringar. Förutom miljardinvesteringar i syfte att nå energiresurser i den ryska permafrosten har man även gjort, eller försökt göra, investeringar i Finland, Island och Grönland. Bland annat handlar det om öppnande av gruvor, förvärv av marinbaser, och partnerskap med telekombolag.<sup>25</sup> Flera av dessa initiativ har initierats av kinesiska privatpersoner och affärsmän, men i och med den kinesiska lag som tvingar samarbete och informationsutbyte med staten är det i praktiken omöjligt att särskilja privat näringsliv åt från den kinesiska regimen. Det är bland annat med denna lag i åtanke som exempelvis frågetecken kring Huawei's självständighet lyfts.<sup>26</sup>

## **En perfekt storm?**

Det går alltså att konstatera att världens tre nuvarande stormakter alla intensifierar respektive stats närvaro i Arktis. Den främsta drivande faktorn till detta är klimatförändringarna, och de implikationer som detta innebär för Arktis miljö. Varken USA, Ryssland eller Kina vill sitta passivt bredvid när de övriga försöker exploatera och profitera på tidigare onåbara energiresurser. Inte heller upplever parterna sig kunna riskera att de övriga aktörerna får kontroll över de nya transoceaniska farleder som blir tillgängliga i och med isavsmältningen, då dessa i grunden kommer att kunna rita om kartan för internationell havstransport. Och sist men inte minst, Arktis militärstrategiska position ska inte underskattas, och samtliga aktörer, men framför allt Ryssland och i viss mån även USA, kommer vara villiga att ta till extra-

ordinära åtgärder om övriga aktörers agerande riskerar att förändra det nationella säkerhetsläget till det sämre. Förutom det i grunden ganska bräckliga samarbetet kring energiutvinning mellan Ryssland och Kina så verkar samtliga aktörer i nästan alla avseenden se på Arktis som ett nollsummespel, där de andra aktörernas framsteg upplevs ske på bekostnad av de egna.

En potentiell upptrappning mot en stormaktskonflikt i Arktis får givetvis konsekvenser för svensk säkerhetspolitik. Förutom de uppenbara riskerna i konflikter som utspelar sig i närheten av svenskt territorium, vilka givetvis inte ska underskattas, uppstår även andra faror och potentiella svagheter. Att Kina exempelvis lär fortsätta försöka förvärva och investera på ett sådant sätt som kan generera inflytande i Arktis är inte otänkbart, och Sverige blir då en trolig och tacksam måltavla. Sverige och övriga nordiska länder riskerar dessutom att mer eller mindre ofrivilligt dras in i det stormaktspolitiska spelet, genom att något eller några av de tre ovan beskrivna staterna söker allierade eller försöker skapa påtryckningar. Huruvida förslag om samarbete, eller om man så vill – påtryckningar – av detta slag kommer att ha ton av frivillighet eller snarare bör ses som hot och tvång återstår att se. Kinesiska bolagsförvärv och Trumps försök att köpa Grönland tyder åtminstone på att stormakterna redan har planer för hur anspråk i Arktis ska stärkas, och att mindre stater likt Sverige och Danmark kommer behöva hantera detta.

Det engelska begreppet *perfect storm* brukar användas för att illustrera situationer i vilka en rad skadliga faktorer genererar en kombinerad katastrofal händelse.<sup>27</sup> Situationen i Arktis kan mycket väl komma att bli något som liknar en perfekt storm. Regionen präglas både av kalla krigets stora hot, kärnvapenkonflikt, och 2000-talets kanske främsta utmaning, klimatförändring. Lägg därtill allt mer intensiv och offensiv stormaktspolitik, möjlighet till enorm ekonomisk vinning i och med tidigare outnyttjade energiresurser, samt världsledare som i många fall har visat sig vara både impulsiva och maktlystna, och slutsatsen är att

allt mindre talar för att Arktis som en region präglad av låg spänning och samarbete kommer att fortsätta vara gällande.

Vad framtiden har att utvisa är ännu ovisst. Washington, Beijing och Moskva har alla intagit fasta och offensiva positioner vad gäller respektive lands kommande års strategi i Arktis, där alla framhäver att prio är att bevara och förstärka nationella intressen. Det finns inget deterministiskt system som i varje given situation leder till konflikt i Arktis, men parternas agerande tycks åtminstone peka i en riktning där samtligas intresse blir svåra att tillgodose. Så länge de tre stormakterna fortsatt i första hand prioriterar det egna landets vinning, och fortsätter att betrakta situationen som ett nollsummespel, finns det bara en reell utgång – den egna parten kan endast vinna så länge de andra förlorar.

## Slutnoter

- 1 Granholm, Niklas. Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019. S 2.
- 2 Regeringskansliet. Utrikesminister Ann Lindes tal vid Folk och Försvar 2020. 2020-01-12. <https://www.regeringen.se/tal/2020/01/utrikesminister-ann-lindes-tal-vid-folk-och-forsvar-2020/> (Hämtad 2020-03-30)
- 3 WWF. Arctic climate change. <https://arcticwwf.org/work/climate/> (Hämtad 2020-03-30)
- 4 WWF. Klimatförändringarnas konsekvenser. <https://www.wwf.se/klimat/konsekvenser/> (Hämtad 2020-03-30)
- 5 WWF. The last ice area. <https://arcticwwf.org/places/last-ice-area/> (Hämtad 2020-03-30)
- 6 McGrath, Matt. Climate change: Arctic ice melt makes permafrost vulnerable. *BBC*. 2020-01-08. <https://www.bbc.com/news/science-environment-51024844> (Hämtad 2020-03-30); Pierre-Louis, Kendra. Climate Change is Ravaging in the Arctic, Report Finds. *The New York Times*. 2019-12-10. <https://www.nytimes.com/2019/12/10/climate/climate-change-arctic-warming.html> (Hämtad 2020-03-30)
- 7 WWF. Arctic oil and gas. <https://arcticwwf.org/work/oil-and-gas/> (Hämtad 2020-03-30)

- 8 Granholm, Niklas. Arktis under förändring – standardbilden utmanas. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016. S 8-9.
- 9 Granholm, Niklas; Carlsson, Märta och Korkmaz, Kaan. The Big Three in the Arctic. China's, Russia's and the United States' strategies for the new Arctic. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016. S 9.
- 10 Lanteigne, Marc. The changing shape of Arctic security. *NATO Review*. 2019-06-28. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/06/28/the-changing-shape-of-arctic-security/index.html> (Hämtad 2020-03-30)
- 11 Rysslands president, Presidenten skrev under dekret om den ryska politiken i Arktis. 2020-03-05. <http://www.kremlin.ru/acts/news/62947?fbclid=IwAR2qd3xIYZWlB-904MnD-KFg7SDLvluqC1ijbjzTy6lbHa05aroGfx0c8w4> (Hämtad 2020-03-30)
- 12 Parfitt, Tom. Russia plants flag on North Pole seabed. *The Guardian*. 2007-08-02. <https://www.theguardian.com/world/2007/aug/02/russia.arctic> (Hämtad 2020-03-30)
- 13 Lindau, Jesper. Ryssland inte hårt drabbat än – men är på tårna. *Sveriges Radio*. 2020-02-25. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7414369> (Hämtad 2020-03-30)
- 14 Op cit, Granholm, Niklas. Se not 1. S 6-7.
- 15 Lundquist, Viktor. Ryssland går offline. *Svenska Dagbladet*. 2019-11-08. <https://www.svd.se/ryssland-gar-offline/av/viktor-lundquist> (Hämtad 2020-03-30)
- 16 Hedenskog, Jakob; Persson, Gudrun och Vendil Pallin, Carolina. Russian Security Policy. I *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2016*. Persson, Gudrun (red). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016. S 121-123.
- 17 Op cit, Granholm, Niklas. Se not 1. S 10.
- 18 Ewing, Philip. FACT CHECK: Did Harry Truman Really Try To Buy Greenland Back In The Day? *NPR*. 2019-08-22. <https://www.npr.org/2019/08/22/753192368/fact-check-did-harry-truman-really-try-to-buy-greenland-back-in-the-day?t=1585473056674> (Hämtad 2020-03-30)
- 19 Op cit, Granholm, Niklas. Se not 1. S 12.
- 20 U.S. Department of State. Looking North: Sharpening America's Arctic Focus. 2019-05-06. <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/> (Hämtad 2020-03-30)
- 21 Deschamps, Maud. The Ice Silk Road: Is China a "Near-Arctic-State"? *Institute for Security & Development Policy*. 2019-02. <https://isdpeu/publication/the-ice-silk-road-is-china-a-near-artic-state/> (Hämtad 2020-03-30)

- 22 Xinhua News. Full text: China's Arctic Policy. 2018-01-26. [http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/26/c\\_136926498.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/26/c_136926498.htm) (Hämtad 2020-03-30)
- 23 Gao, Charlotte. China Issues Its Arctic Policy. *The Diplomat*. 2018-01-26. <https://thediplomat.com/2018/01/china-issues-its-arctic-policy/> (Hämtad 2020-03-30)
- 24 Parlow, Anita. Does a Russia-China alignment in the Arctic have staying power?. *Arctic Today*. 2019-06-27. <https://www.arctictoday.com/does-a-russia-china-alignment-in-the-arctic-have-staying-power/> (Hämtad 2020-03-30)
- 25 Sengupta, Somini och Lee Myers, Steven. Latest Arena for China's Growing Global Ambitions: The Arctic. *The New York Times*. 2019-05-24. <https://www.nytimes.com/2019/05/24/climate/china-arctic.html> (Hämtad 2020-03-30)
- 26 Lulu, Jichang. Lawfare by proxy: Huawei touts "independent" legal advice by a CCP member. *The Asia Dialogue*. 2019-02-14. <https://theasiadialogue.com/2019/02/14/lawfare-by-proxy-huawei-touts-independent-legal-advice-by-a-ccp-member/> (Hämtad 2020-03-30)
- 27 Definition of 'perfect storm'. *Collins Dictionary*. <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/perfect-storm> (Hämtad 2020-03-30)





# Varför är det viktigt att Sverige har ett starkt cyberförsvar?



**Annika Avén**

## Inledning

Sverige utsätts för avancerade cyberattacker varje dag.<sup>1</sup> För att kunna möta en avancerad cyberattack krävs ett cyberförsvar och för att i detta kapitel kunna diskutera cyberförsvar behövs ett klagörande av vad cyberförsvar är. Trots begreppets klang av traditionell säkerhet är inte cyberförsvar uteslutande militärt.

”Cyberförsvar [är] en nations eller annan aktörs samlade förmågor och åtgärder, såväl offensiva som defensiva, till skydd för dess kritiska samhällsfunktioner samt förmågan att försvara sig mot kvalificerade angrepp.”<sup>2</sup>

”Grunden i en robust cyberförsvarsförmåga är att säkerställa funktionalitet i samhällsviktiga funktioner och skydda de mest skyddsvärda verksamheterna, inklusive sådana system som är vitala för totalförsvaret, mot antagonistiska angrepp från kvalificerade statliga eller statsstödda aktörer samt andra aktörer med liknande förmåga.”<sup>3</sup>

Det finns idag ingen gemensam svensk nationell definition av vad cyberförsvar är. Vad de två definitionerna ovan däremot är överens om så innebär begreppet cyberförsvar en nations samlade förmågor och åtgärder, skyddet av verksamheter vitala för totalförsvaret, förmågan att försvara sig mot angrepp från statliga eller statsunderstödda aktörer och att skydda kritiska samhällsfunktioner. Cyberförsvar är delvis, men inte uteslutande, en digital utveckling av ett traditionellt militärt försvar. De cybersoldater Försvarsmakten<sup>4</sup> börjar utbilda under 2020 är en viktig komponent i cyberförsvaret, men de är inte hela cyberförsvaret och cyberförsvar inbegriper mer än skydd av försvarsmyndigheternas nät. Definitionerna ovan visar att cyberförsvar är ett brett område och en vital komponent för att säkra ett digitaliserat samhälle och dess samhällsviktiga funktioner. Ett starkt cyberförsvar berör hela svenska samhället.

Regeringen uttrycker i Sveriges digitaliseringsstrategi från 2017 målet att Sverige ska bli absolut bäst i världen på att använda digi-

taliseringsens möjligheter. Fem delmål presenteras; digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur. Tillsammans ska dessa delmål bidra till en positiv samhällsutveckling.<sup>5</sup> Redan idag hör Sverige till de länder som är bäst i världen på att använda digitaliseringsens möjligheter med imponerande plats nummer tre bland EU:s medlemsländer och plats nummer två i användningen av internet.<sup>6</sup> Samtidigt innebär varje steg mot världens mest digitaliserade nation en ökad sårbarhet eftersom allt som är uppkopplat till internet kan hackas.<sup>7</sup> År 2020 rankas Sverige i Bloombergs innovationsindex som den femte mest innovativa nationen i världen.<sup>8</sup> Samma år placerar sig Sverige på plats 41 av 152 undersökta länder i Estlands nationella cybersäkerhetsindex<sup>9</sup> och två år tidigare har, Försvarets Radioanstalt, FRA uttryckt att digitalisering utan hänsyn till IT-säkerhet är ett hot mot den svenska välfärden.<sup>10</sup>

I detta kapitel diskuteras hur digitalisering, innovation, cyberattacker, ekonomisk utveckling och cyberförsvar hör ihop. Hotet mot det digitala Sverige lyfts, varför svenska företag är en intressant måltavla för cyberspionage, vilken konsekvens det får för den svenska ekonomin och hur cyberförsvaret belyses i de försvars- och säkerhetspolitiska prioriteringarna. Hur kan en strävan efter att vara världens mest digitaliserade land vara förenligt med plats nummer 41 på ett cybersäkerhetsindex? Hur kan en digitalisering utan hänsyn till säkerhet försvaras när det uttrycks vara ett hot mot den svenska välfärden? *Varför är det viktigt att Sverige, som är ett av världens mest innovativa länder, har ett starkt cyberförsvar?*

## **Cyberhotet mot Sverige idag**

Säkerhetspolisen, Säpo, uttrycker i sin årsrapport för 2019 att Sverige är offer för inhämtning av kritisk information hela tiden.<sup>11</sup> Cyberhotet mot Sverige är kvalificerat och utförs av stater eller statsunderstödda aktörer. Det är stater som under flera år byggt upp förmåga, kompe-

tens och ekonomiska medel att bedriva underrättelseinhämtning, spionage och sabotage i syfte att stjäla patent, forskningsresultat eller industrihemligheter.<sup>12</sup> Dessa statliga och statsunderstödda attacker är de största cyberhoten mot det svenska samhällets grundläggande IT-funktioner enligt FRA.<sup>13</sup> Säpo pekar ut ett femtontal länder, bland andra Kina och Ryssland som utför underrättelseinhämtning riktat mot företag i den utsträckning att det riskerar att underminera Sveriges konkurrenskraft.<sup>14</sup> Med utgångspunkt i Kinas strategi ”Made in China 2025” riktar kinesiskt statsunderstödda aktörer cyberspionage mot framgångsrika teknologiska avancerade områden och företag.<sup>15</sup> Kina nyttjar en offensiv cyberförmåga och cyberspionage för att främja det kinesiska samhällets egen teknologiska och ekonomiska utveckling och för att utveckla dess militära förmåga.<sup>16</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, uttrycker i en rapport att Sverige är en innovativ och öppen ekonomi som med sitt transparenta regeringsskick och flera framgångsrika högteknologiska industrier är en primär måltavla för cyberspionage. I rapporten uttrycks hur Sverige, enligt Kina, uppfattas som politiskt stabilt, positivt inställt till frihandel och mindre misstänksamt mot Kina än andra västländer.<sup>17</sup> Sammantaget antas dessa faktorer underlätta för en angripare.<sup>18</sup> Sverige som är ett öppet innovationsland med världsledande företag är en attraktiv måltavla<sup>19</sup> och teknologi, forskning och utveckling stjäls helt obekymrat.<sup>20</sup>

Av Sveriges totala medel för forskning och utveckling står företagssektorn för cirka 70 procent.<sup>21</sup> Det gör företagen och dess fortlevnad till en förutsättning för Sveriges ekonomiska utveckling och fortsatta konkurrenskraft. Det gör också svenska företag till en självklar måltavla för den stat eller den statsunderstödda aktör som vill komma åt patent, forskningsresultat eller industrihemligheter. När svenska företag utsätts för avancerat cyberspionage riskerar de att konkurreras ut av sina egna innovationer, presenterade av en annan nation. För att Sverige fortsatt ska vara en miljö där framgångsrika svenska företag känner en trygghet i att investera i forskning och utveckling måste

skyddsvärda verksamheter och kritiska funktioner tryggas och försvaras redan på utvecklingsnivå. Det har uppstått en ohälsosam obalans mellan digital utveckling och digital trygghet när den digitala innovationen riskerar att undermineras av spionage, stöld och sabotage.

I Försvarsberedningens rapport "Värnkraft" uttrycks att cyberangrepp kan påverka Sveriges säkerhet, demokrati och ekonomi.<sup>22</sup> Ett tydligt exempel på när ett cyberangrepp haft denna effekt är den ransomware-attack som i slutet av 2019 drabbade 80 av den högteknologiska teknikhandelskoncernen AddTechs 130 dotterbolag.<sup>23</sup> Ransomware är ett utpressningsvirus som genom skadlig programvara låser en dator. Först när lösensumman är betald, ofta i bitcoin, får ägaren en dekrypteringsnyckel och kan låsa upp datorn igen.<sup>24</sup> AddTech beslutade dock att istället för att betala lösensumman stängde de ned de gamla systemen och byggde upp en helt ny IT-infrastruktur. Ett komplext arbete som tog tid och försvårades av att hackarna planterat ut flera olika minliknande virus och samtidigt kontaktade anställda och låtsades komma från IT-avdelningen för att få tag i inloggningsuppgifter.<sup>25</sup> Det tog en och en halv månad innan alla bolag var igång igen i normal produktion och under den tiden hann data förloras, aktien sjönk och den totala kostnaden bedömdes till cirka 150 miljoner kronor.<sup>26</sup> Ett annat exempel är kryptoviruset NotPetya som 2017 slog till hårt mot världens största rederi, Maersk. Ryssland har pekats ut som ansvariga av båda Ukraina och USA men inga konkreta bevis har presenterats.<sup>27</sup> 76 hamnterminaler utspridda över flera länder slogs ut, förlusten bedömdes till cirka 300 miljoner dollar för Maersk och avbrott i leveranser med förseningar som varade i flera veckor.<sup>28</sup> Påverkan var enorm i flertalet länder. Gemensamt för både AddTech och Maersk var att de i attackernas kölvatten insåg vikten av ett försvar av företagets kritiska värden och AddTechs VD uttryckte att för att kunna bemöta och hantera avancerade attacker likt dessa krävs ett stöd från statligt håll.<sup>29</sup>

AddTech och Maersk är inte de enda företag som utsatts för cyber-

attacker. I en undersökning genomförd av Teknikföretagen och Svenskt Näringsliv 2019 konstateras att cirka 50 procent av Sveriges teknikföretag utsatts för cyberattacker de senaste två åren.<sup>30</sup> PwC presenterar i en rapport från 2020 att åtta av tio svenska bolag drabbats av attacker det senaste året och att svenska företag är mest utsatta i Norden i jämförelse med Norge och Danmark.<sup>31</sup> Ibland är, som tidigare presenterat, företags kunskap och innovationer målet, och ibland är företaget en bricka i spelet vid en större operation. Ett exempel på när företag använts som redskap i en cyberattack är vid angreppet Cloud Hopper. Under angreppet Cloud Hopper fick företag och myndigheter både i Sverige och internationellt uppleva vilka förödande konsekvenser som kan uppstå när säkerheten brister.<sup>32</sup> Cloud Hopper var en Advanced Persistent Threat, (APT)-operation, drabbade cirka 15 länder och vars ursprung kunde spåras till Kina.<sup>33</sup> Målet med operationen var att förskaffa information från verksamheter inom industriell tillverkning, IT, gruvindustri och försvarsindustri. Flera år av välplanerade intrång och infiltration hos IT-tjänsteleverantörer möjliggjorde spridning av skadlig kod via IT-system som i sin tur möjliggjorde enkel stöld av kritisk information hos både företag och offentliga verksamheter.<sup>34</sup> Industriell tillverkning, IT, gruvindustri och försvarsindustri är samhällsviktiga funktioner och verksamheter som behöver fungera i ett modernt samhälle. När dessa funktioner utsätts för systematiska avancerade cyberangrepp är det ett hot mot samhället och behöver således försvaras och bemötas av ett starkt cyberförsvar.

I ambitionen att bli den mest digitaliserade nationen i världen är den digitala infrastrukturen en nyckelspelare. Den svenska digitala infrastrukturen underhålls och ägs idag av ett flertal olika aktörer. I en rapport från 2019 har Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, liknat det vid olika lager i en lasagne och kallar det för lasagnemodellen. I lasagnemodellen äger privata företag vitala delar av Sveriges digitala infrastruktur. Företagen utvecklar strukturen med hjälp av kreativitet, innovationsförmåga och konkurrenskraft. Det

svenska samhällets digitala infrastruktur är beroende av att dessa företag fortsätter att utveckla och underhålla systemen för att uppnå kvalitet, kapacitet och robusthet.<sup>35</sup> En cyberattacker mot ett eller flera av dessa företag vore förödande för det svenska samhället. Cyberförsvar ska skydda nationens kritiska samhällsfunktioner och i ett samhälle, där den digitala infrastrukturen ständigt utvecklas i ett högt tempo men där säkerhet, trygghet och försvar inte hänger med, riskerar diskrepansen att bli för stor.

## **Försvars- och säkerhetspolitiska prioriteringar och dess konsekvenser**

Cyberförsvar är en försvars- och säkerhetspolitisk prioritering som ställs mot andra prioriteringar. Centralt för utvecklingen av de svenska försvars- och säkerhetspolitiska prioriteringarna är Försvarsberedningens arbete som ska analysera förändringar och internationell utveckling och lyfta blicken från dagsaktuella frågor för att försöka förstå vilka konsekvenser detta kommer att få för Sveriges försvar.<sup>36</sup> Försvarsberedningen redovisade i maj 2019 sin slutrapport ”Värnkraft” där det står det att ”Cyberattacker kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritisk infrastruktur som ett konventionellt väpnat angrepp”.<sup>37</sup> Av de 344 välarbetade och analyserande sidor rapporten utgör är det endast sex sidor som handlar om cyberförsvaret.<sup>38</sup> Resterande sidor utgör en utförlig och väl genomarbetad analys men med fokus på förband och stridsvagnar. Sverige behöver ett totalförsvar som kan möta både dagens och morgondagens hot. Idag befinner vi oss mitt i gråzonen av dagliga cyberattacker<sup>39</sup> mot både företag och stat och det behöver de säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringarna anpassas efter.

