

Bo Ljung (red.)

Uppföljningsstudie av terrorattacken mot WTC/Pentagon 11 september 2001 och dess konsekvenser



TOTALFÖRSVARETS FORSKNING SINSTITUT

Försvarsanalys
172 90 Stockholm

FOI-R--0471--SE

April 2002

ISSN 1650-1942

Användarrapport

Bo Ljung (red.)

**Uppföljningsstudie av terrorattacken
mot WTC/Pentagon 11 september 2001
och dess konsekvenser**

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0471--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde 1. Försvar- och säkerhetspolitik	
	Månad, år April 2002	Projektnummer A1101 m.fl.
	Verksamhetsgren 1. Forskning för regeringens behov	
	Delområde 11 Försvarsforskning för regeringens behov	
Författare/redaktör Bo Ljung (red.)	Projektledare Bo Ljung (sammanhållande)	
	Godkänd av Jan Foghelin	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Uppföljningsstudie av terrorattacken mot WTC/Pentagon 11 september 2001 och dess konsekvenser		
Sammanfattning (högst 200 ord) <p>Denna uppföljningsstudie av terrorattacken 11 september 2001 kompletterar den snabbstudie som gjordes omedelbart efter septemberhändelserna. Ett antal aspekter behandlas rörande kriget mot terrorismen, Afghanistankampanjen och de säkerhetspolitiska konsekvenserna. Särskilt tas upp USA:s roll genom bildandet av den internationella koalitionen och den påverkan på diskussionen om utveckling av ESDP som händelserna hade. Frågor som berör svenskt förhållningssätt här till berörs. Det noteras att länderna, inte institutionerna, hade initiativet. Krigets följder för Central- och Sydostasien diskuteras, liksom Rysslands förhållningssätt. Terrorattackens konsekvenser för världsekonomin berörs. Terroristers möjligheter att använda massförstörelsevapen analyseras. Den islamistiska terrorns bevekelsegrunder och verkningssätt belyses. I studien tas också vissa folkrättsliga aspekter upp. Räddningsinsatsen i New York beskrivs, liksom det amerikanska systemet för katastrofberedskap. I studien ges också en översiktlig beskrivning av de internationella strategiska förändringar kriget mot terrorismen medfört. Slutligen diskuteras de krav på svensk säkerhetspolitik och samhällsberedskap som aktualiseras.</p>		
Nyckelord Terrorism, kriget mot terrorismen, ESDP, NATO, Afghanistan, massförstörelsevapen, samhällets sårbarhet.		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 141 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista Sekretess: Öppen	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0471--SE	Report type User report
	Research area code 1. Defence and Security Policy	
	Month year April 2002	Project no. A1101 et al.
	Customers code 1. Research for the Government	
	Sub area code 11 Defence Research for the Government	
Author/s (editor/s) Bo Ljung (ed.)	Project manager Bo Ljung (co-ordinator)	
	Approved by Jan Foghelin	
	Sponsoring agency Defence Ministry	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Follow-up study on the terror attack against WTC/Pentagon September 11, 2001, and its consequences.		
Abstract (not more than 200 words) <p>This follow-up study of the terrorist attack on September 11, 2001, is a complement to the study done immediately after the September events. A number of aspects are dealt with concerning the war on terrorism, the Afghan campaign, and its security policy implications. Special emphasis is put on analysing the US role in creating the international coalition and its implications for the debate on development of ESDP. Aspects that deal with Sweden's approach to this are dealt with. It is noted that the countries rather than the institutions maintained the initiative. The implications of the war for Central and South Asia are discussed as well as Russia's attitude. The terrorist attack's consequences for the world economy are touched upon. The terrorists' possibilities to use weapons of mass destruction are analysed. The motives and operational methods of Islamic terrorism are assessed. The study also takes into account some aspects of international law. The rescue operation in New York is described as is the US system for civil emergencies. The study provides an overview of the changes in the international strategic landscape that the war on terrorism has brought about. Finally the study discusses the implications for Sweden's security policy and civil preparedness.</p>		
Keywords Terrorism, war on terror, ESDP, NATO, Afghanistan, weapons of mass destruction, vulnerability of society.		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 141 p.	
	Price acc. to pricelist Security classification: Non-classified	

