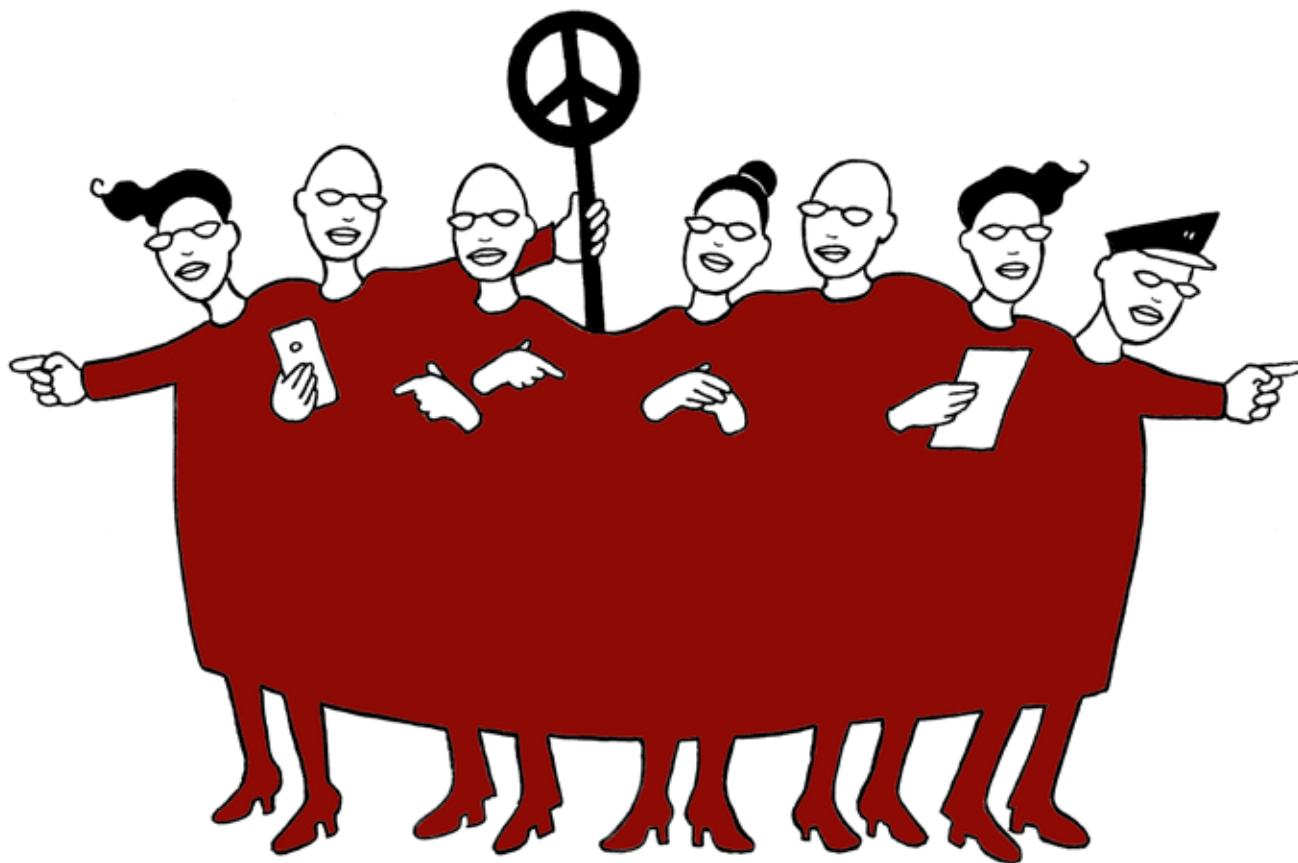


LARS INGELSTAM



SVENSK ●● SÄKERHETSPOLITIK
FÖR FRED

LARS INGELSTAM

SVENSK SÄKERHETSPOLITIK FÖR FRED

Om författaren

Lars Ingelstam är tekn.dr i matematik och har varit professor vid KTH, chef för Sekretariatet för framtidsstudier och professor i Teknik och social förändring vid Tema, Linköpings universitet. Efter sin pensionering 2002 har han publicerat arbeten om system, lokal ekonomi, vapenexport, säkerhetspolitik, Nato och grannlandsrelationer till Ryssland. Han är medlem i Abrahamsbergskyrkans församling och Kristna Fredsrörelsen.

Om Kristna Fredsrörelsen

Kristna Fredsrörelsen är en medlemsorganisation, grundad 1919, som arbetar för fred och rättvisa genom ickevåld. I Sverige arbetar Kristna Fredsrörelsen med opinionsbildning för avspänning och nedrustning samt erbjuder utbildningar i bland annat civilkurage och konflikthantering. Det internationella arbetet ger stöd till fredsaktörer och hotade människorättsförsvarare i Sydsudan, Västsahara, Colombia, Guatemala och Mexiko.

Svensk säkerhetspolitik för fred utgör en utmärkt grund för en studiecirkel. Boken innehåller samtalsfrågor som ett ytterligare bidrag till fördjupning av samtalet. Kontakta Studieförbundet Bilda för att starta en samtalsgrupp/studiecirkel! Kontaktuppgifter finns på www.bilda.nu

Samtalsfrågorna kan också laddas ner på www.bilda.nu/fred

© Författaren, illustratören och Kristna Fredsrörelsen 2018

ILLUSTRATIONER: Majsan Sundell

GRAFISK FORM: Boel Algulin

TRYCK: TMG Tabergs, Taberg, 2018

ISBN: 978-91-639-7916-3

INNEHÅLL

Förord	4	Del III: Fredspolitikens fyra pelare	40
Inledning och läsanvisningar	5	III.1 Förebygga väpnad konflikt	41
Del I : Några utgångspunkter	6	III.2 Främja dialog, samarbete och medling	44
I.1 Hur det blev så här...	6	III.3 Begränsa tillgången på vapen	48
I.2 Politiken, rörelsen och värderingarna	7	III.4 Klargöra den svenska försvarsmaktens roll	49
I.3 Framtiden och dagspolitiken, med klimatet som exempel	8	Noter	51
I.4 En feministisk säkerhetspolitik?	10	Del IV: Mått och steg	59
I.5 FN:s utvecklingsmål/Agenda 2030 och långsiktig fredspolitik	11	IV.1 Från idé till praktisk politik	59
I.6 Fred, säkerhet och försvar: om tyngdpunkten i politiken	12	IV.2 Politisk påverkan: former och villkor	59
I.7 Sammanfattning	15	IV.3 Att förebygga väpnad konflikt	61
Noter	15	IV.4 Säkerhet och försvar: hur organisera tankearbetet?	61
Del II: Tankar om grundläggande begrepp	20	IV.5 Ryssland och Östersjöområdet	62
II.1 Tankar om krig	20	IV.6 Vapen	63
II.2 Tankar om våld och död	22	IV.7 Fredsteknik – med explosivämnen som exempel	67
II.3 Tankar om ickevåld	24	IV.8 Värnplikt och samhällstjänst	68
II.4 Tankar om fredskultur	25	IV.9 Det demokratiska förarbetet	69
II.5 Tankar om konflikt och konfliktlösning	27	Noter	70
II.6 Religionen utmanas och utmanar	29	Studieguide	77
II.7 Sammanfattning	32	Samtalsfrågor till studieguide	78
Noter	32		

FÖRORD

Vi behöver fokusera på konkreta alternativ för fred och förebyggande åtgärder istället för att bara säga nej till olika militära lösningar. Som en folkrörelse på ekumenisk grund kan Kristna Fredsrörelsen sympatisera med alla uppriktiga strävande för att nå fred. Vi har en lång erfarenhet av att arbeta med ickevåldsmetoder och mänskliga rättigheter i konflikt-drabbade områden och att utbilda i konflikthantering och ickevåld i Sverige. Men som folkrörelse med starka band till kyrkor och religiösa samfund vill vi även påverka svensk politik i en riktning som kan leda till fred och samförstånd både i vårt närområde och globalt. Våra olika verksamheter har en gemensam grund och kan berika varandra. Jag är övertygad om att det bland rörelsens medlemmar och sympatisörer finns stora outnyttjade resurser för politiskt påverkansarbete och samhällsförändring.

Det finns många förslag och idéer på hur vi ska bidra, bygga och förvalta hållbara och inkluderande fredliga samhällen:

- Radikala personliga ställningstaganden, som att under alla förhållanden vägra att använda vapen, är ett sådant förslag.
- Att vi behöver fredskultur på alla nivåer i samhället och att alla därför behöver utbildas i konflikthantering och ickevåldsmetoder.
- Att arbeta för att alla människor ska skaffa sig en övertygelse – som kan vara grundad i en religiös tro eller ideologisk övertygelse – om att våld i alla former är otillåtet, är ett annat.

Samtidigt har det förts fram starka argument för en global världsordning som innebär att konflikter inte ska hanteras med väpnat våld utan genom förhandlingar och skiljedom. Inrättandet av Nationernas Förbund (1920) och Förenta Nationerna (1945) speglar sådana strävanden. Att hålla tillbaka tillverkning och spridning av vapen är ytterligare en väg att gå. Som kommer att framgå i denna rapport har en mängd förslag och möjligheter aktualiserats, på skilda nivåer och med olika grad av radikalism. Med FN:s Agenda 2030 har världen en gemensam vägkarta för hur vi ska skapa fredliga och inkluderande samhällen. Inget av dem löser ensamt problemet, men alla bör diskuteras och de flesta tas på allvar.

Jag hoppas att detta material ska förbättra kunskapsläget och uppmuntra till engagemang för en politik för fred, gemensam säkerhet och vänskapliga förbindelser mellan folken.

Stockholm i maj 2018

Lotta Sjöström Becker

Generalsekreterare Kristna Fredsrörelsen

INLEDNING OCH LÄSANVISNINGAR

Den här texten har tillkommit på initiativ av Kristna Fredsrörelsen. Som framgår av förordet är syftet att diskutera en svensk säkerhetspolitik som bättre överensstämmer med rörelsens värderingar. Jag har själv kunnat välja perspektiv och tyngdpunkter. Formuleringarna och valet av källor är helt mina egna. De är givetvis påverkade av min bakgrund dels som forskare, dels som engagerad i församling och kristna organisationer. Jag har kunnat dra nytta av de utrednings- och skrivuppgifter som jag ägnat mig åt, särskilt under de senaste åtta åren. Det är många personer som har berikat det arbetet; några av dem har läst det här materialet och lämnat synpunkter. Kristna Fredsrörelsens kansli samt en grupp intresserade från olika kyrkor har också givit värdefulla bidrag till textens förbättring. Jag tackar dem alla varmt!

Materialet riktar sig i första hand till Kristna Fredsrörelsens medlemmar, sympatisörer och närstående. Till de sistnämnda räknar jag kyrkoledningar, församlingar och kyrkliga grupperingar över hela vårt land. Jag hoppas att många av dessa här ska finna tankar och information som kan stödja deras engagemang för fred. Materialet ska kunna användas såväl kollektivt – i

studiegrupper, seminarier, offentliga möten – som enskilt, av personer som vill finna stöd för debattinlägg, diskussioner med kolleger eller helt enkelt för att förstå samhället bättre.

För en allmän överblick räcker det att läsa texten utan noter. Varje författare vill gärna att texten läses i rätt ordning, rakt igenom. En alternativ metod kan vara att börja med del I, sedan gå till del IV, som är den mest ”politiska”, och därefter återvända till de mer principiella II och III. Den som kan satsa mera tid läser också noterna. Dessa innehåller dels källor för vissa uppgifter, dels läsreferenser och tips för fördjupning, samt ibland ytterligare synpunkter på ämnet.

Om texten ska användas i studiecirkel eller liknande bör man först välja ut några teman att bearbeta, därefter ganska noga ta del av text och noter, och följa upp en del av de referenser och källor som anges. Det är i dag naturligt att gå vidare genom sökningar på nätet. (Jag har bara angivit de URL som jag inte tror är helt lätta att hitta; många bra källor kommer den intresserade/gruppen att söka upp på egen hand.)

Bromma 23 april 2018

Lars Ingelstam

DEL I:

NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER

I.1 Hur det blev så här...¹

Under det kalla krigets tid levde Sverige mellan två kärnvapenrustade stormaktsblock: Nato och Warszawapakten. Vi behöll vår alliansfrihet, hade ett starkt väpnat försvar och en egen krigsmaterielindustri. Militärt var vi någorlunda neutrala, men alla angrepp väntades komma från öst. Efter en hård intern debatt beslöts under 1960-talet att Sverige skulle avstå från kärnvapen.² I stället blev nedrustning, särskilt av kärnvapen, politiskt prioriterat. Alva Myrdal, assisterad av en vetenskapligt stark expertkår, hade en världsledande roll, som sedan följdes upp av Inga Thorsson och Maj-Britt Theorin.³ Olof Palme var internationellt aktiv på många plan, och lanserade bland annat begreppet *gemensam säkerhet*.⁴ Vårt bistånd, som redan 1975 kom upp i 1 % av BNP, sågs som en del i ett globalt fredsbygge. Ett par stora vapenaffärer kom samtidigt att solka bilden av Sverige som fredsnation.

Med Berlinmurens fall 1989 och Sovjetunionens (och därmed Warszawapakten) upplösning 1991 ändrades förutsättningarna i grunden. Fienden i öster hade försvunnit och därmed de geopolitiska förutsättningarna för Sveriges militära försvar.

Det nya Ryssland utgjorde inget militärt hot; det var nu ett vilset och delvis vanskött stort grannland. Skulle Ryssland ta plats bland Europas kapitalistiska välfärdsdemokratier? Många hoppades och räknade med det. Sverige bidrog med ett stort program för *stöd till reformprocessen i Ryssland (1991–2008)*.⁵

Med början 1998 tog regeringen – med Anna Lindh som utrikesminister – initiativ till en politik för *förebyggande av väpnad konflikt*. Den utarbetades i samverkan med folkrörelserna, fick alla riksdagspartiers stöd och förankrades i FN och EU.^{6,7} Den trängdes dock ut av de konflikter och stämningar som följde på terrorattackerna i USA 11 september 2001.

Den svenska försvarsmakten tog – på ledande militärers initiativ – en ”time-out” från sin traditionella uppgift att försvara Sverige mot en invasion. Enligt en nystartad *perspektivplanering* skulle den modernisera sin utrustning, inte minst med IT, och kunna ställa trupp till förfogande för internationella fredsinsatser. Hur en framtida konflikt skulle komma att se ut gick inte att säga, men en militär sådan kunde inte uteslutas.⁸ Under perioden från 1995 till i dag genomgick Försvarsmakten stora förändringar.

Anslagen bibehölls i stort sett (minskning cirka 1 % per år) men personalen minskade kraftigt, värnplikten stoppades i malpåse 2010 och många regementen och skolor lades ner. Ett par internationella insatser gjordes, men inte i den omfattning som man hade räknat med under 1990-talets slut, och de genomfördes oftare i Natos än i FN:s regi.

Med början i Georgienkriget 2008 och än mer efter Rysslands annektering av Krim 2014 och stödet till stridande i östra Ukraina har Ryssland åter uppfattats som militärt hotfullt. Från en mycket låg nivå har dess väpnade styrkor förstärkts. Antalet soldater och värnpliktiga närmar sig nu 1 miljon. I svensk och europeisk debatt har detta återkommande beskrivits som ”det försämrade säkerhetspolitiska läget”. Nato har i stort sett avbrutit sitt samarbete med Ryssland och 2014 pekat ut Ryssland som fientligt. I förarbetena för försvarsbeslutet i Sveriges riksdag 2015 anges Ryssland som problemet, vilket föranledde en uppräknning av anslaget till Försvarsmakten på 26 miljarder under en 5-årsperiod, till en nivå på drygt 50 miljarder kr år 2020. De diplomatiska kontakterna var få och frostiga under åren 2014-2017 men har nu återgått till en ”normal” nivå.

Att Sverige nu (åter) hade Ryssland som fiende ledde till att svenskt medlemskap i Nato aktualiserades, efter att ha varit en ”icke-fråga” i många år. En livlig debatt inleddes, och flera av riksdagens partier tog ställning för eller emot medlemskap. En särskild roll i debatten spelade det så kallade värdlandsavtalet med Nato, som undertecknades i september 2014 och godkändes av riksdagen 25 maj 2016. Att stå fri från militära allianser är dock fortfarande Sveriges officiella hållning.

Den senaste rapporten från Försvarsberedningen (december 2017) koncentreras på den civila delen av totalförsvaret, och att vårt land ”ska motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet under tre månader samt krig under del av denna tid.” Detta kostnadsberäknas till 4,2 miljarder per år.⁹

Denna korta historik fokuserar säkerhetspolitiska frågor i en ganska snäv mening (se 1.6 nedan) och förbigår inflytandet från globala händelser, som Vietnamkriget (1957–1975), avkoloniseringen och Sydafrikafrågan. De påverkade givetvis både Sveriges politik och dess självbild och i någon grad även säkerhetspolitiken. Men här finns de flesta frågor som en svensk säkerhetspolitik eller försvarspolitik måste förhålla sig till. De återkommer därför en eller flera gånger i kommande avsnitt.

I.2 Politiken, rörelsen och värderingarna

Vad är egentligen politik? Ordboks betydelsen (NE) är ”statskonst, processen att erövra och utöva makt i offentliga sammanhang”. Konkret handlar det om beslut som fattas i riksdag, landsting och kommuner, och som bereds bland annat i Regeringskansliet, offentliga utredningar, utskottskansliet och politiska partier.

Samtidigt finns en annan och mycket bredare innebörd. Aristoteles beskrev politik som ett samhälles gemensamma strävan efter ”ett gott liv” – att lösa konflikter mellan det gemensamma bästa och avvikande intressen. Om politikens uppgift att samla upp människornas förhoppningar säger Hjalmar Branting (1907) ”Min känsla revolterar mot en sakernas ordning, som dömer de ojämförligt flesta att stanna i växten och kväva sina bästa stämningars längtan.”

Man kan därför skilja mellan å ena sidan det politiska hantverket¹⁰ och å den andra de samtal och uttryck för människors förhoppningar, intressen och goda vilja som utgör politikens grund och förutsättning. Detta senare har ibland kallats ”demokratiskt förarbete”. Det är nödvändigt att de hänger ihop. Politiskt hantverk utan värderingar och idégrund leder till cynism. Förhoppningar och idéer utan knytning till konkret politik blir utan verkan och kan leda till frustration och bitterhet.

Det måste betraktas som en medborgerlig skyldighet att engagera sig politiskt. Men det finns i dag en misstro mot politik och politiker: skälen till detta ska inte utvecklas här. Men den demokratiska livsformens överlevnad är beroende av att vi alla vårdar den. Därför bör vi vara försiktiga med svepande kritik mot det politiska systemet. Däremot är det både tillåtet och nödvändigt att kritisera såväl form som innehåll i den politik som faktiskt förs. Detta blir temat för i stort sett hela denna rapport.

Det har betydelse vilka som blir politiker. Historiskt har personer från kristna kyrkor varit högst närvarande i svensk politik. Frikyrkliga (och nykterister) var starkt representerade (långt mer än sin andel i befolkningen) i riksdagen under 1900-talets första decennier. Mönstret har funnits kvar under hela 1900-talet, men det stämmer inte längre. Det vore bra om fler engagerade sig direkt i politiken, som yrkespolitiker och förtroendevalda.¹¹ **I de mycket besvärliga frågor som diskuteras i det följande bör i första hand eftersträvas ett förtroendefullt samtal mellan ”aktivister”, civilsamhällets organisationer och valda politiker.** Andra former av påverkan som civil

olydnad eller direkta ickevåldsaktioner ska givetvis inte uteslutas. Kristna Fredsrörelsen och kyrkorna kan formulera och driva frågor på ett annat sätt än de politiska partierna. ”Påverkan” måste bygga på respekt för att man har olika roller. I dag utspelar sig politisk opinionsbildning i medier: både sociala medier och ”gammelmedier”. Detta kan en folkrörelse inte bortse ifrån. Även civilsamhället måste skaffa sig informations- och mediastrategier. Sådana måste givetvis bygga på professionella bedömningar men framför allt stå i samklang med rörelsens värderingar och karaktär.

En fredsinriktad säkerhetspolitik måste rikta in sig på det politiska hantverket och beslut i specifika sakfrågor. Samtidigt ska den ge röst åt människors längtan och förändringsvilja. Den är grunden för demokratiska opinioner och därmed för politiska beslut. Politik är både plikt och möjlighet.

I.3 Framtiden och dagspolitiken, med klimatet som exempel

Ibland får man höra att politiskt hantverk och sakpolitik gäller ”på kort sikt” medan idépolitik, värderingar och ideologi har sin betydelse ”på lång sikt”. Detta är en dålig tanke. Nutid och framtid hänger ihop.¹² Politiken (inte minst försvars- eller säkerhetspolitiken) ger många exempel på att beslut som på kort sikt verkar ”oskyldiga” kan ge konstiga och felaktiga resultat, i synnerhet om de lagras på varandra år efter år.¹³ Förhoppningar om fred och gemensam säkerhet får inte förvisas till någon oklar ”framtid”, utan ska prägla politiska beslut redan i dag. Däremot är det självklart att alla förändringar inte kan genomföras omedelbart.

-JAG VET SÅ KLART ATT SÄKERHETSPOLITIK
INTE BARA HANDLAR OM MILITÄRT FÖRSVAR.

-DET ÄR JU SÅ HIMLA DYRT.

-MEN VARFÖR AVSÄTTS DÅ PENGAR
NÄSTAN BARA TILL DET?



Försvarssektorn skiljer ut sig från andra politikområden genom att tidigt ha skapat en stark tradition av långsiktig planering. En metodisk kompetens byggdes upp från 1950-talet och framåt, bland annat inom FOA/FOI. Den har kommit även andra sektorer tillgodo. Som nämndes ovan tog under sent 1990-tal några ledande militärer över långsiktplanerandet (Försvarsmaktsidé 2020). Denna så kallade perspektivplanering har försvagats under senare år, till förmån för (vanligen) 5-åriga försvarsbeslut (det senaste 2015).

Utöver försvarsplaneringen och säkerhetspolitiken, som ju är centrala i denna rapport, finns ett starkt och nytt inslag i politiken som gör långsiktigt tänkande och planering för framtiden helt nödvändiga, nämligen FN:s mål (som siktar på år 2030) för en globalt hållbar utveckling (se nästa stycke). En särskilt avgörande faktor är klimatförändringarna och klimatpolitiken, som behöver betraktas i ett perspektiv på upp till 100 år.

De globala klimatförändringarna har under 2000-talet utgjort en av den internationella politikens huvudfrågor. Den globala uppvärmningen innebär direkta konsekvenser på konflikt- och migrationsmönster, fattigdomsbekämpning samt livsmedelsförsörjning. En ökad risk för extrema väderhändelser försvårar situationen i områden som redan är politiskt och socioekonomiskt bräckliga.

Att konsekvenserna av en global uppvärmning med 1,5 till 2,5° C ligger relativt långt fram i tiden kan innebära att de inte får den uppmärksamhet och konkreta åtgärder som de borde ha. Globala överenskommelser som Parisavtalet 2015 och de globala hållbarhetsmålen (Agenda 2030) är inte till-

räckliga, utan mer omfattande och långsiktiga handlingar behövs. Allt som behöver göras kan inte inrymmas under begreppet säkerhetspolitik, men förutsättningarna för en ansvarsfull sådan kommer att starkt påverkas. Forskningen kring sambanden mellan säkerhet och klimatförändring är snabbt växande internationellt, men har ännu fått endast obetydlig uppmärksamhet i Sverige.

Inom freds rörelsen och fredsforskningen har funnits ett intresse för visionär framtidsplanering. Särskild betydelse har den metodik haft som har utvecklats av fredsforskaren och sociologen Elise Boulding. Den har ofta kallats ”imaging” (och är släkt med vad som bland andra framtidsforskare kallas *back-casting*). Bouldings ursprungliga avsikt var att med framtidsfantasis hjälp belysa hur man kunde komma fram till ett samhälle utan vapen och militärt våld: ”Imaging a world without weapons”.¹⁴

I.4 En feministisk säkerhetspolitik?

År 2014 deklarerade Sveriges regering att den avsåg att föra en feministisk utrikespolitik. Utrikesminister Margot Wallström sammanfattar motiven så här: ”Över hela världen är kvinnor förbisedda vad gäller resurser, representation och rättigheter. Det är den enkla anledningen till att vi driver en feministisk utrikespolitik.” Den uttalade ambitionen leder också till en djupare omprövning av konventionella antaganden i politik och samhällsdebatt.

Feminism innefattar kvinnostridskamp och jämställdhetspolitik men syftar på en mer grundläggande och strukturell samhällselig förändring: en annan samhällssyn. Denna förutsätter i sin tur ett genomtänkt *genusperspektiv*. Detta innebär att företeelser, förhållanden och processer i samhället

inom politik, ekonomi, utbildning, vetenskap, kultur etc. analyseras utifrån tanken att relationer mellan kön kan inverka även i till synes könsneutrala sammanhang; systematisk ojämlikhet mellan könen uppmärksammas.

Dessa per spektiv bör vara vägledande när vi närmar oss en säkerhetspolitik för fred. Ett historiskt faktum är att kvinnor i särskild grad har varit drivande i fredsarbetet och några har blivit viktiga förebilder som författare, opinionsbildare och nedrustningspolitiker. Tanken på kvinnors nyckelroll i fredsarbetet fick ett internationellt erkännande genom resolution 1325 i FN:s säkerhetsråd (år 2000). Den bygger på såväl genusperspektiv som feminism, och innebär konkret att kvinnor ska finnas med som beslutsfattare i alla frågor om internationell säkerhet och konflikter. Kvinnors erfarenheter och deras perspektiv ska genomsyra alla aspekter på fred och säkerhet.¹⁵ De av FN antagna utvecklingsmålen (Agenda 2030) innefattar en viktig punkt 5: *Jämställdhet*, som genom mål och delmål ger eftertryck åt samma frågor som utgör Sveriges deklarerade politik.

Några aspekter i resten av detta material där genusperspektivet särskilt bör uppmärksammas är följande:

- Så länge säkerhetspolitiken är starkt präglad av militära perspektiv och resurser (se I.6) kan man inte räkna med att en *feministisk utrikespolitik* får något betydande genomslag inom de aspekter som kallas säkerhetspolitik. Vad som hittills hänt redovisas i en treårsrapport från regeringen.¹⁶
- Försvarsmakten är starkt dominerad av män (90 %) och av en ”maskulin” tradition (se III.5).

- Vapenexport från Sverige innebär en målkonflikt med den feministiska utrikespolitiken (och med Agenda 2030) (se vidare I.5. IV.6).
- I samband med förebyggande och fredsbyggande arbete betonas ständigt hur centralt det är att kvinnor och flickor får utbildning och har möjlighet att fullt ut delta i samhällsliv och ekonomi. Sådana framsteg minskar i allmänhet konfliktnivån (se III.1,2).
- Eftersom teknik och ingenjörsvetenskap fortfarande domineras av män, är det – även ur ett genusperspektiv – av värde att peka på aktivt fredsarbete där teknisk kompetens och intresse kan komma till nytta (se t ex IV.7).

I.5 FN:s utvecklingsmål/Agenda 2030 och långsiktig fredspolitik

Målen för global hållbar utveckling (Sustainable Development Goals, SDG) riktar sig till hela världen: det globala samhället och den internationella politiken. Men de förlägger ett stort ansvar för genomförande och utvärdering hos den nationella politiken. Sveriges regering konstaterar:

De globala målen och Agenda 2030 syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. De globala målen är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. (Regeringens hemsida.)

Den respons som dessa mål redan har fått inte bara inom politiken i snävare mening

utan även i civilsamhället och delar av näringslivet ger förhoppningar om att de verkliga kommer att få genomslag.¹⁷

Av särskilt intresse är Mål 16:

Främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveckling, tillhandahålla tillgång till rättvisa för alla samt bygga upp effektiva och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer.