Det är ingen ny krigskonst att slaget vinnas där motståndaren är som svagast. Sun Tzu uttryckte redan för 2500 år sedan att den högsta krigskonsten är att bryta fiendens motstånd utan att slåss.<sup>40</sup> Sun Tzus

*The Art of War* har genom tiderna nyttjats som läromedel av både militärer, nationsledare och företagsledare. Precis som att kriget enligt Sun Tzu kan vinnas innan det påbörjats, bara rätt strategi används, kan en nation med dess nationella företag frodas ekonomiskt och innovationsmässigt utan att de själva ägnar sig åt forskning och utveckling. Vi kan inte bemöta dagens hot med gamla medel. Men vi kan planera dagens försvar med hjälp av gamla strategier.

## **Vår globaliserade värld bygger på sammanlänkade strukturer**

Cyberattacker är globala. En antagonist kan befinna sig i en del av världen, använda sig av en uppkopplad enhet i en annan del av världen för att sedan sprida skadlig kod i en tredje. Antagonisten kan befinna sig i ett juridiskt lagrum medan offret befinner sig i ett helt annat. Säpo lyfter i sin årsrapport hur ett cyberangrepp riktat mot en annan nation kan få konsekvenser i Sverige.<sup>41</sup> På precis samma sätt kan ett cyberangrepp riktat mot Sverige få konsekvenser i ett annat land. Därmed är det Sveriges ansvar att säkerställa att Sverige har en motståndskraft, en redundans och en stark cyberförsvarsförmåga för att bidra till internationell fred och säkerhet.

Ett annat exempel på en sammanlänkad struktur är 5G som genom sin globala implementering kommer att möjliggöra att ännu fler enheter kan kopplas upp mot internet.<sup>42</sup> Som tidigare nämnt innebär fler uppkopplade enheter fler enheter som kan attackeras, större sårbarhet och med det en mindre utmaning för en angripare att finna den svaga länken. Det går inte att gissa sig till exakt vilka aktörer, attacker eller hot ett samhälle kommer att tvingas möta framöver eller vilka som kommer att drabbas, men klart är att cyberhotet inte kommer att försvinna. För att kunna bemöta det cyberhot Sverige som nation, samhälle och ekonomi står mitt i och inför krävs ett starkt cyberförsvar av totalförsvarskaraktär.

## Avslutning och slutsatser

Det finns idag ingen gemensam svensk nationell definition för cyberförsvar. Det finns inte heller en aktör som har det totala ansvaret. Cyberförsvar är ett brett område som berör och involverar oerhört många aktörer och organisationer. Cyberförsvaret är ingenting som en aktör kan upprätthålla på egen hand utan det kräver ett samspel, en samverkan och en vilja att samarbeta. Det är inte upp till staten att på egen hand skydda svenska digitala värden och resurser eller utveckla Sveriges cyberförsvar. Men likväl är det staten som gör de säkerhetspolitiska prioriteringarna. Cyberhotet är av hybrid karaktär och kräver därmed ett totalförsvar anpassat till detta. I dialoger och prioriteringar om försvar, säkerhet och säkerhetspolitik får inte samtalet begränsas till traditionell säkerhet utan ekonomisk säkerhet är lika viktigt. Cyberhoten mot svenska innovativa företag är ett hot mot Sveriges välfärd och ekonomiska utveckling. Svensk konkurrenskraft, svensk välfärd och svenska innovationer är skyddsvärda. Som redogjorts i detta kapitel är hotet inte av uteslutande militär karaktär men likväl är det ofta statsunderstött. Det är få företag som har en förmåga att stå emot en statsunderstödd cyberattack på egen hand och därför behövs ett starkt svenskt cyberförsvar. När en nation gör strategi av att rikta avancerade statsunderstödda cyberattacker mot svenska innovativa verksamheter finns inga gränser mellan ekonomisk politik, försvarspolitik och säkerhetspolitik. När en nation utnyttjar den svenska öppenheten för att stärka den egna ekonomin måste Sverige agera.

Det svenska samhället är beroende av att dess digitala värden fungerar. För att de fem delmålen presenterade i regeringens digitaliseringsstrategi ska kunna uppnås och bidra till en positiv samhällsutveckling krävs en medvetenhet om de risker digitalisering utan säkerhet innebär. Utan säkerhet är digital kompetens ofullständig, utan säkerhet uppnås inte digital trygghet, utan säkerhet förlorar Sverige digital innovation, utan säkerhet är inte den digitala

ledningen effektiv och utan säkerhet riskerar Sverige att utveckla en sårbar digital infrastruktur. För att regeringens strävan efter att vara världens mest digitaliserade nation ska vara hållbar måste cyberförsvaret börja prioriteras. Säkerhet, trygghet och försvar behöver prägla det digitala Sverige för att Sverige fortsatt ska vara en framgångsrik modern nation. Digitalisering och cyberförsvar är inte två motsatser utan det är två områden som behöver utvecklas i symbios då de redan är integrerade. Ska Sverige fortsätta en hållbar digital utveckling måste avståndet mellan plats tre bland EU:s mest digitaliserade länder och plats 41 i Estlands cybersäkerhetsindex minska.

Det viktigaste är inte att det finns en gemensam definition för cyberförsvar, det viktigaste är att det finns en gemensam cyberförsvarsförmåga och en gemensam ambition att säkra de samhällsviktiga funktionerna. Cyberhotet, cyberförsvaret och vårt digitaliserade samhälle är inte nytt, det utvecklas ständigt och det är både dagens och morgondagens utmaning. Därför behöver Sverige ett starkt cyberförsvar av totalförsvarskaraktär redan idag.

## Slutnoter

- 1 Haglund, Anja. FRA: Aggressiva cyberattacker mot Sverige – varje dag. *Ny Teknik*. 2020-02-20. <https://www.nyteknik.se/sakerhet/fra-aggressiva-cyberattacker-mot-sverige-varje-dag-6988154> (Hämtad 2020-03-29)
- 2 Försvarsberedningen. Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025. S 253. [https://www.regeringen.se/4ada4a/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/slutrapport-14-maj/ds-2019\\_8-varnkraft---inriktningen-av-sakerhetspolitiken-och-utformningen-av-det-militara-forsvaret-2021-2025.pdf](https://www.regeringen.se/4ada4a/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/slutrapport-14-maj/ds-2019_8-varnkraft---inriktningen-av-sakerhetspolitiken-och-utformningen-av-det-militara-forsvaret-2021-2025.pdf) (Hämtad 2020-03-29)
- 3 Hultqvist, Peter. Försvarsminister. Anförande på Cyberförsvarsdagen den 14 februari 2018. <https://www.regeringen.se/tal/2018/02/anforande-pa-cyberforsvarsdagen-den-14-februari-2018/> (Hämtad 2020-04-27)
- 4 Försvarsmakten. Försvarsmakten utbildar cybersoldater. 2019-02-15. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2019/02/forsvarsmakten-utbildar-cybersoldater/> (Hämtad 2020-03-30)

- 5 Näringsdepartementet. För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. Diarienummer: N2017/03643/D. 2017. Näringsdepartementet. S 6. [https://www.regeringen.se/49adea/contentassets/5429e024be6847fc907b786ab954228f/digitaliseringsstrategin\\_slutlig\\_170518-2.pdf](https://www.regeringen.se/49adea/contentassets/5429e024be6847fc907b786ab954228f/digitaliseringsstrategin_slutlig_170518-2.pdf) (Hämtad 2020-03-29)
- 6 Skr 2017/18:47 *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning*. S 4. <https://www.regeringen.se/4ad143/contentassets/95f8ed6239b84d9d86702bcaeb391b7/hur-sverige-bli-bast-i-varlden-pa-att-anvanda-digitaliseringens-mojligheter--en-skrivelse-om-politikens-inriktning-skr> (Hämtad 2020-03-29)
- 7 Op cit, Försvarsberedningen. Se not 2. S 251.
- 8 Jamrisko, Michelle och Lu, Wei. Germany Breaks Korea's Six-Year Streak as Most Innovative Nation. *Bloomberg*. 2020-01-18. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-18/germany-breaks-korea-s-six-year-streak-as-most-innovative-nation> (Hämtad 2020-03-30)
- 9 e-Governance Academy Foundation. NCSI National Cyber Security Index. <https://ncsi.ega.ee/ncsi-index/?order=rank> (Hämtad 2020-04-03)
- 10 Försvarets Radioanstalt. FRA Årsrapport 2017. 2018-02-09. S 21. <https://www.fra.se/download/18.60b3f8fa16488d849a5104/1531472485077/FRA-arsrapport-2017-lowres.pdf> (Hämtad 2020-03-29)
- 11 Säkerhetspolisen 2019. 2020-03-14. S 7. <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.a5cd4be16dfd84e1716a5/1585209341505/Arsbok2019.pdf> (Hämtad 2020-03-29)
- 12 Op cit, Försvarsberedningen. Se not 2. S 251.
- 13 Op cit, Försvarets Radioanstalt. Se not 10.
- 14 Op cit, Säkerhetspolisen 2019. Se not 11. S 21.
- 15 Englund, Johan. Kinas industriella cyberspionage. FOI MEMO. Totalförsvarets Forskningsinstitut, 2019-03-22.
- 16 Op cit, Säkerhetspolisen 2019. Se not 11. S 6.
- 17 Op cit, Englund, Johan. Se not 15. S 14.
- 18 Ibid. S 14.
- 19 Ibid. S 1.
- 20 Op cit, Säkerhetspolisen 2019. Se not 11. S 6.
- 21 SCB Statistiska Centralbyrån. Forskning och utveckling i Sverige 2018. Stockholm. 2018. S 4. [https://www.scb.se/contentassets/04bc1f6a693c4e1396b1f0ca53e3934f/uf0301\\_2018a01\\_br\\_xftbr1902.pdf](https://www.scb.se/contentassets/04bc1f6a693c4e1396b1f0ca53e3934f/uf0301_2018a01_br_xftbr1902.pdf) (Hämtad 2020-04-03)

- 22 Op cit, Försvarsberedningen. Se not 2. S 252.
- 23 AddTech. Samtliga Addtechbolag åter i drift efter IT-attacken. 2019-12-19. <https://www.addtech.se/press/pressmeddelande> (Hämtad 2020-04-02)
- 24 Cisco. What is Ransomware? <https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/security/ransomware-defense/what-is-ransomware.html> (Hämtad 2020-05-05)
- 25 Wallenberg, Björn. Hackare slog till mot Addtech – krävde lösensumma i bitcoin: "Helt överkligt". *DI Digital*. 2020-02-09. <https://digital.di.se/artikel/hackare-slog-till-mot-addtech-kravde-losensumma-i-bitcoin-helt-overkligt> (Hämtad 2020-05-05)
- 26 Op cit, AddTech. Se not 23.
- 27 Magnusson, Jonas; Svensson, Erik och Zouave, Erik. Kryptomaskar och deras konsekvenser. Åtgärder för cybersäkerhet utifrån fallen WannaCry och NotPetya. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019-06. S 12-14.
- 28 Greenberg, Andy. The Untold Story of NotPetya, the Most Devastating Cyberattack in History. *Wired*. 2018-08-22. <https://www.wired.com/story/notpetya-cyberattack-ukraine-russia-code-crashed-the-world/> (Hämtad 2020-04-03)
- 29 Wallenberg, Björn. Se not 25.
- 30 Teknikföretagen. Vartannat teknikföretag utsatt för cyberattacker. Teknikföretagen. 2019-11-21. <https://www.teknikforetagen.se/i-debatten/nyheter/2019/vartannat-teknikforetag-utsatt-for-cyberattacker/> (Hämtad 2020-04-03)
- 31 Wallentin, Sam. Svenska företag drabbas av flest cyberattacker i Norden. Företagarbloggen - För dig som driver företag. 2020-02-20. <https://blogg.pwc.se/foretagarbloggen/cyberattacker-i-norden> (Hämtad 2020-04-02)
- 32 Op cit, Försvarets Radioanstalt. Se not 10. S 13.
- 33 Op cit, Englund. Johan. Se not 15. S 6.
- 34 Ibid. S 6-7.
- 35 Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien. Digitalisering för ökad konkurrenskraft. 2019. S 49. <https://www.iva.se/globalassets/projekt/201902-iva-digitalisering-slutrapport-l.pdf> (Hämtad 2020-04-03)
- 36 Regeringskansliet. Bakgrund. 2017-01-09. <https://www.regeringen.se/regeringspolitik/forsvarsberedningen/bakgrund/> (Hämtad 2020-04-03)
- 37 Op cit, Försvarsberedningen. Se not 2. S 252.
- 38 Ibid. S 251-256.
- 39 Op cit, Haglund, Anja. Se not 1.

- 40 Tzu, Sun. *The Art of War*. London: HarperCollins Publishers, 2013. S 9.
- 41 Op cit, Säkerhetspolisen 2019. Se not 11. S 18.
- 42 Telia. Vi är redo för 5g. [https://www.telia.se/privat/om/5g#pageSection\\_0110](https://www.telia.se/privat/om/5g#pageSection_0110)  
(Hämtad 2020-04-01)



# Rymden kräver ett förnyat säkerhetspolitiskt fokus



**Sakari Teerikoski**

## Inledning

Rymden har under de senaste två decennierna fått förnyad relevans som säkerpolitisk spelplan. Allt fler aktörer tar idag plats på den rymdpolitiska arenan, såväl statliga som privata. Nya förmågor att angripa andras satelliter har utvecklats av ett antal länder. Samtidigt har rymden fyllts på med allt fler objekt värda att försvara, eftersom såväl civil som militär infrastruktur är beroende av signaler från rymdsatelliter.

Den allt mer tilltagande rymdverksamheten erbjuder en allt större mängd rymdbaserade tjänster för konsumenter världen över. Såväl det civila samhällets som försvarets infrastruktur är idag beroende av ett flertal sådana tjänster, bl a positionering, navigering och tidssynkronisering (s.k PNT-tjänster), jordobservation och olika satellitbaserade kommunikationslösningar SATCOMs.<sup>1</sup> Rymdbaserat bredband kommer att få avgörande betydelse i den 5G-era vi nu lever i.<sup>2</sup> Uppkoppade enheter (eng *Internet of Things*) och självkörande bilar är självklara tillämpningsområden. Denna markanta ökning av rymdbaserad infrastruktur har gjort att nya säkerhetspolitiska intressen riktats mot rymden.

Rymddomänen har också blivit mer konkurrenskraftig än någonsin tidigare.<sup>3</sup> Nationella rymdprogram har fått sällskap av den kommersiella rymdbranschen som kommit för att stanna. Det pratas om *NewSpace* – att allt fler företag och stater nu är verksamma i rymden med allt mer lönsamma satelliter och tjänster.<sup>4</sup> Utvecklingen inom elektronik och miniatyrisering av integrerade kretsar har möjliggjort mindre och billigare satelliter som industrin kan tillverka i stor skala. Samtidigt har privat-offentliga partnerskap gjort att rymdföretag blomstrat, framför allt i USA där staten upphandlat stora projekt från företag som Lockheed Martin och SpaceX, som också använder USA:s federala myndighet för luft- och rymdfarts (NASA) uppskjutningsbaser i sin verksamhet. Tillökningen av nya rymdaktörer, såväl statliga som privata, gör det svårare att överblicka över tänkbara antagonistiska hot och potentiella konflikter.

Den säkerhetspolitiska spelplanen i rymddomänen har på senare år utvecklats i riktning mot en överhängande risk för en tilltagande upprustning i rymden som får tankarna att gå tillbaka till kalla krigets dagar, men med fler aktörer verksamma idag än på 1900-talet.<sup>5</sup> Detta ger ett sammanhang för rymdens relevans i dagens försvars- och säkerhetspolitik, och utgör kontexten till att USA i december förra året etablerade en rymdstyrka, (U.S. Space Force), som den sjätte försvarsgrenen inom amerikanskt försvar.<sup>6</sup> Detta förnyade säkerhetsfokus på rymden bör inte heller undgå oss européer.

När rymden nu blir allt mer omtvistad, belastad och konkurrenskraftig,<sup>7</sup> vilka prioriteringar gäller för Sverige och Europa? EU har ett flertal satelliter värda att försvara, dock inga befogenheter att skapa en rymdstyrka motsvarande den amerikanska. Vad är då vägen framåt för Europa, och hur kan Sverige bidra?

## **Rymden allt viktigare för vår infrastruktur – och säkerhet**

Idag är allt fler samhällssektorer beroende av tjänster tillhandahållna från rymden. Några av de mest betydande av dessa är positionering, navigering och tidssynkronisering. Dessa är fullt bekanta för oss alla i vår vardag, eftersom de möjliggör allt från vår vardagliga navigering i gatutrafiken till lägesdelning på sociala medier. Satellitnavigering och tidsprecision har även en stor betydelse för flyg-, fartygs- och tågtrafik, samtidigt som satelliter bidrar till effektiv trafikövervakning genom signalövervakning. Satellitkommunikation har gjort digitala förbindelser säkrare. Denna infrastruktur har blivit en naturlig och nödvändig del av vår vardag. Teknikjättarna har förstått detta och sedan förra decenniets slut pågår utvecklingen av enorma satellitkonstellationer som ska erbjuda tjänster såsom rymdbaserat bredband.<sup>8</sup>

Satelliter i omloppsbanan runt Jorden kan erbjuda strategiska fördelar i en konfliktsituation. Givetvis används PNT-tjänster, signalövervakning och SATCOM i avancerade militära operationer

där precision i tid och rum samt säker och snabb kommunikation i ett skarpt läge är av avgörande betydelse.

Jordobservation är en annan användbar tillämpning av satellit-teknik. Jordobservationssatelliter har som uppgift att från ovan studera skeenden på marken, i haven och i luften. Satelliterna observerar jordens atmosfär, skogar, hav, ismassor, odlingsmarker, osv, men kan givetvis också användas för att med satellitbild observera militära aktiviteter från ovan. Satellitbilder kan även användas för att bedöma krislägen och graden av åtgärder som behöver vidtas i dem, t ex i händelse av skogsbränder eller översvämningar. Satellitkameror kan ta mycket exakta bilder i dagsläget och således är denna visuella information värdefull.<sup>9</sup>

Satelliter ger således en rad uppenbara infrastrukturmässiga fördelar för försvaret. Med satellitbild kan man få en tydlig lägesbild över militärstrategiskt viktiga områden. SATCOM erbjuder snabb informationsöverföring över väldiga avstånd och för stora mängder data. Noggrann positionering och tidssynkronisering kan vara av avgörande vikt i en kris- eller krigssituation.

## **Antisatellitvapen på frammarsch**

Allteftersom försvaret allt mer utnyttjar och förlitar sig på satellitdata och satellitbaserade PNT-tjänster i militära operationer, kommer intresset hos potentiella motståndare att sätta de kritiska satelliterna ur spel att öka. Skulle det någon dag ske ett fientligt angrepp från främmande makt, skulle satelliternas stöd till försvaret vara bland det första som angriparen skulle angripa, innan något sker på marken, i luften eller till sjöss.

När rymdsatelliter blir allt viktigare delar av vår allt mer uppkopplade vardagliga civila infrastruktur, blir vårt samhälle samtidigt allt mer känsligt för eventuella störningar mot satellitsignaler förorsakade av främmande makt. Att slå ett kritiskt system ur spel på det sättet

skulle inte bara innebära rent taktiska fördelar i ett angrepp. Det skulle också införa ett överraskningsmoment till angriparens fördel, när motståndaren plötsligt saknar behövlig data. Experter kallar ett sådant stridsscenario för "Space Pearl Harbor" efter det japanska överraskningsangreppet mot basen vid Hawaii år 1941.<sup>10</sup>

Ett antisatellitangrepp innebär ett väpnat angrepp mot en satellit i omloppsbana. Vapnet som används för ändamålet kallas för ett antisatellitvapen, som till sin natur kan vara allt från en raket som rent fysisk kraschar in i satelliten till ett laservapen som används till att blända en satellit.

Förra året utförde Indien ett missilangrepp mot en av sina egna satelliter, varpå premiärminister Narendra Modi i nationell TV förkunnade att landet nu var ett av fyra med antisatellitförmåga – det fjärde efter USA, Ryssland och Kina.<sup>11</sup> Kina blev det tredje landet i gruppen år 2007 då landet gjorde ett liknande testangrepp mot en vädersatellit.<sup>12</sup> Fram till dess var antisatellitförmåga något som USA och Ryssland behärskade som ett arv från kalla krigets rymdkapplöpning som redan från start på 1950-talet hade haft en militär dimension. Amerikanerna gjorde sitt första antisatellittest år 1959 som ett svar på Sovjets lyckade uppskjutning av Sputnik.<sup>13</sup> Så sent som 1985 testade amerikanerna antisatellitförmåga med en missil avfyrad från ett F-15 stridsflygplan.<sup>14</sup>

Kinas och Indiens antisatellitförmågor har en räckvidd upp till låg omloppsbana, LEO, efter engelskans *Low Earth Orbit*. Detta avser lågt belägna omloppsbanor på mindre än 2000 kilometers höjd. De flesta kommersiella satelliterna finns där. Det finns dock en hög tröskel för att angripa satelliter så att de går i bitar, eftersom sådana angrepp resulterar i ett tillskott av rymdskrot. Det innebär en säkerhetsrisk för alla andra satelliter på samma höjd. Ett hastigt och ogenomtänkt angrepp med antisatellitvapen skulle kunna utlösa en okontrollerad kedjereaktion av kollisioner som skulle ha katastrofala påföljder likaväl för angriparen själv som

för den angripna. Sådana antisatellitvapen finns därför främst för avskräckningsförmågans skull.

Mer sofistikerat är då att ta till signalstörning (att införa störningar i kommunikationen mellan satelliten och mottagaren på marken), att blända satelliter med hjälp av lasrar eller angripa elektroniken i satelliten från nära håll. Det sistnämnda förutsätter att angriparen har förmåga att manövrera sin satellit i omedelbar närhet till måltavlan utan att riskera kollision. Dessa så kallade RDO-manövrar (förkortningen står för engelskans *Rendez-vous and docking*) kan ske med kortare varsel än avfyring av antisatellitvapen från marken, och från nära håll skulle angriparsatelliten lättare kunna förorsaka skador och signalstörningar.

Förmågan att utföra RDO-manövrar med satelliter utvecklas idag av ett flertal aktörer för rent kommersiella syften. Målet är att i framtiden kunna ha underhållssatelliter i omloppsbana som ger andra satelliter teknisk support, t ex tankning av bränsletankar. Här är dock gränsproblematiken med dubbla användningssyften tämligen uppenbar, då samma slags manöverförmåga möjliggör att en fientlig aktörs satelliter kan komma nära andra satelliter och slå dem ur spel från nära håll med exempelvis mikrovågsvapen.<sup>15</sup> Ryssland har utvecklat denna typ av förmåga, vilket testats med spionsatelliter som förflyttats nära såväl amerikanska som europeiska satelliter.<sup>16</sup> Detta faktum lyftes av Trumpadministrationen som ett grundargument för att etablera den amerikanska rymdstyrkan.<sup>17</sup>

Cyberangrepp mot satellitsystem är en ytterligare aspekt av modern rymdkrigföring. Det säger sig självt att infrastrukturkritiska satelliter utgör högst intressanta mål för illasinnade hackerangrepp. Ett cyberangrepp mot en satellit skulle exempelvis kunna gå ut på att försätta den ur sin bana genom att komma över styrningen av satellitens framdrivningssystem och aktivera den vid oönskat tillfälle.