Innehåll

Inledning, sammanfattning, slutsatser Bo Ljung	7
USA, kriget mot terrorismen och dess säkerhetspolitiska konsekvenser Mike Winnerstig med Sten Ternblad	21
Konsekvenser för EU, ESDP och Sverige Pär Eriksson	38
Gradvis åternationalisering av säkerhetssamarbetet? Niklas Granholm	44
Ekonomiska konsekvenser av terrorattacken Gunnar Jervas och Johannes Malminen	59
Afghanistankrigets följder för Central- och Sydasien Ingolf Kiesow med Emma Sandström	64
Terrorismen och Ryssland Jan Leijonhielm	77
Terrorister och massförstörelsevapen Wilhelm Unge	85
Ny terror? Magnus Norell	101
Rätt och handlingsmönster inför, under och efter kriget (Jan T. Knoph)	112
Samhällets säkerhet och beredskap i USA Eva Mittermaier	122
Att förebygga kris under krisers efterförlopp Kerstin Castenfors	135

Inledning, sammanfattning, slutsatser

Bo Ljung

Studiens uppläggning. Problembilden

Tretton dagar efter terrordåden på den amerikanska östkusten överlämnade FOI Försvarsanalys till Försvarsdepartementet en snabbstudie med titeln Terrorattacken mot WTC/Pentagon 11 september 2001 och dess konsekvenser (FOI Memo nr 01-3102, 2001-09-24, 50 sidor). Snabbstudien, som skrevs "on line" under händelseutvecklingen dagarna efter attacken, behandlade bl.a. de amerikanska åtgärderna och handlingsoptionerna, reaktionen i Europa samt följderna för Central- och Sydasien.

I snabbstudien förutskickades också möjligheten att följa upp denna med en mer utförlig och genomarbetad studie om Försvarsdepartementet så önskade och den fortsatta händelseutvecklingen motiverade det. Denna uppföljningsstudie presenteras härmed.

Uppföljningsstudien följer i stort samma uppläggning som snabbstudien. Texten i de olika avsnitten är dock i huvudsak nyskriven. Den ger också ett bredare och djupare perspektiv på terrorattacken och händelseutvecklingen under några månader därefter. Därutöver har ett par nya avsnitt tillförts som tar upp bl.a. terrorism och NBC-vapen samt Ryssland och terrorism.

Den nya internationella kontexten

Den strategiska bilden: en värld förändrad

Terrorattacken och det påföljande kriget i Afghanistan påverkade den strategiska bilden. USA grep initiativet genom att etablera en internationell koalition i kampen mot terrorismen. Man förutskickade en flerårig kampanj med politiska och militära medel. Hur långtgående och bestående förändringarna av den strategiska bilden blir återstår att se. Förändringen av de amerikanska prioriteringarna är dock tydlig: politiker och allmänhet fick en ny syn på nationens säkerhet och sårbarhet.

I den uppkomna situationen efter terrorattacken etablerades nya eller förstärkta lojaliteter inom ramen för koalitionen. Dessa var dock inte obetingade; varje land hade i grund och botten sin egen agenda att tillgodose. Huvudaktörernas långsiktiga intressen och målsättningar torde mindre vara knutna till kampen mot terrorismen och mer till frågor om strategisk balans.

De långsiktiga intressena är också knutna till de avsevärda olje- och gasreserverna i den centralasiatiska regionen, framför allt i Kazakstan och Turkmenistan. Olika alternativ för transportrutter och utskeppningshamnar berör därmed också på sikt kringliggande stater.

Sex månader efter terrorattacken ser vi ett instabilt Afghanistan med en svag interimregering, inre etniska motsättningar och ett stort behov av hjälp för försörjning och ordning. Den tillspetsade situationen i Mellanöstern och det amerikanska utpekandet av ondskans axelmakter – Irak, Iran och Nordkorea, alla tre med ambitioner i fråga om massförstörelsevapen – riskerar att dra undan politisk uppmärksamhet och militära och civila resurser från Afghanistan. Spekulationer om amerikanska militära åtgärder mot denna axel förekommer. Det finns åtskilliga frågor i vilka frön till splittring mellan USA och Europa eller inom Europa kan slå rot.

Terrorattacken gav sålunda USA anledning att överge den dittillsvarande utrikespolitiken och övergå till en mer engagerad politik. Men kriget mot al-Qaida och talibanerna gav också USA möjlighet att, med berörda länders samtycke, etablera militärbaser i Pakistan och Centralasien. Det är förmodligen en öppen fråga i vilken utsträckning USA långsiktigt vill behålla dessa baser. Några signaler om att man nu planerar att dra sig tillbaka finns dock inte. Till detta kommer de styrkor de europeiska staterna nu har grupperade i Afghanistan och som sannolikt blir låsta där för lång tid.