Om detta gör den svenska 2030-delegationen följande kommentar:

Sverige är ett fredligt land med väl fungerande institutioner, stark tilltro till rättssystemet, låg korruption och hög mellanmänsklig tillit. Sverige har dock en omfattande krigsmaterielexport, vilket bland annat utgör en målkonflikt med den feministiska utrikespolitiken och Politik för Global Utveckling.

Här påminns alltså läsaren om två andra politiska markörer som kan få stor betydelse om de tas på allvar. Politik för Global Utveckling, PGU, skapades som ett samlande och övergripande begrepp år 2002 och bekräftades då i Sveriges riksdag, med sikte på ”ett samstämmigt agerande för att nå politikens mål om att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.” PGU försågs dock inte med några styrmedel eller någon slagkraftig organisation, och spelade länge inte någon större roll i praktisk politik. I samband med regeringsskiftet 2014 gavs PGU en nystart, och knöts nära till arbetet med Agenda 2030.

Att Sverige skulle föra en *feministisk utrikespolitik* fastslogs av den år 2014 tillträdande regeringen (utrikesdeklarationen 2015; se även I.4 ovan). Dess praktiska innebörd har förtydligats under de gångna tre åren, och ska inte betygsättas här.

2030-delegationen har alltså pekat på vapenexport som en målkonflikt med den feministiska utrikespolitiken.¹⁸ I debatten har röster höjts för att även andra delar av försvars- och säkerhetspolitiken kan stå i strid med denna.

Alla mål i Agenda 2030 kompletteras med delmål (och dessutom kriterier och mätmetoder som ska visa hur väl de uppfylls). De första fyra delmålen till Mål 16 fokuserar starkt på våld och vapen:

- 16.1 Avsevärt minska alla former av våld och dödligt våld överallt.
- 16.2 Eliminera övergrepp, utnyttjande, människohandel och alla former av våld eller tortyr mot barn.
- 16.3 Främja rättssäkerheten på nationell och internationell nivå samt säkerställa lika tillgång till rättvisa för alla.
- 16.4 Till 2030 avsevärt minska de olagliga finansiella flödena och vapenflödena, öka möjligheterna att återvinna och återfå stulna tillgångar samt bekämpa alla former av organiserad brottslighet.

Inom mål 4 som handlar om utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande framhålls i delmål 4.7 särskilt att lärandet måste innefatta ”att främja en kultur präglad av fred och icke-våld”.

Det står alltså klart att Agenda 2030 tar bestämt avstånd från våld och krig och förespråkar en global utveckling byggd på rättvisa, rättssäkerhet, ickevåld och fredskultur. Dessa mål är bindande även för Sverige.

I.6 Fred, säkerhet och försvar: om tyngdpunkten i politiken

Redan den korta historiken i kapitel I.1 ovan visar hur politiken växlar fokus över

tid: ibland är det militära och rustningsnära frågor som står i centrum, vid andra tidpunkter är det breda utrikespolitiska grepp som gäller. Frågan om dessa två betoningar, och var tyngdpunkten ska läggas, är en viktig utgångspunkt för den här skriften.

Bo Huldt (1941–2015), Sveriges förste och hittills ende professor i säkerhetspolitik, knuten till Försvarshögskolan, förklarar i NE att *säkerhetspolitik* är ”allt som görs i ett land för att skydda landet mot hot från andra länder och organisationer”, och pekar på två tolkningar:

För det första kan säkerhetspolitik innebära att man bygger upp ett starkt militärt försvar. För det andra kan säkerhetspolitik vara att man med politiska åtgärder försöker förhindra att konflikter uppstår. Det kan man exempelvis göra genom internationellt samarbete och genom att arbeta för bättre skolor och hälsovård och mot miljöförstöring och brottslighet i världen, så att det inte finns så många anledningar till konflikter.¹⁹

Politiken bör inriktas efter den bredare innebörden av säkerhet och säkerhetspolitik. I politisk retorik och i forskningen framställs det som närmast självklart att säkerhetspolitik ska tolkas på det sättet.²⁰ I verkligheten ser det dock annorlunda ut. De argument som förs fram i den här rapporten grundas på vad som på **det säkraste och mest effektiva sättet – till minsta kostnader i människoliv och andra resurser – kan leda till en hållbar fred**. Detta är innebörden i uttrycket *fredspolitik*, som används då och då i texten: en normativ inriktning av säkerhetspolitiken.

Ett uppbrott från en snäv syn på säkerhetspolitik är nödvändig. I samband med detta kan vi notera att säkerhetsbegreppet

redan, av olika skäl, har laddats med nytt innehåll.

Begreppet *gemensam säkerhet* användes tidigt av Ellen Key (1849–1926) och blev grundbulten då Olof Palme i samarbete med bland andra Willy Brandt och Bruno Kreisky formulerade en handfast nedrustningsagenda i den oberoende *Palmekommissionen*, under åren 1980–1982. Tanken bakom den gemensamma säkerheten var lika enkel som självklar: fortsatt kapprustning leder förr eller senare till en ödesdigger urladdning. I stället för propagandakrig och utplacering av än fler massförstörelsevapen i Europa borde Moskva och Washington sätta sig ned för att diskutera nedrustning.²¹ *Gemensam* betyder i detta sammanhang att söka samförstånd med en möjlig fiende. Detta ska inte förväxlas med det ofta använda uttrycket ”vi bygger säkerhet tillsammans med andra” vilket i praktiken betyder att sammansluta sig *mot* en möjlig fiende.

Mänsklig säkerhet är ett annat begrepp som ger utgångspunkter för ett nytänkande. Det myntades inom FN-systemet 1994 och markerar en förskjutning från staters säkerhet genom vapen, till folkens och människornas säkerhet genom utveckling och samarbete. Genom att flytta fokus från staten till människorna förändras vår bild av vad som bör ingå i och prioriteras som säkerhet, liksom vilka som är säkerhetens nyckelaktörer.²²

Snäva och traditionella säkerhetsbegrepp fokuserar på statens säkerhet mot externa militära hot men klarar inte av att fånga den bredd av utmaningar vi står inför idag. Militär maktbalans och avskräckning är alltför trubbiga för att hantera de många utmaningarna. För att möta dagens säker-

hetsproblem krävs därför en bredare syn på vad säkerhet är och en ny begreppsapparatur. Det krävs också en kraftigt uppdaterad verktygslåda med olika instrument, processer och metoder som hjälper oss att skapa säkerhet. Det militära instrumentet är praktiskt taget verkningslöst när det gäller att hantera klimathot, epidemier och fattigdom, men även mot terrorism och stater som söker destabilisera sina grannar. En stark tonvikt måste läggas på att förebygga att motsättningar eskalerar till väpnad konflikt.²³

Det finns alltså en smal och en bred tolkning av säkerhetspolitik. Auktori-tativa uttalanden både inom politik och forskning liksom ekonomisk rationalitet talar för en bred syn. Trots detta finner vi i verkligheten – politiken, resurserna, debatten – en oerhörd övervikt för den smalare tolkningen: en stark betoning av militärt försvar.

Detta blir allra tydligast i statsbudgeten. Anslaget till Försvarsmakten var år 2015 41,3 miljarder SEK.²⁴ Det ska enligt riksdagsbeslutet i juni 2015 under en 5-årsperiod räknas upp med 26 miljarder för att år 2020 landa på 50,1 miljarder.²⁵ Hur mycket som anslås till andra delar av säkerhetspolitiken är svårare att bedöma. En ganska generös beräkning (av Ingelstam och Mellbourn 2014, se not 1) ger siffran 2 miljarder. Den uppräknade av anslaget till Försvarsmakten som beslöts 2015 har inte fått någon svarighet i ökade anslag till de civila komponenterna inom säkerhetspolitiken.

Ett annat tecken på den starka övervikten för *militärt försvar* är hur säkerhetspolitik bearbetas och utreds. Sedan länge gäller att regeringen, med försvarsministern som föredragande, ungefär vart femte år tillsätter en parlamentarisk Försvarsbered-

ning. Dess första uppgift är att klarlägga det *säkerhetspolitiska* läget. Därefter övergår beredningen till att föreslå organisation och anslag för det militära försvaret. Precis som man kan vänta sig får de icke-militära aspekterna på säkerhetspolitiken mycket liten uppmärksamhet.²⁶ Varken organisation eller finansiering för andra instrument än de militära följs upp. Det är ologiskt att vår säkerhetspolitik utreds med ett så nära samband med försvarssektorn. Ändå fortsätter detta årtionde efter årtionde.

Ett tredje uttryck för obalansen är de resurser för forskning och studier som satsas på militära respektive civila instrument. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har en total budget på cirka 1000 miljoner kr. Av dessa utgör cirka 630 miljoner uppdragsforskning beställd av Försvarsmakten. Återstående medel är till en del uppdrag från Försvarsdepartementet och en mindre del från Utrikesdepartementet. Den av staten finansierade forsknings- och studieverksamhet som är målinriktad mot säkerhetspolitikens övriga komponenter är av betydligt mindre omfattning.²⁷

En följd av dessa förhållanden är att den allmänna debatten och medierna ensidigt betonar den snävare – militärt färgade – tolkningen av säkerhet. Det är mer regel än undantag att det är *försvarsministern* som ombeds att kommentera ”det säkerhetspolitiska läget” i media och inom olika organisationer. Militära iakttagelser, även osäkra sådana, leder nästan reflexmässigt till slutsatsen att ”det säkerhetspolitiska läget” har påverkats.

I.7 Sammanfattning

Utvecklingen i Sverige sedan 1945 har starka inslag av både rustning och nedrustning. En mellanperiod efter det kalla krigets slut präglades av vacklan i säkerhetspolitiken. Den avlöstes av en stark tonvikt på militär avskräckning från 2013.

Det tycks på ett principiellt plan råda stor enighet om att man bör hitta en sund balans mellan säkerhetspolitikens olika delar. I dag är balansen osund. Om en förändring ska bli verklighet krävs stora förändringar. Dessa måste gälla både finansieringen och vilka frågor som får politisk och analytisk uppmärksamhet.

Motiven för att politiskt arbeta för fred är i dagsläget mycket starka. Detta gäller både politiken i snäv mening (partier, förtroendevalda och yrkespolitiker) och det breda engagemang inom befolkningen som är demokratis grogrund. Den skeva betoningen inom svensk säkerhetspolitik är ett problem, som har fått alltför liten uppmärksamhet i debatten. Å andra sidan kan både den feministiska utrikespolitiken och FN:s utvecklingsmål, Agenda 2030, bli positiva utmaningar och under de kommande åren ge riktning åt politiskt arbete på alla nivåer: från lokal till global.

NOTER

- 1 Redogörelser för utvecklingen från andra världskrigets slut till i dag finns i många källor. Rapporter från Försvarsberedningarna innehåller regelmässigt en historisk återblick (till exempel Ds 2013:33 *Vägval i en globaliserad värld*). Dessa är dock vinklade mot den smala synen på säkerhet (se I.2). Andra relativt korta framställningar finns i Lars Ingelstam och Anders Mellbourn: *Fred säkerhet försvar. Tyngdpunktsforskjutning i svensk politik* (Stockholm: Sveriges kristna råd 2014), och i Hans Blix med flera *Sverige, Nato och säkerheten* (Lund: Celanders förlag 2016, kap 2–3).
- 2 Att Sverige skulle avstå från egna atomvapen/kärnvapen var ingalunda självklart. Kampen fördes av bland andra det socialdemokratiska kvinnoförbundet med Inga Thorsson som ledare. Processen har noggrant dokumenterats i Thomas Jonter: *The key to nuclear restraint : the Swedish plans to acquire nuclear weapons during the Cold War* (London: Palgrave Macmillan 2016).
- 3 Nedrustningsarbetet finns dokumenterat i många källor. Ett särskilt intresse har Alva Myrdal: *Spelet om nedrustningen* (Stockholm: Rabén och Sjögren 1976) om den tidiga perioden, då en stark stab av forskare och specialister stödde den svenska delegationen. Om arbetet därefter finns talrika artiklar och några böcker – bland annat av och om Inga Thorsson och Maj-Britt Theorin – som finns tillgängliga genom bibliotek och på nätet.
- 4 Palmekommissionens slutsatser redovisas i *Common Security. A blueprint for survival. The Independent Commission on Disarmament and Security Issues*. New York: Simon & Schuster 1982.

- 5 En fyllig redogörelse och kommentar till verksamheten under denna period finns i rapporten: Eduards, Krister (med Krivonos, Michail och Rylander, Lars). *Det svenska stödet till reformprocessen i Ryssland 1991–2008*. Stockholm: Sida 2009.
- 6 Ds 1999:24. *Att förebygga väpnade konflikter: ett svenskt handlingsprogram*. Efter gemensam behandling i utrikes- och försvarsutskottet presenterades förslagen i 2000/01:UU4. *En säkerhetsordning för 2000-talet*. Utrikesutskottets betänkande.
- 7 Anna Lindh återknöt också till den svenska traditionen av kärnvapennedrustning, genom uppdraget (2003) till före detta utrikesministern och IAEA-chefen Hans Blix att leda en internationell kommission om massförstörelsevapen. Den lämnade år 2006 (Anna Lindh hade mördats 2003) sin rapport: Blix, Hans (ordförande). *Weapons of Terror. Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*. Weapons of Mass Destruction Commission (WMDC) Stockholm: Fritzes 2006. Sekreterare i kommissionen var Henric Salander, svensk diplomat som även senare varit aktiv i organisationer med syfte att eliminera kärnvapen.
- 8 Initiativet till den försvarspolitik som kom att efterträda det kalla krigets togs av två höga militärer: generallöjtnant Johan Kihl och generalmajor Michael Moore. De långsiktiga planer som starkt präglade försvarsmakten från 1997 ända fram till 2013 lades fast under 1997–1998 och publicerades i fyra rapporter med titeln *Försvarsmaktsidé 2020. (Års)rapport från perspektivplaneringen*. Ett ofta citerat uttalande från general Kihl är att Försvarsmakten kunde ta en ”time-out” från sina traditionella uppgifter och i stället ägna sig åt modernisering samt internationella uppdrag. Metodiken och grundtankarna i denna planering har undersökts i Kent Ehliasson: *Framtidsstudier i stora organisationers långsiktiga planering*. Diss, Linköping 2005. En vändpunkt i försvarsdebatten var en intervju i Svenska Dagbladet (Mikael Holmström) på nyåret 2013 med dåvarande ÖB Sverker Göranson som menade att Sverige endast klarar att försvara sig i ungefär en vecka.
- 9 *Motståndskraft*. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025. Ds 2017:66.
- 10 Att systematiskt och på rationella grunder söka förändra samhället kan beskrivas som *social ingenjörskonst*. Det uttrycket har ibland tolkats negativt, till exempel i en del framställningar av Alva och Gunnar Myrdals arbete under 1930-talet.
- 11 Under parollen *Höj rösten!* har startats en ”politikerkola”. Den riktar sig till unga människor med engagemang i civilsamhället, som skulle kunna tänka sig att arbeta partipolitiskt: <https://hojrosten.se>.
- 12 Att ”politik” tenderar att bli alltför kortsiktig har varit ett återkommande tema under åtminstone 40 år, både i Sverige och i liknande länder. Förslag har lagts om att mot-

verka detta, bland annat i form av framtidsforskning eller framtidsstudier. Ett tidigt förslag som också fick praktiska konsekvenser framställdes av en arbetsgrupp under ledning av Alva Myrdal: *Att välja framtid*. SOU 1972:59. Temat har mer nyligen återkommit bland annat i Ansvarskommittén (*Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, SOU 2007:10) och Globaliseringsrådet (*Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin*, Ds 2009:21). Båda har med eftertryck påpekat att det finns behov att på den politiska nivån – regering och riksdag – stärka tänkandet vad gäller framtida möjligheter och hot. Regeringen Löfvén tillsatte 2014 en framtidsminister, som dock fick avgå 2016.

- 13 Det faktum att många begränsade beslut i politiken kan ge stora effekter brukar ibland kallas *de små stegens tyranni*. Ett mycket tydligt exempel är de många (små) steg av samarbete mellan Sveriges försvarsmakt och Nato, som togs under åren 1994-2014. När sedan det så kallade värdlandsavtalet aktualiserades 2014 kunde – med viss rätt – sägas att förbindelserna mellan Sverige och Nato redan var så många och täta att avtalet närmast var en formalitet (se Blix med flera, *Sverige Nato och säkerheten*, 2016, sid 156–175).
- 14 Boulding, Elise (1986): *Från vision till verklighet: ett nordamerikanskt perspektiv*. Stockholm: Fredsårsdelegationen.
- 15 Efter starkt intresse och påtryckningar inte minst från civilsamhället, har FN:s säkerhetsråd antagit inte bara den välkända resolution 1325 utan också en rad ytterligare resolutioner, som tillsammans kan sägas utgöra en agenda för "kvinnor, fred och säkerhet" inom FN. De är: 1325 (2000); 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013) and 2242 (2015). Dessa är vägledande för FN:s arbete för att främja jämställdhet och stärka kvinnors deltagande liksom deras skydd och rättigheter inom hela konfliktcykeln: från förebyggande till post-konflikt och återuppbyggnad. En utförligare redogörelse för dessa resolutioner finns på fredsorganisationen IKFF:s hemsida: <https://ikff.se/vad-vi-gor/kvinnor-fred-och-sakerhet/resolutioner/>.
- 16 <http://www.regeringen.se/4ab455/contentassets/038184feaa9f479bab5f463189d754b1/sveriges-feministiska-utrikespolitik---exempel-pa-tre-ars-genomforande.pdf>
- 17 Många texter om SDG har redan publicerats. Om vi begränsar oss till svenska källor är två material särskilt centrala. Det ena är regeringens sammanfattningsrapport från sommaren 2017: <http://www.regeringen.se/49f006/contentassets/f883444856cd40838e69a22d5da2beed/sverige-och-agenda-2030--rapport-till-fns-politiska-hognivaforum-2017-om-hallbar-utveckling.pdf>

Det andra är rapporten från den särskilda 2030-delegation som tillsatts, med oberoende experter som ledamöter. Dess första rapport kan man hitta på:

<http://www.regeringen.se/49ba4d/contentassets/1a2de8e7c90747a9b2c96081ceed7c58/i-riktning-mot-en-hallbar-valfard.pdf>

En kompletterande rapport från denna delegation har aviserats till mars 2018; förslag till fortsatta åtgärder väntas komma ett år senare, mars 2019. Det finns all anledning att följa detta arbete, och återkommande söka på www.regeringen.se för mera material.

- 18 Organisationen Concord, som består av 64 organisationer (bland dem Kristna Fredsrörelsen) med fokus på global utveckling, gör regelbundna granskningar av den feministiska utrikespolitiken. Även Concord pekar på vapenexporten som ett problem i förhållande till deklarerade feministiska värderingar.

<http://www.concord.se/material/rapporter/hur-feministisk-ar-sveriges-utrikespolitik/>

- 19 För en utförligare diskussion av vad som menas med säkerhetspolitik rekommenderas den längre artikeln i NE om säkerhetspolitik, även den skriven av Bo Huldt.
- 20 Som nämnts ansluter sig politikens deklARATIONER till den breda synen på säkerhetspolitik. ”Den svenska säkerhetspolitiken bör förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet”, enligt föredragande statsrådet, försvarsminister Peter Hultqvist (Prop. 2014/15:109). I propositionen noteras vidare:

Sverige har flera säkerhetspolitiska instrument till sitt förfogande för att hantera utmaningar i närområdet och bortom närområdet, bland annat diplomati, handel, bistånd och totalförsvar.

Liknande programmatiska uttalanden finner man i utrikesdeklARATIONER, officiella tal och artiklar av ansvariga statsråd. Att totalförsvaret endast utgör ett av säkerhetspolitikens instrument är kristallklart i riksdagsbeslut och officiella uttalanden. Det är även den vedertagna innebörden i allmän debatt och i forskningen.

- 21 Palmekommissionens slutsatser redovisas i *Common Security. A blueprint for survival. The Independent Commission on Disarmament and Security Issues*. New York: Simon & Schuster 1982
- 22 Begreppet *mänsklig säkerhet* myntades inom FN:s biståndsorgan UNDP, i en rapport 1994. Behovet av ett vidare begrepp hade blivit uppenbart inom biståndet, där olika slag av hot och konflikter utgjorde hinder för att avskaffa fattigdomen (se vidare avsnitt III.2 i denna rapport).
- 23 Detta stycke är hämtat från programförklaringen (2015) för nätmagasinet *Mänsklig säkerhet* och är författad av professor Robert Egnell vid Försvarshögskolan tillsammans med Lars Ingelstam (<http://manskligsakerhet.se/om-2/>).

- 24 Av försvarsanslaget (2015) på 41 000 miljoner används cirka
- 21 000 till förbandsverksamhet,
 - 9 000 till anskaffning av vapen och annan materiel
 - 7 000 till vidmakthållande, underhåll mm av materiel
 - 650 miljoner till forskning (huvudsakligen vid FOI).
- 25 Försvarsbeslutet 2015 representerar en vändning: det militära försvaret ska nu tilldelas växande resurser, i stället för långsamt krympande (cirka 1 % per år under ganska lång tid). Motivet till detta är ”det försämrade säkerhetspolitiska läget” vilket förklaras av Rysslands agerande. De sifferuppgifter som publicerats är motsägelsefulla, medan siffrorna i Prop. 2014/15:109 är tydliga. Varför siffran 10 miljarder i stället för den korrekta 26 miljarder används både av politiker och massmedia är inte helt obegripligt (<http://lars.ingelstam.se/?p=212>), men icke desto mindre felaktigt. I budgetpropositionen för 2018 anges att försvarsanslaget för år 2020 har räknats upp till 53 miljarder SEK.
- 26 Helt nyligen har Försvarsberedningen även utrett en förstärkning av *civilt försvar*: en planering för åtgärder vid höjd beredskap och krig (Ds 2017:66). Till detta föreslår man att 4.2 miljarder på sikt ska avsättas, med början 2021.
- 27 Fri (forskardriven) forskning (och utbildning) kring fred, säkerhet och konflikter bedrivs däremot vid flera universitet och institut. Under de dryga 30 år som sådan forskning och utbildning funnits i Sverige har den utvecklats starkt och betytt mycket för att bredda debatten, fördjupa professionell kompetens och stimulera civilsamhället. Men den har ännu mycket begränsade resurser till sitt förfogande. Forskningen för det militära försvaret är som nämnts generöst finansierad och utförs vid FOI (och i någon grad vid FHS). Dessutom finansieras tillämpad forskning och utvecklingsarbete – huvudsakligen vid industrier – ur anslag till anskaffning av materiel. Inom andra samhällssektorer kombineras i allmänhet myndighetsstyrd forskning/studier med friare forskning som helt eller delvis sker på forskares initiativ. Det vore rimligt att söka sådana lösningar även inom försvarssektorn. Detta skulle ge plats för flera perspektiv. Samtidigt kvarstår behovet av målinriktad forskning om *säkerhet* i vidare mening. Ansatser till sådan finns givetvis, inom till exempel UI, MSB och flera universitetsinstitutioner (med nyckelord som fred, konflikt, utveckling, globala studier...) men denna har mindre omfattning och ingen direkt koppling till politiska beslut.

DEL II:

TANKAR OM GRUNDLÄGGANDE BEGREPP

II.1 Tankar om krig

Ett *krig* är en organiserad våldsamt konflikt mellan stater och/eller mellan folk. Det är numera inte självklart vad som ska räknas som ett krig. Sedan 1945 har det inte utfärdats några officiella krigsförklaringar någonstans i världen trots att det har förekommit fler än 300 väpnade konflikter. Allt fler krig utkämpas inom ett land (inbördeskrig) med eller utan inblandning av andra länder eller stater.^{28 29}

Krig skiljer sig från fred på många sätt. En viktig tanke under historien har varit att krig fungerar som ett *reningsbad*. Fredstiden präglas av vaghet, kompromisser och tarvliga småkonflikter. Dessa ersätts i krigstid av klarhet och skärpa. Livet får tydliga konturer. Gott ställs mot ont, vän mot fiende, mod mot feighet, karaktärsstyrka mot njutningslystnad. Detta är föreställningen om kriget som en renande och förädlande kraft. Ibland uttrycks detta mera raljerande så att kriget tar fram ”skillnaden mellan pojkar och män.” Så sent som under inledningen av första världskriget tycks detta motiv till stor del kunna förklara den entusiasm med vilken stora mängder unga män i alla krigförande länder gick ut som soldater i ädel väpnad kamp. Euforin över kriget som renande erfarenhet blev dock inte långvarig.³⁰

En helt annan sak är *militär utbildning* i fredstid. Sådan har uppskattats som ett egenvärde i många samhällen. Den utbildningen kan (om man bortser från att den handlar om att lära sig döda, vilket man inte kan göra, se avsnitt II.2 nedan) ha många nyttiga egenskaper: att passa tider, lyda legitima order, ta hänsyn till kollektivet och utveckla egna fysiska och psykiska resurser. En diskussion om värnplikt/samhällstjänst återkommer senare (kapitel IV.8).

I otaliga källor återkommer tanken att krig är orationellt och kontraproduktivt, eller i klartext: *dumt*. Oftast syftar detta på samhällsnivå – samhället borde kunna hantera problem på ett annat sätt – och bör diskuteras som ett systemfel. Men inte sällan ställs frågan om det finns ett samband mellan krig och vanlig mänsklig dumhet. Är det sant att krig – ibland, eller till och med ganska ofta – lockar fram tankelättja och självbedrägeri snarare än skärpa och kyligt förnuft? Böcker om första världskrigets uppkomst (av Adam Hochschild, Barbara Tuchman med flera, se not 29) ger talrika exempel på ren dumhet och häpnadsväckande fall av verklighetsförnekelse (”alternativa fakta” med modernt språkbruk). Historikern Barbara Tuchman har gjort sammankopplingen av krig och dumhet till ett ledmotiv i flera böcker.³¹

Ytterligare påminnelser i samma riktning ges i den amerikanska TV-serien *The Vietnam war*, i 10 avsnitt som visades i svensk TV 2017–2018. I den berättas bl a om hur amerikansk militär beordras erövra en viss kulle från gerillan FNL, med många döda på båda sidor. Detta påverkar inte det militära eller politiska läget på något sätt. Ändå upprepas samma anfall mot samma kulle ytterligare två gånger. *Utterly meaningless* enligt en av de intervjuade soldaterna.

Historiskt är krig starkt knutet till nationen/staten. Ännu i dag är denna förbindelse mycket stark, och staterna anses (till exempel i FN-stadgan) vara det rätta subjektet för begreppet säkerhet. Under lång tid godtogs två föreställningar utan större diskussion. Den första innebär att kriget är en del av realpolitiken: ”krig är blott en fortsättning på politiken med andra medel” (Carl von Clausewitz). Den andra handlar om att nationen eller staten är bärare av sådana värden att dessa kan motivera att man går till krig. Den första av dessa tankar är numera nästan helt övergiven, i varje fall i retoriken, till förmån för uttryck som anger att krig är oönskat, och enbart en nödvändig reaktion på andras förkastliga handlingar. Det speglas i det politiska språkbruket där *krig* genomgående har ersatts med *försvar*; Sverige bytte ut ordet *Krigsmakten* så sent som 1975 (på engelska heter de dock *Swedish Armed Forces*). Däremot är den knappast övergiven i praktiken, i varje fall inte av stormakterna.