## Ickemilitära hot minst lika relevanta

Rent antagonistiska hot som grundar sig på antisatellitförmågor är naturligtvis inte de enda säkerhetshoten mot rymdbaserad infrastruktur. Rymdskrotet utgör fortfarande det största hotet mot satelliter i omloppsbana, i synnerhet i LEO. Risken för kollisioner är överhängande hela tiden, och även små objekt kan förorsaka stor skada, i värsta fall kedjekollisioner. Allteftersom rymden fylls på med allt större satellitkonstellationer ökar risken för kollisioner, både med rymdskrotobjekt och med andra satelliter.

Solstormar är ett annat säkerhetshot mot rymdbaserad infrastruktur. Riktigt kraftiga solstormar kan orsaka strömavbrott och störningar i radarsystem nere på jorden, och satelliter i omloppsbana är särskilt utsatta. Laddade partiklar från solen kan skada elektroniken ombord och t.o.m. slå sönder satelliternas solpaneler.<sup>18</sup>

För att tackla dessa hot pågår aktiv forskning på nya system för t ex kollisionssavvärjning, men även för att städa upp rymdskrot och varna för solstormar.<sup>19</sup>

## Sveriges roll i europeisk rymd- och säkerhetspolitik

I Sverige och Europa är rymdens militärstrategiska relevans en diskussion som behöver tas allteftersom rymdbaserad infrastruktur blir allt mer central. EU har under flera års tid jobbat för att skapa en europeisk strategisk autonomi vad gäller verksamhet i rymden. Rymdprogrammen Galileo och Copernicus tillhandahåller europeiska PNT-tjänster och jordobservationsdata. Därtill stödjer EU-kommissionen den tekniska utvecklingen i den europeiska rymdbranschen, där ett viktigt delmål är att knyta an synergier från rymdindustrin till försvarsindustrin.<sup>20</sup> Sverige har genom svensk spetskompetens

inom satellitutveckling och med en avancerad försvarsindustri en nyckelroll att spela i detta sammanhang.

Av EU:s medlemsstater är det endast Frankrike som för tillfället har ambitionen att ansluta sig till klubben länder med rymdförsvarsförmåga, vilket den franska regeringen lanserade en ny försvarsstrategi för sommaren 2019. I den utlovas att Frankrike ämnar utveckla ett rymdförsvar för att trygga europeisk strategisk autonomi i rymden.<sup>21</sup> Sveriges möjligheter i denna kontext anknyter också till visionen om en europeisk strategisk autonomi. Sverige har en innovativ rymdindustri och grundläggande raketuppskjutningsmöjligheter.

Sverige skulle ha möjlighet att tillhandahålla den första satellituppskjutningsbasen på europeisk mark genom att bygga ut Esrange i Kiruna så att det skulle gå att skjuta upp bärraketer med små satelliter därifrån.<sup>22</sup> Här har Sverige en stor potentiell roll att axla inom europeisk rymdverksamhet, både den kommersiella och den militära, för att inte tala om den ekonomiska nyttan i att locka massvis av uppskjutningskontrakt med rymdaktörer från hela världen. Sverige skulle som satellituppskjutningsnation också ha en stärkt position och bättre påverkansmöjligheter i global rymdpolitik i stort.<sup>23</sup>

## **Förslag på europeiska prioriteringar**

När europeiska länder planerar inför framtidens försvar, är det värt att beakta att andra länder utvecklar system som en dag kan användas för att angripa europeiska satelliter i en kritisk situation. Den franska rymdförsvarsstrategin visar vägen för något som lär bli en större försvarspolitisk diskussion framöver. På EU-nivå behövs en aktiv plan för hur vi på bästa sätt ska agera ifall EU:s egna satelliter utsätts för angrepp med illasinnat uppsåt. Medlemsstaternas militärer bör kunna förlita sig på trygg tillgång till Galileo för PNT-tjänster i kritiska lägen. Om den nuvarande lägesbilden spetsas till, bör vi ha en beredskap mot signalstörningsförsök och cyberangrepp samt mot såväl markbaserade

antisatellitvapen som antisatellitvapen i omloppsbana på satelliter kapabla till RDO-manövrar.

EU ska först och främst verka för en fredlig utveckling i rymden i sin egenskap som global politisk aktör, så att ingen eskalerande kapprustning sker. Att satsa på internationellt rymdsamarbete, vilket också är ett mål i den europeiska rymdstrategin, är en viktig satsning inför framtiden om världens länder och företag på lång sikt börjar utvinna naturresurser på månen och på asteroider. Sådan verksamhet skulle kunna skapa nya säkerhetspolitiska spänningar mellan länder och intressekonflikter av ekonomisk natur mellan statliga och privata rymdaktörer. Ett aktivt internationellt samarbete i ett tidigt skede kan motverka uppkomsten av sådana konflikter senare. Det finns en risk för att en framtida rymdkapprustning kan skapa hotbilder även längre bort än LEO allteftersom både statliga och kommersiella aktörers uppmärksamhet flyttas längre ut i rymden. Intressekonflikter är inte uteslutna när det kommer till framtida Mars- och månbaserna samt rymdstationer i omloppsbana runt dessa.

För det andra ska EU fortsätta stödja forskning och utveckling inom europeisk rymdindustri. Möjligheter med små och billiga satelliter är värda att ta vara på, för resiliens kan bo i mängd och mångfald av satelliter och satellitbaserade tjänster. För det tredje bör EU verka för att en europeisk strategisk autonomi inom rymdverksamheten blir en realitet, så att vi själva förfogar över den teknik vi behöver för att trygga vår ryldbaserade infrastruktur. Det är trots allt i detta syfte som även Galileo har utvecklats; för att EU-länderna inte ska behöva vara beroende av utländsk positioneringsförmåga i händelse av kris eller konflikt.

## Slutsats

Framtida militärhistorieskrivning får visa hur rymden på 2020-talet blev en signifikant säkerhetspolitisk spelplan och hur en fortsatt eskalering med antisatellitvapen ter sig. Måhända kommer ”Space Pearl Harbor” en dag bli verklighet i en väpnad konflikt mellan två rymdnationer. Tills dess bör det fortsatt värnas om europeisk strategisk autonomi och utvecklas europeisk teknisk kunskap om rymdförsvaret så att Europa står redo inför framtida tänkbara militära utmaningar i rymden. Satellitinfrastrukturen, samt tillgången till den, måste kunna försvaras. Samtidigt bör EU utnyttja sitt ”soft power” för att stärka partnerskap och motverka kapprustning globalt.

## Slutnoter

- 1 Davis, Malcolm. *The Australian Defence Force and Contested Space*. Australian Strategic Policy Institute, 2019.
- 2 Liukkonen, Juha-Matti; Sauzay, Arthur och Straube, Sebastian. *Espace: le réveil de l'Europe?* Institut Montaigne, 2020.
- 3 Op cit, Davis, Malcolm. Se not 1.
- 4 Op cit, Liukkonen, Juha-Matti m fl. Se not 2.
- 5 Op cit, Davis, Malcolm. Se not 1.
- 6 David, Leonard. *Trump Officially Establishes US Space Force with 2020 Defense Bill Signing*. Space.com, 2019-12-21. <https://www.space.com/trump-creates-space-force-2020-defense-bill.html> (Hämtad 2020-04-17).
- 7 Borrell, Josep. *SPACE is three C Congested - Contested - Competitive. What does Josep Borrell mean by that?* [video]. Tal på 12th European Space Conference 2020-01-21. EU Debates, 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=4qwagtlWwC8> (Hämtad 2020-03-29)
- 8 Op cit, Liukkonen, Juha-Matti m fl. Se not 2.
- 9 Gustafsson, Stefan. *Rikskonferensen 2020 måndag 19:00* [video]. Tal på Folk och Försvars rikskonferens 2020-01-13. Folk och Försvar, 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=6mJkj0m4H00> (Hämtad 2020-04-05)

- 10 Op cit, Davis, Malcolm. Se not 1.
- 11 Modi, Narendra. *India's Narendra Modi Projects Military Might By Testing Anti-Satellite Missile* [video]. Tal till nationen 2019-03-26. Time, 2019-03-28. <https://www.youtube.com/watch?v=zwbXOoIwWkM> (Hämtad 2020-04-05)
- 12 Op cit, Davis, Malcolm. Se not 1.
- 13 George, Justin Paul. History of anti-satellite weapons: US tested 1st ASAT missile 60 years ago. *The Week*, 2019-03-27. <https://www.theweek.in/news/sci-tech/2019/03/27/history-anti-satellite-weapon-us-asat-missile.html> (Hämtad 2020-05-11)
- 14 Ibid.
- 15 Op cit, Davis, Malcolm. Se not 1.
- 16 Harrison, Todd m fl. *Space Threat Assessment 2020*. Center for Strategic & International Studies, 2020.
- 17 Pence, Mike. *Remarks by Vice President Pence on the Future of the U.S. Military in Space*. Tal på Pentagon 2018-08-09. Vita huset, 2018. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-future-u-s-military-space/> (Hämtad 2020-03-27)
- 18 Rymdstyrelsen. *Solstormar – Explosioner på solens yta*, Rymdstyrelsen.se, 2018-02-13. <https://www.rymdstyrelsen.se/upptack-rymden/om-rymden/solstormar/> (Hämtad 2020-05-11)
- 19 Jones, Andrew. European Space Agency Targets Orbital Debris, Solar Storms. *IEEE Spectrum*, 2020-01-22. <https://spectrum.ieee.org/tech-talk/aerospace/satellites/european-space-agency-esa-mission-news-orbital-debris-solar-storms> (Hämtad 2020-05-11)
- 20 *Space Strategy for Europe*. EU-kommissionen, 2016-10-26; *A New Industrial Strategy for Europe*. EU-kommissionen, 2020-03-10.
- 21 *Stratégie Spatial de Défence*. Ministère des Armées (Frankrikes försvarsministerium), 2019.
- 22 Op cit, Gustafsson, Stefan. Se not 9.
- 23 Ibid.



# Desinformation och journalistik som motmedel



**Henrik Almén**

## Inledning

Historiskt har information varit dyr. Förr var det kostsamt att producera böcker, få kunde läsa och den katolska kyrkan fick därigenom ett visst informationsmonopol genom Bibelns spridning. Samhället har kommit långt sedan dess, med innovationer som revolutionerat informationsspridningen. Först genom tryckpress, radio och tv, numera genom internet där information produceras och sprids ögonblickligen. Individer såväl som organisationer använder information för att fatta beslut och kontroll över information ger därför makt. I denna enorma och ständigt uppdaterande rymd av information är det nu, kanske mer än någonsin tidigare, enklare att förvilla och förvränga sanningen.<sup>1</sup>

Desinformation kan definieras som en form eller metod av propaganda där helt falsk, ofullständig eller missvisande information används för att påverka individer eller grupper.<sup>2</sup> Det kan ske öppet eller i det fördolda, genom mängder av olika typer av distributionskanaler beroende på måltavlan.<sup>3</sup> Desinformation behöver, till skillnad från en lögn, inte vara helt falsk.<sup>4</sup> Eftersom desinformation skapas i syfte att missleda, används inte enbart felaktiga sakpåståenden, utan även korrekt information som sätts i en kontext som gör den missledande. Det kan alltså byggas ett narrativ som är felaktigt utifrån korrekta sakpåståenden.<sup>5</sup> Desinformation kan därför baseras till stor del på att utnyttja legitima aktörer genom att dra nytta av dessa aktörers redan etablerade förtroende.<sup>6</sup> Begreppet desinformation bör skiljas från missinformation eftersom desinformation alltid är avsiktlig. Missinformation är felaktig eller missriktad information där uppsåtet att missleda mottagaren saknas.<sup>7</sup>

Journalistiken har traditionellt varit en dörrvakt mot missinformation och desinformation, genom att sedan sin professionalisering under 1900-talets början värna informationsförmedling vilande på insamlade fakta. Nu representeras det i beskrivningen av journalistikens viktigaste förhållningspunkter, nämligen att journalistik ska vara sant och relevant.<sup>8</sup>

I en demokrati är utsattheten för desinformation påtagligt stor vid allmänna val eftersom det är då människor förväntas göra val som påverkar hela samhället.<sup>9</sup> Utifrån erfarenheten av hur valbevakning skett under 2010-talet finns frågetecken kring hur väl journalistiken står rustad för att agera som dörrvakt mot desinformation. Sverige har utsatts för desinformationsattacker vid flera tillfällen. Ett närtida exempel är tidigt under utbrottet av Covid-19 då Sverige var föremål för informationspåverkan med desinformation, vars syfte var att skapa instabilitet, samt underminera och minska förtroendet för regeringen och myndigheter.<sup>10</sup> Ett starkare skydd mot informationshot som desinformation behövs för att skydda den svenska liberala demokratin, med möjlighet till fri debatt och åsiktsbildning. Den här texten tar upp följande frågeställning: Hur kan journalistik fungera som motmedel mot desinformation och därmed bidra till svensk demokrati?

Texten inleds med en bakgrund om dagens problem för demokratier med desinformation. Därefter följer en analys av hur demokratier påverkas av desinformation och hur Sverige står rustat. Sedan beskrivs hur journalistik kan fungera som motmedel. Texten avslutas med slutsatser om hur journalistik kan ges bättre förutsättningar.

## **Desinformation i dagens samhälle – de sårbara demokratierna**

Internet och dess många möjligheter att sprida information har setts som något inneboende demokratiserande.<sup>11</sup> Under den arabiska våren lyftes vikten av sociala medier fram av politiker i västerländska demokratier. En del länder betonade, i sina utrikespolitiska deklARATIONER, vikten av en fortsatt öppen cyberrymd.<sup>12</sup> Båda de amerikanska presidenterna George W Bush's och Barack Obamas administrationer spenderade miljontals dollar på insatser för att gynna demokrativering via teknologiska verktyg.<sup>13</sup>

Men informationsteknologi har ingen inneboende partiskhet för frihet. Auktoritära regimer har snabbt anpassat sig för att motverka

sårbarheterna som informationsteknologin kan innebära. Det har bland annat skett genom ökad kontroll av internet och genom att över-svämma online-forum med fejkat innehåll, vilket har skapat osäkerhet och försvårat möjligheten att bygga delad politisk kunskap, kunskap som alla i det politiska systemet behöver för att det ska fungera, exempelvis hur valprocesser ska ske. Det har då helt enkelt blivit svårare att bygga upp ett politiskt alternativ och det etablerade systemet har behållit sitt monopol.<sup>14</sup>

Demokratier kan ha svårare att minska ytan för sårbarheter. Som grundläggande del kräver demokratiska system ett fungerande offentligt samtal. Det offentliga samtalet kräver i sin tur yttrandefrihet, pressfrihet och informationsfrihet. Men det kräver också både möjligheten att uttrycka sin egen syn, såväl som att ta del av andras, för att till fullo kunna leva upp till vad som definierar en liberal demokrati.<sup>15</sup> Demokratier blir därför sårbara för attacker just utifrån hur de är strukturerade som informationssystem. Det går inte att, som auktoritära stater, undergräva institutionerna som bygger upp det offentliga samtalet. Attacker som inte drabbar autokratier kan därför skada demokratier, exempelvis genom att skapa konflikter inom områden som kräver gemensam politisk kunskap. Ett praktiskt exempel är påverkanskampanjer som skapar osäkerhet över legitimiteten av valresultat. För utan delad kunskap om att valprocesser sker korrekt, undermineras det demokratiska styrelseskicket.<sup>16</sup>

Men är verkligen hot i form av desinformation särskilt allvarliga? Svaret är ja. När informationsfriheten störs genom desinformation från främmande makt och andra icke-statliga aktörer hotas demokratin.<sup>17</sup> Hotet må inte vara i form av stål i hög hastighet men skadeverkningarna är stora – med potential att bli större än i traditionell krigföring. Våra samhällen har gjort sig beroende av ett fungerande informationsklimat där korrekt och relevant information vägleder rationella val. Desinformation kan vara lika farligt mot samhället som traditionella vapen.<sup>18</sup>

## Hur desinformation kan påverka en demokrati

Syftet med en påverkanskampanj kan vara brett och behöver inte vara att påverka utgången i ett val. Den ryska doktrinen anger syftet som att destabilisera vitala delar av samhället men även att få måltavlan att agera enligt ryska intressen.<sup>19</sup> Det kan exempelvis vara att valprocesser påverkas vad gäller legitimitet och förtroendet för valda ledare och offentliga institutioner skadas.<sup>20</sup> Detta kan rent konkret ske genom att skapa misstro för journalister genom att producera fejkade nyheter där etablerad media anklagas för att dölja en sanning som presenteras.

Fejkade nyheter är ett begrepp som åter blivit aktuellt men som har använts under längre tid. Fejkade nyheter kan definieras som ”fingerad information som efterliknar nyhetsmedia i sin form men inte i nyhetsorganisationers processer eller syften”.<sup>21</sup> I en analys av hur innehåll sprids på Twitter framkom att fejkade nyheter som handlar om politik sprids väsentligt snabbare, nådde fler och trängde sig djupare än alla andra kategorier av nyheter, något som kunde bero på att människor dras till och hellre sprider sådant som avviker från det normala. I kontrast tar det korrekta nyheter ungefär sex gånger så lång tid att nå samma spridning som falska och felaktiga.<sup>22</sup> Faran med den stora spridningen av fejkade nyheter är att medborgare kan påverkas att agera i linje med påverkanskampanjens syfte, exempelvis genom att börja misstro det etablerade systemet.<sup>23</sup>

Verktyg som gör granskning med blotta ögat omöjlig, även för det tränade ögat, utvecklas ständigt. Ett exempel på denna utveckling är så kallade deep-fakes. Deep-fakes är en typ av sofistikerad videomanipulation där ett ansikte på ett övertygande sätt placeras över någon annans i en video.<sup>24</sup> Detta får det att framstå som att personen vars ansikte placerats över någon annans står för budskapen och handlingarna i videon. Forskare har genom labbexperiment konstaterat att en deep-fake gjord i utbildningssyfte är tillräckligt vilseledande för att göra uppemot hälften av tittarna osäkra på äktheten; alternativt

helt vilseledda av den. Av experimentet framgick även att förtroendet för nyheter i sociala medier påverkades negativt.<sup>25</sup>

För att komma tillrätta med desinformation kan demokratier agera dels för att ge individen bättre förutsättningar att förhålla sig till informationskanaler i syfte att inte påverkas av desinformation, dels skapa strukturella lösningar för att minska mängden desinformation som når och påverkar individen.<sup>26</sup>

Sverige har under 2010-talet varit utsatt för påverkan i informationsfären av bland annat Ryssland, Kina och högerextrema grupper.<sup>27</sup> Utifrån de flertalet exempel av påverkanskampanjer som uppdagades i andra demokratier ansvarade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, för särskilda förberedelser inför de svenska valen 2018 där bland annat tusentals tjänstemän inom det offentliga utbildades i att identifiera påverkanskampanjer.<sup>28</sup> MSB bevakade också valet för att tillsammans med Säkerhetspolisen, Säpo, upptäcka eventuella påverkansförsök. Både MSB och Säpo konkluderade att ingen omfattande påverkansoperation fullbordades i valen 2018. Det fanns däremot tydliga försök att skada förtroendet för valprocessen, exempelvis genom påståenden om valfusk som spreds i social media.<sup>29</sup> Sverige har alltså hitintills lyckats väl med att agera preventivt mot påverkanskampanjer och har även sedan 2017 reglerat att skolelever ska utbildas om källkritik och förhållningssätt till hur digitalisering påverkar samhället.<sup>30</sup>

Trots stor beredskap finns ändå omfattande problem kring hur informationsspridning i Sverige fungerar. I jämförelse med andra europeiska demokratier under valen 2018 hade Sverige en mycket större spridning av fejkade nyheter.<sup>31</sup>

## **Journalistik som motmedel**

Professionell journalistik kan på flera sätt agera som motmedel för desinformation utifrån rollen som sanningssökare.<sup>32</sup> Men för att få

verkligt god effekt krävs att journalister omvärderar gamla förhållningssätt och använder nya metoder som passar aktuella problem.<sup>33</sup>

Ett exempel på motmedel mot desinformation är *faktagranskning*. Det sker genom att journalister granskar sakpåståenden för att avgöra om de är korrekta. Det är dessvärre en åtgärd med oklar effekt eftersom målgruppen för en korrektion, de som delar den felaktiga uppfattningen, ofta inte nås av densamma. Därtill kan kognitiva bias hos målgruppen göra att korrektionen bortses ifrån eller till och med förstärker viljan att tro på missuppfattningen.<sup>34</sup> Men det finns andra aspekter av faktagranskning som kan tyda på att det fyller andra funktioner. Det har utförts experiment där politiker blivit påmindas om riskerna för deras rykten och möjligheter att bli omvalda om det visar sig att de får lågt betyg i en faktagranskning. Resultatet visade att politikerna i lägre grad uppvisar låga värden när de blir påmindas.<sup>35</sup> Faktagranskning kan på så sätt förstärka journalistiken eftersom det visar på dess relevans som en institution som granskar statsmakten. Journalistik är inte enbart sakpåståenden, utan artiklar är narrativ baserade på verifierade fakta. Faktagranskning skulle därför kunna innebära att se till mer än enskilda sakpåståenden och även granska sanningshalten i narrativet som helhet. Metoden kompletterar vanliga faktagranskningar och kan på så sätt potentiellt uppnå starkare effekt.<sup>36</sup>

Ett annat exempel på motmedel är en förändrad syn på journalistikens ideal om objektivitet, vilket kan motverka situationer där olika ståndpunkter ges samma möjlighet att presentera information. Ett flitigt använt exempel är hur medier ibland ger samma utrymme för en forskare och en förnekare att ge sin syn på mänsklig påverkan av klimatet. Detta medför att det uppstår en likvärdighet mellan sidorna för nyhetskonsumenten, trots att forskaren representerar en vetenskaplig konsensus.<sup>37</sup>

Ett annat grepp som skulle kunna utforskas är en *större metodologisk öppenhet*. Det kan göras genom att nyhetsmedier är transparenta i hur nyheter granskas innan de publiceras, något som även synliggör

att etablerad nyhetsmedia lägger väsentliga resurser på att ta fram korrekt och pålitlig information vilket kan skapa ett större förtroende för innehållet.<sup>38</sup> Något som ytterligare kan förstärka förtroendet är en utvecklad användning av källkritik. Att låta källkritik genomsyra nyhetsinnehållet gör att mottagaren visas den osäkerhet som finns i vad som rapporteras. Rapporteringen blir då mer nyanserad.<sup>39</sup>

Metoder som de ovan, vilka gynnar transparens och som ger nyhetskonsumenten större insyn i redaktionella processer, kan vara en förutsättning för att skapa förtroende för etablerade medier i det nya mediemarknad som uppstått.<sup>40</sup>

## **Media är politik och politik är medialt**

Det finns stora utmaningar för medier, bland annat ett förändrat förtroende. SOM-undersökningen från 2019 visade att det svenska förtroendet för medier ökade något jämfört med tidigare mätningar. Den visade samtidigt att skillnaderna i medieförtroende mellan olika samhällsgrupper ökar. Yngre personer har något lägre förtroende än äldre och de som är lågutbildade har lägre än högutbildade.<sup>41</sup> I jämförelse med tidigare mätningar kan man nu tydligt se att förtroendet kraftigt skiljer sig utifrån parametern ”politisk hemvist”. Förtroendet för media sjunker ju längre ut på högerkanten en person har sina partisympatier.<sup>42</sup> Det finns forskning som visar på att en inte obetydlig del av befolkningen upplever att journalister vinklar nyheter efter personliga åsikter.<sup>43</sup>

Nyhetsmedia har under lång tid finansierats via annonsering. Med digitalisering och förflyttning av trafik, som nu går via sökmotorer och social media, har annonseringsintäkterna för nyhetsmedier kraftigt minskat. Minskade intäkter leder till att nyhetsmedier i lägre grad anlitar specialisterportrar såsom exempelvis korrespondenter och vetenskapsjournalister, till förmån för mindre redaktioner med fler allmänreportrar.<sup>44</sup> Samtidigt har mediekonsumtionen förändrats.