Detta innebär en förändring av den militära balansen i Asien. USA har inte bara demonstrerat sin militära förmåga på Rysslands och Kinas bakgård. Framför allt Kina, men även Ryssland, ser nu ett läge där amerikanska styrkor – visserligen begränsade - är grupperade i ryggen. Kina är i färd med att genomföra en kostsam modernisering och kärnvapenupprustning av sin krigsmakt. Många bedömare har redan tidigare pekat på risken för ett kallt krig i västra Stilla havet mellan USA och Kina, med också övriga stater i regionen indragna. Efter den 11 september 2001 har situationen komplicerats. Kina har hittills legat lågt men dess agerande framöver låter sig inte enkelt bedömas. Kina har dock gjort strategiska förluster genom den ryska satsningen på västligt samarbete och västländernas ökande inflytande i Centralasien.

Ryssland har delvis övergivit vad som betraktats som en begynnande allians med Kina. Man valde därmed bort en antivästlig politik i viktiga strategiska frågor för att i stället prioritera samarbete. De mer substantiella frågorna om ekonomi, handel, utveckling av relationen till NATO m.m. vägde tyngre. Förväntat västligt stöd för Rysslands egen kamp mot muslimsk extremism och irredentism – framför allt kriget i Tjetjenien – spelade uppenbarligen in. I den ryska relationen till Kina ligger också långsiktiga strategiska intresse motsättningar. Ryssland har dock från västländerna avvikande intressen i flera frågor och har ännu knappast utvecklats till en pålitlig

bundsförvant. Utvecklingen har emellertid gett Ryssland strategiska fördelar. Förutom en mer tillmötesgående inställning från västvärlden har Ryssland vunnit insteg i Afghanistan. Västlig närvaro kan också lätta den ryska bördan vad avser stabiliteten i Centralasien.

Pakistan gavs tidigt en nyckelroll av USA när kriget mot al-Qaida och talibanerna inleddes. Den press USA utsatte Pakistan för ledde till en total omorientering av pakistansk politik. Denna press var en riskfylld men uppenbarligen militärt ofrånkomlig åtgärd. Många bedömare befarade inre oroligheter i Pakistan med följderna att regimen skulle bryta samman och ersättas av en mer talibanvänlig regim (med bas i de talibanvänliga fraktionerna inom underrättelsetjänsten och krigsmakten).

Under de närmast föregående åren hade Pakistan avlägsnat sig från, och Indien något närmat sig, USA. Indien har inte präglats av händelseutvecklingen på samma sätt som Pakistan, men instabilitet i Pakistan försämrar också Indiens läge. Indien vill troligen inte se en process som långsiktigt närmar Pakistan till USA. Indien ökar kraftigt sin militära budget, vilket bl.a. kommer kärnvapnen till del. En osäkerhets känsla om utvecklingen i regionen präglar indisk politik.

USA:s långsiktiga intresse i Sydasien torde vara att föra en politik som behåller en viss balans mellan Indien och Pakistan för att kunna hålla handlingsoptioner öppna på sikt. Att genomföra denna politik är dock komplext av flera skäl: Kashmirkonflikten, instabilitet i Pakistan, radikaliserings av inre förhållanden i båda länderna (muslimsk i Pakistan, hindunationalistisk i Indien). Båda staterna innehar kärnvapen. Till detta kommer Indiens permanent spända förhållande till Kina.

Från europeisk sida uttrycktes omedelbart efter terrorattacken stark solidaritet med USA. Kampen mot terrorismen sattes överst på agendan inför befarade fortsatta attacker, också mot europeiska mål. NATO och EU blev fora för dessa yttringar. Inom dessa organisationer tog snabbt en diskussion form om behovet av att utnyttja NATO och ESDP som instrument i kampen mot terrorismen. Ändamålsenligheten häri framstod dock inte som uppenbar. Den stora koalitionen arrangerades också på länderbasis, dvs. blev en affär mellan berörda regeringar (där förutom Washington också London spelade huvudroll). FN fick en andraplansroll: det var av betydelse, men inte avgörande, att säkerhetsrådet sanktionerade det amerikanska agerandet.

Det finns troligen inte anledning förmoda att detta förhållande kommer att ändras inom den närmaste tiden. NATO och EU/ESDP är i grunden regionala säkerhetsorganisationer. Att tillföra dessa förmåga att planera och leda bekämpning av internationell terrorism - med bl.a. sådana kapaciteter som användes under kriget i Afghanistan - skulle innebära väsentliga förändringar av dem, och sannolikt ta lång tid. Om dessutom inga nya spektakulära terrorattacker mot högvärdiga mål i väst inträffar under den närmaste tiden sjunker frågan sannolikt sakta nedåt på den politiska agendan. Kriget mot terrorismen blir ett krig som till större del handhas av underrättelse- och säkerhetstjänster.