Den andra tesen – krig för nationen som bärare av vissa värden – är viktig och intressant eftersom den gradvis fyllts med nytt innehåll. Föreställningen om den egna nationen som en närmast metafysisk storhet har ersatts av en argumentering som

syftar på *samhällets egenskaper*. Den svenska säkerhetspolitikens kärnmening lyder (Ds 2013:33): ”Värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.” Det är alltså dessa grundläggande värden som, i sista hand, ska värnas genom krig. Så länge nationen/staten tillmättes ett absolut värde just som nation blev konflikten mellan mål och medel inte särskilt påfrestande. Men om det nu är den *demokratiska välfärdsstaten* med sina ideal om samarbete, alla människors lika värde och oförytterliga rättigheter som ska försvaras med krig uppstår en hel mängd dilemma. Krig är svårare att förena med demokrati än med andra styrelseskick. Vi bör också hålla i minnet att den demokratiska staten är en historiskt mycket ung företeelse, i vårt land inte ens 100 år gammal (om vi räknar från allmän och lika rösträtt) och i många länder mycket yngre än så.

Staternas förändring under demokratiskt styre har haft konsekvenser. Den nordamerikanske historikern James J Sheehan har i en mycket intressant bok³² visat att i de västeuropeiska länderna (särskilt Tyskland, Frankrike och Storbritannien) har den militära dimensionen i *statens identitet (statehood)* förlorat i betydelse under tiden efter andra världskriget. ”Staterna har behållit förmågan att föra krig, men tappat allt intresse för att göra det.” I stället har de blivit *civila stater* och koncentrerat sig på handel, tillväxt, välfärdsuppbyggnad, kultur och fri rörlighet. Sheehan har inte särskilt studerat Sverige, men kulturellt och socialt har vi ganska tydligt och konsekvent förflyttat oss in i det tillstånd som han kallar *a civilian state*.³³

Ännu en faktor som borde minska staters benägenhet att föra krig – men kanske

inte gör det – är vad vi kan kalla *gemensam sårbarhet*. Det finns numera täta system-samband över nationsgränser och kontinenter som gäller bland annat energi, livsmedel, IT och transporter. Detta innebär att om något (nationellt) system allvarligt skadas så får detta negativa konsekvenser för många andra. (Dessvärre är dessa förhållanden samtidigt en fördel för terrorister och andra aktörer som *avser* att skapa kaos.) Aktuella exempel är svält och flyktingkriser i spåren av krigen i Mellanöstern.

Många av de berättelser som heroiserar krig hänför sig alltså till helt andra samhällsförhållanden. De relaterar till föreställningar om staten, moralen och äran som numera är övergivna. Som noterades ovan spelade sådana föreställningar fortfarande en roll under upptakten till första världskriget. Från och med detta krig kan man konstatera att krig, i sin moderna, industrialiserade och högtekniska form, allmänt betraktas som ett ont (men möjligen ett nödvändigt sådant).

Krig, oavsett om deras orsaker är rättfärdiga eller inte, består av massivt våld, död och elände – speciellt för de civila. Det är våra förväntningar och vår retorik som är problemet (Robert Egnell, numera professor vid FHS, 2011).

Det är visserligen sant att krig fortfarande utkämpas av soldater, men antalet döda i krig domineras numera av civila offer. I själva verket är militär personal bättre skyddad till liv och lem, och har tillgång till bättre sjukvård, än de samtidigt krigsdrabbade civila (givetvis finns undantag från detta). Till detta kommer att omfattande flyktingströmmar, med åtföljande svält, sjukdomar och psykiska trauman åtföljer de flesta nutida krig.

II.2 Tankar om våld och död

Världen har blivit mindre våldsamt. Dödande och tillfogande av kroppsskador har stadigt minskat genom historien. Detta gäller både organiserat våld, som krig, och våld mellan personer, som mord och misshandel. När Harvardpsykologen Steven Pinkers bok *The Better Angels of Our Nature*, 2011³⁴ kom ut med detta budskap möttes det – precis som författaren hade förutsagt – av förvåning och misstro. Den mediala logiken innebär ju att krig och våldsamheter oftare lyfts fram än exempel på hur konflikter kunnat lösas fredligt. Allt dödande och våld som var 1900-talets verklighet finns i mångas minne.

Men Pinkers långa trender förmedlar en viktig sanning. Han visar, med stöd av omfattande historiskt material och statistik, att den mänskliga civilisationen i stora delar av världen har blivit fredligare och mindre brutal. Den positiva trenden bröts, dock tillfälligt, av 1900-talets båda världskrig. Under de senaste åren har trenden åter vänt. Orsaken är krigshandlingar i Mellanöstern.³⁵

Professor Erik Melander, som övertagit ledningen av Uppsala Conflict Data Program efter grundaren Peter Wallensteen, sammanfattar:

Det borde inte råda någon motsättning mellan att å ena sidan handskas med katastrofer i nuet, och å den andra uppskatta den övergripande minskningen av våldet.

Betyder dessa långsiktiga trender något för hur vi bedömer framtiden och för vår inställning till militär verksamhet? Det finns mycket som talar för att den historiska trenden kommer att stå sig. Tillkomsten av EU, liksom OSSE och andra internatio-

nella organisationer, är en förändring som rimligen utesluter väpnade konflikter mellan länder inom vår region, där blodiga krig har avlöst varandra under årtusenden. Även i andra delar av världen har regionala sammanslutningar ökat samarbetet och beroendet mellan länder, vilket på sikt bör minska riskerna för konflikter som leder till väpnat våld.

Genom en kombination av ett gynnsamt geopolitiskt läge, politisk skicklighet och tur har Sverige haft fred på sitt territorium i 200 år. Vårt land har legat i framkant på den utveckling som Pinker beskriver även i andra avseenden. Sverige var till exempel först i världen när svensk lag 1979 förbjöd fysiskt våld mot barn (aga). År 2017 var barnaga i hemmet förbjudet i 52 länder och ännu fler länder har förbud mot aga i skolan. Enligt en studie som genomförts på uppdrag av FN saknar ännu cirka 80 % av världens barn juridiskt skydd mot våld i hemmet.

Steven Pinker behandlar organiserat våld (krig) parallellt med mellanmänskligt våld (som mord och misshandel) och finner att trenderna sammanfaller. Men det betyder inte att det finns något enkelt samband mellan dessa båda. Tvärtom leder de till svåra dilemman.

I militära sammanhang (krig och soldatutbildning) har man iakttagit att det är svårt att lära människor i vår tid att döda. Det gäller även dem som kommer från samhällen, till exempel USA, som har en mycket högre nivå av dödligt vardagsvåld (särskilt med skjutvapen inblandade) än vårt land och övriga Europa. Den amerikanske militärhistorikern Samuel (S. L. A.) Marshalls studier från andra världskriget och Koreakriget ger exempel på strider där

endast 15–20 % av soldaterna sköt för att döda. Detta visar, enligt forskare inom området, bland annat att nivån och kvalitén på utbildning i stor utsträckning påverkade hur soldaterna såg på sin roll och vad som förväntades av dem. Marshall visar att de psykologiska förutsättningarna för att förstå soldaterna att döda inte alltid varit uppfyllda.³⁶

En svensk forskare, tillika major i Försvarsmakten, David Bergman, har utförligt redovisat dilemmat och vilken utbildning som ”vanliga” svenska män (det är viktigt att undvika dem som har en *överdriven* benägenhet att utöva våld) behöver genomgå för att som soldater döda andra människor.³⁷ Bergman sammanfattar:

Att få en normal människa att kunna döda är en konst som vilar på ett antal psykologiska mekanismer. Den militära utbildningen försöker inte modifiera de moraliska uppfattningar som individen redan besitter, utan presenterar snarare under vilka premisser som dessa kan kringgås – en ”moralisk frikoppling”.

Detta, att en soldat dödar en annan soldat, har inte försvunnit utan förblir krigets grundläggande elementarhändelse. Parallellt har den tekniska utvecklingen inneburit att dödandet *också* har kunnat ske på långt avstånd och utan fysisk kontakt mellan den som dödar och den som dödas. Den moraliska frikopplingen kommer att se annorlunda ut.

Enligt teknikhistoriker skulle ett avgörande steg i dödandets teknik kunna vara när det moderna geväret, med räfflad pipa och roterande kula, kom i användning under slutet av 1800-talet. Hastigheten ökade och därmed räckvidden och precisionen på

långt håll. Musköter av olika slag som geväret ersatte hade lägre precision och nådde inte så långt. Soldaten hade som riktmärke att komma så nära den han skulle skjuta på att han ”kunde se fienden i vitögat”; annars hade han alltför liten chans att träffa.

Sedermera – under 1900-talet – har ju vapen som verkar på mycket långt håll blivit allt vanligare och mer avancerade. Med flygets utveckling blev det möjligt att anfälla från luften, och att bomba mål på marken. Att skilja på militära och civila mål är dock svårt – och det är inte alltid som en anfallare ens försöker. Terrorbombningarna under Andra världskrigets slut betraktas inte numera som någon hedersam eller tapper typ av krigföring. Under senare tid har tillkommit fjärrstyrda eller målsökande missiler, drönare och ”autonoma” vapen. Dödlig sprängverkan kan nu åstadkommas genom elektronisk fjärrstyrning från andra sidan jordklotet. Dödligt våld ”utan personligt ansvar” har blivit ett dilemma som har djupa både personliga och samhällsetiska dimensioner.

II.3 Tankar om ickevåld

När ordet ickevåld nämns i ett vanligt samtal tolkas det oftast som en personlig eller kollektiv inställning som innebär att våld ska undvikas i alla situationer; alltså närmast som motsatsen till våld. Det är naturligtvis inte förbjudet att använda begreppet så, och eftersom denna tolkning är så vanlig (och lika väl kan beskrivas som icke-våld, icke våld eller anti våld) kan vi bestämma oss för att kalla den *praktiskt ickevåld*.

En så allmän beskrivning fångar dock inte in den stora erfarenhet och tankekraft som samlats kring begreppet. Namn som Mahatma Gandhi och Martin Luther King Jr. får oss att inse detta. Den mest

precisa innebörden av ickevåld innebär att kollektivt använda en genomtänkt strategi i syfte till att förändra förhållanden som präglas av orättvisa, förtryck eller våld. Det gäller att agera för förändring i situationer där man annars skulle vänta sig att våld kommer till användning.³⁸

Med användning av ickevåldsstrategi, dess principer och metoder, har rörelser drivit ut kolonialmakten i Indien, mobiliserat för svartas rättigheter i USA, förändrat villkoren för förtryckta lantarbetare i Latinamerika, störtat diktaturen i Filippinerna, bjudit motstånd mot ideologiskt förtryck i Östeuropa och erövrat makten från en brutal regim i Sydafrika. Men bilden är varken enkel eller entydig: motgångar och misslyckanden har också noterats.

Att planera och genomföra en *ickevåldsstrategi* innebär att förbereda sig genom att göra en mycket noggrann psykologisk, sociologisk och politisk analys av konflikten, mobilisera de resurser som behövs genom information, utbildning, träning och personlig utveckling, samt att utarbeta konkreta handlingsplaner och alternativ till dem. Enligt Gene Sharp (1928–2018) professor emeritus i statsvetenskap och grundare av Albert Einstein Institution (Boston, USA) bör *dialog* vara utgångspunkten. Dialog är visserligen både svår och riskabel, men kan genomföras i olika former och kompletteras med många olika ickevåldsmetoder. Han understryker också att man bör mobilisera (minst) samma engagemang, mod, övertygelse och effektiva organisation som den motståndare (beväpnad eller inte) som man har skäl att sätta sig upp mot. Vi kan kalla detta för *pragmatiskt ickevåld*.³⁹

Som en kommentar – både besvärande och lärorik – kan hänvisas till den arabiska

våren, som inleddes i Tunisien 2010. Många av dem som deltog i och ledde aktionerna hade tagit starka intryck av ickevåldsteorier, inte minst genom Gene Sharps skrifter (som laddades ner från nätet ett stort antal gånger). Men de förändringar som blev resultatet visade sig föga stabila (särskilt tydligt i Egypten). Detta måste tillskrivas bristande beredskap att förvalta de framsteg som gjordes. I de framgångsrika ickevåldsaktioner som leddes av Gandhi respektive Martin Luther King var en djupgående och tidskrävande utbildning en bärande del.

Men inte heller denna, metodiska och ambitiösa, bestämning av ickevåld täcker fullt ut de lärdomar och tankar som samlats under åren. Icke våld beskrivs av några av dess ledande förespråkare som en märklig kraft som kan bjuda motstånd mot våld och krig. En kraft som fått många namn på olika språk. Gandhi myntade uttrycket ”satyagraha” som är en sammansättning av *sanning* och *uthållighet*. Det innebär motstånd mot förtryck och orättvisa, en kamp för rättvisa. Den som bjuder motstånd med ickevåld bär på en stark övertygelse att rättvisan kommer att segra. ”Universum är på rättvisans sida” (Martin Luther King, Jr, 1929–1968). En senare forskare och praktiker, professor Adam Curle (1916–2006), uttrycker denna vidare syn på följande sätt:

Icke våld är *en universellt förvandlande kraft* i praktiskt taget varje sammanhang som rör våra relationer med varandra, andra varelser och vår värld. Icke våld är också ett sätt att leva, grundat på medkänsla, kärlek och omsorg om allt. Det är sålunda fritt från de själviska behov som undergräver verklig lycka, tär på vår bästa energi och sprider förvirring. Av det skälet är ickevåldet mäktigt och effektivt.

Denna bestämning av ickevåld innefattar det pragmatiska ickevåldets konkreta implikationer, men är alltså bredare – vi betecknar den därför *principiellt ickevåld*. Som framgår innehåller den starka element av moral, men framför allt av tro och övertygelse. En strävan efter *principiellt ickevåld* sträcker sig bortom metodiska och pragmatiska överväganden, och innefattar en andlig dimension. Litteraturen om ickevåld är omfattande och växande, och den som söker fördjupning bör inte nöja sig med de ganska schematiska beskrivningar som givits här ovan.⁴⁰

II.4 Tankar om fredskultur

Nära släkt med ickevåld som samhällsprincip är begreppet *fredskultur*. Man kan tycka att ”kultur” är något som politiken ska respektera men inte påverka. Men begreppet har återopats och använts politiskt – i Sverige liksom internationellt. Redan i UNESCO:s konstitution (1945) finner man tankar på att krig baseras på en kultur av våld och att denna våldskultur behöver ersättas av en fredskultur. För detta krävs en total omvandling av samhället.

En tongivande fredsforskare, David Adams, formulerar sig så här:

Fredsskapande kräver minst lika mycket mod, fantasi, tålamod och strategisk planering som krigsföringen, med oändligt mycket mer positiva resultat. Målet är ickevåldsliga relationer inte bara mellan nationer utan också mellan stater och deras medborgare och mellan människor och miljö. För att det målet skall nås krävs dagligt fredsbyggande i våra familjer, skolor, media, inom idrott och föreningar.⁴¹

Denna bestämning innebär nya sätt att se på och tänka på gamla problem och nya

-EFTER ALLA DESSA ÅR,
VAD GÄLLER EGENTLIGEN
KONFLIKTEN?



-ATT VI INTE ÄR
ÖVERENS OM VAD VI
EGENTLIGEN KRIGAR OM.



MALIN
SUNDÉLL

sätt att lösa dem. Att utmaningen är allmän och radikal betyder inte att den saknar politisk kraft och konkretion. Efter ett grundarbete från flera organisationer i civilsamhället beslöt FN:s generalförsamling att utnämna år 2000 till **Året för en fredskultur**, och hela tioårsperioden 2001–2010 till **Årtiondet för en freds- och ickevåldskultur för världens barn**. Dessa åtföljdes av utförliga definitioner och ett **åtgärdsprogram**.⁴²

Som framgår av detta tillmäts utbildning (på alla nivåer) inriktad på fredlig konfliktlösning och mänskliga rättigheter en avgörande roll för en fredskultur. Det är värt att notera att kyrkorna i Sverige redan 1983 initierade en *namninsamling* mot kärnvapen och för att fredsofstran skulle bli en del av skolans uppgift. Denna resulterade i över en miljon, närmare bestämt 1 057 780, namnunderskrifter.

Trots detta, och trots det ambitiöst uppbyggda underlaget från FN, blev den politiska responsen i Sverige svag. Flera kyrkor och ett stort antal andra civilsamhällesorganisationer (deras roll betonas särskilt i FN:s program) gjorde 1999 en framställning till regeringen, åberopande FN:s maning till regeringarna att ”vidtaga de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att fredens och ickevåldets praktik lärs ut på alla nivåer i respektive samhällen, inklusive det allmänna utbildningsväsendet”.

Förslaget till regeringen innebar att utarbeta ett eget åtgärdsprogram för Årtiondet, att uppdra åt Skolverket att utarbeta ett handlingsprogram i fredskultur för den obligatoriska skolan samt avsätta resurser för civilsamhällets arbete med frågan. Det överlämnades till statsminister Göran Persson, men ledde inte till någon åtgärd.

Den allmänna bedömningen är att Årtiondet, varken i Sverige eller internationellt, fick det genomslag som initiativtagarna hoppats. Däremot kan man visa att arbetet och analysen några år senare fick avgörande betydelse i förberedelserna för målen för hållbar utveckling (SDG), Agenda 2030. **I delmål 4.7 betonas särskilt att lärandet för alla studerande måste innefatta ”att främja en kultur präglad av fred och ickevåld”**. Nu gäller alltså detta på riktigt.

II.5 Tankar om konflikt och konfliktlösning

Konflikter är normala och nödvändiga

I vanligt språkbruk betyder *konflikt* en motsättning som kräver lösning, oftast förankad av att en eller flera parter gör anspråk på samma värden eller resurser. I säkerhetspolitiska sammanhang associeras ordet konflikt oftast nära till *väpnad konflikt* eller krig – ibland så att konflikt och väpnad konflikt får betyda ungefär samma sak.⁴³

Detta är inte bra och kan leda tankarna i fel riktning. Konflikter är ständigt förekommande och utgör ett både nödvändigt och oundvikligt inslag i samhällens och enskilda människors liv. Konflikter är i själva verket grundläggande för att ett samhälle ska utvecklas, och en människa kan inte fungera om hen inte lär sig att hantera sina inre och yttre konflikter. Konflikter är ofta ansträngande både för de inblandade och för omgivningen. Men konflikter kan fungera konstruktivt och skapande, ibland i form av konkurrens och tävlan men minst lika ofta i gemensamma ansträngningar för att lösa problem.

Kunskap och erfarenhet

Med viss rätt kan hävdas att Sverige har särskilda förutsättningar för att visa hur konflikter kan lösas utan våld – och utan en kvarstående känsla av att någon blivit förrättad. Den långa traditionen av partsförhandlingar på arbetsmarknaden, från början av 1900-talet, över Saltsjöbadsavtalet 1938 fram till dagens Medlingsinstitut (inrättat 2000) är kanske det tydligaste exemplet – Sverige har faktiskt haft lagstiftning om medling sedan 1906. Moment av konfliktlösningskunskap är under införande i den allmänna skolan. Sådana moment är numera grundläggande inom utbildningar till polis, militär och många andra yrken. Sveriges goda traditioner med ett kompetent och okorrumpert rättssystem (”rule of law”) spelar också en roll.⁴⁴

Många slag av konflikter har bearbetats vetenskapligt, och intresset för sådan forskning har ökat kraftigt under de senaste decennierna. Konfliktteorier i egentlig mening uppstod under 1950-talet och använde ofta spel och spelteori som utgångspunkt. Motsättningar mellan parter kunde studeras som rationellt agerande för att maximera vinster. Mer sociologiska och psykologiska ansatser har riktat uppmärksamhet mot konflikters funktioner för att hålla samman en grupp. Ledande forskare har argumenterat för att begreppet konfliktlösning bör bytas ut mot det mer adekvata *konflikttransformation*. Metoder för förhandling och försoning har utvecklats både teoretiskt och empiriskt. Litteraturen om förhandlingar och förhandlare växer stadigt.⁴⁵

Det är värt att påpeka att **allt fler konflikter får fredliga lösningar**: det gäller allt från familjefejder till spänningar mel-

lan nationer. Denna historiska utveckling är densamma som diskuterades ovan (II.2) och som utförligt beskrivits av Steven Pinker.

Fiendebilder

I diskussioner om säkerhet och i förberedelse för krig är det lätt att det växer fram fiendebilder. Oavsiktligt eller medvetet kan motståndaren framställas inte bara som part i en konflikt, utan som bärare av allmänna motbjudande egenskaper. Historiskt är sådan svartmålning mera regel än undantag, och fiendebilder kan ligga kvar i det allmänna medvetandet i århundraden. I dag är vaksamheten mot överdrivna och hatiska fiendebilder större, men fullt iakttagbar och ger inte sällan stöd för oförsonlighet och aggressivitet.⁴⁶ Utbildning för moderna krig förutsätter en ”moralisk frikoppling” för att kunna döda andra människor (se II.2). Denna underlätts givetvis om fiendesoldaten kan framställas som ond, kanske inte ens fullt ut människa.

I dagens svenska debatt tecknas fiendebilder, särskilt av Ryssland och ryssar, som grundas i ofullständiga kunskaper och går långt utöver vad som kan motiveras av verkliga förhållanden (se vidare IV.5). Till stor del förefaller detta vara del av en medveten strategi för att ”prata upp” försvarsanslagen.⁴⁷

Mångfald och konstruktiv konflikt

Många destruktiva konflikter förstärks eller skapas av misstro mellan olika grupper. Dessa kan gälla religion (som katolsk *contra* protestantisk kristendom, sunni *contra* shia islam), etnisk bakgrund, territoriella anspråk eller ekonomiska olikheter. Alla samhällen – utan undantag – måste finna sätt att hantera mångfald. De måste

hitta metoderna att utvinna fördelar för hela samhället ur mångfalden, snarare än låsa fast skillnader och förminska möjligheterna. Historiens lärdom är att lösningen inte ska sökas i separation ("identitetspolitik"!) eller integration, utan i *både/och*. För att förvalta olikheter på ett konstruktivt sätt behövs dels att varje "part" är trygg i sin egen identitet, dels inser behovet av att finna en grund på vilken man kan bygga samarbete och tillit: *conflict transformation*. Erfarenheterna från bland annat den ekumeniska rörelsen, kvinnorörelsen och från uppbyggnaden av EU talar sitt tydliga språk. Mångfald blir en tillgång om den hanteras på detta sätt, med två lika viktiga tyngdpunkter. Nyligen publicerade studier av hur väpnad konflikt kan förebyggas visar på samma sak (se vidare III.1).

Icke våld i konflikter

Erfarenheter av hur ickevåldsmetoder kan användas för att lösa konflikter och åstadkomma samhällsförändring har samlats och analyserats, och en rik litteratur om sådana finns att tillgå. Bland annat är det nu vetenskapligt belagt att sådana samhällsförändringar (av typen där en regering avsätts eller byts ut) som skett med ickevåldsmetoder (här talar vi om *pragmatiskt ickevåld*, se ovan II.3) har större utsikter att lyckas än sådana som genomförts med våld eller hot om våld.⁴⁸ Eftersom *förebyggande av väpnad konflikt* måste vara en huvudpunkt i en fredsinriktad säkerhetspolitik återkommer ämnet i del III.

Hu ser sambandet ut?

Om allt fler människor medvetet lär sig att konflikter som berör dem själva och deras närmiljö kan lösas utan hot och våld – och

utan att någon part behöver känna sig förfördelad efteråt – så *borde* detta göra dem mindre benägna att understödja en politik för konfrontation, avskräckning och krig på nationell eller internationell nivå. Det är dock osäkert om detta är sant, eller kan beläggas genom forskning. De särpräglade traditioner och institutioner som uppehåller det militära försvaret – inte minst den speciella utbildning som ges till soldater och befäl (se II.2 ovan) – kan innebära att de skulle påverkas av en mentalitetsförändring i befolkningen endast på längre sikt. Kunskaper i fredlig konfliktlösning har ett egenvärde, men har inte nödvändigtvis något direkt samband med inställningen till att använda militära medel i konflikter.

II.6 Religionen utmanas och utmanar *Med Gud på vår sida?*

Över hela världen finns rörelser och organisationer som på religiösa grunder verkar för fred och vänder sig mot våld och vapenmakt. Både inom dessa rörelser själva och generellt i samhället anförs gärna att religionen är en fredsfrämjande och försönande kraft. Men minst lika ofta får man höra att religionen skulle vara *orsak* till konflikter och krig. I dag riktas sådana anklagelser ofta mot islam. Det ligger mer sanning i det första än i det andra påståendet, men båda måste diskuteras.

Det är uppenbart att religiösa motsättningar är en faktor i många konflikter i världen. Både historisk och statsvetenskaplig forskning – som numera är mycket omfattande – visar visserligen att sådana ganska sällan är den *primära orsaken*, vilket ofta görs gällande i massmedia och allmänna diskussioner.⁴⁹ Forskningen visar också att stridande parter själva definie-

rar konflikten i religiösa termer. Religiösa övertygelser och religiösa organisationer/samfund är faktorer som alltså måste tas på stort allvar i konflikter.⁵⁰

Slutsatserna i de seriösa analyser som gjorts är att våld och extremism i islams, kristendomens, buddhismens och så vidare namn alltid har specifika orsaker och en historisk kontext. I dagens debatt står jihad och våld från muslimska grupper i centrum, men det är omöjligt att inte samtidigt dra paralleller till korstågen (som företogs under perioden år 1000 till 1200). Religiöst färgade våldshandlingar och krig kan inte och får inte motivera attacker mot en viss religion, och inte heller brukas för att brännmärka religion i allmänhet.

Religiösa identiteter kan alltså sjanghajas för politiska eller militära syften. Att motverka sådant är ett starkt motiv för *religionsdialog* (men inte det enda). Sådan dialog förs, med växlande framgång, på många håll i världen, liksom i Sverige. Det är inte ovanligt att sådan dialog misstänkliggörs som *synkretism* (religionsblandning) och risken finns givetvis. Men här – liksom i beslättrade sammanhang som forskning, kultur, inomkristen ekumenik – är förutsättningen för fruktbar dialog att alla parter är väl förtrogna med och förankrade i sin egen tradition. Ju bättre denna förankring är desto mindre är riskerna att hamna i fanatism – eller önsketänkande.

Mycket få kristna, muslimer, judar eller buddhister förnekar att fred och försoning är en del av tron. Den religiöse fredsaktivisten söker ständigt övertyga sina trosfränder och religiösa ledare om detta. Men att omsätta det till konkret handling är svårare och krockar ofta med maktförhållanden och nationella strävanden.

Efter Jesus

Bibels Jesus från Nasaret levde i ockuperat land. Många av hans samtida väntade och hoppades att han skulle ställa sig i spetsen för en nationell frihetsrörelse. Han var mycket riktigt oppositionell, men hans kritik riktade sig minst lika mycket mot det egna landets religiösa och politiska elit som mot ockupationsmakten romarna. Men han avvisade alla maktanspråk för egen del: ”Mitt rike tillhör inte denna världen” (Joh 18:36). Hans opposition var skarp men han avvisade konsekvent varje bruk av våld eller vapen.

I Jesu efterföljd var de kristna radikalpacifister under kyrkans första 300 år. Men när den organiserade kyrkan kom närmare makten och ansåg sig böra ta ansvar för nationen hävdade tongivande teologer (Augustinus på 400-talet, senare bekräftat av Thomas av Aquino under 1200-talet) att det var rimligt att i vissa lägen använda våld: att *rättfärdiga* kriget. Visserligen var det en plikt att med alla medel begränsa våldet genom att ställa kritiska frågor, men man öppnade ändå dammluckorna. Detta har inneburit att kyrkan under några skeden till och med har välsignat vapnen – ”Gud på vår sida!”. I den kristna kyrkans långa historia har alltså synen på krig och annat väpnat våld skiftat starkt, och olika kyrkliga riktningar har valt skiftande hållningar.