Från att ha sökt sig till enskilda förtroendeingivande nyhetsmedier, konsumeras nyheter i allt högre grad via sociala medier. Underhållande innehåll sprids enklare i social media eftersom det får uppmärksamhet av användare. Nya medier har växt fram som drar nytta av den här logiken och traditionella nyhetsmedier anpassar sig efter den marknadslogik som styr mot att fånga omedelbar uppmärksamhet istället för att skapa djupare kvalitet.<sup>45</sup> Digital produktion av information, i form av bild och film, har effektiviserat många arbetsintensiva processer och sänkt kostnaden för individer att själva skapa material. Fler avsändare utmanar den traditionella och professionella journalisten i medielandskapet.

## Vägen framåt

Den teknologiska utvecklingen har öppnat upp många möjligheter särskilt vad gäller att skapa och distribuera information. Samtidigt har den även lett till stora problem som i vissa fall direkt hotar det demokratiska systemet. Problemen är komplexa och saknar på många punkter tydliga förslag till lösningar.

Sverige kan i jämförelse med andra länder anses ha lyckats relativt väl med sitt preventiva arbete. Det finns ett långsiktigt arbete vad gäller källkritik och digital förståelse i kurs- och utbildningsplaner, men även beredskap för att på kort sikt mota effekten av påverkanskampanjer genom samordning av aktörer.

Traditionella dörrvakter, i form av etablerade medier, är däremot idag mindre effektiva, samtidigt som de etablerade medierna behövs i växande grad utifrån sin potential i att mota missuppfattningar och desinformation. Deras effekt har minskat bland annat utifrån sitt politiserade förtroende. Därutöver undergrävs förtroendet för etablerade medier när allt fler drivs av en affärslogik där de skapar nyhetsinnehåll som en del av ett större underhållningsvärde. Förtroendet blir då viktigt att återvinna för att säkerställa att journalistiken bidrar

till samhällets resiliens mot fejkade nyheter och annan desinformation. Som analysen ovan har visat finns en rad möjligheter för nyhetsmedier att ändra metodik och förhållningssätt för att förtjäna förtroende och lojalitet och på så sätt motverka mottaglighet för desinformation bland medborgare.

Även om människor ges verktyg att verifiera information (exempelvis utbildning), förefaller eventuella kostnader i tid eller pengar som ett stort hinder för att det verkligen sker. För att kunna motverka desinformation kan därför inte hela bördan ligga på individer. Plattformar som sociala medier och sökmotorer har ett stort ansvar utifrån deras dominerande ställning som distributörer. Men dessa har agerat reaktivt snarare än proaktivt och har heller inte löst de problem som deras egna produkter skapat för samhället i stort. Plattformar kan komma att behöva ta ytterligare steg, exempelvis kring hur innehåll sprids, men kanske särskilt kring nya problem som deep-fakes och andra nya tekniker.

Seriösa mediers finansiering hotas också av plattformarna och vissa länder har gått så långt som att införa tvingande åtgärder för att överföra medel till medieindustrin.<sup>46</sup> Det finns klara nackdelar för mediers oberoende att finansiering tryggas via staten. En bättre lösning skulle kunna vara att EU agerar påtryckande för att skapa samtal mellan medier och plattformar i syfte att skapa rimliga finansieringsmodeller med hot om tvingande reglering.

Med anledning av vad som framförts ovan kan konstateras att den svenska journalistkåren har ett stort uppdrag under relativt dåliga förutsättningar. Trender inom flera områden vad gäller både journalistikens och teknologins förutsättningar visar på att problemen kan komma att bli större. För att journalistiken ska klara av att möta utvecklingen måste andra nivåer understödja medier. Statliga och överstatliga interventioner mot plattformar krävs, men alltid försiktigt och på ett sätt som inte undergräver oberoende mediers ställning och möjlighet att skapa god journalistik.

## Slutnoter

- 1 Lin, Herbert. The existential threat from cyber-enabled information warfare. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2019, 75.4: 187-196. S 189-190.
- 2 Jowett, Garth S och O'donnell, Victoria. *Propaganda & persuasion*. Sage Publications, 2015. S 28.
- 3 Shultz, Richard H och Godson, Roy. *Dezinformatsia: Active measures in Soviet strategy*. Potomac Books, 1984. S 38-39.
- 4 Fallis, Don. The varieties of disinformation. I Floridi, Luciano och Illari, Phyllis (red). *The philosophy of information quality*. Springer, Cham, 2014. 135-161. S 138-139.
- 5 Ibid. S 137; Op cit, Shultz, Richard H och Godson, Roy. Se not 3. S 37.
- 6 Op cit, Shultz, Richard H och Godson, Roy. Se not 3. S 38-39.
- 7 Op cit, Jowett, Garth S och O'donnell, Victoria. Se not 2. S 28.
- 8 Benkler, Yochai; Faris, Robert och Roberts, Hal. *Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. Oxford University Press, 2018. S 5-6; Strömbäck, Jesper. Medierna som fjärde statsmakt – en studie av innebörden av begreppet granskande journalistik. *Studier i politisk kommunikation*. Nr 1. 2003. S 15.
- 9 Farrell, Henry och Schneier, Bruce. Common-knowledge attacks on democracy. *Berkman Klein Center Research Publication*, 2018-7. S 6.
- 10 SVT Nyheter. MSB Varnar för informationspåverkan om Coronaviruset. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/msb-varnar-for-informationspaverkan-om-covid-19> (Hämtad 2020-04-01); Rognerund, Knut Kainz. Regeringen varnar för Coronadesinformation. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/regeringen-varnar-for-coronadesinformation> (Hämtad 2020-03-22)
- 11 Op cit, Farrell, Henry och Schneier, Bruce. Se not 9. S 12.
- 12 Ördén Hedvig. *Securing Judgement: Rethinking Security and Online Information Threats*. Stockholms Universitet, 2020. S 5-6.
- 13 Op cit, Farrell, Henry och Schneier, Bruce. Se not 9. S 12.
- 14 Ibid. S 13.
- 15 Grimm, Dieter. Freedom of speech in a globalized world. I Hare, Ivan och Weinstein, James (red). *Extreme speech and democracy*, 11-22. Oxford University Press. S 11.
- 16 Op cit, Farrell, Henry och Schneier, Bruce. Se not 9. S 11-12, 16.

- 17 Op cit, Lin, Herbert. Se not 1. S 188-90.
- 18 Ibid.
- 19 Jonsson, Oscar. *The Russian Understanding of War: Blurring the Lines between War and Peace*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2019. S 99-100.
- 20 Op cit, Farrell, Henry och Schneier, Bruce. Se not 9. S 15.
- 21 Lazer, David MJ m fl. The science of fake news. *Science*, 2018, 359.6380: 1094-1096. S 1094.
- 22 Vosoughi, Soroush; Roy, Deb och Aral, Sinan. The spread of true and false news online. *Science*, 2018, 359.6380: 1146-1151. S 1149-1150.
- 23 Op cit, Farrell, Henry och Schneier, Bruce. Se not 9. S 14-15.
- 24 Det finns verklighetstroget utformade deep-fakes att ta del av som, i utbildnings-syfte, kan visa på just hur kraftfullt genomslag manipulationer kan få. Se exempelvis <https://youtu.be/cQ54GDm1eL0> (Hämtad 2020-05-29) och <https://youtu.be/KHMNPjkd5-0> (Hämtad 2020-05-29)
- 25 Vaccari, Cristian och Chadwick, Andrew. Deepfakes and disinformation: Exploring the impact of synthetic political video on deception, uncertainty, and trust in news. *Social Media+Society*, 2020, 6.1: 2056305120903408. S 2, 6, 10.
- 26 Colliver, Chloe. *Smearing Sweden: International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election*. ISD Global, 2018. S 35-38.
- 27 Ibid. S 9-11; Op cit, Rognerund, Knut Kainz. Se not 10.
- 28 SVT Nyheter. MSB ska skydda valet. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/msb-ska-skydda-valet> (Hämtad 2020-05-19); Ignatidou, Sophia. *EU-US Cooperation on Tackling Disinformation*. Chatham House, 2019. S 14.
- 29 Säpo. Förebyggande arbete inför valet gav resultat. *Säpo Pressrum*. <https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2018-12-17-forebyggande-arbete-infor-valet-gav-resultat.html> (Hämtad 2020-05-19); MSB. Ingen sammanhållen påverkan på svenska EU-valet. *MSB Nyheter*. <https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2019/maj/ingen-sammanhallen-paverkan-pa-svenska-eu-valet/> (Hämtad 2020-05-19); Op cit, Colliver, Chloe. Se not 26. S 23; SVT. Besked: Myndighet för psykologiskt försvar ska inrättas. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/lofven-inleder-folk-och-forsvar> (Hämtad 2020-05-19)
- 30 Op cit, Colliver, Chloe. Se not 26. S 35.
- 31 Hedman, Freja m fl. News and political information consumption in Sweden: Mapping the 2018 Swedish general election on Twitter. *Comprop*. Nr 2018.3, 2018. S 5.
- 32 Nygren, Gunnar och Hök, Jöran. *Ukraina och informationskriget: Journalistik mellan ideal och självensur*. MSB, 2016. S 22;

- 33 Karlsson, Michael. The immediacy of online news, the visibility of journalistic processes and a restructuring of journalistic authority. *Journalism*, 2011, 12.3: 279-295. S 291-292; Op cit. Benkler, Yochai; Faris, Robert och Roberts, Hal. Se not 8. S 359.
- 34 Flynn, D J; Nyhan, Brendan och Reifler, Jason. The nature and origins of misperceptions: Understanding false and unsupported beliefs about politics. *Political Psychology*, 2017, 38: 127-150. S 131, 135-137; Op cit, Lazer, David M J m fl. Se not 21. S 1095.
- 35 Ibid, Flynn, D J; Nyhan, Brendan och Reifler, Jason. S 142.
- 36 Khaldarova, Irina och Pantti, Mervi. Fake news: The narrative battle over the Ukrainian conflict. *Journalism Practice*, 2016, 10.7: 891-901. S 6.
- 37 Op cit, Benkler, Yochai; Faris, Robert och Roberts, Hal. Se not 8. S 356; Op cit, Flynn, D J; Nyhan, Brendan och Reifler, Jason. Se not 34. S 141.
- 38 Op cit, Karlsson, Michael. Se not 33. S 281-282, 284; Op cit, Benkler, Yochai; Faris, Robert och Roberts, Hal. Se not 8. S 357; Bandeira, Luiza m fl. Disinformation in Democracies: Strengthening Digital Resilience in Latin America, *Atlantic Council Reports*, 2019. S 44-45.
- 39 Steensen, Steen. Journalism's epistemic crisis and its solution: Disinformation, datafication and source criticism. *Journalism*, 2019, 20.1: 185-189. S 3-4.
- 40 Op cit, Karlsson, Michael. Se not 33. S 292.
- 41 Andersson, Ulrika. Högt förtroende för nyhetsmedier – men under ytan råder stormvarning. I Andersson, Ulrika m fl. *Storm och stiltje*. Göteborg: SOM-institutet, 2019. S 70.
- 42 Ibid. S 68-70.
- 43 Ibid. S 65-66.
- 44 Kovach, Bill och Rosenstiel, Tom. *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect*. New York: Three Rivers Press, 2014. S 10; Sveriges Radio. Färre korrespondenter och hårda fotbollsreferat. *Medierna*. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2795ochartikel=2790643> (Hämtad 2020-05-19); Sveriges Radio. Frukostseminarium 7 november: Kultur! Men hur? *SR Frukost*. 7, 2019-11-07. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=5135ochartikel=7339483> (Hämtad 2020-05-19)
- 45 Marwick, Alice och Lewis, Rebecka. *Media manipulation and Disinformation online*, 2017. S 41-43.
- 46 The Guardian. Facebook and Google to Be Forced to Share Advertising Revenue with Australian Media Companies. *Guardian News and Media*, 2020-04-19. <https://www.theguardian.com/media/2020/apr/19/facebook-and-google-to-be-forced-to-share-advertising-revenue-with-australian-media-companies> (Hämtad 2020-05-19)



# **EU:s försvars- och säkerhetspolitiska utveckling – från vision till implementering**



**Calle Håkansson**

## Inledning

Bara dagarna efter Brexit-omröstningen 2016 presenterade EU:s Höga Representant för utrikes- och säkerhetspolitik och tillika vice president i Europeiska Kommissionen, HR/VP, Federica Mogherini, EU:s nya Globala Strategi, EUGS. EUGS innebar såväl en ambitionsökning som ett nytt momentum för det europeiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet. Strategin tydliggjorde bland annat att: "Europeiska unionen ska ha strategisk autonomi. Detta är nödvändigt för att främja våra medborgares gemensamma intressen samt våra principer och värderingar".<sup>1</sup> *Strategisk autonomi* har således blivit det kanske främsta ledordet från den Globala Strategin vilket har skapat en omfattande debatt under de senaste åren. Den europeiska diskussionen om autonomi – alltså en form av oberoende och självständighet från andra aktörer – har dock varit aktuell i Europa ända sedan grundandet av Europeiska Kol- och stålgemenskapens första år, då idén om att etablera ett European Defence Community, EDC, fördes fram. EDC ämnade skapa ett överstatligt organ med en stående europeisk armé men dessa planer föll dock 1954 efter den franska nationalförsamlingen fällt förslaget. Efter detta misslyckande undvek unionen länge så kallade *core state powers* – alltså de "handlingsresurser som härrör från statens monopol på legitim tvång och beskattning, så som militär styrka, polismakt, gränskontroll, offentliga inkomster" – vilket ledde till att EU fokuserade på framförallt ekonomisk integration istället.<sup>2</sup> Över tid ökade dock EU:s förmågor och kompetenser i relation till utrikespolitiken – först i relation till handelspolitiken och senare i relation till säkerhetspolitiken. Och i och med Maastrichtfördraget 1993 skapades således den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP, vilken införlivade alla frågor som berörde EU:s säkerhets- och utrikespolitik.<sup>3</sup>

Vidare var det huvudsakligen två olika aspekter som kom att påverka den utrikes- och försvarspolitiska utvecklingen av EU under

1990-talet: Berlinmurens fall samt kriget i det forna Jugoslavien. Kalla krigets slut och återförenandet av Tyskland innebar att Europa kunde integreras allt mer, ekonomiskt såväl som politiskt vilket även föranledde en process av allt snabbare integration inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Den stora utvecklingen kom dock i och med det fransk-brittiska Saint-Malo toppmötet 1998. Storbritannien och Frankrike hade länge varit oense om utvecklingen av den europeiska säkerhetspolitiken, men med erfarenheterna från kriget i det forna Jugoslavien i färskt minne kunde ett samförstånd mellan de två huvudaktörerna i europeisk säkerhetspolitik uppnås. Saint-Malo-deklarationen kom att tydliggöra att EU måste kunna agera och utföra *autonoma operationer* och för att kunna utföra dessa operationer självständigt måste EU "backas upp av trovärdiga militära resurser, beslutsfattningsförmåga samt en beredskap att agera".<sup>4</sup> Samförståndet mellan Storbritannien och Frankrike ledde till att de efterföljande Europeiska rådsmötena stödde deklarationen att EU måste ha kapaciteten att utföra autonoma operationer. Europeiska Rådets toppmöte i Helsingfors 1999 tydliggjorde exempelvis att: "Europeiska rådet betonar att det är fast beslutet att utveckla möjligheter att fatta självständiga beslut och att, om Nato i sin helhet inte är engagerat, inleda och utföra EU-ledda militära operationer som svar på internationella kriser. Genom detta förfaringsätt förhindras onödigt dubbelarbete och det innebär inte att en europeisk armé inrättas".<sup>5</sup> Detta innebar att EU framförallt kom att fokusera på att genomföra en rad olika militära och civila operationer. EU etablerade även egna stridsgrupper – EU Battlegroups – som var tänkta att skapa en snabbinsatskapacitet för unionen. Dessa stridsgrupper nådde full operativ förmåga 2007, men har trots detta aldrig blivit använda i en insats.<sup>6</sup>

I och med Lissabonfördraget 2009 genomfördes flera institutionella förändringar, bland annat etablerades den Europeiska Utrikes-tjänsten (EEAS) under den Höga Representanten för utrikes- och säkerhetspolitik.<sup>7</sup> De första åren på 2010-talet kom framförallt att

fokusera på etablerandet av den nya Europeiska Utrikestjänsten<sup>8</sup> men i och med att Federica Mogherini tillträdde posten som HR/VP 2014 kan vi se en ny försvars- och säkerhetspolitisk utveckling på EU-nivå. Mogherini betonade redan tidigt att EU:s utrikespolitik var i behov av att strategiskt omprövas, dels för att det var över tio år sedan EU:s säkerhetsstrategi (ESS från 2003) lanserades men även eftersom omvärldsläget hade kraftigt förändrats och försämrats under de senaste åren. Unionen hade även flera interna splittringar i relation till konsekvenserna av Euro-krisen, i relation till migrationsfrågan samt även i relation till säkerhetshotet som kommer från såväl söder som öster om EU:s gränser. Således fanns ett stort behov av att skapa en större enighet mellan EU länderna.<sup>9</sup> I juni 2016 presenterades således den nya Globala Strategin, trots chockbeskedet bara dagarna innan att Storbritannien valt att rösta för utträde ur unionen. Trots detta chockbesked – och delvis tack vare – så kom utvecklingen att gå snabbt och inom de närmsta åren presenterades en rad nya initiativ och förmågor.

Resten av kapitlet ämnar jag att framförallt ta vid från EU:s Globala Strategi och den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen som skett i allt snabbare takt sedan dess. Avsnittet utgår ifrån frågan: 'Vad har varit drivkrafterna bakom EU:s försvars- och säkerhetspolitiska utveckling under de senaste åren samt hur ska unionen implementera de olika initiativ och redskap som etablerats?'. Slutligen blickar jag framåt och diskuterar hur framtiden för EU:s försvars- och säkerhetspolitiska utveckling kan se ut.

## **Nya initiativ och förmågor**

Redan 2014 när Jean-Claude Juncker valdes till Europeiska Kommissionens ordförande gjorde han försvarsfrågor till ett av sina prioriterade områden i de politiska riktlinjerna för Kommissionen. Juncker betonade att: "Jag anser även att vi måste arbeta för ett starkare EU i frågor som rör säkerhet och försvar. EU är visserligen främst en 'mjuk

makt'. Men inte ens de största mjuka makterna kan på lång sikt klara sig utan åtminstone en del integrerade försvarskapaciteter. Lissabonfördraget erbjuder medlemsländerna möjligheten att samordna sitt försvar i form av ett permanent strukturerat samarbete".<sup>10</sup> Detta var en stor förändring eftersom försvarsfrågor länge hade setts som ett stort tabu inom Kommissionen.<sup>11</sup> Ett tydligt tandemsamarbete och en gemensam vision mellan Mogherini och Juncker innebar vidare att en enad och koherent målbild kring det europeiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet kunde presenteras. Utöver denna starka politiska ambitionen från Kommissionen och den Höga Represen-tanten har EU:s försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen fram-förallt faciliteras av ett osäkrare grannskap – exemplifierat av Ryss-lands annektering av Krim och kriget i Ukraina, ett utökad hot från terrorism, krig och oroligheter i Syrien, Libyen och Sahelregionen. Likaså av att USA:s säkerhetsgarantier till Europa har blivit osäkra, detta framförallt under president Trump och hans ifrågasättande av EU, europeiska allierade och Nato som helhet. Värt att påminnas är dock att redan under president Obamas tid inleddes USA:s strategiska omfokusering från Europa gentemot Asien.<sup>12</sup> Vidare innebar Brexit såväl en chock som en möjlighet för utökad samarbete inom området. Storbritannien hade länge motsatt sig EU:s försvars- och säkerhetspoli-tisk utveckling och i och med Storbritanniens utträde så försvann detta motstånd. Brexit skapade också ett starkt behov att påvisa enig-het och en union som fortsatte utvecklas. Lite paradoxalt blev således utrikes- och säkerhetspolitiken, som tidigare varit mycket omdiskute-rat och känsligt, det område där integration och tydligt momentum kunde åstadkommas. Detta eftersom det i frågor i relation till exem-pelvis migration och ekonomi fanns större lösningar och konflikter inom unionen.<sup>13</sup> Slutligen har framförallt den fransk-tyska axeln inom EU varit viktig i att driva det europeiska samarbetet framåt.<sup>14</sup>

Allt detta skapade 'en perfekt storm' för försvars- och säkerhetspoli-tisk integration och EU:s redan långa lista med akronymer fylldes

således på med en rad nya initiativ och förmågor. I december 2016 enades Europeiska rådet om behovet att ”förbättra EU:s förmåga att reagera snabbare, effektivare och smidigare, som en del av en övergripande EU-strategi” vilket ledde till att en militär planerings- och ledningskapacitet, MPCC, inom EU:s militära stab etablerades i juni 2017.<sup>15</sup> Europeiska Utrikestjänsten och Kommissionen drev vidare utvecklingen genom att presentera EU:s genomförandeplan för säkerhet och försvar<sup>16</sup> samt EU-kommissionens förslag om den europeiska försvarshandlingsplanen<sup>17</sup> under slutet av 2016. Detta mynnade ut i förslaget i juni 2017 om att etablera en Europeisk Försvarsfond, EDF. Fonden består av två olika ’fönster’, ett forskningsfönster och ett utvecklingsfönster, där EU under forskningsfönstret kan finansiera 100 procent av kostnaderna medan EU finansierar upp till 30 procent av kostnaderna i utvecklingsfönstret.<sup>18</sup> Kommissionens förslag var att spendera 13 miljarder euro inom EDF – vilket dock kan komma att sänkas utifrån förhandlingarna om EU:s nästa långtidsbudget – för gemensamma försvarsindustriella projekt inom Europa. Detta var ett mycket stort steg eftersom EU för första gången kommer att finansiera försvarsindustriell forskning och utveckling, vilket var något som bara för några år sedan var helt otänkbara. Att inrätta ett generaldirektorat för försvarsindustri och rymdfrågor, DG DEFIS, i den nya Europeiska kommissionen är även det en tydlig politisk signal som indikerar att försvarspolitikerna blir allt viktigare inom EU.