EU som organisation kan knappast sägas ha strategiska intressen i Centralasien. Enskilda europeiska stater kan dock i viss mån ha det, framför allt kanske Storbritannien. De europeiska staterna - formellt inte inom ramen för EU - är nu bundna i en förmodligen långvarig och kostsam insats i Afghanistan. Läget i Afghanistan inger

dock oro. De uppflammande etniska konflikterna där kan utvecklas i riktning mot ett regelrätt inbördeskrig. Risken för spridningseffekter inom den central- och sydasiatiska regionen bör inte negligeras.

Västländerna har därmed ett tydligt behov av att formulera och genomdriva en strategi som förhindrar en sådan utveckling. Ett misslyckande härvidlag skulle ha långtgående återverkningar på relationerna inte enbart till länder inom regionen utan också på relationerna till Kina och Ryssland. Uppgiften torde kräva större militära och civila resurser än som hittills avdelats. Återuppbyggnad och ordning i Afghanistan är en uppgift som USA i praktiken tilldelat de europeiska staterna - och som dessa accepterat.

Det är alltså tvivel underkastat om nu insatta resurser svarar mot läget i Afghanistan. Om dessutom USA väljer att öka trycket mot "ondskans axelmakter" (i första hand uppenbarligen Irak) kommer detta att kräva militära resurser för handlingsfrihet, som påtryckning och för eventuell insats. I farans riktning ligger en situation där västländernas militära resurser inte är tillräckliga. Tillräcklig grad av handlingsfrihet kan inte skapas med tillgängliga resurser vid en samtidig elakartad utveckling, förutom i Afghanistan och Irak kanske dessutom i Mellanöstern. Den föreslagna avsevärda ökningen av den amerikanska försvarsbudgeten skall kanske ses också mot denna bakgrund.

Något europeiskt stöd för amerikanskt hot om militära åtgärder mot Irak har för övrigt inte uttalats, med undantag för Storbritannien. Mot den angivna bakgrunden finns risk för en uppkommande spricka mellan USA och Europa inom det säkerhetspolitiska fältet.

När Bush-administrationen tillträdde såg det ut att finnas entydiga mål för den amerikanska säkerhetspolitiken och förutsättningar att förverkliga dem: i första hand att vara världens ledande makt, att säkerställa läget i Europa genom utvidgning av NATO och EU, att utveckla ett försvar mot ballistiska missiler och att hålla tillbaka Kina från att expandera på andras bekostnad. Som en konsekvens av insatsen i Afghanistan kan USA sägas ha gjort strategiska vinster genom ryskt närmande till västvärlden, amerikanskt fotfäste i Centralasien och minskat handlingsutrymme för Kina. Det ökade inflytandet i Pakistan och Indien kan också ge USA en potentiell roll i den indisk-pakistanska konflikten.

USA förmådde samla flera av världens länder kring sig i kampen mot terrorismen. Det fortsatta tillbakaträngandet av denna anses kräva fortsatta insatser globalt. Kampen mot spridning av massförstörelsevapen har framställts som lika viktig som kampen mot terrorismen. Den kräver amerikansk uppmärksamhet mot Nordkorea m.fl. länder. Utpekandet av onskans axelmakter och ett eventuellt militärt ingripande mot Irak tillför nya moment i politiken. Utvecklingen i Mellanöstern kräver förnyad uppmärksamhet.

Den amerikanska säkerhetspolitiken har alltså tillförts flera nya och samtidiga mål. Det medför en risk för bristande fokusering i det politiska handlandet. Europeisk medverkan krävs sannolikt för att de olika målen skall nås, men det ligger inte i amerikanskt intresse att Europa framstår som en jämbördig partner och självständig internationell aktör. I detta läge kan en del tendenser skönjas som eventuellt indi-

kerar en delvis återgång till en mer unilateralistisk amerikansk politik. Den internationella koalitionen mot terrorism har förlorat en del i aktualitet jämfört med läget efter den 11 september 2001.