I kontrast till de ”stora” kristna kyrkornas vacklande hållning till krig och våld står ett antal ”fredskyrkor” som mycket konsekvent tagit avstånd från våld och predikat fredlig konfliktlösning, försoning och samförstånd. De tre som brukar nämnas som fredskyrkor är mennoniterna (från 1500-talet), kväkarna (”Vännernas sam-

fund” från 1600-talet) och Brödrakyrkan (som grundades i Tyskland på 1700-talet).

Befrielseologi

En teologisk riktning som fick stor uppmärksamhet från 1960-talet och framåt var befrielseologin. Den hade utformats framför allt av katolska teologer (Gutières, Boff med flera). De hade iakttagit det strukturella förtryck som fattiga människor i flera länder levde under, och förkunnade befrielse – i stark och modig opposition mot den etablerade kyrkan. Den ungelundateologen Per Frostin blev redan som doktorand utmanad av problemet hur man teologiskt skulle hantera den fattigdom och det förtryck som han själv hade mött bland annat i Latinamerika och i Tanzania. Med en doktorsexamen i dogmatik (1970) i bagaget forskade och skrev Frostin utförligt om befrielseologi. Tillsammans med en relativt liten krets av kolleger (bland dem Martin Lind, senare biskop i Linköping) introducerades befrielseologin i Sverige. Frostin och hans internationella kolleger hävdade, både i vetenskapliga texter och i mer agitatoriska sådana, att ett närmande mellan marxism och kristendom inte bara vore möjligt utan högst naturligt. Några av befrielseologerna förkunnade ickevåld, men alla var inte entydigt motståndare till väpnat våld. Det förtryck och den repression som folket mötte (särskilt i Sydamerika) gjorde det svårt att fördöma väpnade upprorsförsök.⁵¹

Under en tid fick sådana tankar stort genomslag. De väckte debatt och häftiga gemålen från såväl vänster som höger. Åtskilliga blivande präster läste befrielseologisk litteratur i sin utbildning (Frostin blev professor i systematisk teologi i Lund ett par år

före sin död 1992, då endast 49 år gammal). Sådana tankar spelar i dag en mindre roll bland teologer och förkunnare i Sverige, men de är långt ifrån försvunna.

Den rättfärdiga freden

Under de senaste åren har kraftiga rörelser uppstått mot tanken att religionen skulle kunna rättfärdiga krig. Efter ett mångårigt arbete har *Kyrkornas världsråd* (www.oikoumene.org), som är samarbetsorganisation för protestantiska, anglikanska och ortodoxa kyrkor med tillsammans 500 miljoner medlemmar i 110 länder, sökt vända perspektivet. Rådet har ansett att det nu är hög tid att återföra den kristna kyrkan – dess teologi och dess undervisning – till den fredens väg som Jesus förkunnade. Detta är viktigare än att koncentrera sig på de avsteg som teologer och kyrkoledare ägnat stor möda åt att utveckla.

Vad Kyrkornas världsråd säger innebär en tyngdpunktsförskjutning: från undantagen till regeln, från periferin till centrum, från det ”rättfärdiga” kriget till den rättfärdiga freden. Vid världsrådets generalmöte 2013 beslöt att kyrkor i olika länder tillsammans med andra trosgemenskap och människor av god vilja ska arbeta för ”att reducera nationella militära kapaciteter och göra kriget som institution illegitimt” och för att världens regeringar ”ska fördela militära budgetar till humanitära insatser och utvecklingsbehov, till konfliktförebyggande och civilt fredsbyggande”.⁵²

Katolska kyrkans påve Franciskus har sedan sitt tillträde konsekvent predikat fredens budskap, och sökt att använda sitt inflytande för fredens sak i många pågående konflikter. I en predikan i Chile (januari

2018) valde han temat: ”Om ni vill ha fred, verka då för fred!” Å andra sidan torde Vatikanen officiellt hålla fast vid doktrinen om att ett krig kan rättfärdigas, om det kan visas att det minskar våldsanvändningen. Svenska kyrkan har sammanställt ett positionsdokument med titeln *En kyrka som verkar för en rättvis fred* (2016) som också innehåller en fylld och värdefull lista på internationella och svenska referenser.⁵³

Sådana uttalanden bör tjäna som uppmantran och vägledning för en fredspolitik, inte minst i vårt land. Den som på basis av en kristen tro vill ta på sig att verka för fred och försoning har fått ny inspiration och kan ta hjälp av en tolkning som är mer adekvat för vår tids problem och utmaningar. I boken *Fred är vägen till fred* (Marcus förlag och SKR, 2013) sammanfattar svenska kyrkans före detta ärkebiskop KG Hammar innebörden så här:

Det är dags för tron på den rättfärdiga freden. Tron på att aktivt ickevåld är vägen. I alla konflikter, i alla möten, i alla relationer. Att vår stora utmaning är att i varje stund välja fredsbyggandets väg

II.7 Sammanfattning

Den som vill verka för en värld utan krig ser ut ha historien på sin sida. Men trendbrott i form av ökning i det väpnade våldet har skett och kan inte uteslutas i framtiden.

den. Fred skapas inte av statistiska trender utan av människor. Genom forskning och systematiserad erfarenhet finns numera mycket bättre förutsättningar att bearbeta och lösa konflikter utan våld och krig än för bara 50 år sedan. Bland annat har ickevåldsmetoder, rätt genomförda, visat sig ha en mycket stor potential.

Ett teologiskt omtänkande som ger ökad vikt åt fredsdimensionen i det kristna evangeliet har skett och börjar få genomslag. Den kristne fredsaktivisten har dock fortfarande ett dubbelt uppdrag: dels att övertyga sina trosfränder om att fred och försoning är en del av tron och måste tas på konkret allvar, dels att i ett offentligt och politiskt samtal påvisa att förhandling, fredsbyggande och ickevåld är mer rationella metoder än användning av vapen och hot om våld.

Den väsentliga slutsatsen är att vi bör sträva efter avspänning snarare än avskräckning. Ju mer utmanande och komplexa säkerhetspolitiska problem vi ställs inför, desto viktigare är det att tillgripa de mest effektiva medlen. Vi ska så långt möjligt välja de metoder som minimerar riskerna för bestående hat och splittring i framtiden.

Att göra dessa principer konkreta i politiken och samhället blir ämnet för resten av denna text, delarna III och IV.

NOTER

- 28 För att kunna göra rimliga jämförelser mellan olika delar av världen och över tid har freds- och konfliktforskare behövt ställa upp kriterier för vad som räknas som krig. En vanlig definition är att en väpnad konflikt där mer än 1 000 kombattanter under ett år dör i strid ska anses som krig.

- 29 Tvärtemot de nämnda strikta definitionerna, har det blivit vanligt att man använder ordet krig i en mängd överförda betydelser: kriget mot fattigdomen, kriget mot terrorismen, cyberkrig, informationskrigföring. Sådant språkbruk ska undvikas, av minst två skäl. För det första tenderar det att ta udden ur den hemska verklighet – död, lidande och förstörelse – som både äldre och samtida krig innebär. För det andra skapas förvirring om vem som har ansvar för att göra något åt det. ”Krig” tenderar att peka på väpnade styrkor och militära lösningar, vilket i de flesta fall är felaktigt, verkningslöst, eller till och med skadligt (jämför resonemanget om *mänsklig säkerhet* i del I).
- 30 Föreställningen om kriget som reningsbad framträder tydligt i en spännande och detaljrik berättelse: Adam Hochschilds bok om första världskriget: *Aldrig mera krig. Lojalitet och uppror 1914–1918* (Ordfront 2013). Den innehåller starka vittnesbörd om att kriget i vida kretsar i England, inte bara bland militärer och imperieberusade politiker, uppfattades som en värdig och renande uppgift. Men de soldater som under inkompetent ledning och bedrövliga yttre förhållanden under flera år befann sig i västfrontens skyttegravar hade snart bara förakt till övers för teorin om den renande erfarenheten. I stort sett torde denna teori ha förlorat sin legitimitet i och med första världskriget. Andra motiv för krigets nytta eller nödvändighet har sedan dess behövt anföras. En parallell och likaså mycket välskriven bok om hur första världskriget förbereddes är Barbara Tuchman: *Det stolta tornet. Världen före första världskriget: 1890–1914* (Stockholm: Atlantis 1966, även senare upplagor).
- 31 Kombinationen krig/dumhet finns alltså rikt illustrerad i böckerna av Hochschild och Tuchman som nämndes i förra noten. Två ytterligare böcker av Barbara Tuchman med samma grundtema är *Dårskapens vägar. Från Troja till Vietnam* (Stockholm: Atlantis 1985) och *En fjärran spegel* (Stockholm: Atlantis 1978). Den sistnämnda utspelar sig i 1300-talets Europa. Två moderna böcker på samma tema kan nämnas. Saul David: *Militära misstag* (Historiska Media 1999) redogör för inte mindre än 30 historiska misstag (eng. *blunders*) som begåtts i samband med krigshandlingar. De kan grupperas i kategorier som olämpliga personer, felaktig problembeskrivning och obefogat självförtroende. Eftersom den samtidigt noga redogör för antalet dödade och skadade är den både hisnande rolig och djupt tragisk. En ytterligare bok på likartat tema är John Hughes-Wilson: *Moderna militära underrättelsefiaskon* (Svenskt Militärhistoriskt Biblioteks Förlag 2013). Innehållet baserat på ett 10-tal fall och illustrerar ”missade varningssignaler, överraskningsanfall som borde ha upptäckts och spioner som larmade förgäves”. Det finns i dagens Sverige många intelligenta personer som sysslar med militära frågor. Ett betydande skarpsinne ägnas militär taktik och strategi liksom vapenutveckling. Men när dessa personer ska uttala sig i allmänna frågor – som militärens roll i samhället, fiendebilder eller möjligheten att försvara landet – så försvinner ofta skärpan och ersätts av något som påminner om iakttagelserna i de ovan nämnda böckerna. Den offentliga debatten blir därför sämre än den skulle behöva vara.

- 32 Sheehan, James J. *Where Have All the Soldiers Gone? The Transformation of Modern Europe*. Houghton Mifflin Harcourt 2008.
- 33 James Sheehan driver alltså den – i första läsningen något överraskande – tesen att de västeuropeiska länderna inte längre betraktar militär makt och möjligheten att föra krig som grundläggande för deras uppfattning om vad en riktig stat är (*statehood*). Militären finns kvar, men syns allt mer sällan i offentliga sammanhang. De väpnade styrkorna får sina anslag, men att föra krig står inte längre på den politiska agendan. Boken tar sats i 1800-talets fredssträvanden och 1900-talets blodiga världskrig och ställer intelligenta frågor om varför det tog så lång tid och mycket lidande innan detta välgörande ointresse för att föra krig slog igenom (jämför även böckerna av Hochschild och Tuchman ovan, not 28). Sheehan har inte studerat Sverige eller Norden, men bekräftar (mailkorrespondens 2013) att han ser samma mönster där (med viss reservation vad gäller Finland). Å andra sidan innehåller boken en, både uttrycklig och underförstådd, kritik mot hans hemland USA där både militärmakten och kriget som politiskt verktyg är högst närvarande. Samma sak gäller givetvis Ryssland och Kina som båda i hög grad gör militär makt till en del av sin *statehood*. Sheehans boktitel är lånad ur en sång av Pete Seeger *Where have all the flowers gone?* som bär ett mycket sorgligare budskap än det som nutidshistorikern Sheehan förmedlar.
- 34 Pinker, Steven. *The Better Angels of Our Nature: A History of Violence and Humanity*. Viking Books 2011. Som nästan alltid händer när en ”epokgörande” bok kommer ut visar det sig att andra forskare varit inne på samma spår, utan att budskapet fått motsvarande starka genomslag. Några av dessa är N P Gleditsch, Andrew Mack, John Mueller och Joshua Goldstein, som alla återfinns som referenser hos Pinker.
- 35 För de långa trenderna är Stephen Pinkers bok från 2011 en grundläggande referens. Den positiva trend som Pinker beskriver bröts av 1900-talets båda världskrig. Data från Uppsala Conflict Data Program, UCPD (<http://ucdp.uu.se>) visar dock att den allmänna långsiktiga trenden – att krigsrelaterat våld minskar – håller i sig, om än i ojämn takt och med flera ”återfall”. Exempelvis var konfliktnivån 2014 trots flera uppflammande konflikter betydligt lägre än 1994 (då bland annat folkmordet i Rwanda ägde rum). Tiden efter andra världskriget uppvisade många fler dödsfall än början av 2000-talet. 00-talet var betydligt fredligare än föregående årtionde, konstateras i en vetenskaplig rapport från UCPD. Samma dataserier visar dock att våldet, räknat både som antalet konflikter och krig och som krigsrelaterade dödsfall, åter har ökat under de senaste fem åren, med koncentration till Mellanöstern. Afrika har annars under den senaste 60-årsperioden varit den våldsammaste kontinenten, men uppvisar nu en minskad våldsanvändning.
- 36 Som nämnts behandlar Pinker militärt våld (krig) och annat mellanmänniskt våld (som mord och misshandel) parallellt och finner samma trender över lång tid. Men

det betyder å andra sidan att klyftan mellan det vanliga livet och kriget växer. Bland annat ställer det stora krav på militär utbildning. Denna ska lära unga människor att övervinna sina naturliga spärrar mot att döda. Iakttagelser om stridande trupp och att många (ibland upp till 80 %) inte ens försökte döda redovisas i Samuel (S. L. A.) Marshall: *Men against fire – The problem of battle command in future war* (William Morrow & Co 1947) liksom i flera senare arbeten av samma författare. Delar av hans analys är ifrågasatt av andra forskare, men han används som referens av många, bland andra Bergman (2017), se nästa not.

- 37 Majoren och psykologiforskaren David Bergman gör en rak och informativ genomgång av denna problematik i David Bergman: *Om stridens psykologi. Del 4. Våldsutövning och konsten att döda*. Kungl. Krigsvetenskapsakademien, 25 maj, 2017 (<http://kkvva.se/om-stridens-psykologi-del-4-valdsutovning-konsten-att-doda/>) . Artikeln är värd att läsas i sin helhet; Bergman diskuterar med stort vetenskapligt allvar de konflikter av moralisk natur som gör sig gällande och redovisar tre faktorer som har stor betydelse för att skapa förutsättningar för en fungerande utbildning som lär soldaten att döda: behovet av distans (fysisk och mental), avindividualisering och avhumanisering.
- 38 Under 1900-talet har ickevåldets *principer* prövats, utvecklats och konkretiserats av Mahatma Gandhi, Martin Luther King och deras efterföljare. Ett försök till sammanfattning:
- att visa respekt för motståndaren och se alla i konflikten som medmänniskor (det är inte fråga om att *vinna* över motståndaren – men att *vinna över*)
 - att känna en omsorg för var och en som är inblandad i konflikten
 - att vägra skada eller förnedra människor
 - att vårda och utveckla ett starkt engagemang i mänskligt lidande
 - att – om lidande är oundvikligt – själv vara beredd att ta på sig det, i stället för att tillfoga andra; inte återgälda våld med våld
 - att vädja till motståndarens mänsklighet
 - att vara övertygad om att var och en är i stånd att förändras
 - att inse att ingen har monopol på sanningen
 - att inse att medlen är närvarande i målet, och därför måste medlen stämma överens med målet
 - att agera med stor öppenhet
 - att mobilisera samma engagemang, mod, övertygelse och effektiva organisation som den motståndare (beväpnad eller inte) som man har skäl att sätta sig upp mot.
- 39 Professor Gene Sharp (1928–2018) anses av många som den mest inflytelserike forskaren i världen om den aktiva ickevåldskampens metoder. Sharp gjorde redan på 1970-talet en förteckning över 198 olika metoder för ickevåld och delade in dem i tre huvudgrupper:

- påverkan och protest, genom till exempel artiklar, deputationer, protestmöten, demonstrationer
- ickesamarbete, till exempel strejker, bojkotter, vägran att lyda order
- ickevåldslig intervention (sit-ins, fasta) som ibland kan innefatta civil olydnad – den olagliga formen av ickevåld, vilken kräver ett särskilt intensivt förarbete och stor disciplin.

En uppslagsrik och fint illustrerad text med exemplifiering från Sharps många metoder har nyligen publicerats: Stina Oscarson (text) och Sara Granér (ill.): *Tror du att du kan förändra världen utan att anstränga dig?* Leopard förlag 2018.

- 40 En fyllig och perspektivrik studie på svenska är Stellan Vinthagen: *Ickevåldsaktion – en social praktik av motstånd och konstruktion*. Göteborgs universitet, 2004.
- 41 David Adams i *International Peace Research Newsletter* nr 35:1 1997
- 42 Utdrag ur åtgärdsprogrammet:

Artikel 2 Framsteg i strävan mot en fördjupning av en fredskultur nås genom värderingar, attityder, traditioner, beteendemönster och levnadssätt som befrämjar fred mellan individer, grupper och nationer.

Artikel 3 Utveckling mot en fördjupad fredskultur bygger på följande förutsättningar:

- a) Åtgärder för att främja fredlig lösning av konflikter, ömsesidig förståelse och internationellt samarbete.
- b) Uppfyllelse av internationella åtaganden enligt FN-stadgan och internationell rätt.
- c) Åtgärder för att främja demokrati, utveckling och allmän respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.
- d) Åtgärder som gör det möjligt för människor på alla nivåer att utveckla förmågan att föra en dialog, förhandla, nå samförståndslösningar och lösa motsättningar på fredlig väg.
- e) Stärkande av demokratiska institutioner och åtgärder som leder till att alla blir delaktiga i utvecklingsprocessen.
- f) Avskaffande av fattigdom och analfabetism och åtgärder för att minska ojämlikhet inom och mellan nationer.
- g) Åtgärder för att främja en bärkraftig ekonomisk och social utveckling.
- h) Avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor genom att deras ställning stärks och de representeras på lika villkor på alla nivåer i beslutsprocesser.
- i) Åtgärder för att säkerställa respekt för, främja och tillvarata barnens rättigheter.
- j) Åtgärder för att säkerställa ett fritt informationsflöde på alla nivåer och öka tillgången till detta.
- k) Åtgärder för att öka insyn och öppenhet och ansvarstagande i offentlig förvaltning.
- l) Avskaffande av all slags rasism, rasdiskriminering, främlingsfientlighet och liknande intolerans.

- m) Åtgärder för att främja förståelse, tolerans och solidaritet mellan alla civilisationer, folk och kulturer, även i förhållande till etniska, religiösa och språkliga minoriteter.
- n) Åtgärder för att till fullo förverkliga rätten till självstyre för alla folk, inbegripet folk som lever under ett kolonialt styre eller andra former av främmande herravälde eller utländsk ockupation, enligt FN-stadgan och de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter samt Förklaringen om beviljande av självständighet till koloniala länder och folk, som ingår i generalförsamlingens resolution 15 14 (XV) av den 14 december 1960.

Artikel 4 Utbildning på alla nivåer är ett av de viktigaste medlen för att skapa en fredskultur. Utbildning i mänskliga rättigheter är av särskild betydelse i detta sammanhang.

- 43 En kort men klagörande genomgång av olika innebörder av ordet konflikt finns i Nationalencyklopedins artikel om *konflikt*. I NE finner man också artiklar om *konfliktteorier* och om *freds- och konfliktforskning*. Däremot finner man ingen särskild framställning om konfliktlösning.
- 44 Om konfliktlösning i form av medling finns en omfattande litteratur. En intressant bok, som ger visst stöd åt tanken att vår nordiska tradition kan vara till särskild nytta, är Peter Wallensteen & Isak Svensson: *Fredens diplomater: nordisk medling från Bernadotte till Ahtisaari* (Stockholm: Santérus, 2016)
- 45 Det finns ett tydligt ökande intresse för utbildning i konfliktlösning i vardagliga situationer: på arbetsplatser, i skolor och i boendemiljöer. Detta stora område kan givetvis inte rättvisande beskrivas här. Flera nätverk och utbildningsföretag arbetar med frågorna (de flesta går att hitta på nätet). Några av de tongivande i sådant arbete är barn- och skolläkaren Karin Utas Carlsson, och arbetslivssociologen Thomas Jordan. Litteraturen är växande. Kristna Fredsrörelsen bedriver sedan flera år kursverksamhet och utbildning i ickevåld, civilkurage och konflikthantering (se hemsidan ww.krf.se).
- 46 I den amerikanske författaren och journalisten Adam Hochschilds bok om första världskriget skildras hur snabbt och eftertryckligt man i England skapade bilden av ”fienden” (*Aldrig mera krig. Lojalitet och uppror 1914–1918*, Ordfront 2013). När polariseringen väl hade börjat fanns inga gränser för hur drastiskt Tysklands och tyskarnas uselhet framställdes i engelsk debatt, politiska anföranden, annonskampanjer och statsstyrd propaganda. Sådant kan – ibland på mycket kort tid – förvandla grannar och vänner till fiender: hotfulla, primitiva, oberäkneliga, faktiskt inte riktigt människor.

Den cypriotisk-amerikanske psykoanalytikern Vamik D. Volkan (*The Need to Have Enemies and Allies*, Jason Aronson Inc. 1988) är en av de tongivande forskarna inom området. Han hämtar en hel del av sitt konkreta underlag från konflikter mellan Tur-

kiet och Grekland över många århundraden. Den tyske historikern Wolfgang Benz fokuserar på 1900-talets antisemitism och förintelsen av judar. Benz har också tagit sina iakttagelser vidare till den fiendebild som kanske mer än någon annat präglar vår tid: ”1800-talets antisemiter och några av dem som angriper islam under 2000-talet arbetar med liknande metoder och föreställningar om fienden” – en tes som mött både motstånd och instämmanden (Benz i *Jahrbuch für Antisemitismusforschung*, Berlin Metropol Verlag 2010).

Även den som inte är specialist kan inse att detta rör mycket känsliga frågor. Den som utmålar andra folk eller grupper som främmande och avvikande tar på sig ett stort ansvar. Gensvaret kan bli otäckt starkt och leda till destruktiva kollektiva beteenden. Å andra sidan tycks harmoniska relationer och förtroende inom ”storgruppen” (till exempel nationen) minska behovet av yttre fiender och fiendebilder. Dessutom: även om vi djupt ogillar en regim och fördömer dess agerande, är detta i sig inget skäl att agera militärt mot den. Om så ska ske måste det baseras på andra, mer exakta, kriterier och konsekvensanalyser.

- 47 Vid ett välbesökt seminarium i riksdagshuset under 2017, organiserat av Folk och Försvar tillsammans med riksdagspartiet KD, föreläste generalmajor Karlis Neretnieks (ledamot av Krigsvetenskapsakademien, dessutom författare till KD:s säkerhetspolitiska program). I ett mönstergillt klart och välformulerat föredrag på 12 minuter förklarade generalen i detalj hur Ryssland på mindre än 12 timmar skulle kunna skaffa sig militär kontroll över Gotland och huvuddelen av Sydsverige, utan att den svenska Försvarsmakten skulle kunna göra något som helst åt det. Detta hälsades inte, som man skulle tro, med skrämmd tystnad, utan med rungande applåder. En stund senare fick samme general möjligheten att argumentera för 50 % högre anslag till Försvarsmakten, och då blev bifallet om möjligt ändå större.
- 48 Chenoweth, Erica and Stephan, Maria. *Why Civil Resistance Works. The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. Columbia Studies in Terrorism and Irregular Warfare, New York: Columbia University Press 2011. Den bygger på den största och mest omfattande databanken inom området. Studien visade – genom statistisk analys och fallstudier – att mellan 1900 och 2006 hade ickevåldskampanjer mot regeringar varit framgångsrika och uppnått sina mål i 53 procent av fallen, medan motsvarande siffra för kampanjer som använt våld var 26 procent.
- 49 Litteraturen om religion, konflikter och krig är stor och växande. Ett arbete som ger en imponerande översikt över historien från det gamla Kina till dagens Mellanöstern är Karen Armstrong: *Med Gud på vår sida. Religion och våld genom historien*. (Stockholm: Natur & Kultur 2015). Hennes grundfråga ”är religionen orsaken till vår bloddränkta värld?” Den besvaras nekande, men på de 600 (förvånansvärt lättlästa) sidorna ges många exempel både på religiöst motiverade grymheter och på att religiös tro

varit grund för klarsyn och mod att stå våldet emot. (Det svenska förlaget har lånat Bob Dylans bittra och ironiska sång *With God on Our Side* från 1964 till bokens titel, medan originalet heter *Fields of Blood. Religion and the History of Violence.*)

- 50 En samtida svensk forskare som borrar i denna problematik är professor Isak Svensson i Uppsala. Ur hans internationella produktion kan nämnas Isak Svensson. *Ending Holy Wars: Religion and Conflict Resolution in Civil Wars.* (St Lucia: University of Queensland Press 2012). Den vanliga föreställningen att islam skulle vara särskilt våldsam eller våldsbejakande bemöter han i en uppsats och pekar på 10 slutsatser man *inte* kan dra utifrån aktuella data och historisk forskning: <http://manskligsakerhet.se/2016/06/20/10-slutsatser-man-inte-kan-dra-av-data-pa-religiosa-konflikter/>
- 51 Två böcker av respektive om en av de mest tongivande av befrielseologierna är Gustavo Gutiérrez, *Vi dricker ur vår egen brunn ett folks andliga färd.* Stockholm: Verbum 1991 och Olle Kristenson, *Pastor in the Shadow of Violence. Gustavo Gutiérrez as a Public Pastoral Theologian in Peru in 1980s and 1990s.* Akademisk avhandling, Uppsala 2009. Den senare bekräftar att befrielseologin fortfarande intresserar svenska teologer.
- Några böcker på svenska som relativt lättillgängligt presenterar befrielseologin är: Per Frostin, *De fattigas evangelium: befrielse för svenskar.* Stockholm: Proprius 1987, Per Frostin, *Teologi som befriar: efterlämnade texter.* Teologiska Institutionen, Lund, 1994, Bo Nylund, *Kyrka för folket: latinamerikansk befrielseologi.* Stockholm: Proprius 1985
- 52 Den omvändelse inom den ekumeniska kristna teologin som skedde 2011–2013 har avsatt tydliga spår i kristet tänkande i Sverige. Grundmaterialet från Kyrkornas världsråd finns tillgängligt i svensk översättning: *Ett ekumeniskt upprop för en rättfärdig fred.* Den är utgiven av Sveriges kristna råd och kan laddas ner på www.skr.org. Tankegångarna fullföljs i boken *Fred är vägen till fred*, med Svenska Kyrkans före detta ärkebiskop KG Hammar som huvudförfattare (Sveriges kristna råd och Marcus Förlag, 2013). Ett omfattande material finns att tillgå genom SKR och Kristna Fredsrörelsen.
- 53 *En kyrka som verkar för en rättvis fred* – position för Svenska kyrkans internationella arbete. Uppsala 2016. Den kan laddas ner på <https://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=1570253>

DEL III

FREDSPOLITIKENS FYRA PELARE

För den som i dag börjar betrakta svensk politik genom freds rörelsens eller fredsaktivistens glasögon är det flera saker som sticker i ögonen. En sådan är det politiska etablissemangets tvekan att ratificera FN-konventionen om förbud mot kärnvapen, en annan är upprustningen av den svenska Försvarsmakten, en tredje den omfattande exporten av vapen.

Den världspolitiska situationen bestämmer givetvis vad svensk säkerhetspolitik måste koncentreras på. Just nu domineras synfältet av spänningen mellan Ryssland och väst/Nato, kännbar även i vårt närområde. Den beskrivs allt oftare som ett nytt kallt krig. Dessutom har kärnvapen fått ny aktualitet, bland annat genom Nordkoreas agerande, och USA:s stora upprustning av bland annat sin kärnvapenarsenal. Många räknar med att Kina kommer att utmana USA om världsherravälde, i första hand kommersiellt men kanske också militärt. Migrationsströmmar är redan nu ett stort humanitärt och säkerhetspolitiskt problem: drivkrafterna bakom dessa är krig och fattigdom. Framtida klimatförändringar kan förstärka det tryck som driver människor från sina hem.