Vidare initierades det permanenta strukturerade samarbetet, PESCO, i december 2017. Idag har 25 medlemsstater valt att delta i samarbetet vilket innebär ”bindande åtaganden för de deltagande medlemsstaterna att investera, planera och utveckla försvarskapaciteter inom unionens ramar. Målet är att gemensamt nå fram till ett sammanhängande och komplett spektrum av försvarskapaciteter som finns tillgängliga för medlemsstaterna för nationella och multinationella (EU, Nato, FN, etc) uppdrag och operationer”.<sup>19</sup> PESCO var en möjlighet som infördes i Lissabonfördraget men som alltså först realiserades 2017 och

idag har 47 olika försvarsprojekt etablerats inom samarbetet. Denna process drevs framförallt på av Tyskland och Frankrike i samklang med utrikestjänsten.<sup>20</sup>

EU har också etablerat en årlig koordinerad försvarsöversyn, Card, för att förbättra och harmonisera nationella försvarsplaner mellan medlemsstaterna.<sup>21</sup> I november 2018 skapades likaså en civil GSFP-pakt, CCC, för att ytterligare förstärka EU:s civila operationer och missioner.<sup>22</sup> Slutligt har EU också utökat samarbetet i relation till militär rörlighet, MM, och där har Kommissionen presenterat ett förslag för att använda EU budgeten till att förbättra infrastruktur som är viktig för militära ändamål. Vidare är målsättningen att eliminera juridiska och praktiska problem med att förflytta trupper inom Europa, vilket också är ett projekt som parallellt pågår inom Pesco.<sup>23</sup>

## **Framtid och avslutande slutsatser**

De tidigare avsnitten har påvisat EU:s långa process inom det försvars- och säkerhetspolitiska området vilket dock har accelererats och fördjupats under de senaste åren. I detta avslutande avsnitt kommer jag diskutera hur EU kan gå framåt inom området och således gå från vision till implementering.

En av de första aspekterna att ta i beaktande är att ha *långsiktiga och realistiska målsättningar*. EU:s nya kompetenser är tydligt kopplade till försvarsindustriellt samarbete, framförallt genom EDF och Pesco, och dessa kommer att ha långa utvecklingsprocesser. Vidare kommer den europeiska försvarsfonden att inledas under EU:s nästa budgetprogram – vilket är tänkt att pågå mellan 2021 och 2027 – och det innebär att det kommer att ta tid innan dessa program levererar resultat. Många försvarsindustriella Pesco-projekt väntar också fortfarande i hög grad på att EDF ska etableras, eftersom det finns en extra finansieringsbonus för Pesco-projekt i EDF. Långsiktighet men också leverans är således nyckeln och tjänstemän vid såväl Europeiska Utrikes-

tjänsten och Europeiska Försvarsbyrån, EDA, har tydligt betonat att i slutändan krävs det att såväl EDF-projekt och Pesco-projekt levererar resultat för att den politiska viljan ska fortsätta.<sup>24</sup> Under 2020 kommer likaså en översyn av Pesco-projekten att genomföras vilket kan innebära att vissa projekt kan slås samman eller läggas ner och detta kan vara viktigt för att vidare effektivisera samarbetet.<sup>25</sup> En tidig analys över situationen i de olika Pesco-projekten har också betonat att projekten är på rätt väg men att många saknar en tydlig tidsplan och ofta förlitar sig på framtida finansiering via EDF samt att de inte adresserar flera av de kapacitetsbrister som unionen har.<sup>26</sup> Flera medlemsstater har också velat ha fler projekt som inte enbart fokuserar på försvarsindustriella aspekter utan också på mer operativa förmågor framgent.<sup>27</sup> En annan aspekt att ta i beaktning är att det finns stora frågetecken hur Covid-19-pandemin, som pågår vid skrivandet av detta kapitel, kommer påverka EU:s kommande långtidsbudget. Redan under budgetförhandlingarna som pågick före pandemin så riskerade EU:s nya satsningar inom försvars- och säkerhetspolitiken att kraftigt reduceras och de ekonomiska konsekvenserna av Covid-19 riskerar att ytterligare minska den försvars- och säkerhetspolitiska budgeten.

En annan mycket viktig aspekt är att EU:s medlemsstater är beredda att satsa och använda dessa nya redskap. I relation till det försvarsindustriella samarbetet har medlemsstaterna ställt sig positiva och vi kan förvänta oss att de kommer fortsätta att prioritera detta. Under de senaste åren har det dock funnits en minskad vilja från medlemsstaterna att genomföra olika typer av krishanteringsuppdrag, detta såväl militära som civila, och de som genomförts har oftast varit mindre både i form av styrkor och i form av uppdrag.<sup>28</sup> Beslut om genomförandet av insatser tas med enhällighet och här finns det en risk om EU inte har möjlighet att – på grund av politisk oenighet – genomföra olika typer av krishanteringsinsatser att dessa uppdrag flyttas utanför EU:s ramar. Ett sådant exempel är den europeiska 'koalitionen av villiga'-insatsen som etablerades i Hormuz-sundet under ledning av

Frankrike i februari 2020.<sup>29</sup> En annan viktig aspekt är att fortsätta satsa på de civila krishanteringsinsatser då dessa tydligt visar EU:s mervärde gentemot andra globala aktörer. Dessa insatser ger också EU en möjlighet att agera i svåra geopolitiska kontexter och situationer.

De ökade svårigheterna att uppnå enighet inom utrikespolitiken har även medfört en utökad debatt om att övergå till kvalificerade majoritetsbeslut inom vissa områden av utrikespolitiken.<sup>30</sup> Detta är en viktig debatt som behöver tydliggöras eftersom annars riskerar allt mer utrikespolitisk samordning lyftas till exempelvis E3-formatet mellan Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Även tankar om att skapa ett europeiskt säkerhetsråd,<sup>31</sup> både för att underlätta beslutsfattande och för att koppla in Storbritannien, har diskuterats som möjlig lösning. Sådana lösningar riskerar att vara särskilt negativa för mindre medlemsstater, så som Sverige, eftersom beslutsfattande då flyttas utanför de formella beslutsprocesserna i EU.

Vidare är det viktigt att *lämna semantiken* och fokusera på de reella frågorna – exempelvis har misstänksamheten mot begreppet *strategisk autonomi* länge varit stort och medlemsstater såsom Polen, Nederländerna, Sverige och Danmark har alla intagit en skeptisk hållning gentemot konceptet.<sup>32</sup> Detta har delvis lett till att vi under de senaste åren fått en stor semantisk debatt istället för att fokusera på vad EU substantiellt vill åstadkomma. En möjlig lösning kan vara den process som EU inlett i och med framtagandet av en 'Strategisk Kompass'. Denna process kommer pågå fram till 2022 och processen inleds med en övergripande hotanalys för att sedermera analysera de olika redskap och förmågor som unionen besitter. Slutligen är tanken att kompassen ska skapa en tydlig strategisk målsättning och ambition för EU.<sup>33</sup> Här finns det också tydliga likheter med framtagandet av en vitbok i för-svar vilket ofta finns på nationell nivå hos medlemsstaterna.

Framtiden för utvecklingen av detta övergripande politikområde kommer dock också vara beroende av hur det de framtida transatlantiska relationerna utvecklar sig, hur de framtida relationerna med

Storbritannien blir samt troligen även hur interna och externa konsekvenser av Covid-19-pandemin påverkar EU. Vad vi dock sett i detta kapitel är att den Globala Strategin skapade en ny ambitionsnivå och vision för EU och nu är det hög tid att implementera denna. De flesta institutionella redskapen finns på plats och EU:s medlemsstater måste således börja agera utifrån dessa.

## Slutnoter

- 1 EEAS. *Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa - En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik*. Bryssel 2016. S 3.
- 2 Genschel, Philipp och Jachtenfuch, Marcus. From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory. *Journal of Common Market Studies*. Vol 56, nr 1 2018. S 178-196.
- 3 Maastrichtfördraget. Fördrag om Europeiska unionen, undertecknat den 7 februari 1992. I kraft den 1 november 1993.
- 4 British-French Summit. St-Malo 3–4 December 1998, Joint declaration on European defence. I Rutten, Maartje (sammanställning). *From St-Malo to Nice*, European defence: core documents, Chaillot Papers, nr 47, Paris: Institute for Security Studies of WEU, 2001.
- 5 Europeiska rådet. Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Helsingfors den 10–11 december 1999.
- 6 Herolf, Gunilla. *Europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete*. Rapport nr 4. Stockholm: Sieps 2018. S 40-42.
- 7 Lissabonfördraget, FEU (EU-fördraget), FEUF (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Undertecknat den 13 december 2007. I kraft den 1 december 2009.
- 8 För en diskussion se t ex: Vanhoonacker, Sophie och Pomorska, Karolina. The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy. *Journal of European Public Policy*. Vol 20, nr 9 2013. S 1316–1331.
- 9 Tocci, Nathalie. *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.
- 10 Juncker, Jean-Claude. *En ny start för EU: Mitt program för sysselsättning, tillväxt, rättvisa och demokratisk förändring. Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission. 2014*. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_sv.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_sv.pdf) (Hämtad 2020-04-03)

- 11 Op cit, Tocci, Nathalie. Se not 9. S 96.
- 12 För en liknande diskussion se t ex: Besch, Sophia. *EU's Institutional Framework regarding Defence Matters*. Paper requested by the European Parliament's Sub-Committee on Security and Defence. 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603484/EXPO\\_IDA\(2020\)603484\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603484/EXPO_IDA(2020)603484_EN.pdf) (Hämtad 2020-04-03)
- 13 För en diskussion se: Op cit, Tocci, Nathalie. Se not 9.
- 14 Intervju med diplomat från EU medlemsstat, dec 2019.
- 15 Europeiska Unionens råd. *EU's försvarssamarbete: rådet inrättar en militär planerings- och ledningskapacitet*. 2017. <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/> (Hämtad 2020-04-03)
- 16 Council of the European Union. *Implementation Plan on Security and Defence*. 2016. <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf> (Hämtad 2020-04-03)
- 17 Europeiska Kommissionen. *En europeisk försvarshandlingsplan*. 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=en> (Hämtad 2020-04-03)
- 18 European Commission. *A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities*. 2017. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_1508](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1508) (Hämtad 2020-04-03)
- 19 EEAS, EDA och EUMS. *Pesco scope and ambition*. <https://pesco.europa.eu/about/> (Hämtad 2020-04-03)
- 20 Intervjuer med diplomater från EU medlemsstater, dec 2019 och febr 2020. Se även: Béraud-Sudreau, Lucie och Pannier, Alice. An 'improbable Paris-Berlin-commission triangle': usages of Europe and the revival of EU defense cooperation after 2016. *Journal of European Integration*. Publicerad online: 2020-03-19.
- 21 Op cit, Besch, Sophia. Se not 12. S 6.
- 22 Håkansson, Calle. *What does the EU's new Civilian CSDP Compact mean for European strategic autonomy?* European Leadership Network. 2019. <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/what-does-the-eus-new-civilian-csdp-compact-mean-for-european-strategic-autonomy/> (Hämtad 2020-04-03)
- 23 Se exempelvis: Herolf, Gunilla och Håkansson, Calle. *The New European Security Architecture*. I Fägersten, Björn (red). *The Nordics and the New European Security Architecture*. Utrikespolitiska Institutet. 2020. S 12. <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2020/ui-report-no.-3-2020.pdf> (Hämtad 2020-04-03)
- 24 Intervjuer EEAS och EDA, febr 2020.

- 25 Intervju EEAS, febr 2020.
- 26 Billon-Galland, Alice och Efstathiou, Yvonne-Stefania. *Are PESCO projects fit for purpose?* European Leadership Network. 2019. <https://www.europeanleadership-network.org/wp-content/uploads/2019/02/Final-PESCO-policy-brief-ELN-IISS-20-Feb-2019-ilovepdf-compressed.pdf>; Béraud-Sudreau, Lucie, Efstathiou, Yvonne-Stefania och Hannigan, Conor. *Keeping the momentum in European defence collaboration: an early assessment of PESCO implementation.* The International Institute for Strategic Studies. 2019. <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/pesco> (Hämtade 2020-04-03)
- 27 Intervjuer vid flera medlemsstaters ständiga representationer till EU, Bryssel febr 2020.
- 28 Billon-Galland, Alice och Williams, Nicholas. *How militarily willing and able is the EU?* European Leadership Network. 2019. <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2019/07/ELN-How-military-willing-and-able-is-the-EU-Operation-Althea-Billon-Galland-Williams.pdf> (Hämtad 2020-04-03); Op cit, Håkansson, Calle, se not 22.
- 29 Government of France. *The European mission is now operational in the Arabian-Persian Gulf.* 2020. <https://www.gouvernement.fr/en/the-european-mission-is-now-operational-in-the-arabian-persian-gulf> (Hämtad 2020-04-03)
- 30 Se t ex: Koenig, Nicole. *Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences.* Hertie School Jacques Delors Centre. 2020. [https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/user\\_upload/20200210\\_Policy\\_Brief\\_QMV\\_Koenig.pdf](https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/user_upload/20200210_Policy_Brief_QMV_Koenig.pdf) (Hämtad 2020-04-03)
- 31 Se till exempel: Kaim, Markus och Kempin, Ronja. *A European Security Council Added Value for EU Foreign and Security Policy?* German Institute for International and Security Affairs. 2019. [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C02\\_kim\\_kmp.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C02_kim_kmp.pdf) (Hämtad 2020-04-03)
- 32 Franke, Ulrike och Varma, Tara. *Independence Play: Europe's Pursuit of Strategic Autonomy.* ECFR. 2019. [https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_Independence\\_play\\_Europe\\_pursuit\\_strategic\\_autonomy.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_Independence_play_Europe_pursuit_strategic_autonomy.pdf) (Hämtad 2020-04-03)
- 33 Intervjuer EEAS, febr 2020.

Författarfoto: Utrikespolitiska Institutet





# Tunisien – Kommer den arabiska vårens enda framgångssaga ta slut?



**Souad Abid**

## Inledning

Mohamed Bouazizi, frukt- och grönsaksförsäljaren som den 17 december 2010 brände sig själv till döds. Tunisien symbol för hopp och motståndskraft. Han finns fortfarande, ett decennium efter sin död, på alla tunisiers läppar. Den unga fattiga mannen som i ren desperation tände eld på sig själv. Hoppet och drömmen om demokrati, mänskliga rättigheter och bättre levnadsvillkor blev en eld som snabbt spred sig till befolkningen i andra länder i regionen, bland andra Algeriet, Bahrain, Egypten, Syrien och Yemen. Mohamed Bouazizis gärning ledde till protester som blev startskottet på en arabisk revolution. I land efter land krossades upproren, men i Tunisien fick demokratin fäste. Idag är Tunisien känt som det enda land som gick in i den arabiska våren som en auktoritär regim och kom ut med ett politiskt system som idag – trots stora utmaningar – är en funktionell demokrati.

Det har snart gått ett årtionde sedan arabiska våren tog sin början i Tunisien. Trots att landet står inför utmaningar, utgör Tunisien den arabiska vårens demokratiska undantag och dess utveckling är ett sällsynt exempel på en möjlig demokratisk framtid i regionen. Vilka framgångsfaktorer finns i det tunisiska exemplet och vad kan andra länder i regionen lära av arabiska vårens hitintills enda framgångssaga? Vilka utmaningar står landet inför och vad kan man egentligen säga om den fortsatta utvecklingen i Tunisien?

Denna artikel består av tre huvudsakliga delar som inleds med att Tunisien framgångsfaktorer beskrivs, varefter en del av landets viktigaste utmaningar genomgås. Slutligen diskuteras möjligheterna för en fortsatt demokratisk utveckling i Tunisien och lärdomar för andra länder.

## Tunisiens framgångsfaktorer

För snart 30 år sedan presenterade forskaren Samuel Huntington idén om att länder måste genomgå "the two-turnover test" för att demokra-

tin ska anses vara konsoliderad.<sup>1</sup> Med detta menade Huntington att ett land måste erfara två fredliga maktövergångar för att demokratin ska vara etablerad. I oktober 2014 klarade Tunisien detta test i och med sitt andra parlamentsval och maktskifte. Därefter, år 2019, hölls ett presidentval som landets nuvarande president Kais Saied vann. Samtidigt var 2019 det fjortonde året i rad som Freedom House deklarerade att det skett en nedgång i den globala friheten i världen.<sup>2</sup> Tunisien övergång till en demokrati skedde således under en tid då utvecklingen i världen gick åt ett annat håll. Landets demokratiutveckling skedde, på sätt och vis, i motvind.

Vad är demokrati? Det senaste decenniets utveckling i Tunisien ställer frågan på sin spets. Demokrati är mer än allmänna och fria val, yttrande- och åsiktsfrihet samt mänskliga rättigheter. Demokrati är även en sinnesstämning. Den danske rättsfilosofen Alf Ross verk *Varför demokrati*, publicerades för första gången år 1946, strax efter andra världskrigets slut.<sup>3</sup> Där konstaterar han att några av förutsättningarna för folkstyre är samtal och ömsesidig förståelse, samförstånd och att kompromisspolitik är ett tecken på styrka och stabilitet. Efter den arabiska våren har valen i Tunisien varit internationellt erkända som fria och rättvisa och de inkluderade även en öppen politisk debatt mellan konkurrerande partier. Det tidigare förbjudna islamistiska partiet Ennahda, med nära band till det Muslimska brödrskapet, blev år 2011 det största partiet med strax under 40 procent av rösterna.<sup>4</sup> Trots politiska olikheter bildade Ennahda en koalitionsregering med de mer sekulära/icke-religiösa mitten-vänsterpartierna, CPR, och Ettakatol. Till skillnad från Egyptens Muslimska Brödrskap var Tunisien Ennahda beredda att dela med sig av makten. Förmågan att kompromissa om politiska övertygelser och villigheten att göra eftergifter inom koalitioner har bidragit till en kontinuitet i den demokratiska processen. Det förhindrade sannolikt en tidig kollaps av demokratin i Tunisien.

Den demokratiska framgången i Tunisien kan naturligtvis inte

enbart förklaras med att de tunisiska islamisterna varit mer kompromissvilliga än deras motsvarigheter i exempelvis Egypten. Studier visar att det finns en stark koppling mellan demokrati och utbildningsnivå i ett land samt att utbildning är en viktig förutsättning för en varaktig övergång från diktatur till demokrati.<sup>5</sup> Tunisien skiljer sig från omkringliggande länder när det kommer till just utbildningsnivå. Skolväsendet i Tunisien har sedan landets självständighet åtnjutit stora statliga satsningar. Precis som i Sverige är skolgången obligatorisk och i princip kostnadsfri fram till 16 års ålder. Idag är endast omkring tre procent av unga tunisier analfabeter och omkring 15 procent av befolkningen i stort,<sup>6</sup> vilket kan jämföras med Egypten där hela 25 procent av befolkningen saknar läs- och skrivkunskaper.<sup>7</sup> Tunisiens satsningar på skolväsendet har även bidragit till att en tredjedel av Tunisiens unga läser vidare på universitetsnivå. En majoritet av dessa är kvinnliga studenter. Dessa förhållanden har skapat en högutbildad medelklass. Till skillnad från grannländerna Algeriet, Libyen och Egypten har Tunisien även en etniskt, kulturellt och religiöst homogen befolkning. Enligt bland andra statsvetaren Dankwart Rustows analyser, av demokratiers uppkomst i världen, är det en strukturell grundförutsättning för demokratiers utveckling.<sup>8</sup>

De flesta länder – däribland Tunisien – har en militär, men på vissa platser i världen har militären ett land. Det senare gäller bland andra Algeriet, Egypten och Pakistan. En av de främsta framgångsfaktorerna för Tunisiens demokratiseringsprocess är just avsaknaden av en mäktig militärmakt med starka band till den styrande regimen. Tunisien är det land i regionen som har det lägsta antalet väpnade styrkor. Med en befolkning om nästan elva miljoner uppgår de väpnade styrkorna i landet endast till knappt 50 000 man. Det kan jämföras med grannländerna Algeriet och Egypten, som visserligen har betydligt större befolkningar och betydligt större länder men som också har opropor­tionerligt större väpnade styrkor. Algeriet har en väpnad styrka om 317 000 man och Egypten har hela 836 000 man.<sup>9</sup> Under såväl Habib

Bourguibas och Zine el-Abidine Ben Alis<sup>10</sup> styre utvecklade aldrig militären ett starkt band till den auktoritära regimen i Tunisien. Detta skiljer sig markant från situationen i Tunisiens grannländer. I såväl Algeriet som Egypten har militären spelat en viktig roll i självständighetskampen mot deras forna kolonialmakter år 1962 respektive 1952. Militären fortsatte även efter självständigheten att ha ett grepp om makten och spelar än idag en viktig roll inom det dagliga politiska livet i de båda länderna. När protesterna på Tunisiens gator intensifierades fanns ingen stark militärmakt med förmåga eller politisk vilja att ingripa å president Ben Alis vägnar. En intressant iakttagelse är dock att militärens budget och ansvarsområde har ökat markant sedan Ben Ali avsatts från makten.<sup>11</sup> Det nya, mer demokratiska, styret litar uppenbarligen på sin militär.

Det finns ytterligare ett område där det tunisiska samhället skiljer sig från det i grannländerna. Tunisien har ett mycket starkt civilsamhälle som består av fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, politiska partier och ideella organisationer. Ända sedan Bourguibas tid har Tunisien ansetts vara ett av de mest progressiva länderna i regionen, bland annat avseende kvinnors rättigheter och familjepolitik.<sup>12</sup> Detta saktade ner befolkningsökningen i landet och gjorde det hanterbart för regimen att erbjuda befolkningen en förhållandevis generös social välfärd, inklusive gratis utbildning.<sup>13</sup> År 2015 vann Tunisiens nationella dialogkvartett, bestående av fyra tunisiska organisationer<sup>14</sup> Nobels fredspris för dess arbete med att införa och säkra en stabil demokrati i Tunisien.<sup>15</sup> Tillsammans med övriga civilsamhället var Dialogkvartetten viktiga krafter som bidrog till att det tunisiska folkets engagemang på gator och torg mobiliserades och institutionaliserades. Detta visade sig vara avgörande i medlingen mellan olika politiska krav och i förlängningen en katalysator för demokratiseringsprocessen i landet.