Följderna för världsekonomin av terrorattacken mot WTC och Pentagon blev mer begränsade än många befarade. Den exogena chock på marknaderna som attacken innebar medförde en temporär höjning av oljepriset och viss övergång till säkrare valutor, fast egendom etc. Det bidrog till att den konjunkturedgång som redan var på väg accelererade. Å andra sidan insattes motåtgärder (räntesänkningar, skatteåterbäring etc.) snabbare i de ledande ekonomierna. Troligen medför detta att nedgången blir kortare än den annars skulle ha blivit. En annan effekt av attacken och recessionen var att den strukturella förändringen av vissa branscher, främst flygbranschen, påskyndades.

Efter den 11 september har andra händelser inträffat som långsiktigt torde inverka positivt på världsekonomin. Kina och Taiwan har blivit medlemmar i WTO, vilket öppnar stora marknader. Även Rysslands möjligheter att bli medlem har ökat tack vare landets förbättrade relationer till USA. Beslut om en ny frihandelsrunda och det periodvis tämligen låga oljepriset verkar också som en stimulans i förbrukarländerna.

Amerika och ”war on terror”

Det amerikanska agerandet efter 11 september 2001 kom i stort att följa det mönster som västliga analytiker väntade sig. De förutsåg militära attacker mot terroristernas baser i Afghanistan, politiska, ekonomiska, diplomatiska och sannolikt militära koalitioner mot deras sponsorregimer, samt ett intensifierat politisk-militärt samarbete mot terrorism. Inledande flygattacker följda av insatser med specialförband beskrevs tidigt som det troliga krigsförloppet. De flesta analytiker förutsåg dock inte det militära stöd som den afghanska oppositionen visade sig kunna ge, inte heller att den afghanska talibanregimen skulle bryta samman så snabbt som skedde.¹

Efter talibanregimens fall i slutet av december 2001 kan man indela det amerikanska agerandet under hösten i fyra faser: det politiska agerandet och krishanteringen direkt efter den 11 september, den militära uppbyggnaden och det internationella koalitionsbyggandet 19 september – 6 oktober, de militära aktionerna och Kabuls fall samt konsolideringen av de militära framgångarna och talibanernas fall.

Terrorattacken och kriget i Afghanistan har återverkningar på många plan, bl.a. militära budget- och planeringskonsekvenser. För det kommande budgetåret föreslås en kraftig budgetökning (som dock avser väsentligt mer än terroristbekämpning).² I det inriktningsdokument (Quadrennial Defense Review) som publicerades strax efter terrorattacken anges en förändrad strategisk målsättning för det amerikanska försvaret, i syfte att bättre kunna möta olika aktuella typer av konflikter. Denna förändring diskuterades redan före 11 september men man betonar nu att försvarsförmågorna härför måste utvecklas snabbare. Nyckelbegrepp i sammanhanget är

1 Inte heller den amerikanska statsledningen synes haft fullt klart för sig hur svag den talibanska regimen var.

2 Den föreslagna ökningen på 48 miljarder USD är större än den samlade brittiska försvarsbudgeten, som är den största i Europa.

homeland defense, surprise attacks, asymmetric threats och new concepts of deterrence.

Konsekvenserna för den amerikanska politiken på längre sikt är ännu bara delvis skönjbara. Terrorattacken medförde att Bush-administrationen snabbt lämnade, i varje fall tills vidare, den mer unilateralistiska linje som dittills kännetecknat utrikespolitiken. USA erhöll ett massivt internationellt stöd, även från stater som traditionellt inte sympatiserar med USA. Det faktum att en rad länder runt Afghanistan och dess närområde såg med oro på utvecklingen av muslimsk fundamentalism underlättade förändringen i amerikansk utrikespolitik. En amerikansk bekämpning av denna fundamentalism låg också i dessa staters intresse.

Även om det internationella systemet påverkats drastiskt, är utgången på sikt dock inte given. USA torde kunna påräkna ett fortsatt starkt stöd från NATO- och EU-länderna samt USA:s övriga allierade. Det ryska stödet kan också antas bli starkt, då man i stor utsträckning har samma fiende. Kinas roll är dock mer oklar. Den kan väntas vara avhängig bl.a. den amerikanska viljan att agera via FN:s säkerhetsråd i terrorbekämpningen (något som i varje fall formellt skulle ge Kina ett visst inflytande över utvecklingen). Den fortsatta utvecklingen i Afghanistan kan dock vara avgörande för sammanhållningen. Den kan också brytas om de mer traditionella strategiska motsättningar som nu tryckts tillbaka åter tar över.