Från svensk sida måste vi följa och i måttet av vår förmåga parera negativa utvecklingar i vår omvärld. Men framtiden är osäker. Vi

kan inte gissa men får inte heller bli helt fixerade till dagens problem. Därför behövs några tydliga riktlinjer för Sveriges säkerhetspolitik och våra fredssträvanden. I resten av detta kapitel utvecklas förslag till sådana.

Det finns alltså ett behov av en mer stabil och sammanhängande hållning, en *säkerhetspolitik för fred*. Det är önskvärt med ett ramverk som grund för genomtänkta och om möjligt proaktiva politiska insatser. Det som gör dessa till *politik* till skillnad från mer allmänna tankar och strävanden, är att de som "statskonst" kan och bör påverka samhällets struktur. I FN:s utvecklingsmål Agenda 2030 sägs mycket tydligt att världens länder måste "bygga upp effektiva och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer" (mål 16) och "stärka genomförandemedlen" (mål 17). Hur väl dessa mål (och delmål) uppfylls ska till och med kunna utvärderas genom siffror och statistik. Här är det alltså konkret politiskt vardagsarbete som gäller.

I det här kapitlet föreslås fyra grundpelare för en sådan hållning. Den första är viktigast, och i viss mening överordnad de övriga

- förebygga väpnad konflikt
- främja dialog, medling och samarbete
- begränsa tillgången på vapen
- klargöra den svenska försvarsmaktens roll.

III.1 Förebygga väpnad konflikt

Hur långt räcker sunt förnuft?

Inom område efter område har vi insett att det är bättre att ta hand om ett potentiellt problem på ett tidigt stadium än att vänta tills det blir akut.

- Den som äter klokt och kommer ihåg att borsta tänderna får inte så lätt karies och behöver inte gå till tandläkaren så ofta.
- När vi lärde oss bygga hus av brandsäkert material och med åtskilda sektioner blev eldsvådorna sällsyntare och räddningstjänstens uttryckningar färre.
- Om svavlet i eldningsolja tas bort innan rökgaserna släpps ut slipper man kalka sjöar för att motverka försurning och kan bevara livsmiljön för fiskar och växter.

”Prevention is better than cure” har blivit en accepterad princip – inte bara inom hälsa och medicin utan inom en lång rad områden. Det är bättre att hindra något dåligt från att hända än att behöva ta hand om det när det redan hänt.

Samma princip – förebyggandets – bör stå i centrum när det gäller väpnad konflikt. Den tankegången är erkänd av nästan alla, men de konkreta och ekonomiska steg som behövs för att förverkliga den är ännu små och trevande. Proaktiva och förebyggande åtgärder får fortfarande stå tillbaka för reaktivt handlande och motåtgärder, framför allt av militär natur.

Sveriges lilla gula

Att förebyggande inte ännu fått en central plats i politiken är särskilt märkligt eftersom det ganska nyligen har tagits utomordentligt tydlig politisk ställning till förmån för förebyggande av väpnade konflikter. Dåvarande utrikesminister Anna

Lindh lade år 1999 fram ett förslag till svenskt handlingsprogram *Att förebygga väpnade konflikter* (publicerat som en liten gul broschyr) som hade vuxit fram i samverkan med det civila samhällets organisationer och som sedan bekräftades av en enig riksdag.⁵⁴ Sammanfattningen lyder så här:

Genom detta handlingsprogram vill vi understryka förebyggandets nödvändighet för svensk och internationell politik. Vi behöver främja nya attityder inom internationell diplomati, internationell fredsfrämjande verksamhet och utvecklingsamarbete. Därför måste vi utveckla och skapa nya normer och verktyg. Genom att flytta fokus från senare faser av kriser till de tidiga varningssignalerna kan vi antligen möjliggöra de nödvändiga tidiga insatserna.

I rapporten finns uppgifter om hur mycket billigare det är (eller skulle vara) att förebygga än att ingripa när krig och väpnad konflikt redan brutit ut. Detta är också temat i en växande internationell litteratur.⁵⁵

Kort och lång sikt

I konkret arbete för att förebygga väpnad konflikt går det i litteraturen att urskilja två huvudtyper, som kräver olika institutionella lösningar:

- Direkta operativa ingripanden på kort sikt i ett läge som förefaller hotande, till exempel genom medling eller preventiv närvaro, med fredsövervakare eller följeslagare.
- Strukturellt förebyggande, som innebär att man tar fasta på underliggande konfliktskapande faktorer, särskilt sådana som kan bidra till en upptrappning. Till medlen hör förtroendskapande åtgärder

mellan grupper, eller ändrade metoder för resursfördelning.

I båda dessa fall är givetvis kunskap om läget och möjliga utvecklingar avgörande. I fallet kortsiktiga risker kan organisationer och enskilda agera ”visselblåsare”. Djupare strukturella frågor förutsätter att tidiga analyser utförs och görs kända: en professionalitet för dessa måste utvecklas (se nedan om *early warning*).

Politisk legitimitet och konkret handling

Förebyggande av väpnad konflikt har en närmast bedövande politisk legitimitet. Tanken har blivit erkänd och förts upp på den politiska agendan både i Sverige och inom det internationella samfundet (det senare delvis genom energiska insatser av svenska diplomater 1999–2001).⁵⁶ I noterna ges flera exempel och referenser.⁵⁷ I en nyligen publicerad studie (*Pathways to Peace*, se även nedan) sammanfattas analysen av förebyggande/prevention så här:

Prevention works, saves lives, and is cost-effective, but the incentives to collaborate and act early are lacking. There is an urgent need for more collective solutions at regional, national and local levels.

FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon sa 2012:

I have made prevention a key priority in the five-year action agenda of the United Nations. But prevention means more than separating warring parties and cooling tensions. Fundamentally tackling the roots of conflict and intolerance will take a culture of nonviolence and peace.

Generalsekretären följde upp detta med det mycket citerade ”The World is over-armed

and peace is under-funded.” (Världen är överbeväpnad och freden är underfinansierad.)⁵⁸ Även inom EU har begreppet förebyggande förankrats, tydligast i en rapport (Communication) från 2001.⁵⁹

Trots dessa starka uttalanden har det dröjt innan några tydliga praktiska steg mot förverkligande syns till. Vetenskapligt och erfarenhetsbaserat material kring förebyggande har gradvis vuxit fram. En helt ny studie från Världsbanken och FN ger en uppdaterad och värdefull översikt av *state-of-the-art*: United Nations; World Bank, *Pathways for Peace : Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, DC, 2018.⁶⁰ Denna representerar ett stort framsteg för förebyggandets roll i internationella relationer. Den har fyra tyngdpunkter.

1. Ett 25-tal omsorgsfullt analyserade fallstudier, de flesta från den fattigare delen av världen, men till exempel Nordirland finns också med.
2. Analys av ett antal förklaringsfaktorer till konflikt (land, ojämlik inkomstfördelning, etnicitet, klimat med flera). Dock får tillgången till vapen eller vapenhandeln ingen större uppmärksamhet.
3. En teoretisk, normativ analys av hur ett framgångsrikt arbete med förebyggande av väpnad konflikt ska gå till. Den utmynnar i något som man skulle kunna se som en manual för förebyggande. Centralt är att processens alla faser får uppmärksamhet, inklusive nödvändiga efterarbeten till konflikter som varit våldsamma eller som hotat att urarta. Rapporten riktar sig i första hand till *stater*, medan civilsamhällets organisationer får en mer undanskymd roll.
4. En ekonomisk analys (baserad på tre

scenarier) visar hur mycket billigare – i samhällsekonomiska termer – det blir att förebygga konflikt i jämförelse med att den skulle bryta ut. I ett ”medeloptimistiskt” scenario redovisas den världsekonomiska vinsten av förebyggande till 33 miljarder US dollar (cirka 280 miljarder kronor) per år.⁶¹

Denna skrift kan nog betraktas som *benchmark* för förebyggande arbete, under en lång tid framåt. Dess resonemang har huvudsaklig bäring på fattiga och post-koloniala länder, men dess erfarenheter och teoretiska resonemang bör kunna bearbetas och få relevans även för Sveriges närområde och Östersjöregionen (se IV.5 nedan).

”Konflikten” eller våldet som sådant?

Här bör en reservation fogas in. Det är brukligt att börja så här: av någon anledning finns en konflikt mellan två nationer, folkslag eller andra parter. Det gäller att se till att denna konflikt inte trappas upp till våld och krig. Men i många fall finns ingen konflikt av betydelse. Det är förekomsten av vapen och hot om våld som är konflikten. Dessutom gäller, i många fall, att den väpnade konflikten efter en tid blir sin egen orsak: om det möjligen fanns en konflikt från början har denna glömts bort eller sjunkit i bakgrunden för de lidanden och oförrätter som själva kriget har skapat. I sådana fall letas förgäves efter någon underliggande konflikt att lösa. Det är själva kriget och vapenanvändningen som är problemet. Att förebygga betyder i sådana fall att hejda rustningar och aggressiv militarisering, oavsett vilka motiv de påstås bygga på.

Tidig varning

Om förebyggande av väpnad konflikt ska ha någon chans till framgång måste beredskapen för att spana in kommande konflikter vara väl utvecklad. Det handlar om att söka upprätta effektiva system för *early warning*. Det grundläggande syftet med sådant är inte att förutsäga väpnade konflikter, utan att skapa förutsättningar för att de i tid ska kunna förhindras. Fokus måste i huvudsak ligga på strukturella potentiellt konfliktskapande faktorer. Utmaningen att finna signaler och tidig varning gäller stater, internationella organisationer, forskningen och civilsamhället. Området är under utveckling, och metoderna ännu inte fullt stabila eller vedertagna.⁶²

Konflikter kostar pengar

Den växande litteraturen om kostnaderna för krig och konflikt understryker att det ofta är hisnande skillnader i utgifter mellan att förebygga konflikt och att bära kostnaderna för att krig eller annan väpnad konflikt bryter ut.⁶³ På ett allmänt plan verkar detta självklart. Det är därför inte överraskande att denna allmänna tes har fått stöd i seriös forskning. En ny forskningsgren kallad *Cost of Conflict* inom nationalekonomi (*economics*) har vuxit fram sedan mitten av 1990-talet. Karaktäristiskt för denna är att man söker identifiera och sätta kostnader på de många olika parametrar som beskriver de förhållanden som påverkas av en väpnad konflikt.⁶⁴ Som nämnts ovan innehåller FN:s och Världsbankens rapport *Pathways to Peace* (2018), se ovan, också beräkningar av vilka ekonomiska vinster som skulle uppstå om det lyckas att förebygga väpnade konflikter.

Summering

Den uppenbara slutsatsen är att det behövs uppbyggnad av kapacitet och institutioner för förebyggande. Den ovan nämnda FN- och Världsbanksrapporten betonar att det primära ansvaret måste ligga på ”inhemska” aktörer. För Sveriges del gäller detta självklart att vi bör ha kunskaper och göra analyser gällande vårt närområde. Men hjälp utifrån kan, enligt den nämnda studien och många andra, vara avgörande. En typ av insats är direkta operativa ingripanden, där diplomater, professionella medlare, CSO (genom preventiv närvaro av olika slag) och fördjupad forskning alla har viktiga roller att spela. Kapacitet för *early warning* bör utvecklas med utnyttjande av den internationella kompetens som växer fram. De ekonomiska konsekvenserna av förebyggande respektive att väpnad konflikt bryter ut måste få ökad uppmärksamhet i politik och forskning. Sverige bör givetvis fortsätta att verka för kapacitetsuppbyggnad för förebyggande inom FN, EU, OSSE samt i svenska och internationella CSO. Sådana ansträngningar står i centrum för *strukturellt förebyggande*, och ger en naturlig övergång till nästa kapitel.

III.2 Främja dialog, samarbete och medling

Från demokratiskt underskott till globalt engagemang.

Samtal och dialog över gränser är avgörande för internationell förståelse och fred. Uppbyggda internationella organisationer av olika slag spelar en avgörande roll för säkerhet och fred i världen. Men för att detta inte bara ska stanna vid tom retorik krävs att fredssinnade människor engagerar sig i organisationernas liv och utveck-

ling. Detta är dock inte alldeles enkelt. För de flesta mellanstatliga organisationer gäller att det – i jämförelse med svensk politik eller svenska folkrörelser – tillkommer en eller två steg mellan besluten och den demokratiskt ansvarige medborgaren. Detta demokratiska underskott kan minskas på olika sätt (se nedan, och i noterna) för att låta folkens vilja till fred och samförstånd få så stort genomslag som möjligt inom det internationella samfundet.

Mellanstatliga organisationer

Ur svenskt och nationellt politiskt perspektiv gäller det i första hand tre organisationer i vilka svenska staten är medlem. De två förstnämnda är fokuserade på säkerhet, medan den tredje (EU) har ett bredare mandat.

Förenta Nationerna (FN) bildades 1945. Konstruktionen med ett säkerhetsråd, med stor makt och med vetorätt för de permanenta medlemmarna, understryker organisationens fokusering på *säkerhet*. FN sågs inte i första hand som en nedrustnings- eller fredsorganisation. Inom FN-systemet finns många andra aktiviteter som har betydelse för världens fredliga utveckling (se nedan om bistånd/utvecklingssamarbete). Den händelse som tydligast markerar världsorganisationens fortsatt centrala roll är att den 2016 enhälligt antog de gemensamma målen för hållbar utveckling: SDG: Agenda 2030.⁶⁵

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) bildades 1995 och har vuxit fram ur den europeiska säkerhetskonferensen (ESK). OSSE är det enda säkerhetspolitiska samarbetsorgan i Europa där alla europeiska stater, liksom USA, Kanada och länderna i Centralasien, deltar på

-VISST JOBBAR VI FÖREN
RÄTTVISARE VÄRLD.
VÅR EXPORT GARANTERAR JU
ATT ALLA FÅR VAPEN.



MAJSA
SUNDELL

lika villkor. OSSE är idag en organisation med fokus på förebyggande av väpnad konflikt, krishantering och demokratiutveckling. Den förfogar också över militär expertis. För närvarande är OSSE belastad av konflikten mellan två av dess medlemmar: Ryska federationen och Ukraina.

Europeiska unionen (EU) är den mellanstatliga organisation som har det mest ingripande inflytandet på det svenska samhället. Den huvudroll som FN länge hade för Sveriges internationella orientering och globala strävanden kom att till stora delar ersättas av EU, sedan Sverige blev medlem av organisationen (ansökan 1990, medlemskap 1995). Med en omfattande organisation och politiska anspråk på medlemsländerna gör sig EU-medlemskapet påmint i många olika avseenden. I grunden bör man se EU som en fredsorganisation och verka för att den utvecklas i den riktningen.⁶⁶

Andra organisationer som spelar och kan spela roll för säkerheten i vår del av världen är **Europarådet**⁶⁷ (ej att förväxla med EU:s råd!) och **Östersjöstaternas råd**^{68 69} (CBSS).

Alliansfrihet

Innan Nato formellt bildades 1948 fanns det långt framskridna planer på att bilda ett nordiskt försvarsförbund mellan Sverige, Danmark och Norge. Av detta blev inget, då särskilt Norge var skeptiskt. Under lång tid kom Norge och Danmark att höra till militäralliansen Nato, medan Sverige förklarade sig ”alliansfritt, med avsikten att förbli neutralt i händelse av krig”.⁷⁰ Från 2013 har, av olika skäl, medlemskap i Nato åter aktualiserats. Nato har en annan karaktär än det tänkta nordiska försvarsförbundet, liksom de (ännu) ganska begränsa-

de säkerhetspolitiska åtaganden som följer med EU-medlemskapet. Natos militära strategi innefattar möjligheten att använda kärnvapen (även i ett *first strike*). Om förebyggande av väpnad konflikt är ett överordnat mål för svensk politik bör det vara uteslutet att Sverige skulle ansluta sig till en allians av Natos nuvarande karaktär.⁷¹

Diplomati och utrikesförvaltning

Med en viss förenkling kan hävdas att Sveriges ”reguljära” utrikesverksamhet, alltså UD och svenska ambassader och konsulat, har konfliktlösning och inte minst förebyggande av svåra eller våldsamma konflikter som en primär uppgift. Det är inte ovanligt att beskriva diplomatin som ”den första försvarslinjen”. I den diplomatiska rollen ingår givetvis att när så är möjligt underlätta samtal mellan konfliktande parter, ibland även bedriva formell medling. Många diplomater har visat vilja och talang för sådana uppgifter, men det bör ändå det övervägas att utveckla särskild kompetens för *conflict transformation* inklusive medling.⁷²

Sådan kompetensuppbyggnad har startat i begränsad skala genom ett nätverk av kvinnliga medlare, inom ramen för Sveriges feministiska utrikespolitik. Arbetskontakter har etablerats med kvinnliga medlare från de nordiska länderna liksom med ledande personer internationellt. Detta skulle kunna byggas ut som en permanent svensk profilverksamhet (innefattande även män!) och organiseras i samarbete mellan diplomater och fredsforskare. Så skulle det skapas en särskild kapacitet och profession för internationell konfliktantering och medling.

Kan biståndet visa vägen?

Utvecklingssamarbetet är vid sidan av reguljär diplomati och mellanstatliga organisationer en dominerande arena för internationella kontakter. Statsrådet Isabella Lövin, minister för utvecklingssamarbete och klimat, beskriver hoten mot en hållbar fred på följande sätt.

Sviktande mänsklig säkerhet, okontrollerad våldsanvändning och ”lågintensiva” krig är ett stort hinder för social och ekonomisk utveckling, särskilt i de fattigaste och mest bräckliga länderna. Vi vet att när ett land väl glidit in i en konflikt så är det stor risk att det fångas i en ond cirkel av återkommande våld, fattigdom och bräcklighet. En konstruktiv interaktion mellan regering, oppositionsgrupper, civilsamhället och lokala samhällen som inte bygger på våld är nyckeln till att förhindra att konflikter eskalerar till våldsamheter och krig.⁷³

På den grunden har förebyggande av våldsam konflikt givits allt större utrymme (och pengar) inom den svenska biståndspolitik. Sverige och statsrådet Lövin är också pådrivande i en internationell dialog för Fredsbyggande och Statsbyggande (*Peacebuilding and Statebuilding*) med fokus på ”bräckliga stater”.

Insikten om sambandet mellan utveckling och fred har funnits länge. ”Utan fred ingen utveckling, utan utveckling ingen demokrati, utan demokrati ingen fred” (Pierre Schori med flera i en studie 1988). Inom biståndsområdet finns alltså en mycket klar förståelse av hur viktigt det är att uppmärksamma konflikter och förebygga att de eskalerar till våld. ”Allt svenskt bilateralt och multilateralt bistånd ska vara *konfliktkänsligt* (*conflict-sensitive*)”. I praktiken ska biståndet bygga

på en systematisk konfliktanalys.

En sådan biståndspolicy vilar på solid erfarenhet och respektabel forskning. Det måste dock sägas att biståndet i sig knappast påverkar det som ligger i framkant i den svenska debatten: ”det försämrade säkerhetspolitiska läget” i vårt närområde. Det är paradoxalt – och svårt att acceptera – att **någon lika tydlig prioritering inte har gjorts vad gäller relationerna i Sveriges närområde: i synnerhet mellan Östersjöstaterna och särskilt i vårt förhållande till Ryssland. Här skulle en konstruktiv interaktion som inte bygger på våld vara lika motiverad som i Colombia eller på Afrikas horn** (se vidare IV.5).

Internationella civilsamhällesorganisationer

För förebyggande och tillitsskapande arbete är samverkan enbart stat-till-stat otillräcklig. En rad internationellt verksamma civilsamhällesorganisationer (CSO) har, med ekonomiskt stöd från stater, stiftelser och allmänheten, skapat imponerande kompetenser för fredsbyggande. Vi nämner här som exempel fyra av dessa: samtliga har välskötta och lätt tillgängliga hemsidor där verksamheten presenteras.

- International Crisis Group
- International Alert
- Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
- Search for Common Ground.

Till dessa kommer kristna och ekumeniska organisationer. Både Vatikanen och Kyrkans Världsråd med deras tydliga ställningstaganden har tidigare nämnts (II.6). Genom EPAN (Ecumenical Policy Advocacy Network) sker ett påverkansarbete riktat

till regeringar samt till mellanstatliga och internationella organisationer.

Sådana organisationer och nätverk kan ha stor betydelse för en fredlig och hållbar utveckling i världen. Svenska CSO och kompetenta svenskar spelar en stor roll i många av dessa organisationer: växelverkan med dem är viktig för vår egen kompetens och överblick. Några av de nämnda har utvecklat kapacitet för *early warning*, andra söker mobilisera internationella företag i fredsarbetet. Flera av dem har tilldelats medel från svenska Sida och från motsvarande organisationer och stiftelser i andra länder.

III.3 Begränsa tillgången på vapen

Den 7 november 2017 publicerades en artikel i New York Times vars budskap kan sammanfattas så här: ”Den enda faktor som kan förklara att så många mass-skjutningar äger rum i USA är det astronomiska antalet skjutvapen.”⁷⁴

Detta borde sätta punkt för en lång, och för det amerikanska samhället pinsam, debatt – men kommer troligen inte att göra det. När detta skrivs har ett stort antal skolelever just protesterat mot USA:s vapenlagar. I ett bredare perspektiv står det helt klart, utifrån både forskning och sunt förnuft, att om tillgången till vapen begränsas så har detta en gynnsam effekt. Utbredd förekomst av vapen minskar tryggheten i samhället och spär på misstro och hat mellan grupper och nationer. Nedrustning och andra vapenbegränsningar har därför, helt logiskt, varit bärande inslag i (nästan) alla politiska försök att skapa fred.

Men här finns en paradox. Å ena sidan är avsikten och logiken mycket lätta att förstå och ta ställning till. Å andra sidan är regelverk, processer och förhandlingspro-

cedurer vanligen mycket invecklade och politiskt känsliga, resultaten svåra att bedöma och terminologin minst sagt snårig.

Det senare kan lätt avskräcka vanliga medlemmar i folkrörelser och kyrkor att engagera sig. Detta ska man naturligtvis inte behöva acceptera. En rimligt klar bild av läget är inte svår att skaffa sig. Det finns också exempel på att engagerade rörelser i civilsamhället kunnat skaffa sig en systemkunskap som mycket väl kan mäta sig med diplomaternas och experternas. De kan påverka förhandlingsarbetet och föra ut frågorna till allmän debatt. Men sådant kräver resurser (se nedan, kapitel IV.9).

”Världen är överbeväpnad och freden underfinansierad” (FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon 2012). Oerhörda summor, i storleksordningen 400 miljarder US dollar, spenderas årligen på vapen, och vapenexporten är värd minst 90 miljarder. Sveriges andel av den senare är drygt 1 %, vilket dock är ganska mycket i förhållande till folkmängd och BNP.⁷⁵ Globala ansträngningar för att minska vapentillgången generellt har inte varit särskilt framgångsrika. Att både rustningar och vapenexport har varierat över tid har haft mer att göra med olika länders tillgång till pengar (till exempel påverkad av oljepriset) än av internationella överenskommelser.

Generellt bör svensk politik energiskt inriktas på att begränsa tillgången på vapen. Detta måste i första hand ske genom internationella överenskommelser och fördrag. Till denna viljeinriktning kan fogas tre kommentarer:

1. Nedrustning av kärnvapen och nedrustning av konventionella vapen har, av huvudsakligen historiska skäl, hanterats i olika slags processer. De största an-

strängningarna från svensk sida har gällt kärnvapen.⁷⁶

2. Sverige är sedan början av 1990-talet medlem av EU och alla förhandlingar om vapenbegräsning berörs av detta. Svenska förhandlare kan påverka EU men hämmas också av gemensamt beslutade positioner. Det senare överbetonas ibland: EU kan inte lägga någon tvångströja på Sverige, och i många frågor finns en betydande frihet att driva egna ståndpunkter – om regeringen så önskar.
3. Den aktuella utvecklingen vad gäller handel med konventionella vapen har i huvudsak inriktats på kriterier för ”sköt-samhet” hos den tilltänkte köparen.⁷⁷ Att bringa ner *volymerna* av tillgängliga och försålda vapen har inte varit den primära frågan, även om detta möjligen kan bli ett resultat.⁷⁸ Ett exempel är FN:s vapenhandelsfördrag (eng. Arms Trade Treaty, ATT), se vidare IV.6 nedan.⁷⁹

Nedrustning bör fortsättningsvis ha en stark ställning inom säkerhetspolitiken. Fredssinnade människor kan hålla intresset uppe och medverka till att frågorna inte faller tillbaka i utdragna teknikaliteter. När detta skrivs står två konkreta ärenden på regeringens och riksdagens agenda: Vilka krav ska ställas i samband med vapenexport från Sverige? Ska Sverige ratificera FN-konventionen om ett totalt förbud mot kärnvapen? Båda dessa frågor återkommer i kapitel IV.6.

III.4 Klargöra den svenska försvarsmaktens roll

Vad ska försvarsmakten göra?

Den här rapportens utgångspunkt är att militär verksamhet och försvarspolitik en-

dast är ett av flera instrument inom säkerhetspolitiken. Sverige kommer att, med stöd av en majoritet i befolkningen, ha kvar ett militärt försvar – med personal, utrustning, kostnader och röster i debatten – under lång tid. Hur lång den tiden kommer att bli beror delvis – men bara delvis – på hur vi själva agerar.

Det militära försvaret har tilldelats en roll inom säkerhetspolitiken: det ska vara avskräckande. En främmande makt som överväger anfall mot Sverige ska bedöma att kostnaderna (militärt och politiskt) för att göra det är för höga. Utifrån det synsättet kan man påstå att den svenska militära kapaciteten inte är avsedd att någonsin behöva användas.⁸⁰ För ökad tydlighet i debatten borde detta klargöras oftare. Språkbruket – både från media och från militära talespersoner – har på senare tid tenderat att betona att det kan bli krig, att ”vi ska stå emot”, ”kämpa” och så vidare. Detta är alldeles sant och behöver troligen sägas till exempel i soldatutbildningen (jfr II.2 ovan) men är trots allt inte huvudsaken i säkerhetspolitiska överväganden.

Det legitima området

Fredsörelser har ibland varit väldigt fixerade vid det militära. Men att låta fredsinriktad politik styras som negation till militär verksamhet är olyckligt. Det är också självklart att människor som är yrkesverksamma inom det militära försvaret ska bemötas med vänlighet och respekt. Trots detta ska ändå detta avsnitt inledas med några negationer.

1. Militär utbildning eller erfarenhet ska inte tillmätas någon särskild auktoritet vad gäller säkerhetspolitiken i stort. Sådan *särkompetens* bör inte få dominera diskussionen. Självklart ska de professio-

nella komma till tals, men vi ska reagera om ledande militärer eller försvarstalesmän hävdar tolkningsföreträde över utrikespolitiken eller hetsar mot potentiella fiender.⁸¹

2. Försvarsmakten ska inte tillåtas sluta sådana samarbetsavtal med länder, militärallianser eller företag som kan äventyra Sveriges alliansfrihet och oberoende. Sådana ingicks i stort antal och under lång tid i förhållande till Nato. En förändring i Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik får inte ske utan offentlig uppmärksamhet och tydliga beslut.⁸²
3. När säkerhetsbegreppet vidgas till nya områden – som cyberattacker, terrorism och klimatrelaterad migration – ska man inte ta för självklart att dessa ska bli nya uppgifter just för Försvarsmakten. Dennes inriktning på krig och dödligt våld är väldigt speciell (se särskilt avsnitt II.2 ovan). Andra funktioner i vår säkerhet och inom ”totalförsvaret” ska fyllas av lämpligt utformade institutioner och bör inte militariserars.⁸³

Militära internationella insatser: endast i undantagsfall!