## Utmaningar

Det är utan tvivel mycket svårt att förutsäga framtiden. Det gäller även Tuniens framtid. Utvecklingen för den pågående demokratiseringsprocessen i Tunisien beror på en mängd faktorer som snabbt kan ändra riktning och karaktär. Ändå är det många som försöker hålla fast vid framgångssagan Tunisien. Kanske för att det finns en stark förhoppning om att alla de uppoffringar som skedde i den arabiska vårens namn inte ska ha skett förgäves, och kanske för att folkets hopp om framtiden är så stark. Tuniens demokratiseringsprocess kan dock inte endast beskrivas som en framgångssaga. Tuniens väg mot demokrati har kantats av motgångar och landet har flera utmaningar framför sig.

## Den tunisiska paradoxen

År 2015 var Tunisien känt för att vara både den enda demokratin i arabvärlden och samtidigt det land i världen som exporterat flest extremister, till kriget i Syrien och Irak, per capita. Över 7 000 tunisier uppskattas ha lämnat den unga demokratin i Tunisien för att kriga mot Bashar al-Assads regim i Syrien och även för att sluta upp bakom Daesh. Ennahda, som år 2011 blev demokratiskt framröstat i Tuniens första fria val, har i efterhand anklagats för att inte göra tillräckligt under sina första år vid makten, för att förhindra extremisternas framfart. Sedan revolutionen har även ett antal terrorattacker varit riktade mot det tunisiska samhället. Vid terrorattackerna har ofta turister och säkerhetspersonal varit måltavlor och offer.

## Arbetslöshet och korruption

Oaktat Tuniens demokratiseringsprocess som fortgått det senaste decenniet och andra pågående reformer i landet, har Tuniens

omdanning till en mer marknadsorienterad ekonomi inte hängt med i landets politiska övergång, till en öppen och demokratisk stat. Precis som i grannländerna har personer med akademisk utbildning svårt att hitta ett kvalificerat arbete. Tunisien är ett av få länder i världen där arbetslösheten är högre bland högutbildade än bland lågutbildade, särskilt bland kvinnor.<sup>16</sup> Vid tiden före revolutionen var arbetslösheten bland unga (15–24 år) i Tunisien cirka 30 procent för att år 2011 öka till över 42 procent. Sedan 2013 har arbetslösheten bland unga tunisier varit mellan 33 och 36 procent.<sup>17</sup> Enligt Världsbanken ser många unga i Tunisien mutor och nepotism som den enda vägen till arbete.<sup>18</sup> Den utbredda arbetslösheten utgör således en utmaning för landets fortsatta demokratiutveckling.

## Säkerhetssituationen

Inget land existerar i ett vakuum. Tuniens framtida utveckling är beroende av landets omgivning, särskilt det som sker inom det omedelbara närområdet. Väster om Tunisien finns militärstaten Algeriet och i öster ett laglöst Libyen, en så kallad 'failed state'<sup>19</sup> (kollapsad stat). Såväl Algeriet som Libyen är länder med stora oljetillgångar. Historiskt har många tunisier kunnat dra nytta av Libyens svarta guld genom att det skapat en efterfrågan på tunisisk arbetskraft. Dagens säkerhetspolitiska situation i Libyen, innebär att många tunisier som tidigare hade arbetsmöjligheter i Libyen nu går arbetslösa. Tunisien pressas även av omfattande smuggling av bland annat vapen från Libyen.

Situationen vid Tuniens västra gräns, den mot Algeriet, utgör även den en utmaning. Gränsen är lång och i många delar obebakad, vilket gör att extremislamister kan röra sig fritt mellan länderna. Tunisien och Algeriet har dock ett gemensamt intresse av att bekämpa de extremister som rör sig i bergen längs gränsen. Länderna har därför ett utvecklat och gott samarbete i dessa frågor. I dagsläget är den politiska

situationen i Algeriet också klart mer stabil än i Libyen, vilket gör att Algeriet har förmågan att agera kraftfullt mot extremisterna i området. Algeriets framtid är dock osäker och den politiska situationen kan snabbt förändras. Till exempel bröt omfattande protester ut i Algeriet i början av 2019 på grund av bland annat den höga arbetslösheten, höga matpriser och avsaknaden av demokratiska reformer. Till följd av detta avgick Algeriets dåvarande president Abdelaziz Bouteflika. Maktskiftet innebar inget avbrott i det nämnda partnerskapet med Tunisien. Ett nytt maktskifte i Algeriet, eller i övrigt interna oroligheter, kan dock leda till att landets förmåga och vilja till att agera i gränsområdet minskar.

## **Den arabiska vårens osäkra framtid**

Idag åtnjuter Tuniens befolkning medborgerliga och politiska rättigheter som få trodde var möjligt före händelsen den 17 december 2010 i Sidi Bouzid. Samtidigt har Tunisien, mellan år 2011 och 2019, haft hela sju statsöverhuvuden. Innan revolutionen var de oppositionella grupperna överens om kravet på Ben Alis avgång, att få ett slut på korruptionen och att få bukt med den svåra ekonomiska situationen som landet befunnit sig i med hög arbetslöshet, höga matpriser och utbredd bostadsbrist. Därutöver var olikheterna mellan de politiska grupperna många och när Ben Ali väl avsatts blev dessa olikheter än viktigare.

För Tuniens del krävs en positiv social, och framför allt ekonomisk, utveckling i landet för att demokratiseringsprocessen ska fortsätta sin bana. Vissa bedömare menar dock att vinsterna på den politiska fronten kom på bekostnad av ekonomiska framgångar. Oavsett om så är fallet eller ej kommer de största utmaningarna för Tunisien, de kommande åren, handla om att stärka ekonomin, bekämpa korruptionen samt att minska arbetslösheten och de regionala inkomstskillnaderna i landet. Om landets politiska ledning inte tar sig an landet

ekonomiska utmaningarna kommer demokratiseringsprocessen på allvar att hotas. Därtill har det pågående kriget i Libyen en negativ inverkan på utvecklingen i Tunisien, inte minst säkerhetspolitiskt och ekonomiskt. Detta krig måste få ett slut för att Tunisien ska ha en reell chans att ta sig an landets säkerhetsutmaningar.

Trots alla de utmaningar som landet ännu står inför, ses Tunisien demokratiseringsprocess av många som arabiska vårens enda framgångssaga. Även om det inte finns en enskild omständighet som kan förhindra ett slut på sagan, finns det faktorer som kan öka förutsättningarna för utvecklingen mot en säker och stabil demokrati i Tunisien. Tunisien unga, som utgör en majoritet av befolkningen, har varit och kommer fortsätta att vara nyckelspelare i landets demokratiska utveckling. Den politiska makten i Tunisien behöver därför se till att de unga på ett mer genomgripande sätt involveras i uppbyggnaden av demokratins Tunisien. Det handlar om att skapa arbetstillfällen i såväl den privata som den offentliga sektorn samt att uppmuntra till deltagande och ge plats åt unga i landets politiska liv.

Det må vara så att ett flertal av Tunisien framgångsfaktorer är unika för just Tunisien och att de därför är svåra för andra länder att replikera. Så är fallet med Tunisien homogena befolkning och låga nivå av etniska motsättningar, liksom dess relativt begränsade militärmakt. Demokratiska krafter i regionen bör dock ta fasta på att engagerade medborgare och ett aktivt civilsamhälle tjänat Tunisien demokratiseringsprocess väl. Genom utbildning, finansiering och andra åtgärder – också med stöd från västvärlden – kan civilsamhället stärkas och utsikterna för en varaktig demokratiseringsprocess fortsatt vara goda. Även i andra länder i regionen kan ett starkt civilsamhälle bidra till en stärkt sammanhållning och en motståndskraftig demokrati.

Tunisien är ett land som trots en svår och osäker väg kommit långt i sin demokratiseringsprocess, olikt många andra länder i regionen. Stödet från västvärlden kan vara avgörande för huruvida dessa länder tar sig vidare i sina demokratiseringsprocesser för att överkomma

hinder såsom korruption och ofrihet. Med EU:s gräns som Sveriges yttre gräns är utvecklingen i Tunisien något som i högsta grad berör oss. Ett Tunisien som kan erbjuda frihet och välbefinnande till sina medborgare och agera mot extremister bidrar till den europeiska säkerheten. Detta är angeläget för Sverige eftersom existensen av demokratiska stater i EU:s närområde kan utgöra grunden för ett partnerskap som tjänar Sveriges intressen, bland annat avseende terrorismbekämpning, och kan hjälpa att konsolidera övergångar till fullvärdiga demokratier. Den demokratiska utvecklingen i Tunisien är därför något som angår även oss.

Kanske är dock det starkaste skälet till att vi bör rikta blickarna mot Tunisien att landets utveckling visar att till synes små händelser i små länder i arabvärlden kan få stora konsekvenser i hela regionen. Antidemokratiska krafter har funnits i många länder över hela världen. Periodvis har de lyckats bromsa demokratiseringsprocesser, men de har gång på gång misslyckats med att beröva folken deras längtan efter frihet och demokrati. Det har snart gått tio år sedan frukt- och grönsaksförsäljaren Mohamed Bouazizi tände gnistan till den arabiska vårens protester. Hoppet om demokrati, mänskliga rättigheter och bättre levnadsvillkor brinner vidare bland såväl unga som äldre. I Oran i Algeriet, i Damietta i Egypten och i många andra städer i regionen. Ett frihetligt, demokratiskt och framgångsrikt Tunisien är och kan fortsätta att vara det exempel som inspirerar, håller människors hopp vid liv och sätter press på auktoritära regimer i regionen att genomföra demokratiska reformer.

## Slutnoter

- 1 Huntington, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman och London: University of Oklahoma Press, 1993. S 267. Huntingtons klassificering av en demokrati är till viss del förenklad och det finns en mängd litteratur i ämnet där det konstateras att demokrati inte endast handlar om rotation av makten. IDEA, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, bedömer exempelvis styret i länder utifrån fem aspekter. Dessa är 1) hur representativt styret är, 2) om grundläggande politiska rättigheter är uppfyllda, 3) att beslutsfattare och beslutsprocesser är effektiva och opartiska, inklusive media, 4) opartisk offentlig förvaltning och 5) folkligt deltagande och engagemang. IDEA. *The Global State of Democracy 2019*. <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019> (Hämtad 2020-05-20)
- 2 Freedom House. *Freedom in the World 2019*. Mer om rapportens metodologi kan läsas här: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Methodology\\_FIW\\_2019\\_for\\_website.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Methodology_FIW_2019_for_website.pdf) (Hämtad 2020-05-20)
- 3 Ross, Alf och Algotsson, Karl-Göran. *Varför Demokrati*. Santérus Förlag, 2003.
- 4 Sahlberg, Mikael. I Tunisien är islamister en del av demokratin. *Utrikesmagasinet*. Mars 2020.
- 5 Glaeser, Edward L m fl. Do institutions cause growth? *Journal of Economic Growth*, 2004; Papaioannou, Elias och Siourounis, Gregorios. *Economic and social factors driving the third wave of democratization*. Mimeo, London Business School, 2005.
- 6 United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation. Institute of Statistics. Tunisia. <http://uis.unesco.org/country/TN> (Hämtad 2020-05-20)
- 7 United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation. Institute of Statistics. Egypt. <http://uis.unesco.org/en/country/eg> (Hämtad 2020-05-20)
- 8 Rustow, Dankwart A. *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. Comparative Politics*. 1970.
- 9 The World Bank. Armed Forces personnel, total. <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MILT.TOTL.P1> (Hämtad 2020-05-20)
- 10 Habib Bourguibas var president i Tunisien år 1956-1987 och Ben Ali var president i Tunisien år 1989-2011.
- 11 Grewal, Sharan. *A Quiet Revolution: The Tunisian Military After Ben Ali. Carnegie Endowment for International Peace*. 2016-02-24. <https://carnegieendowment.org/2016/02/24/quiet-revolution-tunisian-military-after-ben-ali-pub-62780> (Hämtad 2020-05-22)

- 12 OECD Economic Surveys. Tunisia 2018 Economic Assessment. *OECD Publishing*. 2018-03-29. <https://www.oecd.org/economy/oecd-economic-surveys-tunisia-2018-eco-surveys-tun-2018-en.htm> (Hämtad 2020-05-22)
- 13 Kirkpatrick, David D. Tunisia Leader Flees and Prime Minister Claims Power. *The New York Times*. 2011-01-14. <https://www.nytimes.com/2011/01/15/world/africa/15tunis.html> (Hämtad 2020-05-22)
- 14 Organisationerna arbetar inom områdena arbetsliv och välfärd, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter. Följande organisationer ingår i kvartetten: fackföreningen Union Générale Tunisienne du Travail, arbetsgivarorganisationen Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, människorättsorganisationen La Ligue Tunisienne pour la Défense des Droits de l'Homme samt den nationella advokatföreningen Ordre National des Avocats de Tunisie.
- 15 Dialogkvartetten bildades i december 2013 då bland annat ökad social oro i landet riskerade att äventyra demokratiseringsprocessen. I motiveringen till att kvartetten vann Nobelpriset framgår att den var helt nödvändig för upprättandet av en ny konstitution och en garant för det tunisiska folkets fundamentala rättigheter. The Nobel Peace Prize 2015. <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2015/summary/> (Hämtad 2020-05-20)
- 16 The World Bank. The World Bank in Tunisia. <https://www.worldbank.org/en/country/tunisia/overview> (Hämtad 2020-05-20)
- 17 The World Bank. Unemployment, youth total (% of total labour force ages 15-24) (modelled ILO estimate) – Tunisia. <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=TN> (Hämtad 2020-05-20)
- 18 Breaking the Barriers to Youth Inclusion. Youth Inactivity and Unemployment. *The World Bank*. 2014. [https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/MNA/tunisia/breaking\\_the\\_barriers\\_to\\_youth\\_inclusion\\_eng.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/MNA/tunisia/breaking_the_barriers_to_youth_inclusion_eng.pdf) (Hämtad 2020-05-22)
- 19 Det finns inte en överenskommen definition av vad en 'failed state' är. Generellt anses dock en 'failed state' vara en stat vars styre inte längre kan tillförsäkra befolkningen grundläggande säkerhet på grund av ökat våld, extrem fattigdom eller att kontrollen över en del av landets territorium förlorats till förmån för inhemska eller utländska terrorgrupper.





# Den transatlantiska länken – går den att reparera?



**Maria Tilander**

## Inledning

Den transatlantiska länken mellan USA och Europa har sedan andra världskriget tjänat som en stabil grund för den internationella liberala världsordningen. Det amerikanska stödet för europeisk integration var nödvändigt för att skapa fred på en kontinent som präglats av konflikter i många år. Som i alla relationer har det emellertid uppstått meningsskiljaktigheter, exempelvis i samband med kriget mot terrorismen i efterdyningarna av 11 september-attackerna, men oftast har man kunnat överkomma dessa eftersom gemensamma värderingar och intressen förenat parterna.<sup>1</sup>

I dag är de transatlantiska parterna fortfarande viktiga för varandra utifrån flera aspekter. Europeiska Unionen, EU, med sina 27 medlemsländer, är USA:s största handelspartner men även den största investeraren i den amerikanska ekonomin.<sup>2</sup> USA är EU:s största exportmarknad och det land som EU importerar mest från, efter Kina.<sup>3</sup> EU och Nato har dessutom 21 gemensamma medlemmar, vilket innebär att medlemsländerna är viktiga för amerikansk säkerhet. Europeiska regeringar i sin tur erkänner att USA är och förblir deras viktigaste geopolitiska allierade.<sup>4</sup>

När Donald Trump svors in som USA:s president i januari 2017 förändrades USA:s utrikes- och säkerhetspolitiska doktrin då *America First* blev administrationens nya motto. Även om det redan hade skett en förflyttning av strategiska och ekonomiska prioriteringar innan Trump tog plats i Vita huset, har relationen till EU sedan 2017 förvärrats i rask takt. President Trump ser EU som en fiende istället för en global partner.<sup>5</sup> Under de senaste tre åren har politiska oenigheter mellan Trumpadministrationen, EU och dess medlemsländer om exempelvis handel, försvarsutgifter, Iranavtalet och klimatfrågan skapat spänningar i den transatlantiska länken.

EU har haft svårigheter att hantera Trumpadministrationen eftersom det har varit svårt att bemöta presidentens retorik och

intentioner. EU har sedan 2016 arbetat för att stärka sin egen säkerhets- och försvarspolitik, genom att introducera en rad nya initiativ med syftet att öka den europeiska försvarskapaciteten.<sup>6</sup> Samtidigt har enskilda EU-länder ökat sina bilaterala samarbeten med USA inom ett antal områden, exempelvis genom den bilaterala avsiktsförklaringen för fördjupat försvarspolitiskt samarbete mellan USA och Sverige som undertecknades i juni 2016.<sup>7</sup>

Den 3:e november hålls presidentvalet i USA 2020. Vem som kommer att bli USA:s president under mandatperioden 2021–2025 står nu mellan sittande president Donald Trump och USA:s vicepresident från 2009 till 2017, Joseph ”Joe” Biden, två män från samma generation.<sup>8</sup> Demokraterna hade ett stort antal presidentkandidater i sina primärval med olika bakgrunder och erfarenheter, vilket skapade förhoppningar om att en politiker med ny profil skulle få chansen till USA:s högsta politiska post. Men eftersom det har skett en ökad politisk polarisering i USA de senaste åren var det viktigast för Demokraternas väljare att rösta fram en kandidat som kan vinna över Trump.<sup>9</sup> Storfavoriten Biden lyckades vinna flest primärval, vilket innebär att han kommer att bli partiets nya ledare på Demokraternas valmöte i Wisconsin i augusti 2020.

Detta kapitel redogör inledningsvis för respektive presidentkandidats synsätt gällande den transatlantiska länken och potentiella framtida utmaningar. Denna skildring ligger till grund för den efterföljande diskussionen om vilka frågor EU och den nästkommande amerikanska administrationen bör samarbeta kring, oavsett vem som vinner presidentvalet i november 2020. Därför kommer detta kapitel att utgå ifrån frågeställningen: *Vilka säkerhets- och försvarspolitiska effekter kan presidentvalet i USA 2020 ha på den transatlantiska länken?*

## Trump blir omvald i november 2020

USA:s stöd efter andra världskriget för europeisk integration och strävan efter att hitta gemensamma lösningar på stora frågor har varit en grundpelare för den transatlantiska länken. Med Trump-administrationen har USA:s ideologiska inställning till multilateralism förändrats. President Trump föredrar att i ett första steg agera unilateralt, för att sedan göra 'deals' bilateralt. Trump är även den första presidenten som officiellt har motsatt sig den europeiska integrationen, genom att visa stöd till Brexit och nationalistiska regeringar i EU.<sup>10</sup> Om Trump blir omvald i november är det lite som tyder på att spänningarna i relationen kommer att försvinna.

Inom säkerhets- och försvarspolitik är Nato fortfarande USA:s viktigaste engagemang för europeisk säkerhet. Därför har inte Trump-administrationen varit stödjande gällande EU:s nya initiativ för ett närmare säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, baserat på antagandet att det konkurrerar med Nato.<sup>11</sup> Trumps kommentarer kring de europeiska medlemmarnas försvarsutgifter, tillsammans med hans negativa inställning till multilateralism, har skapat orosmoln kring hur denna kritik kan utvecklas vidare. Ett exceptionellt scenario är att en omvald Trump börjar ifrågasätta USA:s medlemskap i Nato ytterligare, eller tvivla vid en eventuell aktivering av artikel 5. Detta skulle gagna Ryssland, den största motståndaren till alliansen, och få allvarliga säkerhetspolitiska konsekvenser. Ryssland, men även Kina, kan potentiellt fylla ett visst vakuum som ett amerikanskt tillbakadragande skulle efterlämna.<sup>12</sup>

För Sverige skulle en ytterligare mandatperiod med Trump betyda att mycket fokus kommer att ligga på bilaterala avtal inom säkerhets- och försvarssamarbete. Detta är i linje med "Hultqvist-doktrinen" som strävar efter en balans mellan att Sverige förblir utanför Nato och att fördjupa samarbetet med försvarsalliansen. Samtidigt eftersträvar Sverige att fördjupa relation till USA och Finland.<sup>13</sup>

Det är inget nytt att Trumps hårda linje mot Kina har varit en central del av hans presidentskap. I USA:s nationella säkerhetsstrategi förklaras Kina som ett stort hot mot USA och nämns ett flertal gånger i dokumentet.<sup>14</sup> Strategin pekar ut Kina för en rad olika skadliga utövanden och varnar för landets internationella expansion, en utveckling som förpliktar USA att tävla med och även bekämpa Kina.<sup>15</sup> Covid-19 har gett Trump en ny chans att fokusera på Kina, där han beskyller Kina för att ha orsakat pandemin. Alla indikationer pekar på att "Blame China" är Trumps nya slogan inför valet i november.<sup>16</sup> Sammanfattningsvis kan det därför antas att en omvald Trump kommer att fortsätta fokusera på stormaktskampen med Kina.

En omvald Trump kommer fortsatt att betona de, enligt honom, orättvisa handelsvillkor som USA har, som i sin tur har lett till USA:s stora handelsunderskott. Trump ser handel som en nationell säkerhetsfråga, vilket tydliggjordes när Vita huset släppte den nationella säkerhetsstrategin i 2017. I juni 2018 införde USA tullar gentemot EU, vars respons blev höjda tullavgifter på amerikanska produkter såsom metaller och andra industri- och jordbruksprodukter.<sup>17</sup> USA, EU och Kina är de stora globala aktörerna inom handel. Om USA och EU trappar upp handelskriget och fortsätter att införa tullar mot varandra, ger det Kina ett försprång i den globala ekonomin genom ökad export till USA och EU. Export spelar roll och är en viktig drivkraft i den transatlantiska relationen.<sup>18</sup>

Om inte Trump behöver fokusera på att tala till sin väljarbas inför ännu ett val, skulle detta kunna innebära en viss kompromissvilja inom några områden, exempelvis inom säkerhets- och försvarspolitik som redan har fördjupats under Trumps första fyra år vid makten.<sup>19</sup> Dock skulle en omvald Trump även kunna bli mer drastisk och bestämd i sin världssyn när han inte behöver fokusera på att bli omvald, vilket hotar världsordningen ytterligare. För den transatlantiska länken innebär en mer radikal Trump färre samarbetsmöjligheter och en större sannolikhet att EU som block tvingas bli mer självständigt. Däremot

finns det en öppning för EU att mer bestämt komma med initiativ som kan leda till ökat samarbete med amerikanska guvernörer och representanter i Kongressen.