Säkerhetssamarbete och terrorbekämpning: NATO, EU och ESDP

NATO kom inte att ses av USA som en central institution vare sig för kriget i Afghanistan eller kriget mot terrorismen i allmänhet, även om artikel 5 i NATO-stadgan åberopades. En del bedömare kom att ifrågasätta NATO:s långsiktiga berättigande. Det faktum att NATO-strukturen redan av praktiska skäl bedömdes olämplig i Afghanistan betyder dock inte att alliansen förlorat relevans i Europa och det europeiska närområdet.

Efter den 11 september kom EU:s policy på det utrikes- och säkerhetspolitiska området att återigen bestämmas i diskussioner mellan de stora medlemsstaternas huvudstäder. Trots detta, trots vissa skillnader i retorik och trots att vissa medlemsstater varit betydligt mer engagerade i kriget än andra, visade EU:s medlemsstater ett bestående och långtgående stöd för USA och den amerikanska operationen.

Det har tidigare framstått som föga troligt att ESDP skulle utgöra inledningen till en utveckling mot ett europeiskt gemensamt försvar. Händelserna 2001 har delvis stöpt om den europeiska politiska verkligheten: synen på hot och behov av skydd har förändrats. Definitionen av "krishantering" kan vara på väg att förändras på ett sätt som gör det möjligt för EU att delta i de flesta typer av operationer som är aktuella i dag.

De stater som vill utvidga ESDP, i olika grad men med NATO som den fortsatt centrala alliansen, tycks således nu kunna se en möjlighet. Den önskade utvidgningen av ESDP kan avse begränsade uppgifter utöver dagens Peterbergsuppgifter - t.ex. terroristbekämpning - eller syfta till ett efter hand alltmer integrerat europeiskt försvar.

Det normalt transatlantiskt inriktade Storbritanniens vägval blir kritiskt. Om Storbritannien kan acceptera en utvidgning av ESDP innebär det att man hamnar på

samma linje som Tyskland och Frankrike. Det blir då svårt för andra stater att stå emot. Om Storbritannien behåller sin traditionella linje är det däremot svårt att se någon utvidgning av ESDP.

Det snabba konfliktförloppet i Afghanistan ledde till några ännu vaga men potentiellt betydelsefulla förändringar. En delvis åternationalisering av säkerhetsfrågorna kunde sålunda urskiljas. Mycket av initiativet för konflikthanteringen hamnade hos staterna snarare än hos institutionerna. Det är ännu för tidigt att avgöra om det är fråga om enskilda fenomen eller en klar trend. Den säkerhetspolitiska utvecklingen är dock ofta "händelsedrivna", dvs. de kriser och konflikter som uppstår ger upphov till reaktioner och ageranden som på sikt etablerar nya mönster för samarbete. Handlingsmönstren hos europeiska stormakter har visat sig långlivade.

Afghanistankrigets följder för Central- och Sydasiens

Krigföringen i Afghanistan har påverkat hela den syd- och centralasiatiska regionen. Maktbalansen har förändrats och aktörerna har nya faktorer att räkna med. Fem av världens sju kärnvapenmakter är engagerade i området. Fyra av dessa återfinns i motsatsställning till varandra, Indien och Pakistan samt USA och Kina.

Det ökade intresset för regionen kan leda till nya politiska, ekonomiska och sociala impulser och dra in den i världspolitiken på ett annat sätt än förut. Ett fortlöpande konfliktförebyggande bistånd till länderna i regionen, i första hand Afghanistan, är betydelsefullt.

Afghanistan var på många sätt ett feodalsamhälle ännu på 1970-talet. Det finns en risk för att de nya militära ledare som nu finner sig utestängda från centralmakten kan vilja spela den roll som förut innehades av olika länsherrar. De utländska fredsbevarande styrkorna får i denna miljö inte bara en svår utan även riskabel uppgift.

Det låg i Indiens intresse att stödja USA för att vinna dess sympati i Kashmirkonflikten. Att därigenom också kunna minska rekryteringsbasen för upprorsmän i Kashmir framstod som en möjlighet. Indien kräver att Pakistan aktivt skall bekämpa extremismen. Den pakistanska regeringen är svag, har inte full kontroll över sina undersåtar och riskerar att gå under om man försöker. Den 13 januari lovade dock president Musharaf att stävja all terrorism utgående från Pakistan. Situationen har därmed förbättrats men det återstår att se i vad mån löftet kan infrias.