Vid den omorientering som började 1996 och fick genomslag under cirka 15 år pekades användning av svensk militär i *internationella fredsinsatser* ut som en viktig uppgift.⁸⁴ Detta har inte varit särskilt lyckosamt.⁸⁵ Argumentet att svensk personal får värdefulla erfarenheter är knappast hållbart. Att delta i internationell krigföring för att få tillfälle att visa upp svenska vapen borde vara helt otänkbart. Att delta militärt i krig utomlands innebär så många säkerhetspolitiska komplikationer att de i allmänhet bör undvikas. Att svensk mili-

tär deltar som observatörer, övervakare av vapenstillstånd och liknande är däremot okomplicerat och i princip önskvärt.

Huvudlinjen bör i stället vara att Sverige deltar i internationella konfliktområden i första hand med den *civila kompetens* vi har – eller kan bygga upp. Det gäller i första hand förebyggande och medlande insatser (se III.1 och III.2 ovan) men vi bör bidra även inom andra fält där Sverige har god kompetens. Sverige har, för att uttrycka det enkelt, mycket bättre förutsättningar (komparativa fördelar) för att göra politiska, tekniska och humanitära insatser än att föra krig.

Pengar och personer

Det militära försvarets kostnader är en stor fråga i politiken – på kort och lång sikt. Det är därför bra att ha en uppfattning om totalkostnaderna, och hur dessa i stora drag fördelas. I statsbudgeten för 2018 aviseras att det kommer att avsättas 53,4 miljarder för försvar år 2020.⁸⁶ Försvarsmaktens egen verksamhet, inklusive de återkommande kraven på ökade anslag, präglas fortfarande av arvet från perioden 1996–2013 då målet var ett ”insatsförsvar”. Inte minst personalsituationen är mycket besvärlig i flera avseenden.⁸⁷ Det finns ingen anledning att krångla till det för Försvarsmakten när den söker lösa dessa problem.

Det bör också sägas att vi, som inte är sakkunniga inom området, visserligen kan och bör ha välgrundade åsikter om försvarsanslagets storlek, men inte alltför mycket bör lägga oss i hur Försvarsmakten och försvarssektorn väljer att spendera pengar och ordna upp sina förhållanden. Där handlar det i stora drag om professionella bedömningar. Men det finns ett par

viktiga undantag. Ett har nämnts ovan (punkt 2): många (små) internationella samarbetssteg kan på sikt äventyra säkerhetspolitisk handlingsfrihet och alliansfrihet. Ett annat är beväpningens och planeringens allmänna karaktär. Vi ska kunna vänta oss att den är inriktad på *försvar* snarare än på militära verksamhet i allmänhet.⁸⁸

Ibland anges försvarskostnaderna som andel av BNP. Under det kalla kriget uppgick denna andel i Sverige till som mest drygt 3 %. Med dagens belopp och dagens BNP är motsvarande siffra drygt 1 %. Men eftersom BNP samtidigt har vuxit så stannar den verkliga neddragningen vid måttliga 1 % per år. Med uppräknigen enligt

ovan kommer procentsiffran att växa något. Om detta är mycket eller lite kan man diskutera. Jämförbara länder i Europa har en något högre procentandel. Både USA och Ryssland ligger avsevärt högre, kring 4 % (men USA är mycket rikare och dess krigsmakt brukar anges som cirka 10 gånger större än Rysslands). Nato har som norm att dess medlemsländer bör avsätta 2 % av sin BNP till militärt försvar, vilket dock nästan inget medlemsland utom USA lever upp till.

Allmänt sett är procentjämförelser oskarpa och ofta missvisande: det gäller såväl militärutgifter som bistånd och andra delar av samhällsekonomin.

NOTER

- 54 Det två centrala officiella dokumenten är: *Att förebygga väpnade konflikter: ett svenskt handlingsprogram* Ds 1999:24, och *En säkerhetsordning för 2000-talet*. Utrikesutskottets betänkande, 2000/01:UU4.
- 55 Det finns en i stora drag vedertagen innebörd av *Conflict Prevention*. Källa: Michael Lund: "Preventing violent interstate conflicts: Learning lessons from experience", in Paul van Tongeren, Hans von de Veen and Juliette Verhoeven, (eds), *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities* (Boulder, CO: Lynne Rienner 2002):
- ...alla strukturella eller ingripande åtgärder som kan förhindra att spänningar och dispyter mellan eller inom stater trappas upp till öppet våld och användning av väpnade styrkor, som kan stärka de potentiella parternas möjligheter att fredligt lösa sådana dispyter, och gradvis reducera de underliggande problem som skapar dessa tvisteämnen och dispyter (LI översättning).
- 56 Organisationer i det civila samhället (CSO) har varit och är pådrivande i arbetet för förebyggande och fredsbyggande arbete. De har också fått officiellt erkännande för detta till exempel av Världsbanken. En utförlig genomgång återfinns i Lars Ingelstam och Anders Mellbourn: *Fred säkerhet försvar* 2014.

- 57 Ytterligare allmänna synpunkter och referenser kan hämtas från <http://manskligsakerhet.se/2015/06/08/forebyggande-av-vapnad-konflikt-vad-ar-det/>
- 58 Förebyggande av väpnad konflikt är en av FN:s huvuduppgifter, och har fått ökat fokus i uttalanden under de senaste decennierna. I *Progress report on the prevention of armed conflict*, 2006, efterlyste FN:s dåvarande generalsekreterare, Kofi Annan, avgörande förändringar i staters arbete med fred och säkerhet:
- Om vi ska kunna förbättra effekterna av våra insatser och behandla grundorsakerna till konflikter, så måste styrkan i förebyggande arbete förflyttas – som det verkligen har påbörjats – från reaktiva externa interventioner med begränsad och i slutändan ytlig påverkan - till internt drivna initiativ med syftet att utveckla lokala och nationella kapaciteter för förebyggande. Det här arbetssättet främjar inhemska, självbärande infrastrukturer för fred. Dess syfte är att utveckla en kapacitet i samhällen att lösa tvister i internt accepterade former, som innefattar en vittomfattande konstellation av aktörer inom regering och civila samhället.
- 59 Rapporten (COM (2001) 211 final) är från 2001. Nyckelmeningen i denna är:
- EU som i sig själv är en pågående övning i att skapa fred och välbefinnande, har en stor roll att spela i globala ansträngningar för förebyggande av väpnad konflikt (*conflict prevention*) (LI översättning).
- Rapporten gör bland annat den distinktion som nämnts i huvudtexten, mellan direkta ingripanden och strukturella åtgärder. Ett av de positiva dragen i rapporten (till skillnad mot många andra EU-dokument!) är att man pekar ut ett antal möjliga konflikthanteringsmetoder och diskuterar förebyggande i relation till dessa (narkotika, lätta vapen, resurser, miljö, trafficking, smittsamma sjukdomar). Rapportförfattarna föreslår dock inte någon särskild mekanism för förebyggande, utan förutsätter att detta ges ökad uppmärksamhet inom olika verksamhetsområden: handel, bistånd, security sector reform (SSR), post-konflikt-situationer och så vidare.
- 60 Huvudrapporten på 341 sidor, liksom en kortare skrift *Main Messages* och en ändå kortare *Executive Summary* finns att ladda ner på <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>
- 61 Dessa avser enbart vinster via förbättrad ekonomi. Slopade militärutgifter ingår inte i beräkningen: om sådana inkluderades skulle beloppet bli betydligt högre.
- 62 Några ingångar till den växande litteraturen och den internationella diskussionen är:
- *Early Warning*, Svenska Freds, www.svenskafreds.se/sites/default/files/early-warning-rapport-utblick-2012.pdf
 - Anna Matveeva: *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*. Issue Paper 1, September 2006 European Centre for Conflict Prevention / International Secretariat of the Global Partnership for the Prevention of Armed

Conflict. Den Haag, The Netherlands. Kan laddas ner från <http://www.gppac.net>
 • International Crisis Group <https://www.crisisgroup.org/early-warning-early-action>

63 En studie av kostnaderna för Irak-kriget har fått stor uppmärksamhet, både i fackkretsar och i allmän debatt *The Three Trillion Dollar War* (2008). Författare är den Nobelbelönade nationalekonomen Joseph Stiglitz och professorn vid Harvard Linda Bilmes.

64 Världsbanken har publicerat en rapport med vetenskapliga originalartiklar som redovisar *state-of-the-art* i forskningen kring krigens, brottens och vardagsvåldets kostnader (*THE COSTS OF VIOLENCE*. Social Development Department The World Bank March 2009). I förordet betonas hur viktigt det är att tydligt redovisa kostnaderna, för att samhällets företrädare ska kunna dra rätt slutsatser:

Mer effektiva mått på dessa kostnader kommer att hjälpa till att garantera att regeringar och det civila samhället ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt att utforma och genomföra program och policies för förebyggande av våld (*violence prevention*). (LI översättning.)

Slutligen ges här sammanfattningen från en grundlig rapport från den brittiska regeringen: Departementet för internationellt utvecklingssamarbete DFID (*Prevention of Violent Conflict*. DFID, London, May 2007).

Det [förebyggandet] medför både ekonomiska och säkerhetspolitiska fördelar. Den genomsnittliga kostnaden för en konflikt är nära nog lika stor som hela det världsvida utvecklingsbiståndet. *Vår översättning.*

65 Sverige blev en av FN:s mest trofasta och aktiva medlemsländer, förstärkt av att den svenske ämbetsmannen och (opolitiska) statsrådet Dag Hammarskjöld år 1953 blev FN:s generalsekreterare. Hammarskjöld markerade som generalsekreterare två delvis nya roller för FN. Den ena var att FN hade en särskilt stor betydelse för små nationer. Den andra var att för första gången utnyttja organisationens möjlighet att ingripa militärt och ”gå emellan” och hindra stridande parter att ta kål på varandra. På denna senare punkt har läget förändrats kraftigt under 2000-talet. FN är en fortsatt central aktör avseende fredsfrämjande och andra säkerhetsfrämjande insatser. Antalet FN-insatser med militära inslag har ökat under den senaste tiden och samtidigt har även själva insatserna förändrats. Sverige var ända fram till i mitten av 1990-talet en av FN:s stora truppbidragsgivare men sedan dess har Sveriges bidrag minskat avsevärt och i stället har allt mer fokuserat på Nato- och USA-ledda insatser.

Sedan några år pågår en kampanj för upprättandet av en parlamentarisk församling inom Förenta Nationerna (UNPA-kampanjen). Den är ett globalt nätverk av politiker, CSO och andra som vill verka för att FN-systemet och vårt globala samhälle demokratiseras. UNPA-förslaget går ut på att det (i enlighet med artikel 22 i FN-stadgan) upprättas en i första skedet rådgivande parlamentarisk församling inom FN.

Den kan sedan gradvis utrustas med ytterligare befogenheter inom FN-systemet och på längre sikt bli ett direktvalt FN-parlament.

- 66 EU belönades av den norska Nobel-kommittén 2012 för ”att i över 60 år ha bidragit till fred, försoning, demokrati och mänskliga rättigheter i Europa.” Möjligheten att ge EU även en militär roll och kapacitet återkommer med jämna mellanrum. Henry Kissinger framförde i en intervju i svensk TV (hösten 2017) att EU borde komplettera sin ”soft power” med ”hard power”, alltså militär. Sådana förslag kan förstöra organisationens grundidé som bygger på praktisk och politisk samverkan: de bör bedömas med stor skepsis. En initierad framställning av vad EU faktiskt kan göra i fråga om säkerhet, förebyggande och krisbearbetning har utvecklats av den svenska diplomaten och fredsforskaren Lars-Erik Lundin: *The EU and Security. A Handbook for Practitioners*. Santerus Förlag 2015.
- 67 Europarådet är en mellanstatlig europeisk samarbetsorganisation med 47 medlemsstater som bildades 1949. Organisationen arbetar i huvudsak med att främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsutveckling.
- 68 Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS) är ett mellanstatligt samarbetsråd för länderna runt Östersjön, samt Island och Norge. Det bildades 1992, för organisera samarbete mellan staterna. Och främja demokratisk och ekonomisk utveckling i regionen. Rådet har en viktig roll som politiskt diskussionsforum för medlemsländerna (inklusive Ryssland) och har varit pådrivande miljöfrågor och forskningssamarbete. Dess kansli ligger i Stockholm (Gamla stan).
- 69 Demokratiskt politiskt engagemang i de mellanstatliga organisationerna FN, OSSE, Europarådet och inte minst EU upplevs ofta som problematiskt. En eller två ”mellanstationer” har tillkommit på vägen mellan medborgarna och politiska beslut. Det krävs en extra insats av kunskaper och energi för att kompensera för det demokratiska underskottet, men påverkan är möjlig. Inför behandling av nedrustningsfrågor i FN (liksom i andra internationella organ) inbjuder den ansvariga enheten (UD-NIS) till konsultationer med intresserade folkrörelser och organisationer. Genom bland annat svenska FN-förbundet kan både organisationer och enskilda följa arbetet i FN och skicka synpunkter. Samma sak gäller det svenska OSSE-nätverket i förhållande till OSSE (OSCE). Inom EU finns ju ett folkvalt parlament (visserligen med begränsade befogenheter) vilket gör det möjligt att direkt eller genom de politiska partierna få information om och framföra synpunkter på beslut inom EU.
- 70 Under ganska många år ansågs till och med en anslutning till EU, som endast i en mycket svag mening är en militär allians, vara oförenlig med vår alliansfrihet.

- 71 Som en introduktion till Nato-debatten föreslås Blix med flera *Sverige, Nato och säkerheten*. Lund: Celanders förlag 2016. Boken är visserligen kritisk mot svensk Nato-anslutning, men innehåller referenser och hänvisningar till olika ståndpunkter.
- 72 Förebilder för en sådan ordning finns bland annat i Norge där UD har en relativt stor enhet med den inriktningen, vilket visat sig nyttigt i internationella spänningar och konflikter. Det kanadensiska Canadem skapades 1996 som en icke-vinstdrivande organisation med syfte att främja internationell fred och säkerhet genom att rekrytera och lista experter som är villiga att engagera sig i internationell tjänst. Detta kombineras med snabb mobilisering och effektiva procedurer för att få dem på plats.
- 73 Öppningsanförande vid *Stockholm Forum on Security och Development* 2015. Se även <http://mansklighetsakerhet.se/2015/06/24/att-verka-for-hallbar-fred/>
- 74 Den nämnda artikeln i New York Times finns på https://www.nytimes.com/2017/11/07/world/americas/mass-shootings-us-international.html?_r=0. Den följdes, som väntat, av en lång rad temperamentsfulla kommentarer och insändare till tidningen.
- 75 Uppskattningar av den globala vapenproduktionen och vapenexporten är notoriskt besvärliga, eftersom rapporteringen från länder och företag är opålitlig och ofta felaktig. Fredsforskningsinstitutet SIPRI, som lägger stora ansträngningar på att få fram sanningen, uppger att den totala vapenproduktionen i världen årligen kostar strax över 400 miljarder US dollar (mätt på vad SIPRI kallar Top 100, de 100 största producenterna), medan den totala vapenexporten (*arms transfer*) är värd minst 90 miljarder. (De totala militärutgifterna år 2016 var enligt SIPRI ungefär 1686 miljarder dollar, vilket är 227 dollar per människa i världen, och 2.2 % av den sammanräknade BNP. Mellan 2015 och 2016 har utgifterna minskat i Afrika och Sydamerika, medan de ökat i övriga regioner). Den viktigaste källan för sådana uppgifter är SIPRI:s årsbok (som tyvärr kostar pengar). En svensk sammanfattning på drygt 20 sidor finns att ladda ner gratis: https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-09/yb17-summary_sv.pdf.
- 76 Redan under den allra första fasen av dessa ansträngningar fanns ett starkt inslag av teknisk och naturvetenskaplig kompetens. Beslut att avstå från svenska kärnvapen togs formellt 1968, reellt några år tidigare. Ett inte obetydligt antal forskare kunde då återanvändas – de flesta kom från FOA och några är namngivna i Alva Myrdals bok *Spelet om nedrustningen*: Jan Prawitz, Johan Lundin, Lars-Erik Tammelin, Ulf Ericsson. Från att ha varit vapenkonstruktörer blev de världens kanske främsta nedrustningsteam och verkade i Genève från 1962 och framåt. Kombinationen av diplomati och politik på hög nivå med teknisk-naturvetenskaplig frontkunskap blev ett signum för Sverige i nedrustningsarbetet. Detta kanske inte direkt kan återskapas, men är värt att tänka på även i dag.

- 77 En svaghet med tanken att fokusera på köparen av vapen (som ska prestera slutintyg med mera) är att ingen faktiskt kan ansvara för var vapen slutligen hamnar. De kan stjälas, förloras i strid eller smugglas vidare. Den regim som prövats som lämplig köpare kan bytas ut. Och så vidare...
- 78 Det har rests krav (bland annat från MP:s kongress och från det så kallade Katarina-uppropet) på att Sverige helt ska förbjuda vapenexport. Deras argument är att Sverige inte bör bidra till världens beväpning, med allt vad denna för med sig. En betydande komplikation med alla förslag (utom möjligen totalt förbud även mot tillverkning) är att vapenindustrierna i Västeuropa och USA är mycket tätt sammanknutna: genom utvecklingsprojekt, tester, gemensam produktion, licenstillverkning mm. Vad ”export från Sverige” betyder blir allt svårare att urskilja.
- 79 FN:s vapenhandelsfördrag (eng. Arms Trade Treaty, ATT) förhandlades fram under 2013. Många folkrörelser, kyrkor och forskare engagerade sig för avtalet. Det trädde i kraft den 24 december 2014. Syftet med fördraget är att införa internationella normer på exportkontrollområdet samt att bredda den effektiva kontrollen över den internationella handeln med konventionella vapen väsentligt utöver de 50-tal stater som idag utövar sådan kontroll. Å andra sidan gäller ATT väsentligen att köparna ska vara skötsamma i olika avseenden. Svensk vapenindustri har välkomnat avtalet, sannolikt därför att de redan (tillsammans med ISP) tillämpar tydliga och delvis mer långtgående kriterier.
- 80 De skickliga och självständiga systemanalytiker som jag under en tid samarbetade med inom Förvarets forskningsanstalt (FOA) uttryckte sig ibland så här: ”om det blir krig har försvaret misslyckats”.
- 81 Det har upprepade gånger noterats att det militära försvaret har fått en starkt dominerande roll inom säkerhetspolitiken. Detta speglas också i det relativa övertag som de militära aspekterna får i offentlig diskussion, massmedia och även i politisk debatt. Försvarsmakten har enligt uppgift cirka 30 anställda informatörer, som åtminstone delvis ser som sin uppgift att framhålla Försvarsmaktens stora betydelse för vår säkerhet. Antalet oberoende journalister som regelmässigt bevakar säkerhetspolitik stannar däremot vid ett fåtal.
- 82 Skenbart ”oskyldiga” militära beslut i form av avtal som ingås med länder, militärallianser eller företag kan – särskilt om de följer och lagras på varandra under lång tid – kraftigt förändra förutsättningarna för en självständig säkerhetspolitik. Denna ”de små stegens tyranni” illustreras mycket tydligt av en serie beslut 1994-2015 som knöt Sverige allt närmare till Nato (sid 156–158 i: Blix med flera *Sverige, Nato och säkerheten*. Celanders förlag 2016).

- 83 Organisationen Folk och Försvar, som får ett betydande statsanslag genom Försvarsdepartementet, har under de senaste åren i hög grad fungerat som en plattform för Försvarsmaktens roll och perspektiv (trots att den nästan alltid sätter ”säkerhetspolitik” som huvudord då den egna uppgiften beskrivs). Detta präglar bland annat den rikskonferens som hålls varje år i januari. Det är mer regel än undantag att man anlitar försvarsministern eller annan hög företrädare för försvarssektorn då säkerhetspolitik eller ”säkerhetsläget” ska uttolkas. Det är en smula förvånande att alla organisationens 87 medlemmar förefaller tillfreds med detta sakernas tillstånd.
- 84 I sin rekrytering till Grundläggande militär utbildning (GMU) har Försvarsmakten, via en reklambyrå, genomgående framställt soldatyrket som en möjlighet att göra världen bättre och säkrare, till exempel genom att i främmande land tala förstånd med civila människor.
- 85 Det finns en omfattande litteratur och debatt om internationella militära insatser och Sveriges roll i sådana. Bland annat har publicerats flera böcker och utredningar om krigföringen i Afghanistan (från 2005 fram till i dag). Sammanfattningsvis har dessa insatser inte varit uppmuntrande. De har i huvudsak ägt rum efter önskemål från, och i samverkan med, USA och Nato. I framtiden bör mycket noga prövas om och när Sverige ska göra sådana insatser. I undantagsfall kan svensk militär tas i anspråk, och då särskilt i FN-operationer. Sverige har bättre förutsättningar för andra slag av insatser i internationella konflikter.
- 86 Inom statsbudgeten för 2018 avsätts drygt 49 miljarder kronor till Försvar. Genom riksdagsbeslut på försommaren 2015 beslöts att bryta en lång trend av (långsam, cirka 1 % per år) neddragning, och i stället öka anslaget i jämn takt för att landa på dryga 50 miljarder år 2020. I årets budgetproposition skrivs denna siffra upp till 53.4 miljarder kr. I samband med beslutet 2015 meddelades såväl i riksdagen som till pressen att försvaret skulle tilldelas ”10 nya miljarder” under en femårsperiod. Eftersom den verkliga siffran är 26 miljarder (och enligt årets besked ändå större, vilket är mycket lätt att räkna ut) frågar jag mig: varför har ingen påpekat detta, eller kanske inte ens lagt märke till detta? Det är faktiskt en viss skillnad mellan 10 och 26 (för ytterligare kommentar, se <http://lars.ingelstam.se/?p=212>). Det största delen av kostnaderna, 35 miljarder; avsätts till ”Förbandsverksamhet” medan ”anskaffning” ska få kosta 11 miljarder. I den första summan ingår dock betydande medel för underhåll och reparation. Den svenska försvarsmakten har avancerad och dyr materiel (med flyget i topp), men relativt liten personal, cirka 21 000 personer). Om den vore en industri skulle den kunna beskrivas som *high-tech* och *slimmad*.
- 87 Antalet anställda i försvaret är cirka 21 000 personer, varav 2/3 militärer; 7 000 är officerare. Enligt beslut år 2017 ska dessutom 4 000 värnpliktiga utbildas varje år. Den personal som finns i den så kallade ”insatsorganisationen” är större, cirka 60 000 per-

soner (då är drygt 20 000 personer från hemvärnet inräknade). Personalsituationen är erkänt besvärlig (se Bilaga till Budgetpropositionen 2013/2014 samt en utredning: SOU 2016:63). Andelen kvinnor inom försvarsmakten är fortfarande låg, under 10 %. Det finns för många höga officerare (det blev trångt mellan graderna överste och generalmajor, och då infördes en extra nivå brigadgeneral/flottiljamiral). Samtidigt var det brist på sergeanter och andra specialistofficerare. Soldater/sjömän stannar alltför kort tid i tjänsten.

- 88 Det finns här en övergripande fråga som gäller *beväpning*. Sveriges försvar är sedan länge avsett att försvara landet, och Sverige avser att vara alliansfritt i fred och att stå neutralt i händelse av krig. Å andra sidan har Sveriges beväpning inte styrts av detta, utan Försvarsmaktens utrustning passar bättre för ”insatser” i största allmänhet. Som general Carl Björemann påpekar (i *Bevara alliansfriheten*, red Anders Björnsson och Sven Hirdman. Celanders förlag 2014) skulle en *beväpning för försvar* se mycket annorlunda ut än den vi har fått. Huruvida detta beror på schablonmässigt tänkande, hänsyn till försvarsindustrin, samverkan med Nato eller något annat är svårt att avgöra.

DEL IV

MÅTT OCH STEG

Ingen kan göra allt, men alla kan göra något.

IV.1 Från idé till praktisk politik

I tidigare kapitel har gjorts försök att formulera principerna för en fredsinriktad säkerhetspolitik. I centrum står förebyggande av väpnad konflikt. Av detta bör följa en tyngdpunktsförskjutning i finansiering och politisk uppmärksamhet: från reaktiva (huvudsakligen militära) åtgärder till civila insatser för säkerhet och hållbar fred.

Dessa principer kan tyckas vara en tillräcklig grund för politiskt arbete – och de räcker långt. Men den traditionella säkerhetspolitiken är förankrad i en omfattande och ganska intrikat organisation (med Försvarmakten i centrum). Den nya politiken kräver, för att bli realistisk, att samhällsinstitutioner förändras och delvis nyskapas. FN:s utvecklingsmål 16 slår fast hur nödvändigt det är att skapa *effektiva och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer*.

De flesta av dessa förändringar ska förverkligas inom den ambitiösa svenska förvaltningsstraditionen. Hur det i detalj ska gå till kan naturligtvis inte utvecklas här. Men det går att visa på några punkter av betydelse. Det finns redan i tidigare kapitel en rad påpekanden om önskvärda institutio-

nella förändringar. De får enbart korta omnämningen i detta kapitel.

Det är inte meningen att alla läsare av denna rapport ska känna sig förpliktade att engagera sig i allt: det vore absurt (se även **Inledning och läsanvisning**). Betrakta därför denna del (del IV) som *förslag* till hur och på vilka punkter som rörelser, grupper och enskilda skulle kunna påverka politiken i riktning mot en fredligare värld. Dessa förslag gäller alltså *innehållet*. Något om *formerna* diskuteras i nästa avsnitt.

IV.2 Politisk påverkan: former och villkor

Alla som läser den här rapporten vet att påverkansaktioner kan se ut på många olika sätt. Det kan handla om:

- Personligt engagemang som förtroendevald politiker.⁸⁹
- Direkt personlig kontakt med politiker (i riksdag, utredningar, partikanslier...). De kan också vilja samarbeta om text till motioner, partiprogram, reservationer och så vidare.
- Remissvar på utredningar och förslag (en kan skicka in svar utan att vara tillfrågad).
- Artiklar (enskilda eller kollektiva) i dagspress, organisationstidningar eller tidskrifter.

- Inlägg på sociala medier: Facebook, Twitter, Instagram med flera.
- Medverkan med synpunkter och debattinlägg vid allmänna sammankomster (som ordnas av till exempel Folk och Försvar, Kulturhuset och ABF i Stockholm, universitet, studieförbund, föreläsningssällskap, med flera).
- Studiekvällar, temagudstjänster och uttalanden i församlingar.
- Namnsinsamlingar.
- Demonstrationer.
- Konkreta ickevåldsaktioner och olika former av civil olydnad.

En viktig insikt är att ”bra beslut” kan ha fattats, men inte följts upp. Det politiska initiativet 1999–2000 om förebyggande, utvecklat i kapitel III.1 ovan, är ett talande exempel på detta. I sådana fall behövs inte så mycket eget underarbete; däremot tydlighet och envishet med att påpeka att ord måste följas av handling.

I den allmänna debatten påstås ofta att ”det kollektiva” trängts tillbaka av ”det individuella”. Oavsett om detta är sant, finns här en spänning att hålla ögonen på. Partier identifieras allt mer med sina ledare, nationer med sina presidenter. Kända personer lyfts fram i massmedier just för att de är – kända! Samtidigt måste folkrörelser och opinionsrörelser med all kraft hävda att det är *gemensam* handling som ger resultat. Vi kan inte invänta att någon – mer eller mindre karismatisk – ledare ska visa i vilken riktning vi ska gå. Men både ledarskap och organisation behövs, och är måhända bristvaror i dag. Det finns lysande och värmande exempel på hur kollektiv medvetenhet och handling kunnat rubba hårt etablerade maktstrukturer. På ett prak-

tiskt plan har de flesta fredspolitiska framsteg (inte minst i vårt land) gjorts genom att *olika organisationer har samverkat*. De har – åtminstone tillfälligt – kunnat lägga sina egenintressen och skilda traditioner åt sidan för en gemensam sak. Just som detta skrivs håller detta på att hända i frågan om Sveriges anslutning till ett kärnvapenförbud (se nedan IV.6).