## **Joe Biden vinner valet i november 2020**

Förtroendet till USA har minskat bland EU-medborgare under Trumpadministrationen, och i förlängningen hos europeiska politiker.<sup>20</sup> Valet av Biden som USA:s näste president kommer inte att betyda en direkt tillbakagång till den transatlantiska relationen som den var före Trump. Förtroendet till varandra behöver byggas upp på nytt och parterna behöver hitta nya gemensamma vägar framåt för att bemöta de stora internationella utmaningarna. Men om Biden blir vald kommer han att verka för mer samarbete, mer allianser och mer demokrati, något som ligger mer i linje med EU:s prioriteringar och värderingar.<sup>21</sup>

Bidens säkerhets- och försvarspolitiska agenda fokuserar främst på att USA ska gå tillbaka till att vara en ledande, global nation som allierar sig med länder som delar samma värderingar och intressen. Enligt Biden är Nato hjärtat i amerikansk säkerhetspolitik, där han vill återupprätta det amerikanska ledarskapet och öka alliansens förmåga för att kunna stå emot rysk aggression. Det är dock värt att påpeka att Obamaadministrationen, trots sitt stadiga stöd till Nato, ansåg att Europa borde öka sina försvarsutgifter och ta större ansvar för sina egna problem.<sup>22</sup>

Biden kommer troligtvis att välkomna EU:s nya initiativ inom säkerhets- och försvarssamarbete mer än Trump har gjort, och se dessa som något som kan stärka den gemensamma grunden i den transatlantiska relationen. Det är högst sannolikt att Biden kommer att se värdet i en modern allians och att samarbetet med EU är till fördel för att få in nya aspekter i alliansen för att bemöta nya hot. Biden förespråkar multilateralism, vilket lär betyda att det kommer att bli

mer fokus mot EU och Nato istället för bilaterala avtal med enskilda länder inom säkerhet och försvar. För Sverige skulle detta innebära att man behöver satsa mer på säkerhets- och försvarssamarbete på EU-nivå och på partnerskapet med Nato.

Däremot finns det många frågor vars diskussioner och förhandlingar bäst förs direkt mellan USA och EU, och inte genom Nato. En demokratisk administration, ledd av Biden, kommer mest sannolikt att söka sig till EU för samtal inom områden kopplade till exempelvis klimat och ekonomi, att reglera techjättarna och den finansiella sektorn samt att möta hot från Ryssland, Kina och Iran.<sup>23</sup> Detta är viktiga frågor för Sverige. Som en mindre nation som står utanför Nato gynnas Sverige av att lösningar tas fram genom EU.

Beträffande Kina anser Biden att landet spelar ett långsiktigt maktspel genom att utöka sin globala räckvidd, främja sin egen politiska modell och investera i framtidens teknologier. Det mest effektiva tillvägagångssättet enligt Biden är att bemöta Kinas agerande genom en enad front med allierade och partners, men även samarbete med Beijing där intressen sammanfaller. En enad front skulle skapa ekonomisk styrka som Kina inte kan ignorera, vilket gör att USA, tillsammans med allierade och partners, kan skriva de globala reglerna för handel och teknologi som speglar demokratiska intressen och värderingar.<sup>24</sup>

Om Biden vinner presidentvalet i USA 2020 är det att förvänta att han tar initiativ för att USA ska vara med och förnya den globala handelsordningen. Detta skulle kunna bana väg för nya handelsförhandlingar, dock i en mindre omfattning än det nu begrävda transatlantiska partnerskapet för handel och investeringar, TTIP. Dessutom är klimatfrågan en av Bidens prioriteringar och som president kommer han att återansluta till Parisavtalet.<sup>25</sup> Bidens prioriteringar inom ny teknologi och åtgärder i respons till klimatförändringarna kommer att överensstämja mer med den nuvarande Europeiska kommissionens formulerade prioriteringar.<sup>26</sup>

## **EU:s roll för en starkare transatlantisk länk**

Både inför och efter presidentvalet i USA 2020 måste EU vara mer framåtblickande kring hur de kan fortsätta att utveckla en gynnsam transatlantisk länk, oavsett vem som intar Vita huset. För EU gäller det att skapa en proaktiv strategi som fokuserar på handlingskraft och samarbetsmöjligheter istället för utmaningar, vilket i det långa loppet kan stärka den transatlantiska relationen. En modern transatlantisk länk bör i högre grad basera sig på att EU tar fler initiativ istället för att invänta vad Washington kommer eller inte kommer att göra i viktiga internationella frågor.

Det råder fortfarande missförstånd på den amerikanska sidan kring EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, enligt EU.<sup>27</sup> Det är därför viktigt att EU förmedlar att EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, tillsammans med nya initiativ som det permanenta strukturerade samarbetet, PESCO, och europeiska försvarsfonden, EDF, inte ämnar skapa en EU-armé. Det är ett utökat försvarssamarbete som främjar ett mer ambitiöst och bindande engagemang bland medlemsländerna.<sup>28</sup>

Samarbetet mellan EU och Nato har dessutom ökat drastiskt tack vare EU:s nyfunna fokus på säkerhet och försvar. Detta har lett till gemensamma deklARATIONER om närmare samverkan inom cyberförsvar och andra typer av nya hot, samt samhällets resiliens.<sup>29</sup> Ett europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete, tillsammans med bilaterala samarbeten, ökar försvarsförmågan i Europa och är en viktig del av den transatlantiska säkerheten. EU behöver tydligt nå ut med detta budskap i Washington och inte enbart till Vita huset utan också till Pentagon, USA:s utrikesdepartement och Kongressen.

Trumpadministrationen har fört USA i en mer protektionistisk riktning, något som sannolikt kommer att förvärras av Covid-19. Det ligger i EU:s intresse att verka för en stark frihandelsagenda och det blir även på detta område viktigt att förmedla att EU behöver USA

på samma sida och att USA har mest att förlora i ett upptrappat handelskrig.<sup>30</sup>

Andra frågor som är viktiga att driva, oavsett vem som blir USA:s nästa president, är samarbete inom exempelvis 5:e generationens mobilnät, artificiell intelligens, AI, och annan ny teknologi. Dessutom kan samarbete utvecklas för granskningar av utländska investeringar, ett högst relevant område där samsyn finns. Den mer förekommande synen om att Kina är ett hot både mot demokratiska länders värderingar och säkerhet talar för att USA och EU förr eller senare behöver ta ställning till ett gemensamt tillvägagångssätt för att bemöta Kinas globala roll. USA och EU bör med nya initiativ inom exempelvis AI lyfta upp de demokratiska aspekterna för att skapa en motpol till de sätt som auktoritära regeringar använder ny teknologi på. Parterna kan samarbeta för att skydda de senaste teknologierna från stöld och kopiering av andra aktörer med motiveringen att de bistår både amerikanska och europeiska ekonomier och försvarsmakter med oersättliga fördelar. Detta kan leda till en ny global standard, där EU borde ta en aktiv roll tillsammans med nästa amerikanska administration.<sup>31</sup>

## **Blicken mot framtiden**

Det finns i dagsläget inget tydligt gemensamt mål för USA och EU. Tillsammans med skilda värderingar skapar det en stor utmaning för den transatlantiska länken. Det blir därför viktigt för båda parter att se på möjligheter för att förbättra förutsättningarna framöver. Detta för att inte skapa spelrum på den globala arenan åt andra aktörer, såsom Ryssland och Kina.

Det är inte osannolikt att Trump blir omvald. En andra Trump-administration kommer troligtvis att fokusera mer på bilaterala avtal än institutionellt samarbete. Detta kan skapa en konkurrenssituation inom EU om de säkerhetspolitiska prioriteringarna. Det transatlantiska samarbetet behöver samordnas genom institutioner. Det

blir därför viktigt för de europeiska regeringarna, vars utrikes- och säkerhetspolitik definieras av den transatlantiska länken, att enas inom EU. Då det transatlantiska samarbetet behövs är det viktigt att behålla USA som nyckelpartner. Europeisk samverkan inom Nato och fortsatt EU-Natosamarbete är betydelsefullt för att undvika att relationen mellan EU och USA försämras ännu mer.

Om Joe Biden vinner valet kommer EU att behöva agera konstruktivt. Detta innebär att parterna måste lämna de meningsskiljaktigheter som har präglat de senaste åren åt sidan. Även nytt demokratiskt ledarskap kräver ansträngningar från båda håll, inte minst då förtroendet till varandra behöver återskapas. Men i grund och botten presenterar en Bidenadministration fler möjligheter för ett fördjupat transatlantiskt samarbete. Ny energi och nya initiativ skulle bidra till att utveckla en modern transatlantisk länk och i förlängningen en stärkt liberal världsordning.

Om USA och EU kan förena sina respektive starka sidor skapar det bättre förutsättningar för ett fördjupat globalt partnerskap. Nästa amerikanska president måste närma sig EU, men EU måste även visa USA att man är en partner värd att lita på.

Kommande amerikanska presidents syn på den transatlantiska relationen, men även hur EU:s ledarskap och initiativ ser ut under nästkommande år, kommer att ha stor betydelse för hur den transatlantiska relationen kan repareras och utvecklas. Säkerhets- och försvarspolitiska frågor kommer att vara en utmaning för samarbetet under nästa mandatperiod, oavsett med republikanskt eller demokratiskt styre. Detta behöver Sverige och EU vara beredda på.

## Slutnoter

- 1 Burghardt, Günter. *The European Union's Transatlantic Relationship*. College of Europe. 2006. [https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/edp\\_2-2006\\_burghardt.pdf?file=1&type=node&id=2184&force](https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/edp_2-2006_burghardt.pdf?file=1&type=node&id=2184&force) (Hämtad 2020-04-05)
- 2 Burns, Nicholas. *The importance of the transatlantic relationship: Nicholas Burns on why a focus on Europe and its relationship with the United States remains vital to the world*. Harvard Kennedy School. 2018-05-24. <https://www.hks.harvard.edu/research-insights/policy-topics/international-relations-security/importance-transatlantic> (Hämtad 2020-04-05)
- 3 Office of the United States Trade Representative. European Union. 2020. <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union> (Hämtad 2020-04-25); Eurostats. USA-EU – International trade in goods statistics. 2020. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=USA-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics&oldid=474608#EU\\_and\\_the\\_United\\_States\\_in\\_world\\_trade\\_in\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=USA-EU_-_international_trade_in_goods_statistics&oldid=474608#EU_and_the_United_States_in_world_trade_in_goods) (Hämtad 2020-04-25)
- 4 Kempin, Ronja och Kunz, Barbara. Washington should help Europe achieve “strategic autonomy”, not fight it. *War on the Rocks*. 2018-04-12. <https://warontherocks.com/2018/04/washington-should-help-europe-achieve-strategic-autonomy-not-fight-it/> (Hämtad 2020-05-07)
- 5 Contiguglia, Cat. Trump: EU is one of United States' biggest foes. *Politico*. 2018-07-15. <https://www.politico.eu/article/donald-trump-putin-russia-europe-one-of-united-states-biggest-foes/> (Hämtad 2020-04-25)
- 6 Johnston, Seth. *A Europe that protects? U.S. Opportunities in EU Defense*. Harvard Kennedy School. 2019. <https://www.belfercenter.org/publication/europe-protects-us-opportunities-eu-defense> (Hämtad 2020-04-25)
- 7 Regeringskansliet. Fördjupat försvarspolitiskt samarbete med USA – försvarsministern undertecknade avsiktsförklaring. 2016. <https://www.regeringen.se/artiklar/2016/06/fordjupat-forsvarspolitiskt-samarbete-med-usa--forsvarministern-undertecknade-avsiktsforklaring/> (Hämtad 2020-05-19)
- 8 Burns, Alexander m fl. Who's Running for President in 2020? *The New York Times*. 2020-04-08. <https://www.nytimes.com/interactive/2019/us/politics/2020-presidential-candidates.html> (Hämtad 2020-04-25)
- 9 Schaeffer, Katherine. Far more Americans see “very strong” partisan conflicts now than in the last two presidential election years. *Pew Research Center*. 2020-03-04. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/03/04/far-more-americans-see-very-strong-partisan-conflicts-now-than-in-the-last-two-presidential-election-years/> (Hämtad 2020-05-08)

- 10 Brattberg, Erik och Whineray, David. How Europe Views Transatlantic Relations Ahead of the 2020 U.S. Election. *The Carnegie Endowment for International Peace*. 2020-02-20. <https://carnegieendowment.org/2020/02/20/how-europe-views-transatlantic-relations-ahead-of-2020-u.s.-election-pub-81049> (Hämtad 2020-04-05)
- 11 Op cit, Kempin, Ronja och Kunz, Barbara. Se not 4.
- 12 Op cit, Brattberg, Erik och Whineray, David. Se not 10.
- 13 Wieslander, Anna. With a Little Help from my Friends: How Sweden is Balancing its Security in the Baltics. *The Atlantic Council*. 2017-08-21. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/with-a-little-help-from-my-friends-how-sweden-is-balancing-its-security-in-the-baltics/> (Hämtad 2020-05-08)
- 14 The White House. National Security Strategy of the United States of America. 2017. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (Hämtad 2020-05-08)
- 15 Rogin, Josh. Trump's National Security Strategy marks a hawkish turn on China. *The Washington Post*. 2017-12-19. <https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/12/18/trumps-national-security-strategy-marks-a-hawkish-turn-on-china/> (Hämtad 2020-05-10)
- 16 Bardella, Kurt. Coronavirus and xenophobia: 'Blame China' is Trump's 2020 version of 'Build the wall'. *USA Today*. 2020-05-10. <https://eu.usatoday.com/story/opinion/2020/05/06/trump-blame-china-coronavirus-new-blame-mexico-build-wall-column/3085647001/> (Hämtad 2020-05-10)
- 17 Council of Foreign Relations. Timeline: Trump's Foreign Policy Moments 2017-2020. 2020. <https://www.cfr.org/timeline/trumps-foreign-policy-moments> (Hämtad 2020-04-05)
- 18 Crowley, Meredith A. Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity. *CEPR*. 2019. <http://digamoo.free.fr/tradewarcepr19.pdf> (Hämtad 2020-05-19)
- 19 Op cit, Brattberg, Erik och Whineray, David. Se not 10.
- 20 Wike, Richard m fl. Trump Ratings Remain Low Around Globe, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable. *Pew Research Center*. 2020-01-08. <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/> (Hämtad 2020-05-06)
- 21 Biden Jr, Joseph R. Why America Must Lead Again. *Foreign Affairs*. 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again> (Hämtad 2020-05-04)

- 22 Wright, Thomas. The quiet reformation of Biden's foreign policy. *The Brookings Institute*. 2020-03-20. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/03/20/the-quiet-reformation-of-bidens-foreign-policy/> (Hämtad 2020-04-26)
- 23 Bergmann, Max. Is Europe ready for a Democratic US president? *Politico*. 2020-03-18. <https://www.politico.eu/article/us-election-2020-is-europe-ready-for-a-democratic-president/> (Hämtad 2020-05-10)
- 24 Op cit, Biden Jr, Joseph R. Se not 21.
- 25 Ibid.
- 26 European Commission. 6 Commission priorities for 2019-2024. 2019. [https://ec.europa.eu/info/priorities\\_en](https://ec.europa.eu/info/priorities_en) (Hämtad 2020-05-08)
- 27 Barigazzi, Jacopo och Posaner, Joshua. EU to US: Don't worry about our military plans. *Politico*. 2019-05-16. <https://www.politico.eu/article/european-military-defense-army-nato/> (Hämtad 2020-05-08)
- 28 Larik, Joris E. Europe moves on defense integration: Someone tell Uncle Sam. *The Hill*. 2017-11-15. <https://thehill.com/opinion/international/360513-europe-moves-on-defense-integration-someone-tell-uncle-sam> (Hämtad 2020-05-06)
- 29 European Union External Action. EU-NATO cooperation - Factsheets. 2019-06-11. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/28286/eu-nato-cooperation-factsheet\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/28286/eu-nato-cooperation-factsheet_en) (Hämtad 2020-05-09)
- 30 Op cit, Crowley, Meredith A. Se not 18.
- 31 Hurlburt, Heather. Europe and America must redefine security. *The Washington Monthly*. 2020. <https://washingtonmonthly.com/magazine/january-february-march-2020/europe-and-america-must-redefine-security/> (Hämtad 2020-04-26)



# Kinas geoekonomiska steg in i Europa



**Viking Bohman**

## Inledning

Flödet av handel och investeringar mellan Sverige och Kina har växt avsevärt under senare år. Kinas andel av svensk utrikeshandel har ökat stadigt, medan kinesiska aktörer har förvärvat stora företag som Nordic Cinema Group, NEVS, Nordic Paper Holding AB, Radisson och Volvo Cars. Samtidigt har den kinesiska ambassaden bedrivit en intensiv kampanj mot svenska medier, aktivister, politiska partier och myndigheter för att få dem att minska sin kritik av Kina.

Kinas ekonomiska framfart och politiska påverkansförsök har väckt starka reaktioner i Sverige. Flera kommuner och regioner har avslutat sina vänortssamarbeten med Kina med hänvisning till Kinas brott mot de mänskliga rättigheterna och hot mot den svenska regeringen. Därtill har en rad svenska aktörer uppmärksammat att Kinas auktoritära statsapparat kan utöva inflytande över kinesiska företag och investerare, och att Kina på så sätt kan komma att ta kontroll över viktig svensk infrastruktur och tillgodogöra sig militärteknik.<sup>1</sup>

Kina omdebatteras även på andra håll i Europa. Kinesiska aktörer har investerat i allt från elnätssystem i Portugal till världsledande robotillverkare i Tyskland, med flygplatser, hamnar, vindkraftsparker och fotbollslag där emellan.<sup>2</sup> Detta har väckt en oro kring att Kinas inflytande ökar, vilket ses som något som i förlängningen kan påverka mänskliga rättigheter, demokrati och EU:s sammanhållning negativt.<sup>3</sup> Under 2019 beskrev Europeiska kommissionen för första gången Kina som en "systemrival" och framhöll behovet av en "mer realistisk" Kina-politik.<sup>4</sup> Den europeiska utrikestjänsten EEAS rapporterade nyligen att kinesiska aktörer har spridit desinformation om covid-19-pandemin runtom i Europa, bland annat för att ifrågasätta att viruset uppstod i Wuhan.<sup>5</sup>

Kinas ekonomiska närvaro i Europa, i kombination med kommunistpartiets mer aktiva utrikespolitik, väcker frågor om hur ekonomisk aktivitet hänger samman med politisk makt. På vilka sätt försöker Kina påverka Europa och Sverige med hjälp av sin ekonomi?

Hur framgångsrika har dessa påverkansförsök varit på olika platser i Europa? Varför varierar resultaten? Vad kan Europa göra för att bemöta Kinas agerande?

Detta kapitel redogör först för trender i Kinas växande ekonomiska närvaro i Sverige och Europa utifrån statistik från konsultföretaget Rhodium Group, Statistiska centralbyrån och Tillväxtanalys. Därefter följer en genomgång och jämförelse av Kinas påverkansförsök i Sverige och Italien. Detta ligger till grund för en diskussion om EU:s medlemsstaters sårbarhet för kinesiskt inflytande.

## Kinas närvaro i Sverige och Europa

Enligt Rhodium Group, RHG, tog Sverige emot 7,3 miljarder euro i direktinvesteringar från Kina mellan 2000 och 2019.<sup>6</sup> Detta motsvarar 4,5 procent av Kinas sammanlagda investeringar i EU28, som totalt uppgick till 164 miljarder under perioden. Dessa 7,3 miljarder motsvarar också ungefär 1,54 procent av Sveriges BNP för 2019. Det är en stor siffra i jämförelse med EU:s andra medlemsstater. I endast sex andra EU-länder är de totala kinesiska investeringarnas andel av 2019 års BNP större: Malta (6,06 %), Finland (5 %), Luxemburg (3,78 %), Portugal (2,83 %), Storbritannien (1,99 %) och Ungern (1,67 %).<sup>7</sup>

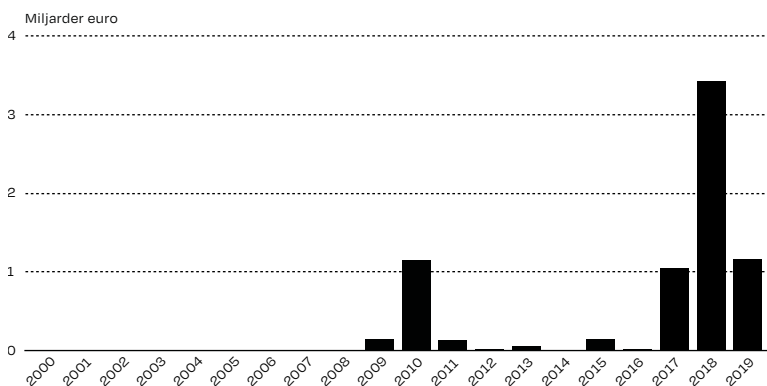


Diagram 1: Kinesiska direktinvesteringar i Sverige.

Källa: RHG.

Kinas direktinvesteringar i Sverige har ökat betydligt sedan 2017 (diagram 1). Under 2018 gick nästan 20 procent av investeringarna i EU28 till Sverige, vilket främst berodde på Zhejiang Geelys köp av en andel i AB Volvo som kostade ungefär 32 miljarder kronor. Det var en av de största kinesiska investeringarna i Europa och Nordamerika under 2018.<sup>8</sup> Därtill gjorde kinesiska aktörer stora investeringar i bland annat NEVS, Spotify och Fatshark under 2018 och 2019.<sup>9</sup>

Den övervägande majoriteten av de kinesiska investeringarna har gjorts i fordonsindustrin (74 procent) (diagram 2).

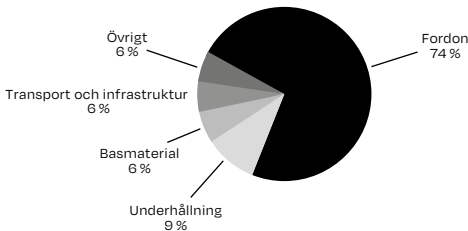


Diagram 2: Kinesiska direktinvesteringar i Sverige mellan 2000 och 2019: bransch.

Källa: RHG.

Av de kinesiska investeringarna har 27 procent kommit från statligt ägda företag och 73 procent från privata företag (diagram 3).

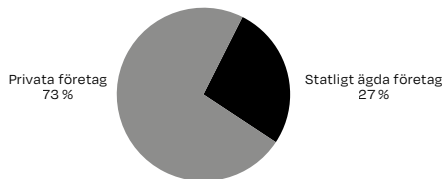


Diagram 3: Kinesiska direktinvesteringar i Sverige mellan 2000 och 2019: ägande.

Källa: RHG.

Samtidigt har Kina blivit en viktigare handelspartner för Sverige. Kinas andel av Sveriges totala varuhandel med omvärlden har ökat stadigt sedan 2000 och uppgår idag till nästan 5 procent (diagram 4).