De fem post-sovjetiska centralasiatiska staterna har varit känsliga i förhållande till konflikten i Afghanistan sedan de blev oberoende. Konflikten slutliga upplösning kommer att ha stor betydelse för dem. Tadzjikistan är särskilt bräckligt inför de hot konflikten inneburit, följt av Kirgisistan som det strukturellt svagaste landet. Om Tadzjikistan skulle kollapsa som statsbildning eller inbördeskrig bryta ut igen, finns risk att den radikala islamska form som är förbunden med terrorverksamhet och narkotikahandel skulle kunna spridas från Afghanistan och norrut genom den centralasiatiska regionen.

Ryskt stöd till den Norra alliansen hade stor betydelse för dess framgångar i den norra delen av Afghanistan. Ryssland var först med att etablera en delegation i Kabul samt med lufttransporter av livsmedel till huvudstaden. Ryssland har flyttat fram

flera betydelsefulla positioner under krigets lopp. I gengäld har USA fått baser i en region som Ryssland vant sig att betrakta som sin bakgård.

USA har stationerat militärflyg i Pakistan, Tadzjikistan, Uzbekistan och Kirgisistan. Amerikansk närvaro i Centralasien kan bli mer bestående än vad som i första hand förefaller vara avsikten. Om USA:s förhållande till Kina fortsätter innehålla element av militär styrkemarkering och maktprojektion kan dessa flygbaser få ett betydande strategiskt värde för USA i förhållande till Kina.

Terrorismen och Ryssland

Terrorattacken den 11 september utnyttjades av president Putin för att föra Ryssland närmare västländerna i allmänhet och USA i synnerhet. Tillsammans med andra åtgärder av stort symbolvärde innebar detta ett avgörande steg mot en närmare gemenskap med dessa, något som utgjort en av grundpelarna i utrikespolitiken efter hans tillträde som president. Sedan 1994 har terrorismen betraktats som det allvarligaste hotet mot rysk säkerhet. Tjetjenienkrigen och tidigare kampen mot talibanerna har gett Ryssland erfarenheter, inte minst på underrättelseområdet, som är värdefulla för USA. Ryssland har också stött den Norra alliansen och sedan länge hävdat att kopplingar mellan tjetjenerna och bin Ladin gjort Tjetjenien till en utbildnings- och stridsskola för terrorister.

Ryssland framstod genom Putins drag som en viktig aktör på den internationella arenan, som också var i stånd att lämna ett reellt bidrag i den gemensamma kampen mot terrorismen. Detta var av stort värde för den stukade ryska självkänslan. Denna politik har redan medfört flera andra fördelar, dock inte inom de ur Putins synvinkel viktigaste områdena, NMD-frågan och NATO-utvidgningen. Dessas betydelse har därför i stället nedtonats av honom. Putin har demonstrerat att hans starka inrikespolitiska ställning ger honom möjlighet att driva utrikes- och säkerhetspolitiken på egen hand. I sin öppning mot västländerna har han gått snabbare fram än delar av det politiska och militära etablissemanget.

Mot bakgrund av en splittrad inhemsk opposition samt ett brett folkligt stöd riskerar Putin i ett kort perspektiv emellertid inte att förlora mycket. Ett långvarigt eller utvidgat krig med ryskt deltagande mot andra länder och uteblivna eller otillräckliga motprestationer från främst amerikansk sida skulle däremot sannolikt på sikt kunna skada Putin. Det ryska inflytandet i Centralasien torde temporärt komma att försvagas som följd av att Ryssland inte längre framstår som ensam garant av stabilitet i området. USA har nu också ingått avtal om mer permanent närvaro med bl.a. flygbaser i Uzbekistan och Kirgisistan. Tills vidare förblir dock Ryssland den starkaste militära och ekonomiska makten i denna region. Några dramatiska förändringar på kortare sikt av den säkerhetspolitiska situationen där är således inte troliga, även om nya aktörer nu etablerar sin närvaro.

Hotet från internationell terrorism

Terrorismen som konflikttyp

Asymmetriska konflikter, med kontrahenter som inte enbart är stater eller inomstatliga grupper utan också transnationella grupper, har varit vanliga de senaste decennierna. Terrorattacken den 11 september ingår i detta mönster, som kan väntas bestå.

Internationell terrorism torde även fortsättningsvis vara ad hoc-mässig, där grupper sätts samman för en viss operation för att sedan upplösas. Ofta har dessa grupper en gemensam religiös eller ideologisk överbyggnad.