Det är inte heller konstigt att olika människor föredrar olika slag av påverkansarbete; det kan bero på läggning, erfarenhet, ålder och så vidare. Här ska inte utfärdas några anvisningar för hur man ska gå till väga: det brukar folkrörelseaktiva vara duktiga på att avgöra själva. Men tre allmänna principer kan vara bra att tänka på:

1. *Använd bara vederhäftiga argument och väl styrkta fakta.* Ibland är kvaliteten i dessa helt avgörande, och det är aldrig tillåtet att slarva med de ord och sakuppgifter man använder.
2. *Det måste finnas en rimlig överensstämmelse mellan form och innehåll.* Man kan till exempel inte ropa hårda slagord i något som ska vara en sorgmarsch för krigets offer. Den som propagerar för fred bör avstå från ord som ”krossa”, ”slå ut” eller ”tysta”.
3. *Det är inte fel att vara kaxig, men det är bra att vara det på rätta och rimliga grunder.* Det är inte rimligt att åberopa ”massornas stöd” om man representerar typ 68 personer. Omvänt: även om en åsikt omfattas av ett stort antal människor behöver den inte vara väl grundad. Vår övertygelse måste vara att det är fakta och argumentens kvalitet som till slut faller utslaget.

IV.3 Att förebygga väpnad konflikt

Detta är den viktigaste förändringen (se III.1 ovan). Den är lätt att argumentera för och verkar självklar. Trots detta behöver den stötts upp med organisation och byråkrati.

- Utrikesförvaltningens uppgift som förebyggande kraft förstärks och förtydligas; våra diplomater utbildas i förebyggandets teori och praktik.
- En eller flera insatsorganisationer för kunskapande, problemlösning och medling i konflikter byggs upp (till exempel enligt kanadensiskt mönster), med utnyttjande av akademisk, kulturell, diplomatisk och militär kompetens.
- Samtidigt skapas resurser för *early warning*; så tidigt som möjligt ska urskiljas var säkerhetsproblem kan uppstå och våld skulle kunna blossa upp. Detta kräver global överblick, och kan med fördel ske tillsammans med internationella folkrörelser (CSO) (se III.2).
- Flexibel organisation och relativt generösa anslag hålls i beredskap för att användas om eller när något land eller annan aktör tenderar att rubba säkerhetsordningen (se nedan avsnittet IV.5 om Ryssland).

Det noterades i III.2 att biståndet (genom Sida, UD och en rad andra organisationer) kommit långt i både tänkande och praktik när det gäller förebyggande av våldsam konflikt. Den kompetens som skapats ska givetvis vårdas och utvecklas. Den måste även kunna tillämpas i icke-fattiga länder och regioner (till exempel vårt grannskap i Östersjöområdet, se IV.5 nedan).

IV.4 Säkerhet och försvar: hur organisera tankearbetet?

Försvarsberedningen

En ordning som länge gällt är att Försvarsdepartementet ungefär vart femte år tillsätter en Försvarsberedning, med representanter för alla riksdagspartier. Denna har av tradition haft i uppgift att klarlägga det säkerhetspolitiska läget. Analysen är dock starkt vinklad mot beredningens huvuduppgift: att föreslå utformning och finansiering av det militära försvaret. Två förändringar borde vara självklara. Den första är att den säkerhetspolitiska analysen görs utifrån den breda bestämningen av säkerhet. Då är Försvarsdepartementet inte en lämplig uppdragsgivare. Det andra är att ekonomi och organisation även för *andra* funktioner som bidrar till säkerheten måste klarläggas, så att olika behov kan vägas mot varandra. Ett arbete med den inriktningen har påbörjats inom Regeringskansliet men än så länge givits några egna beslutsmuskler eller någon ekonomi.⁹⁰

Fredsdepartement eller super-UD?

Inom internationella fredsörelser har länge förekommit tanken att nationella regeringskanslier bör ha inte bara ett försvarsdepartement, utan också ett fredsdepartement. Avsikten är givetvis berömvärd, och har fått visst gehör även inom svensk politik, genom MP.⁹¹ Utifrån huvudlinjen i denna rapport är den tanken mindre naturlig. Fredsfrämjande är en uppgift för flera departement, men UD måste ha en (mer) central roll. Ansvarsfördelningen mellan ett Fredsdepartement och UD skulle bli problematisk. **En mer naturlig förändring vore att inordna försvarsfrågorna under UD. Detta skulle då bli ett "superdeparte-**

ment” under utrikesministerns ledning, med diplomati, utrikespolitik, försvar, bistånd och handel – de tre sistnämnda företrädna av egna statsråd.⁹²

Forskning: styrd och fri

De flesta större myndigheter i Sverige utnyttjar forskning för sin verksamhet. I normalfallet innefattar denna såväl styrd (oftast i form av uppdrag) och ”fri” (i meningen att forskare från universitet och institut lägger in ansökningar och deras forskarkolleger har stort men inte totalt inflytande över inriktningen). Försvarssektorn är ett undantag genom att den lägger stora belopp på styrd forskning (mest hos FOI) medan det praktiskt taget saknas fri forskning kring försvarsfrågorna (se även I.5). Fri forskning om försvar och säkerhet (”riktad grundforskning”) skulle vara logisk och bli mycket värdefull för att vidga perspektiven.⁹³

IV.5 Ryssland och Östersjöområdet

Fienden

Efter det kalla krigets slut följde en lång tid av relativt lugn och avspänning i Östersjöområdet och i Europa generellt. Efter Rysslands annektering av Krim (februari–mars 2014) och stödet till inbördeskriget i östra Ukraina uppfattades säkerhetsläget som allvarligt försämrat. Ryssland pekades ut som såväl politisk som militär fiende. Som vi har noterat tidigare ställer detta innebörden av ”säkerhet” i skarp belysning.

Inom *försvarspolitiken* (i snäv mening) har detta nya läge inneburit ny klarhet och en tydlig riktning, i stark kontrast till den relativt vaga politik som gällde från 1996 till 2013. Den politiska uppmärksamheten har i huvudsak riktats mot den militä-

ra dimensionen (med en relativt kraftig uppräknings av försvarsanslaget, se I.1 och III.4). Visserligen är motiven för upprustningen fortfarande föga konkreta: officiella texter använder regelmässigt uttrycket ”det försämrade säkerhetspolitiska läget” och lägger allt ansvar för detta på Ryssland. De konkreta angreppsfall som skulle visa på krigsriskerna är ganska få. De som publicerats har alla det gemensamt att de inte gäller något isolerat angrepp på Sverige utan har sin startpunkt i Baltikum. Av något skäl (misstag, kupp, fiendtligheter mellan folkgrupper) skulle Ryssland och Nato konfrontera varandra militärt. Båda sidor skulle då se behov av bland annat flygbaser i södra Sverige eller på Gotland. På så sätt skulle Sverige kunna bli indraget i krig.⁹⁴

En slutsats av detta är att varje seriös analys av säkerhetsläget i närområdet måste ta hänsyn till de komplikationer som följer av Rysslands och Natos närvaro i regionen, liksom till de ryska minoriteternas ställning i Estland och Lettland.

En förebyggande Rysslandspolitik

Efter Sovjetunionens sammanbrott gjorde den svenska regeringen bedömningen att infogandet av Ryssland i en europeisk gemenskap av demokratiska, kapitalistiska välfärdsstater var ett svenskt intresse, inte minst säkerhetspolitiskt. Den tankegången resulterade 1991–2008 i ett relativt stort program för ”stöd till reformprocessen i Ryssland” (se ovan I.1 och not 5).

Efter programmets avslutande 2008 har Rysslandspolitiken (om man alls kan tala om en sådan) haft ganska svaga inslag av sådant förebyggande arbete, utan dominerats av militära och geopolitiska överväganden. Mellan de militära och de utrikespoli-

tiska/säkerhetspolitiska aspekterna råder en stark obalans vad gäller resurser (se I.6). De förefaller också dåligt samtänkta och utformas utan någon egentlig helhetssyn.⁹⁵

Vi har tidigare noterat att det numera finns erfarenhet och vetenskapliga utgångspunkter för en medveten *förebyggande politik*. Sådana finns på nära håll, som en insikt och erfarenhet i det svenska utvecklingsbiståndet, vilket UD och Sida ansvarar för (se kapitel III.2). En ännu starkare källa för analys och praktisk politik finns i den nyutkomna studien från FN och Världsbanken, *Pathways to Peace* (2018) (se ovan kapitel III.1). De analytiska förutsättningarna är alltså goda för en nystart av en fredsinriktad politik gentemot Ryssland och inom Östersjöregionen.

Rysslands folk är inte våra fiender

FN-stadgan innehåller (1.2) en förpliktelse ”att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser”. Under senare tid har röster höjts för att man borde vårda och utöka kontakterna mellan Ryssland och Sverige, både genom diplomatin men inte minst samhälle-till-samhälle och folk-till-folk. Det skulle kunna påverka ”säkerhetsläget” i gynnsam riktning, samtidigt som det tillförde nya impulser till miljöer i båda länderna.

En genomgång av möjligheter till kontakt och samarbete redovisas i boken *Grannlaga* (2017).⁹⁶ I den behandlas områden som forsknings- och studentutbyten, vänorter, turism, massmedia och kultur. En diskussion om hur förtroende och avspänning mellan våra länder ska främjas har alltså kommit i gång. Bland andra har det svenska OSSE-nätverket samt en grupp kyrkor och ekumeniska organisationer

(Fredens väg) drivit frågan. Det finns stora möjligheter för grupper, kommuner, församlingar, föreningar och enskilda att bidra till vänskapliga förbindelser med våra grannar i Ryssland. I *Grannlaga* och de andra skrifter som nämns i noten finns en lång rad uppslag.⁹⁷

IV.6 Vapen

Kärnvapen

Den största fredspolitiska fråga som aktualiserades under 2017 gäller ett folkrättsligt förbud mot kärnvapen. Frågan kom upp i FN på hösten 2016. Sverige röstade för att inleda förhandlingar i FN med sikte på en konvention om totalt förbud. En sådan skulle vara en parallell med de konventioner som finns beträffande kemiska och biologiska vapen.⁹⁸

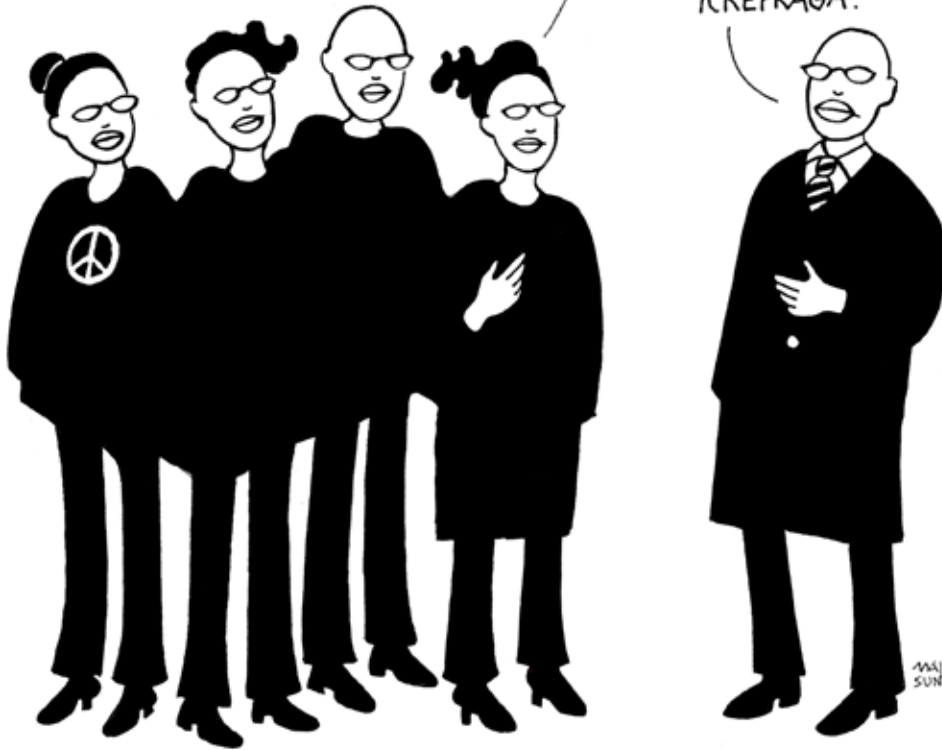
En svensk delegation under ledning av nedrustningsambassadör Eva Walder och medverkande från flera departement arbetade aktivt i konferensen. Dock deltog inga Nato-länder i konferensen (utom Nederländerna, som sedan röstade nej), inte heller till exempel Japan, Ryssland eller Finland. Sverige röstade tillsammans med totalt 122 länder för konventionstexten den 7 juli 2017. Det som nu återstår är att regeringen föreslår riksdagen att ratificera konventionen.

Efter ett uttalande av försvarsminister Peter Hultqvist om att konventionen ”inte på något sätt får påverka Sveriges militära samarbeten” beslöt regeringen den 4 september att tillsätta en utredning för att belysa ”alla konsekvenser” av att ratificera konventionen, och att denna skulle rapporteras först efter valet i september 2018.⁹⁹

Detta beslut uppfattades av många som en förhållning (”långbänk”). Från kyrkor,

-HUR SER DU SOM POLITIKER
PÅ DET HÄR MED ICKEVÅLD?

-DET ÄR EN
ICKEFRÅGA.



MAJAN
SUNDELL

fredsrörelser, seniora politiker, forskare med flera kom starka inlägg om att man i stället snabbt skulle gå vidare till under-tecknande och ratificering. Uppenbart re-presenterar de en stor opinion vilket bland annat dokumenterades i en enkät av Pal-mecentret, som visade att nära 90 % av de tillfrågade ville att Sverige skulle ratificera (uppdelat på olika partiers väljare var an-delen aldrig lägre än 80 %). Å andra sidan har ledningarna för samtliga fyra borger-liga partier uttalat sig emot konventionen, delvis med nedsättande och slängiga mo-tiveringar. Påtryckningar från USA:s för-svarsminister om att Sverige inte bör skriva under eller ratificera har förekommit.

En positiv händelse, som påverkade de-batten, var att Nobels fredspris för år 2017 tilldelades ICAN: International Campaign for the Abolition of Nuclear Weapons. ICAN har drivit frågan om ett lagfäst för-bud i flera år, och backas upp av mer än 400 civilsamhällesorganisationer från hela världen. Den har varit avgörande för den mobilisering av stater som i juli beslöt gå vidare med en förbudstraktat.

De huvudsakliga motiven för att Sverige skulle stödja en sådan konvention är:

- Att kärnvapenmakterna trots klara åta-ganden inom bland annat NPT inte rus-tat ner utan snarare moderniserar sina arsenaler. En konvention kan ”sätta tryck” på dem.
- Den överensstämmer med den ”klassis-ka” svenska nedrustningspolitiken som grundlades av Östen Undén, formades av Alva Myrdal och under lång tid varit en bärande del av vår utrikespolitik.

De huvudsakliga motiv som angivits *emot* är att eftersom kärnvapenmakterna inte

deltagit, och inte tänker bry sig, är konven-tionen ett slag i luften. Ett annat argument är att USA och Nato inte gillar konventio-nen¹⁰⁰, och därför kan Sveriges redan pågå-ende militära samarbeten med dem även-tyras.

När detta skrivs är det inte klart om till-sättandet av en utredare verkligen lyckas kyla ner debatten eller rentav tysta kraven på ratificering. Snarare skulle detta kun-na sporra till motstånd mot trixandet och stark mobilisering för att Sverige ska full-följa sitt motstånd mot kärnvapen med största möjliga tydlighet.

ATT: FN:s vapenhandelsfördrag

Den årliga handeln med så kallade konven-tionella vapen beräknas uppgå till 70 mil-jarder US dollar (cirka 650 miljarder SEK). Vapenhandelsfördraget är ett multilateralt fördrag med syfte att reglera den interna-tionella handeln med konventionella va-pen. Fördraget (eng. *Arms Trade Treaty*, ATT) antogs av FN:s generalförsamling den 2 april 2013 och öppnades för under-tecknande i New York den 3 juni 2013. Sverige undertecknade då fördraget. Det trädde i kraft på julafton 2014, 90 dagar ef-ter den 50:e ratifikationen.

Syftet med fördraget är att införa inter-nationella normer på exportkontrollområ-det. Dessutom bör det internationella sam-fundet bredda den effektiva kontrollen över den internationella handeln med konven-tionella vapen väsentligt. Det är bara ett 50-tal stater som i dag utövar sådan kontroll. Även statistik och rapportering kommer att förstärkas avsevärt. Avsikten med ATT är inte att minska de totala flödena av vapen, men det är möjligt att detta kan bli en indi-rekt följd om fördraget kan tillämpas strikt.

Sverige och svenska CSO (bland andra IKFF och Svenska Kyrkan) engagerade sig starkt i förarbetena för ATT. Detta torde ha bidragit till ett bättre fördrag, inte minst vad gäller att betona kvinnors utsatta läge i väpnade konflikter. Å andra sidan betyder ATT ganska lite för Sverige som nation, eller för svenska vapenföretag. Vårt land har redan ”skötsamhetsregler” och kontroller som är minst lika krävande som ATT. Men det förblir ett intresse för Sverige och för svenska CSO att fördraget ATT genomförs konsekvent och – när så är möjligt – skärps och utvidgas.¹⁰¹

Vapenexport från Sverige

Frågan om export av vapen tillverkade i Sverige är en långkörare i den fredspolitiska debatten. För inte så länge sedan var denna en ganska enkel fråga, som gällde att genom export få lite större serier och därmed lägre kostnader för svenska vapen som utvecklats för svenska behov. Exporten gick mest till ”likasinnade” länder. Nu har hela spelplanen förändrats, av flera skäl:

- Den svenska marknaden har krympt. Sveriges försvarsmakt köper färre vapen, och har dessutom ålagts att köpa där det är billigast.
- Några av de största vapenindustrierna är numera utlandsägda.
- Många utvecklingsprojekt sker i internationell samverkan, vilket betyder att utbyten över gränserna sker i alla led i utvecklingskedjan.
- Svenska staten har i några fall ett direkt finansiellt intresse i export (det gäller bland annat flygplanet JAS Gripen).

Debatt har funnits länge¹⁰², men den som nu pågår kan sägas ha med startat genom insat-

ser av Svenska Freds (särskilt Rolf Lindahl) under 2000-talets första decennium.¹⁰³

Vapenindustrin uppträder numera som ”vilken bransch som helst” och väntar sig att svenska staten, åtminstone indirekt, ska underlätta export. Ny statistik i början av 2012 visade att företag i Sverige hade exporterat för många miljarder till olämpliga länder, och någon månad senare (6 mars) blev den så kallade Saudiaffären känd. Då blev något slag av omprövning på nationell politisk nivå oundviklig. Två riksdagspartier (MP och V) tog i princip ställning mot *all* svensk vapenexport. Den debatt som kom i gång fokuserade dock i huvudsak på vilka länder som skulle få köpa vapen från Sverige, med hänsyn till mänskliga rättigheter och demokrati. En utredning tillsattes redan i juni 2012, men den drogs sedan i långbänk och inte förrän i juni 2015 överlämnade den parlamentariska kommittén för översyn av kontrollen av krigsmaterielexport (KEX) sitt betänkande (SOU 2015:72) till utrikesministern.¹⁰⁴ En lång remissbehandlingsperiod beräknades. I och med utredningen hade agendan kommit att gälla just skärpning av regelverket gentemot icke-demokratiska stater. Hur hårda krav ska ställas och hur bör dessa ska formuleras? Riksdagen har den 18 mars 2018 fattat beslut om ny lagstiftning. Detta kommer dock inte att sätta punkt för fortsatta heta diskussioner inom och utom den politiska sfären om denna fråga.

För alla som har en längtan efter fred i världen, är det naturligt att söka bringa ner vapenexporten så mycket som möjligt, och gärna se att Sverige går före.¹⁰⁵ Men som vi har sett har denna naturliga strävan transformerats till krav på *till vem* vår export ska

få gå, inte på *hur stor* den är. Därför finns i stort sett två fåror i kampen mot svensk vapenexport:

1. Att åtminstone tillfälligt acceptera KEX-utredningens frågeställning och verka för att kraven blir så hårda som möjligt.
2. Att återvända till huvudfrågan, och verka för att svensk vapenexport blir så liten som möjligt, och på sikt förbjuds helt och hållet.

De flesta remissinstanser har, naturligt nog, accepterat punkt 1. Några organisationer, bland dem Diakonia, driver kampanjer för att reglerna ska bli hårda och tydliga. Andra har valt 2. Utöver de politiska partierna V och MP kan vi peka på Katarina-upproppet, som kräver totalstopp för vapenexport, och kopplar detta till en generös flyktningpolitik.¹⁰⁶

En mer restriktiv hållning till vapenexport och vapenproduktion skulle givetvis få konsekvenser för sysselsättningen, i synnerhet på kort sikt och på de orter där krigsmaterielindustrin är dominerande. Det har visserligen varit ”förbjudet” i svensk debatt att åberopa sysselsättningen som argument för eller emot vapentillverkning, men självklart har den haft betydelse (särskilt inom S).¹⁰⁷ Den naturliga tanken att staten skulle verka för något slag av ersättningsproduktion möter svårigheter i dag. Industrierna i fråga är tydligt inställda på krigsmateriel, flera är utlandsägda och alla är beroende av utländsk teknik. Att omställning trots allt inte är en orimlig tanke kan få stöd i en mycket framsynt (och vid den tidpunkten totalt ignorerad) utredning av Inga Thorsson från år 1984.¹⁰⁸

Vilka möjligheter och svårigheter finns i en omställning från militär till civil pro-

duktion? Den grundfrågan i Thorsson-rapporten framstår som högst aktuell och värd att seriöst undersöka även i dag.

IV.7 Fredsteknik

– med explosivämnen som exempel

För den som både är fredsvän och har ett starkt tekniskt intresse och/eller ett tekniskt yrke är det ett deprimerande faktum att så mycket avancerad teknik har koppling till militär verksamhet och krigsförberedelser. Möjligheten att använda modern teknik i fredens tjänst väcker därför stort intresse. Ett nytt område, *fredsteknik*, håller på att växa fram och kan komma att bli en viktig del i en politik för aktivt fredsbyggande.¹⁰⁹

Efter en väpnad konflikt finns det ute i samhället oerhörda mängder materiel som stöder fortsatt våldsanvändning. Militära automatvapen finns normalt mycket lättillgängliga. En del är överskott efter striderna, andra är stulna eller förskingrade vapen från legala källor, som militär eller polis. Många vapen stjäls, förskingras och hamnar via illegal handel hos krigsherrar, terrorister och i sista hand hos vanliga kriminella. Berörda länder har ofta dålig bokföring och kontroll över vapen, ammunition och sprängmedel, och de förvaras ofta med undermålig säkerhet.

Röjning av minor är numera erkänt som nödvändigt och har blivit ett etablerat område. En näraliggande verksamhet där Sverige kan bidra med avgörande insatser och kompetens är att ta hand om och oskadliggöra ammunition och andra former av sprängmedel. Svensk kompetens, delvis utvecklad inom vapenindustrin och försvarsforskningen, visar sig passa utmärkt för dessa problem. Efter samråd mellan intresserade personer och företag kom en

utredning i Kungl. Krigsvetenskapsakademins regi till stånd under 2014.¹¹⁰ Efter ytterligare sonderingar har ett industrikon-sortium skapats¹¹¹, som kommer att arbeta i nära samförstånd med berörda myndigheter och det civila samhället.¹¹² Parallellt med begreppet fredsteknik används termen demilitariseringsteknik (*demil technology*). Här finns nya möjligheter för en aktiv och fredsinriktad politik. Nyligen har det nämnda konsortiet ibland valt att skapa ett särskilt bolag och presenterar sig internationellt som Disarmament Solutions AB.

IV.8 Värnplikt och samhällstjänst

Allmän värnplikt för män har funnits i Sverige sedan 1901.¹¹³ Från mitten av 1990-talet och ett 15-tal år framåt fick den allt mindre betydelse för Forsvarsmaktens personalförsörjning, och genom riksdagsbeslut 2009 förklarades värnplikten som ”vilande”.¹¹⁴ Den ersattes av Grundläggande Militär Utbildning och anställda soldater och sjömän. År 2017 återupptogs mönstring av ett antal unga män och kvinnor, och cirka 5 000 personer avses kallas in till tjänst inom det militära försvaret.

Från försvarssektorn framhålls ofta att en stark förankring av försvaret i befolkningen är önskvärd. Det militära försvaret har numera en mycket begränsad kontaktyta med samhället i övrigt. Detta är ett bekymmer för Forsvarsmakten som organisation, bland annat för personalförsörjningen. Forsvarsministern framhåller att en folkförankring ”uppnås i första hand genom delaktighet och engagemang bland befolkningen”.

Det är lätt att instämma i att en ”folkförankring” är högst önskvärd; detta var avgörande för motståndet mot beslutet att

lägga värnplikten i malpåse. Men det finns starka skäl för att en sådan förankring i dag varken kan eller bör begränsas till militärtjänst, inte heller till uppgifter inom totalförsvaret. Ett brett engagemang finns för fred och för vår demokratiska livsform. Den kan befästas genom lämplig organisation. Det är också riktigt att en folkförankring bäst skapas genom många människors praktiska delaktighet. Den allmänna värnplikten för män fungerade, när den ännu var allmän, som ett slags nationellt projekt. Huvudavsikten var att utbilda för militär verksamhet men den innebar också att många fick

1. möta människor med olika bakgrunder och förmågor i ett gemensamt arbete
2. lära sig vikten av organisation och punktlighet
3. en utbildning som gjorde dem mer kompetenta och ”anställningsbara”.

Före detta utrikesministern och vice FN-chefen Jan Eliasson har starkt strukit under vikten av punkt 1 (Twitter 16 jan 2018). Just denna punkt har flera skribenter framhållit som ett starkt motiv för att vi borde överväga allmän medborgartjänst (samhällsplikt) som ett nytt nationellt projekt. En sådan skulle bidra till att Sveriges unga befolkning, som uppvisar en ökande och spännande mångfald i ursprung och kulturer, knyts närmare samman. Det finns alltså intressanta argument för att en *allmän samhällstjänst för män och kvinnor* diskuteras och utreds.¹¹⁵ Denna kan kopplas till olika sektorer behov av personal; det kan gälla den militära, men också sådant som katastrofberedskap och social infrastruktur (vård och omsorg). Framför allt ska den utformas så att den ger gemensamma erfa-

renheter och en generell träning i medborgarskap, säkerhet, fredlig konfliktlösning och vissa nödvändiga praktiska färdigheter. Samhällstjänsten kan utföras på många sätt och inom olika verksamheter, bland annat i det civila samhällets (frivillig-)organisationer. En allmän samhällstjänst bör kunna utformas så att den för de flesta framstår som positiv och engagerande.¹¹⁶

IV.9 Det demokratiska förarbetet

Så här i slutet av rapporten inställer sig säkert en tveksamhet, både hos läsare och författare. Blir inte detta övermäktigt? Ska man verkligen behöva sätta sig in i så många svåra saker för att kunna arbeta politiskt för freden? Svaret är, som så ofta, både ja och nej.

Nej: varje engagemang som bygger på ärlig övertygelse, empati och respekt för fakta har värde. Ingen kan på förhand bedöma om en viss insats kommer att få betydelse eller inte. En liten grupp av övertygade människor kan förändra världen – det har hänt förr!

Ja: många av dessa frågor är besvärliga. De fakta som behövs är inte omedelbart tillgängliga, etablerade intressen bjuder motstånd, debattörer och media visar oförståelse och ibland förakt.