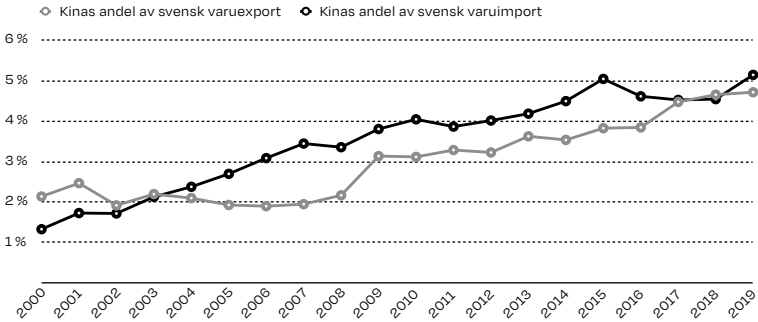


Diagram 4: Kinas andel av svensk utrikeshandel i varor.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Antalet kinesiska företag i Sverige har också ökat. Under 2018 fanns 114 kinesisk-ägda företag i Sverige som tillsammans hade 25 464 anställda. Kina är dock fortfarande en förhållandevis liten ägare i svenskt näringsliv i jämförelse med exempelvis USA (1 397 företag, 73 996 anställda) eller Norge (2 425 företag, 73 340 anställda).

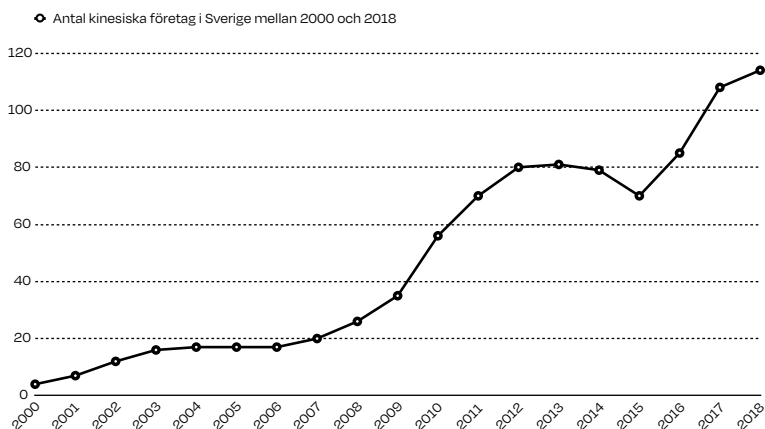


Diagram 5: Antal kinesiska företag i Sverige mellan 2000 och 2018

Källa: Tillväxtanalys.

Kinas investeringar i EU28 har ökat betydligt under senare år (diagram 6). 2016 uppgick värdet till 37,3 miljarder, vilket var kulmen på en stadig ökning sedan 2010. Därefter kan en nedgång observeras: 2019 var summan av de kinesiska investeringarna 11,6 miljarder.<sup>10</sup>

Mellan 2000 och 2019 tog Storbritannien emot den största andelen kinesiska investeringar i EU28 (50,3 miljarder euro), följt av Tyskland (22,7 miljarder euro), Italien (15,9 miljarder euro) och Frankrike (14,4 miljarder euro). Under 2019 gick dock endast 34 procent av investeringarna till "the big three" (Frankrike, Tyskland och Storbritannien) medan hela 53 procent investerades i de nordeuropeiska länderna Sverige, Finland, Danmark, Baltikum och Irland.<sup>11</sup> Sverige stod då för drygt 10 procent av investeringarna i EU28.

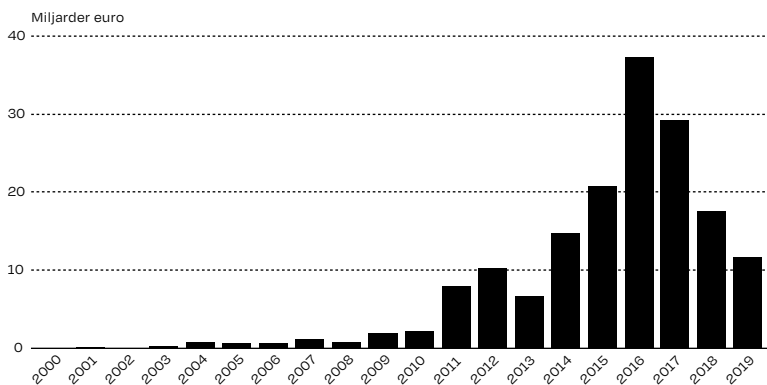


Diagram 6: kinesiska investeringar i EU mellan 2000 och 2019

Källa: RHG & MERICS

En stor andel av de kinesiska investeringarna – ofta långt över 50 procent – har traditionellt sett kommit från statligt ägda företag. Denna andel har dock sjunkit betydligt sedan 2016. Under 2019 utgjorde statligt ägda företag endast 11 procent av de kinesiska investeringarna i EU28.<sup>12</sup> Dock kan även privata företag ha tydliga kopplingar till den kinesiska staten, utan att klassas som statligt ägda företag.<sup>13</sup>

Det sägs ibland att Kinas makt underbyggs av mindre länders beroende av den kinesiska ekonomin, vilket gör dem sårbara för kinesisk påverkan och till och med kan göra dem till ”lydstater”. Detta ses ofta som en förklaring till varför länder i Syd-, Öst- och Centraleuropa är mindre benägna att kritisera Kinas auktoritära system och dess brott mot de mänskliga rättigheterna. Ungern och Grekland har under senare år blockerat gemensamma EU-positioner gentemot Kina.

En studie från European Think-tank Network on China, ETNC, visade dock under 2019 att länderna i öst Syd-, Öst- och Centraleuropa inte är de som tar emot mest kinesiska investeringar.<sup>14</sup> En jämförelsevis liten del går till dessa mer *Kina-vänliga* länder. Merparten går istället till de mest utvecklade ekonomierna, framförallt till Storbritannien och Tyskland, för vilka Kina också är en relativt viktigare

handelspartner. Men det gör dem inte mindre kritiska mot Kina. Tvärtom visar studien att det är dessa länder som tuffast driver frågor som rör mänskliga rättigheter.

Detta betyder inte att kinesiska investeringar och handelsutbyte inte kan bidra till att öka Kinas inflytande. Storleken av det ekonomiska utbytet är viktigt för att förstå Kinas betydelse för Sverige och Europa. Samtidigt visar ETNC:s studie att Kinas investeringar i mindre länder, eller ett stort handelsutbyte, inte per automatik leder till inflytande. Så varifrån kommer då Kinas politiska makt?

## Framgångar i Italien

Italiens Kinapolitik under 2018 och 2019 är ett talande exempel. Under denna period styrdes Italien av en populistisk koalitionsregering som bestod av Femstjärnerörelsen och Lega Nord. Italiens utrikespolitik har tidigare varit förhållandevis Kina-vänlig, men under den nya regeringen genomfördes en avsevärd ambitionshöjning som tydligt gick emot EU:s gemensamma position.

Framförallt undertecknade regeringen under 2019 ett samförståndsavtal som endosserade Sidenvägsinitiativet, *Belt and Road Initiative* – Kinas globala vision för infrastruktur, handel och politiskt samarbete. Avtalet var en stor vinst för Kina. Stödet av en av EU:s grundare, som dessutom ingår i G7, bidrog till att höja Sidenvägsinitiativets legitimitet. Det behövdes. Vid denna tidpunkt hade nämligen Kinas signaturprojekt börjat bli föremål för kritik från flera håll, även från länder som ofta anses vara inom Kinas intressesfär.

Italien undertecknade avtalet trots kritik från några av dess närmaste allierade. Det var inte bara EU, Tyskland och Frankrike som motsatte sig Italiens agerande i försök att upprätthålla en enad front mot Kina. Skarp kritik kom även från USA som är av avgörande betydelse för Italiens säkerhetspolitiska linje.<sup>15</sup>

Regeringen gjorde också en omvändning vad gäller kinesiska

investeringar. Under 2017 stärkte Italien sitt regelverk för granskning av utländska investeringar och verkade för att etablera en mekanism på EU-nivå för att granska utländska investeringar. Båda dessa åtgärder var riktade mot Kina. I ett tydligt avsteg från denna politik avstod den nya regeringen under 2019 från att rösta igenom förslaget. Regeringen uttryckte då också en vilja att bli en partner till Kina i förverkligandet av dess industripolitiska strategi *Made in China 2025*.<sup>16</sup>

## Motgångar i Sverige

På andra ställen i Europa har Kinas påverkansförsök varit mindre framgångsrika. Den kinesiska ambassaden i Sverige har under 2019 aktivt försökt få svenska medier, journalister, aktivister för mänskliga rättigheter, politiska partier och myndigheter att minska sin kritik av Kina, ibland med personliga påhopp och implicita hot. Framförallt har ambassaden motsatt sig rapportering och åsikter om Kinas behandling av Gui Minhai, den svenske medborgaren och förläggaren som hålls frihetsberövad i Kina sedan 2015.<sup>17</sup>

Kampanjen har i princip bara mötts av negativa reaktioner från den svenska sidan. Kritiken av Kina har ökat i media, och den svenska regeringen har fortsatt kritisera Kinas brott mot de mänskliga rättigheterna. Regeringen har också fortsatt lyfta fallet om Gui Minhai offentligt och i möten med den kinesiska sidan.<sup>18</sup> Den svenska debatten om Kina har också blivit betydligt mer kritisk. Bara under det senaste året har sju kommuner avslutat sina samarbetsavtal med kinesiska städer, bland annat med hänvisning till Kinas brott mot de mänskliga rättigheterna.<sup>19</sup>

Ledande personligheter inom civilsamhället, media, politiska partier och myndigheter har beskrivit kinesiska investeringar som ett potentiellt säkerhetshot. De årliga översikterna från Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must, och Säkerhetspolisen, Säpo, gav under 2019 för första gången betydande utrymme till Kina. Säpos årliga rapport beskriver bland annat hur ”Hotbilden ökar kopplat till

Kina”.<sup>20</sup> Därtill noterade Försvarsberedningens rapport från 14 maj 2019 att ”Sidenvägsinitiativet måste ses och därför bemötas som ett kinesiskt instrument för att öka sitt inflytande i världen”.<sup>21</sup>

Under 2019 väcktes även en oro kring teknikföretaget Huawei som levererat utrustning till flera stora svenska företag. Media varnade för att Huawei kunde komma att spionera på svenska medborgare genom dolda bakdörrar i utrustningen. Under 2019 antog riksdagen ändringar i lagen om elektronisk kommunikation och offentlighets- och sekretesslagen som gjorde det möjligt att sätta krav rörande nationell säkerhet vid användning av radiosändare.<sup>22</sup>

## **Kinesiskt inflytande och europeiska sårbarheter**

Frågan är varför Kinas påverkansförsök har nått större framgång i Italien än i medlemsstater som Sverige. Förklaringen om ekonomiskt beroende håller inte. Italien är inte mer beroende av Kina än andra europeiska länder. Tvärt om är flödet av investeringar och handel förhållandevis litet i jämförelse med EU28. Italien ligger långt efter Tyskland, Storbritannien och Frankrike vad gäller storleken av investeringar från och handel med Kina. Under 2018 stod Kina för 6,5 procent av Italiens varuexport, vilket bleknar i jämförelse med Tyskland där det motsvarande värdet var 17 procent.<sup>23</sup>

En annan förklaring är att Italiens befolkning skulle vara särskilt vänligt inställd till Kina. Det stämmer dock inte. Under 2018 visade en studie att 60 procent av befolkningen hade en negativ inställning till Kina, vilket var det högsta värdet av alla EU-länder.<sup>24</sup>

En tredje möjlig orsak till att Kina lyckades påverka Italien är att kinesiska lobbyister och andra aktörer framgångsrikt har bedrivit påverkansoperationer mot nyckelpersoner inom den italienska politiken. Kina *har* bedrivit ett sådant arbete i Italien, som framförallt fokuserat på personligheter inom politiken, civilsamhället och den akademiska världen.<sup>25</sup> Även om man kan anta att detta arbete har bidragit

till att öka Kinas synlighet och trovärdighet i Italien, är det svårt att finna bevis för att dessa insatser har varit effektiva och bidragit till att regeringen i Italien ändrade sin politik gentemot Kina.

En annan förklaring till Kinas politiska framgång i Italien har att göra med att koalitionsregeringen utgjordes av EU-skeptiker som var i behov av finansiella lättnader för att stabilisera den italienska ekonomin. Förändringen i Italiens Kinapolitik drevs av den populistiska Femstjärnerörelsen och det nationalistiska partiet Lega Nord. I spetsen av denna omvändning stod Michele Geraci, en ekonomiprofessor som undervisat i Shanghai i 10 år. Geraci tillsattes av Matteo Salvini, Lega Nord's partiledare som är en hängiven nationalist och EU-skeptiker.

Geraci är själv EU-skeptiker och har beskrivits som en *sinofil*.<sup>26</sup> I sin position inom ministeriet för ekonomisk utveckling var han chef för en nyetablerad grupp vid namn *China Task Force*. Han anses ha varit den främsta drivkraften bakom beslutet att underteckna samförståndsavtalet om Sidenvägsinitiativet. Han motsatte sig också att EU skulle införa en granskningsmekanism för utländska investeringar.<sup>27</sup>

Grekland och Ungern är välkända exempel på länder som motsatt sig EU:s gemensamma linje gentemot Kina i frågor som rör både mänskliga rättigheter och geopolitik. Även här har EU-skeptiker legat bakom. I Grekland var det vänsterpartiet Syriza. I Ungern var det Orbáns nationalistiska parti Fidesz.

Det är inte överraskande att EU-skeptiker är mer benägna att gå emot EU:s gemensamma ståndpunkter och bryr sig mindre om vad Bryssel tycker är rätt Kinapolitik. Dessa regeringar har dessutom ofta ansträngda relationer med EU och förhandlar kontinuerligt om svåra frågor av både politisk och ekonomisk natur. I såna situationer kan EU-skeptiska regeringar stärka sin förhandlingsposition genom att presentera Kina som en alternativ partner som är villig att träda in om Bryssel inte levererar de eftergifter eller resultat som efterfrågas. Det är mycket möjligt att detta även var ett motiv bakom Italiens beslut att närma sig Kina under 2019. Under 2018 pågick en dispyt mellan Italien och EU om budgetfrågor.

Italien befann sig också i en utsatt ekonomisk position under 2019. Regeringen drev en ambitiös reformpolitik baserad på dess vallöften som bland annat innefattade medborgarlön och platt skatt. Samtidigt som dessa dyra reformer skulle genomföras hade återhämtningen från finanskrisen stannat in, statsskulden var hög och behovet av investeringar i infrastruktur stort.<sup>28</sup>

Det var mot denna bakgrund som Italiens ledarskap vände sig till Kina för att hitta lösningar på dess finansiella utmaningar och stimulera sin ekonomi. Regeringen såg ett behov av att komma ikapp länder som Tyskland, Frankrike och Storbritannien i exporten till Kina.<sup>29</sup> Geraci sa också att kinesiska investeringar kunde hjälpa regeringen att genomföra sin ambitiösa reformpolitik.<sup>30</sup>

Allt detta visar att det inte är ekonomiskt beroende i sig, sett till Kinas andel av ett lands flöde av handel och investeringar, som leder till kinesiskt inflytande. Det är snarare den ekonomiska utsattheten hos vissa länder, i kombination med förhoppningar om att hitta snabba lösningar på nationalekonomiska problem, som bidrar till att vissa länder vänder sig till Kina, sannolikt ofta även med en förhoppning om att stärka sin förhandlingsposition gentemot Bryssel.

## **Slutsats**

Länder med EU-skeptiska regeringar som är i behov av ekonomiska lättnader tycks vara mer sårbara för kinesisk påverkan, särskilt när det finns en spänd förhandlingsdynamik med Bryssel. Ur detta perspektiv är det inte förvånande att Kina haft problem med att påverka svensk utrikespolitik. Sveriges ekonomi är stabil och regeringen värnar EU-enigheten.

Samtidigt innebär begränsad framgång i de storpolitiska frågorna inte att oron kring kinesiska investeringar, påverkansoperationer och spionage är obefogad. Kommunistpartiet utövar kontroll över vissa kinesiska organisationer, företag och investerare. Därmed finns en risk

att Kina kan få inflytande över och information om viktig infrastruktur och tillgodose sig militärteknik. Både Sverige och EU har tagit steg för att inrätta instrument som behövs för att hantera dessa risker.

Framöver finns det god anledning att bevaka utvecklingen i medlemsstater vars ekonomier är mindre stabila och där det finns EU-skeptiska strömningar. Att tidigt identifiera sårbara medlemsstater kan göra det möjligt att förebygga och om nödvändigt motverka kinesiskt inflytande i syfte att värna enigheten i EU:s Kinapolitik.

## Slutnoter

- 1 Bohman, Viking och Nymalm, Nicola. Kinesiska investeringar i Sverige: från framgång till fara. *Internasjonal Politikk*. Vol 78, nr 1, 2020: 93–105.
- 2 Bohman, Viking. *Kinas nya sidenvägar: "Århundradets projekt"*. Världspolitikens dagsfrågor nr 10, Utrikespolitiska institutet, 2018. S 31.
- 3 Godement, François och Vasselier, Abigaël. *China at the gates: A new power audit of EU-China relations*, European Council on Foreign Relations, 2017.
- 4 European Commission. *EU-China – A strategic outlook: European Commission and HR/VP contribution to the European Council*. 2019. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (Hämtad 2020-05-24)
- 5 European External Action Service, EUvsDisinfo. EEAS special report update: Short assessment of narratives and disinformation around the Covid-19/Coronavirus pandemic. 2020-04-24. <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-2-22-april/> (Hämtad 2020-05-21)
- 6 Kratz, Agatha m fl. Chinese FDI in Europe: 2019 update. RHG och MERICS 2020, S 11. <https://www.merics.org/en/china-flash/chinese-foreign-direct-investment-eu-2019-lower-investment-deeper-entanglement-and-new> (Hämtad 2020-05-24)
- 7 Författarens uträkning baserad på data från Eurostat och ibid, S 11. Se även op cit, Bohman, Viking och Nymalm, Nicola. Se not 1. S 94.
- 8 Hellström, Jerker; Almén, Oscar och Englund, Johan. *Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning*. Totalförsvarets forskningsinstitut. 2019. S 3
- 9 Ibid.

- 10 Op cit, Kratz, Agatha m fl. Se not 6. S 12.
- 11 Ibid. S 10.
- 12 Ibid. S 11–12.
- 13 Rühlig, Tim. *Who Controls Huawei? Implications for Europe*. UI Paper nr 5, Utrikespolitiska institutet, 2020. <https://www.ui.se/butiken/uis-publikationer/ui-pa-per/2020/who-controls-huawei-implications-for-europe/> (Hämtad 2020-05-24)
- 14 Rühlig, Tim m fl. *Political values in Europe-China relations*. European Think-tank Network on China, ETNC, 2018.
- 15 *South China Morning Post*. Italy's move to join New Silk Road may see European Union tighten coordination on China. 2019-03-24. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3003061/italys-move-join-new-silk-road-may-see-euro-pean-union-tighten> (Hämtad 2020-05-24); National Security Council of the United States. Twitter-inlägg, 2019-03-09. <https://twitter.com/WHNSC/status/1104402719568203776> (Hämtad 2020-05-24)
- 16 Casarini, Nicola. Chinese Investments in Italy: Changing the Game? I Seaman, John; Huotari, Mikko och Otero-Iglesias, Miguel (red). *Chinese Investment in Europe: A Country-Level Approach*, ETNC, 2017. S 85; Casarini, Nicola. Political values in Italy's China policy: A 'constructive approach'. I op cit, Rühlig, Tim m fl. Se not 14. S 52; Poggetti, Lucrezia. Italy charts risky course with China-friendly policy. MERICS. 2018-10-11. <https://merics.org/en/analysis/italy-charts-risky-course-china-friendly-policy>. (Hämtad 2020-08-05)
- 17 Jerdén, Björn och Bohman, Viking. *China's propaganda campaign in Sweden, 2018–2019*. UI Brief nr 4, Utrikespolitiska institutet, 2019. <https://www.ui.se/butiken/uis-publikationer/ui-brief/2019/chinas-propaganda-campaign-in-sweden-20182019> (Hämtad 2020-05-24)
- 18 Ibid.
- 19 Sveriges radio. Sju kommuner avslutar samarbetet med Kina. 2020-04-13. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7449629> (Hämtad 2020-04-19)
- 20 Säpo. Säkerhetspolisen 2018. Årsbok. 2019, S 33. <https://www.sakerhetspolisen.se/publikationer/om-sakerhetspolisen/sakerhetspolisen-2018.html> (Hämtad 2020-05-24); Must. Årsöversikt 2018. 2019. <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/rapporter/must-arsoversikt-2018f.pdf> (Hämtad 2020-05-24)
- 21 Försvarsberedningen. Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025. Slutrapport från Försvarsberedningen, 2019, S 91–96. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/05/ds-20198/> (Hämtad 2020-05-24)

- 22 Trafikutskottet. Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning. Trafikutskottets betänkande, 2019/20: TU4. Sveriges riksdag, 2019. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/skydd-av-sveriges-sakerhet-vid-radioanvandning\\_H701TU4](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/skydd-av-sveriges-sakerhet-vid-radioanvandning_H701TU4) (Hämtad 2020-05-24)
- 23 Charts that show why Italy wants China's Belt and Road Initiative. *Financial Times*. 2019-03-21. <https://www.ft.com/content/23e0245a-4b2e-11e9-qbbc9-6917dce3dc62> (Hämtad 2020-05-24)
- 24 Pew Research Center. *Trump's International Ratings Remain Low, Especially Among Key Allies*. 2018-10-01. S 56. <https://www.pewresearch.org/global/2018/10/01/trumps-international-ratings-remain-low-especially-among-key-allies/> (Hämtad 2020-05-24)
- 25 Benner, Thorsten m fl. *Authoritarian Advance: Responding to China's Growing Political Influence in Europe*. MERICS, 2018. S 13.
- 26 The Sinophile driving Italy's hopes of a New Silk Road deal with China. *South China Morning Post*. 2019-03-16. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3001961/sinophile-driving-italys-hopes-historic-china-infrastructure> (Hämtad 2020-05-24)
- 27 Maria Sala, Ilaria. Italy will be the first G7 country to join China's controversial Belt and Road project. 2019-03-20. Quartz. <https://qz.com/1572243/italy-to-sign-up-for-chinas-belt-and-road-project/> (Hämtad 2020-05-24)
- 28 Casarini, Nicola. *Rome-Beijing: Changing the Game*. IAI Paper 19, Istituto Affari Internazionali, IAI, 2019. S 12, 14.
- 29 Op cit, Maria Sala, Ilaria. Se not 26.
- 30 Italy Pivots to China in Blow to EU Efforts to Keep Its Distance. *Bloomberg*. 2018-10-04. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-04/italy-pivots-to-china-in-blow-to-eu-efforts-to-keep-its-distance> (Hämtad 2020-05-24); Poggetti, Lucrezia. *Italy charts risky course with China-friendly policy*. 2018-10-11. Blog post, MERICS. <https://www.merics.org/en/blog/italy-charts-risky-course-china-friendly-policy> (Hämtad 2020-05-24)