Hur kan då alternativ till det etablerade tänkandet skapas? I många fall krävs grundligt och tidskrävande arbete för att alternativa tänkesätt ska kunna utmana de redan etablerade. Dessa har i dagsläget ett klart, för att inte säga hisnande, övertag. Som exempel har ovan nämnts de regelbundet återkommande försvarsberedningarna.

I de flesta frågor behövs stödjepunkter utanför de etablerade institutionerna. Fri och mångsidig forskning kan ge sådana (se

ovan IV.4). Folkrörelser (CSO) har en erkänt viktig roll. Deras arbete kan förena engagemang och kompetens. I många fall har de faktiskt kunnat bidra med avgörande insatser utan, eller med mycket begränsat, offentligt stöd. Några exempel:

- Inom Svenska Freds- och Skiljedomsförbundet skapade Rolf Lindahl från 2005 och flera år framåt en imponerande kunskap om svensk vapenexport, som helt klart har satt fart på den omprövning som nu pågår (se IV.6 ovan). Svenska Freds fortsätter att bevaka frågan.¹¹⁷
- ICAN är en global internationell kampanj som finns i närmare 95 länder och har över 420 samarbetspartner. Som internationell folkrörelse har ICAN påverkat FN och i stort sett alla världens länder, medverkat till FN-fördraget om förbud för kärnvapen (se IV.6 ovan) och 2017 tilldelats Nobels fredspris.
- Den internationella kvinnodominerade organisationen WILPF (med dess svenska gren IKFF) har varit avgörande när FN:s säkerhetsråds resolution 1325 om kvinnors deltagande i fredsprocesser kom till stånd (2000). Den tas nu på allvar i praktiskt taget alla FN:s medlemsländer.
- International Fellowship of Reconciliation, IFOR, och dess nationella medlemsorganisationer (bland dem Kristina Fredsrörelsen) har från början av 1980-talet steg för steg bidragit till att begreppen ”ickevåld” och ”fredskultur” har blivit analyserade och fått aktivt stöd i internationella kyrkomöten och beslutdokument. Detta bidrog starkt till FN:s Årtionde för en Freds- och Icke-våldskultur för Världens Barn 2000–2010 (se III.4) och senare i Agenda 2030 till for-

muleringarna om ”främjande av en kultur av fred, icke-våld och globalt medborgarskap” (SDG 4.7).

Det finns många uppmuntrande exempel. Men resurser för kompetensuppbyggnad är ett problem som återstår att lösa. Även om vi i Sverige har ett par stödformer för alternativt säkerhetspolitiskt tänkande är resurserna patetiskt små i jämförelse med till exempel Försvarmaktens (eller Folk och Försvars, som möjligen är ett mer rättvisande exempel).¹¹⁸

I en utredning för ganska länge sedan, som för övrigt leddes av Alva Myrdal, föreslogs att som en normal komplettering till

varje ”tung” utredning av långsiktig betydelse borde ställas medel till förfogande för ett mindre antal kritiska utredningar.¹¹⁹ Sådana kan utgöra en värdefull komplettering till det konventionella remissförfarandet. Alternativ-utredningar av oberoende aktörer är inte okända i svensk politik. Särskilt inom energiområdet finns en praxis som har visat sig berikande för sakfrågornas behandling. De huvudfrågor inom säkerhetspolitiken som behandlas i denna rapport skulle få en värdefull belysning genom ett sådant förfarande.

NOTER

- 89 Under parollen *Höj rösten!* har startats en ”politikerkola”. Den riktar sig till unga människor med engagemang i civilsamhället, som skulle kunna tänka sig att arbeta partipolitiskt: <https://hojrosten.se>.
- 90 En *Nationell säkerhetsstrategi* utarbetades 2015–2016 inom Statsrådsberedningen och publicerades i januari 2017 (Regeringskansliet, Statsrådsberedningen) med ett förord av statsministern. Strategin ”utgår från målen för vår säkerhet, tar ut riktningen och sätter ramarna för det arbete som krävs för att värna vår säkerhet och för att lägga de gemensamma resurserna där de gör bäst nytta” (citrat ur pressmeddelande). Den ansatsen liksom innehållsrubrikerna stämmer väl med vad som efterlyses i I.6 och senare kapitel. Dock får förebyggande av väpnad konflikt inte någon egen diskussion. Någon större effekt i den politiska debatten kan dock inte urskiljas – ännu. Det går inte heller att se att denna strategi på något sätt har påverkat statsbudgeten. Trots detta bör den betraktas som en viktig markering av en möjlig förändring i den politiska hanteringen av säkerhet.
- 91 Vid MP:s kongress i maj 2017 ville en lång rad miljöpartister ha en särskild fredsminister och ett särskilt fredsdepartement. Men kongressen sade nej. Språkröret Isabella Lövin argumenterade för att fredsfrågorna hör hemma på UD och inte ska brytas ut därifrån.
- 92 Ett annat ”superdepartement” skapades 1999 genom en stor sammanläggning. Näringsdepartementet har i dag fyra statsråd (500 anställda) och svarar för industri,

bostäder, transporter/infrastruktur samt jordbruk/fiske/landsbygd. Dessa områden hade tidigare var sitt departement. Med den maktfördelning som för närvarande råder, vad gäller både pengar, informationsresurser och beslutsstrukturer, är inte förslaget att inordna försvarspolitiken i utrikespolitiken särskilt realistiskt, på kort sikt. Men det har hänt förr att det ganska plötsligt kan öppnas ett ”möjlighetsfönster” för en rationell förändring – och då är det bra om man har tänkt igenom den i förväg.

- 93 MSB har sedan myndigheten bildades en sådan dubbel forskningsstruktur, där den styrda forskningen till viss del replierar på FOI. Energisektorn, med Energimyndigheten i centrum, har en väl utformad balans mellan fri och styrd forskning. Den skulle kunna tjäna som förebild för en reformerad försvars- och säkerhetsforskning.
- 94 Här bör nämnas att ett av de mer bisarra inslagen i svensk säkerhetspolitik, den så kallade ensidiga solidaritetsförklaringen från år 2009. I denna, som mer i förbigående fogades in i försvarsberedningens betänkande 2008, sägs: ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller angrepp skulle drabba ett annat medlemsland (här avses medlem av EU, förf. anmärkning) eller ett nordiskt land.” Denna deklARATION har inte bekräftats av någon av de tänkta förmånstagarna och är folkrättsligt helt oförpliktande (se Blix med flera *Sverige Nato och säkerheten*, 2016, sid 153 ff). Den åberopas trots detta av försvarsministern och har motiverat flera skrifter från Kungliga Krigsvetenskapsakademien.
- 95 När en tjänsteman vid UD vid ett offentligt möte i början av 2018 skulle presentera ”Sveriges Rysslandspolitik” nämnde han över huvud taget inte upp rustningen av Försvarsmakten. Omvänt: när försvarsministern kommenterar det säkerhetspolitiska läget nämner han sällan eller aldrig våra diplomatiska ansträngningar, och aldrig kontakter folk-till-folk eller samhälle-till-samhälle.
- 96 Lars Ingelstam, med Viktor Sundman: *GRANNLAGA. Kontakter med ryssar och Ryssland*. Stockholm 2017 (265 sid). En kortversion på engelska är Lars Ingelstam: *FRIENDLY RELATIONS. Cooperation and Dialogue Between Russians and Swedes*. Stockholm 2017 (60 sid).

Samtidigt (2016–2017) gjordes en utredning om kontakter inom den kyrkliga sfären: Helena Höij: *VÄNSKAPLIGA FÖRBINDELSER. En ekumenisk studie om kontakter mellan kyrkor i Ryssland och Sverige*. Stockholm: Fredens väg 2017 (48 sid). I den breddade diskussionen om kontakter mellan ryssar och svenskar har det svenska OSSE-nätverket, i samarbete med ABF Stockholm, varit särskilt aktivt. Ett intressant material finns publicerat i en liten skrift: *BREDDA OCH STÄRK SAMARBETET MELLAN SVENSKAR OCH RYSSAR. Rapport från konferens om civilsamhällets möjligheter*. Stockholm: OSSE-nätverket 2017 (36 sid). De fyra nämnda skrifterna kan laddas ner från <https://fred.skr.org/samverkan-for-fred/fredens-vag-ryssland/>

- 97 Här ges några exempel:
- Forskning och åtgärder för att förbättra Östersjöns miljö genomförs sedan många år i nära samverkan (bland annat genom HELCOM och forskningsprogrammet BONUS). Detta ger goda utgångspunkter för djupare samarbete.
 - Främjande av svensk kultur och kulturutbyte sker sedan 25 år med framgång, med Sveriges diplomatiska närvaro i Moskva och Sankt Petersburg som nav. Verksamheten skulle med god verkan kunna tillföras ytterligare 10–20 miljoner.
 - Utbildning av ryska journalister har med framgång bedrivits av FOJO (Linnéuniversitetet) och ett par andra aktörer. Situationen i Ryssland är mycket besvärlig, men utbildningen fungerar som stöd till professionalism och bör kunna byggas ut ytterligare.
 - Både professionella och till exempel kyrkliga aktörer har givit mycket uppskattade stöd till unga människor med sociala eller medicinska handikapp, liksom återföring till samhället av missbrukare och kriminella.
 - Svenska institutets Visby-program (som fyllde 20 år hösten 2017) har en god tradition och erfarenhet av student- och forskarutbyten. Med skarpa kriterier och betydligt mera pengar kan sådana få stor betydelse.
 - Ett vänortsutbyte med nya förtecken startade våren 2017, och kompletterar det dryga 10-tal sådana utbyten som redan finns och fungerar.
- 98 Strax efter den nuvarande regeringens tillträde hösten 2014 meddelade utrikesminister Margot Wallström att Sverige avsåg att ansluta sig till det så kallade ”Humanitära initiativet” som syftade till ett totalt förbud mot innehav av och hot med kärnvapen. Våren 2015, på UI, bekräftade Wallström att Sverige avsåg att också underteckna den ”pledge” som förpliktar landet att verka för ett totalförbud. Detta undertecknande dröjde, men inför en omröstning i FN på hösten 2016 hade Sveriges regering bestämt sig.
- 99 Flera omständigheter talar för att detta är en taktisk snarare än en saklig åtgärd. Den relativt långa tid som förflöt mellan utrikesministerns första uttalande 2014 fram till beslutet hösten 2016 användes till att genomlysna frågan från olika vinklar. Den mest auktoritativa beredningen gjordes inom regeringens Folkkräfts- och nedrustningsdelegation. Samtidigt fördes offentliga debatter i olika fora, där aspekter på NPT, provstoppsavtal, Nato, Finland och så vidare i relation till ett kärnvapenförbud behandlades. Förre toppdiplomaten, Rädda Barnen-chefen med mera Thomas Hammarberg säger om försvarsministerns uttalande att han ”antydde vidare att det var många aspekter i detta fördrag som måste utredas noga – som om innehållet inte redan var känt av svenska representanter i denna process. Så är det förstås inte.”
- 100 Det är en smula förbryllande att USA och Nato å ena sidan hävdar att konventionen helt saknar betydelse, å den andra varnar Sverige (i former som inte ens är särskilt ”diplomatiska”) för att en ratificering kan få negativa konsekvenser: Sverige skulle kunna straffas på något sätt. En möjlig förklaring är att USA inte önskar att kärnva-

penfrågan blir ”het” i europeiska Nato-länder. Opinionsstödet för Nato i dessa länder är inte särskilt övertygande i dag. Kärnvapen är otrevliga och impopulära. Om man fick en livlig debatt om kärnvapen skulle Nato-stödet i opinionen kunna minska – till och med bli så lågt att det hotade Nato som organisation.

- 101 En fundamental svårighet, som även gäller nästa avsnitt, är att sådana avtal som i huvudsak reglerar förhållandet mellan säljare och förste köpare, inte kommer åt resten av det kaos som präglar vapentillgången i världen. Vapen är normalt mycket lättillgängliga. En del är överskott efter strider, andra är stulna eller förskingrade från legala källor, som militär eller polis. Många vapen stjäls, förskingras och hamnar via illegal handel hos krigsherrar, terrorister och i sista hand hos vanliga kriminella.
- 102 En tidig signal att allt inte stod rätt till kom genom ”Boforsaffären”, som är ett samlingsnamn för två vapenaffärer som vapentillverkaren Bofors var inblandad i och som upptäcktes under 1980-talet. En bok som tidigt väckte uppmärksamheten var SIPRI-forskaren Björn Hagelins *Kulorna rulla* (Stockholm: Ordfronts förlag 1985). Ett annat tidigt initiativ var den så kallade Göteborgsprocessen, som hade satts i gång 2000 av Sveriges kristna råd och leddes av KG Hammar. Avsikten var framför allt att påtala för kyrkorna både i Sverige och internationellt att vapenhandel var ett moraliskt och politiskt problem. Arbetet finns dokumenterat i Peter Brune: *The Gothenburg Process: Faith-based advocacy for disarmament*. Life and Peace Institute, Uppsala 2009.
- 103 En särskild betydelse fick en opinionsundersökning 2009. Denna (Demoskop november 2009), tillsammans med en annan som året efter genomfördes av SOM-institutet i Göteborg. De visade att svenskarna hade en mycket skeptisk inställning till vapenexport, särskilt till länder som kränker mänskliga rättigheter. Skillnaden i inställning mellan män och kvinnor visade sig vara mycket stor.
- 104 Tack vare den långa utredningstiden kom detta betänkande att bli ovanligt fylligt och detaljrikt. Den som veta mer om exportvolymen och värden, eller vill bedöma till exempel vilken betydelse som tillverkning och export har för bestämda orter, som Karlskoga, Örnsköldsvik eller Linköping, finner där ett detaljrikt underlag.
- 105 Det kan vara en klok strategi att börja just där, snarare än att kritisera krig och våld i allmänhet. En intressant parallell är kampen mot slavhandeln i England (med början på 1770-talet), som har kallats världens första politiska folkrörelse. Den valde att rikta in sig på *handeln* med slavar snarare än slaveriet som princip. Då åstadkom man konkretion och ansvarsutkrävande: aktörerna fanns på plats och var synliga för alla, och den rättmätiga indignationen fick alldeles tillräcklig näring av de förfärliga förhållandena på de engelsk-ägda slavskeppen. Detta finns lysande beskrivet i Adam Hochschild: *Spräng bojorna*, Ordfront förlag 2007.

- 106 Katarinauppropet som är baserat i Katarina församling av Svenska kyrkan tar ställning mot vapenexporten. Motivet är dubbelt. Dels är vapenexport och vapenanvändning ett ont i sig. Dels vet vi att miljoner människor flyr krig, förtryck och fattigdom, bort från konflikthärddar – konflikter som göds av global vapenhandel. Dessa frågor bearbetades på olika sätt under 2016–2017, och en avsikt var att påverka Svenska kyrkans kyrkomöte att uttala sig mot vapenexport.
- 107 En av de första som bröt mot detta ”förbud” var dåvarande statsminister Fredrik Reinfeldt, som i riksdagen i maj 2012 förklarade att han inte skulle röra vapenexporten om detta kunde betyda att ett enda svenskt jobb äventyrades.
- 108 Inga Thorsson genomförde på regeringens uppdrag en nationell studie om möjligheter att ställa om produktion från militär till civil inriktning, förutsatt att det allmänna säkerhetspolitiska läget skulle tillåta en neddragning av försvarsutgifterna. Huvudbetänkandet är *Med sikte på nedrustning. Omställning från militär till civil produktion i Sverige* (SOU 1984:62). En Del 2 med kompletterande underlag publicerades som SOU 1985:43.

Utredningen konstaterade att försvarsindustrins produkter allmänt sett är väldigt speciella. Men genom den forskning och utveckling (FoU) som redan är betald, kan industrin tillgodoräkna sig en konkurrensfördel gentemot övrig industri i vissa delar av civil produktion. De tillverkningsmetoder som utarbetats för försvarsindustrin kan med större lätthet än själva fronttekniken nyttiggöras i produktion för civila ändamål. Men det är inte sannolikt att industrin själv väljer att ställa om till civil produktion i den omfattning som är tillräcklig för att bevara sysselsättning och lönsamhet. Därför föreslog Thorsson att det ur militära beställningar obligatoriskt skulle avsättas medel till omställningsfonder. Detta förslag avfärdades utan remissbehandling eller nämnvärd debatt.

- 109 *Fredsteknik* kan definieras som civila tekniska åtgärder som kan bidra till att undanröja hinder för (åter-)upprättande av ett normalt samhälle. Det gäller särskilt i krigs- och konfliktdrabbade områden, när de storskaliga stridigheterna har upphört och samhället borde kunna inriktas mot en normalisering. För detta finns oftast många hinder. Några av de största är okontrollerad förekomst av vapen och sprängmedel.
- 110 Bo Janzon, Lennart Axelsson, Jan-Erik Löfgren: ”Fredsteknik.” Årlig redovisning 2014 från KKrVA avd IV (Militärteknisk vetenskap). *Kungl. Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift* Nr 4/2015, sid 82-106. http://kkrva.se/hot/2015:4/HoT_4_2015.pdf.
- 111 Konsortiet som inledningsvis fick namnet SERRG men nu heter Disarmament Solutions består i dagsläget av åtta små och medelstora företag, alla med erfarenhet av fredsteknik i kring explosivämnen. Det beskriver sin verksamhet så här: *Swedish Ex-*

plosives Risk Reduction Group, SERRG, is a consortium with unique expertise and products to reduce risks from weapons, ammunition and explosives. The consortium can put together and deliver comprehensive and customized concepts according to a receiving country's own needs and priorities. Insecure stockpiles of conventional weapons and ammunition constitute risks for illicit diversion and unplanned explosions, which in turn can cause humanitarian, economic and environmental disasters as well as prevent a sustainable development in countries and regions globally. SERRG is currently focusing on concepts to secure weapons and ammunition storage sites. <http://serrg.swedishnet.se>.

- 112 Konsortiet deltar också (genom Hans Wallin, Cesium AB) som svensk sakkunnig i FN-programmen IATG och SaferGuard. Försvarsmaktens enhet Swedec i Eksjö är (av formella skäl) inte medlem i konsortiet men är en viktig resurs inom området. Swedec har utfört internationella uppdrag inom detta område på uppdrag av bland annat OSSE och EU. Sannolikt kommer under 2018 att skapas ett nätverk eller organisation av personer som har intresse av att stödja den fredstekniska utvecklingen och söka ge den en roll inom svensk säkerhetspolitik. Sedan våren 2018 drivs konsortiets verksamhet inom ramen för ett särskilt bolag med namnet Disarmament Solutions AB. Kontaktperson är Linnea Krantz (linnea.krantz@swedishnet.se).
- 113 Parallellt har funnits civilplikt och allmän tjänsteplikt som en del av totalförsvaret. Under 1980-talet öppnades alla befattningar inom Försvarsmakten för kvinnor, vilka dock inte omfattades av värnplikt.
- 114 Beslutet var inte enhälligt. Propositionen lades fram av alliansregeringen men Socialdemokraterna (och övriga rödgröna partier) röstade emot: röstsiffrorna blev 153–150.
- 115 Argument för samhällstjänst/medborgartjänst har utvecklats av författaren Göran Rosenberg ("Nationen på gott och ont" och "Ett handfast förslag" i *Dagens Nyheter* Kolumn den 26/27 maj 2009. De finns även på <http://www.rosenberg.se>. En utredning initierad från socialdemokratiska kretsar är Wingborg, Mats. "Gör din plikt – kräv din rätt! En utredning om medborgartjänst" i *Ny Tid*, rapport 24. Stockholm: Arena idé 2015. I början av 1980-talet fördes en framtidsdebatt om samhällstjänst, föranledd av en oro för personalbehoven inom vård och omsorg: Lagergren, Mårten med flera. *Tid för omsorg. Slutrapport från projektet Omsorg i samhället*. Framtidsbilder. Stockholm: LiberFörlag 1982.
- 116 Sådana förslag kommer att möta motstånd. Inom vissa kretsar (som kanske kan kallas nyliberala) motsätter man sig bestämt allt "tvångsarbete" som inte strikt kan motiveras av landets säkerhet. Å andra sidan kommer företrädare för fredsrörelsen sannolikt att protestera mot varje förslag som skulle kunna legitimera militär värnplikt.

- 117 Se Linda Åkerström: *Den svenska vapenexporten*. Svenska Freds och Leopard förlag 2016, samt regelbundet utkommande nyhetsbrev.
- 118 Folke Bernadotteakademien förfogar över ett anslag ("Fredsmiljonen") på 14 miljoner SEK årligen, för "verksamhet, information och studier som rör nedrustning, säkerhetspolitik, fredsfrämjande utveckling, konflikthantering och konfliktförebyggande." Anslaget delas mellan ett 30-tal organisationer (av nära 70 sökande) som känner sig kallade att tänka alternativt.
- 119 *Att välja framtid*, SOU 1972: 59, sid 103

STUDIEGUIDE

Denna studieguide är till för dig som vill läsa materialet tillsammans med andra och diskutera de tankar som väcks. Liksom andra komplexa ämnen är säkerhetspolitik något som studeras bäst genom att diskutera med andra människor.

Samtalsgruppen registreras som studiecirkel och sker i samverkan med Studieförbundet Bilda. På hemsidan www.bilda.nu hittar du blanketter för anmälan av studiecirkel. Välj blankett från den region där du bor.

Ledaren håller i samtalsstrukturen och ser till att alla får utrymme och att allas erfarenheter tas tillvara. Ledaren är också deltagare i gruppen och delar med sig av sina tankar och erfarenheter. Som ledare i Bilda kan du få tips och stöd i din roll som ledare.

Hur många gånger ni vill träffas i studiecirkeln bestämmer ni själva, men för att vara en studiecirkel behöver ni ses minst 3 gånger och minst 9 studietimmar à 45 minuter.

Samtalsmodell

På första träffen är det bra att komma överens om ett gemensamt förhållningssätt i samtalet. ”Spelregler” som brukar bidra till att skapa ett öppet och lärande samtal är:

- Det personliga vi delar stannar i gruppen.
- Det är okej att uttrycka tankar och att sedan ändra sig.
- Jag har rätt att vara tyst.
- Alla talar i jag-form.
- Alla hjälps åt att hålla tidsramarna.
- Alla bidrar med sitt perspektiv och värdesätter att få ta del av andras.

Första gången ni ses är det också bra att ha en presentationsrunda där alla får berätta om sina förväntningar på studiecirkeln.

SAMTALSFRÅGOR TILL STUDIEGUIDE

Del I: Några utgångspunkter

1. Texten beskriver hur Ryssland efter Georgienkriget 2008, annekteringen av Krim 2014 och stödet till stridande i Ukraina åter uppfattas som militärt hotfullt. Vilka scenarier kan du föreställa dig som innebär militär konflikt mellan Sverige och Ryssland?
2. Författaren skriver att Agenda 2030 bestämt tar avstånd från våld, krig och vapenhandel, och förespråkar en global utveckling byggd på rättvisa, ickevåld och fredskultur. Vad i Agenda 2030 bygger han detta på?
3. Det finns flera tolkningar av vad som ryms inom begreppet säkerhetspolitik. Vissa är smalare och andra bredare. Vad tänker du själv bör ingå i begreppet?
4. Textens titel är ”Svensk säkerhetspolitik för fred”. Vad innebär ordet ”fred” för dig?
5. Begreppet ”mänsklig säkerhet” markerar en förskjutning från staters säkerhet genom vapen, till folkens och människors säkerhet genom utveckling och samarbete. Vilka för- och nackdelar kan du föreställa dig med detta begrepp jämfört med en mer traditionell ståndpunkt?
6. År 2000 antog FN:s säkerhetsråd den inflytelserika resolution 1325 som i korthet handlar om att inkludera kvinnor i fredsförhandlingar och fredsbyggande. Varför är det viktigt att inkludera kvinnors erfarenheter på detta område?
7. Författaren menar att den analys som den parlamentariska Förvarsberedningen gör av det säkerhetspolitiska läget hellre borde göras av en grupp med bredare fokus än det militära försvaret. Vilka frågor tror du skulle kunna få ökad uppmärksamhet om så var fallet?

Del II: Tankar om grundläggande begrepp

1. Texten tar upp vissa idéer och föreställningar om krig som funnits genom historien. Enligt vissa av dem skulle krig även ha positiva aspekter. Vilka föreställningar om vad krig innebär har du själv stött på?
2. De senaste åren har världen blivit mer våldsam, främst på grund av krigshandlingar i Mellanöstern. Men hur ser trenden ut på lång sikt? Är utvecklingen den-

samma för organiserat våld – som krig – och våld mellan individer? Hur tror du att sambandet mellan organiserat och individuellt våld kan se ut?

3. Icke-våldsstrategier har genom historien haft många framgångar, men även misslyckanden har noterats. Kan du ge exempel på framgångar respektive misslyckanden?
4. På vilka sätt tror du att religion kan vara en kraft för fred respektive konflikt? Vad menas med den rättfärdiga freden?

Del III: Fredspolitikens fyra pelare

1. Enligt författaren har förebyggandet av väpnad konflikt en närmast bedövande politisk legitimitet. Ändå fortsätter det förhållande som FN:s tidigare generalsekreterare Ban Ki-moon pekat på: ”världen är överbeväpnad och freden underfinansierad”. Varför tror du att balansen mellan förebyggande och krishantering fortfarande lutar över åt det senare?
2. Inom internationellt bistånd finns en klar insikt om vikten av att tidigt uppmärksamma konflikter och förebygga eskalering. Men denna insikt saknas vad gäller relationerna i Sveriges närområde, skriver författaren. Vad kan han syfta på?
3. Sveriges försvarsmakt har i och med den försämrade relationen med Ryssland ändrat inriktning och är nu återigen fokuserat på invasionsförsvar. Kan du föreställa dig att långsiktigt helt avskaffa det militära försvaret? Vad skulle krävas?

Del IV: Mått och steg

1. Författaren menar att en säkerhetspolitik för fred förutsätter att samhällsinstitutioner förändras och delvis nyskapas. Varför, tror du?
2. Författaren listar tre allmänna principer folkrörelseaktiva bör ha i åtanke om de deltar i den säkerhetspolitiska debatten. Vilka då? Kan du komma på tillfällen då du själv brutit mot dessa principer?
3. Texten förklarar de huvudsakliga motiven för respektive emot att Sverige ratificerar FN:s konvention om kärnvapenförbud. Hur tänker du själv – bör Sverige ratificera?
4. Sverige är en stor exportör av vapen. I början av 2018 skärptes riktlinjerna för vapenexport, främst genom att ett så kallat demokratikriterium infördes. Men varför ska Sverige alls exportera vapen? Vilka argument har du stött på? Är de fortfarande giltiga?
5. Texten introducerar ämnet fredsteknik, med explosivämnen som exempel. Vilka uppfinningar och produkter som räddar både människoliv och planeten skulle du själv vilja se? Låt tanken flyga fritt!
6. År 2017 beslöt regeringen att återinföra värnplikten. En nyhet var att den nu gäller lika för både kvinnor och män. Vissa debattörer har föreslagit att värnplikten

borde ersättas av en allmän samhällstjänst. Hur tänker du att ett sådan skulle kunna utformas? Vilka för- och nackdelar ser du?

7. Författaren avslutar materialet med att förorda att civilsamhället gör så kallade alternativutredningar i samband med tunga säkerhetspolitiska statliga utredningar. Vilka frågor inom säkerhetspolitiken skulle du själv vilja lära mer om?

Fred, försvar, alliansfrihet, ickevåld, vapenexport, avspänning, upprustning, kärnvapen.

Säkerhetspolitik är ett brett och viktigt område som behöver fler engagerade röster. Genom denna faktsäckade men samtidigt lättillgängliga skrift får du en grund att stå på.

Här finns också en studiehandledning för dig som vill diskutera vidare med andra. Hur skapar vi en säkerhetspolitik för fred?