Radikala islamistiska grupper hävdar att våld är nödvändigt i kampen mot "ondskan" i form av modernitet och sekularisering, företeelser för vilka de kristna och judarna anses ansvariga. I denna kamp sägs kompromisser inte vara möjliga. Endast en total seger kan leda till ett rättfärdigt muslimskt samhälle. Urskiljningslöst våld är därför tillåtet. Separatism utmärker islamistiska grupper som därigenom vill avskilja sig från det moderna västerländska samhällets inflytelser.

Hotbilden är sålunda långsiktig. Islamistiska cellstrukturer finns etablerade i västlänternas öppna samhällen. Detta ställer krav på de organisationer och myndigheter som har till uppgift att bekämpa terrorism. Västlänternas måste försvara sina värderingar och samhällen, bl.a. för att förhindra att islamska samhällsgrupper i dessa utnyttjas som rekryteringsbaser av radikala islamister. Att undvika åtgärder riktade mot terrorcellerna som också drabbar oskyldiga är en utmaning för de västerländska samhällena.

Kunskap om den islamistiska terrorismens bevekelsegrunder är av betydelse. En ökad dialog mellan västlänternas och den islamska världen kan bidra till att minska handlingsutrymmet för de islamistiska extremisterna.

Terror med massförstörelsevapen

Terrorister har traditionellt varit konservativa i sina val av medel. NBC-ämnen har bara använts i en mycket liten andel av världens alla terrorattacker. De senaste årtiondenas NBC-incidenter har varit småskaliga attacker mot enstaka individer med andra motiv än politiska och har inte haft massförstörelsesyfte. Dessa incidenter är snarare att betrakta som NBC-kriminalitet än NBC-terrorism.

Tendenserna i fråga om internationell terrorism är dock oroande. De innefattar ökad användning av indiskriminatoriskt våld, intentioner att anskaffa NBC-stridsmedel och växande organisatorisk-ekonomisk styrka. För närvarande, och under det kommande decenniet, begränsar dock de tekniska svårigheterna terroristernas möjligheter att åstadkomma massförstörelse med NBC-stridsmedel. I fråga om NBC-stridsmedel bedöms dessa svårigheter vara hindrande. Begränsade attacker med enkla utspridningsanordningar och BC-ämnen av industriktvalitet snarare än vapenktvalitet är troligare. Ett större hot är dock sannolikt användning av konventionella medel och metoder mot ovanliga, högvärdiga eller svårskyddade mål.

För Sveriges del torde knappast någon förhöjd hotbild föreligga efter den 11 september 2001, undantaget utländska mål på svenskt territorium, t.ex. amerikanska, brittiska, israeliska och franska. Inhemskas extremister bedöms inte hysa något intresse för NBC-ämnen. Möjligheten att Sverige används av internationella terrororganisationer som utgångspunkt för angrepp mot tredje land skall dock inte uteslutas.

Den fortsatta spridningen av massförstörelseteknologier och relaterade ämnen är dock något som oroar västlänternas. Hotet kan på sikt komma att öka även mot Sverige.

Sårbarhet och beredskap: räddningsinsatsen i USA 11 september

Det amerikanska systemet för beredskap och resursinsats vid kris styrs med hjälp av en övergripande responsplan och genom federal koordinering av aktörerna inom området. Ansvarig myndighet härför är Federal Emergency Management Agency (FEMA). När krisläge deklarerats av presidenten, ofta på begäran av en delstatsguvernör, aktiveras den federala planen. Presidenten har då långtgående befogenheter och normala regler för olika verksamheter kan ofta sättas ur spel. Motsvarande gäller för delstaterna vilkas beredskapsplaner aktiveras då respektive guvernör deklarerar krisläge.

Myndigheter på olika nivåer samt privata företag och organisationer ingår i systemet. Därigenom kan resurser utnyttjas flexibelt. Standardisering och certifiering underlättar det praktiska arbetet. Det gäller t.ex. katastrofmedicinska team och urbana räddningsteam som skall ha viss storlek, utrustning och kompetens.

Systemet möjliggör tillgång till högt specialiserad kompetens som kan tas i bruk med kort varsel. Sådana kompetenser kan upprätthållas kontinuerligt genom den stora volym insatser det för nationens del totalt handlar om. Också varningscentraler kan hållas ständigt bemannade.

Vid terrorattacken den 11 september 2001 utnyttjades systemet i en omfattning som inte skett tidigare. Olika resurser, federala, delstatliga, lokala och privata, kunde snabbt mobiliseras på nationell basis enligt responsplanen och insättas. Dessa resurser omfattade ledningsteam, urbana räddningsteam, katastrofmedicinska team samt team för omhändertagande av döda, överlevande och anhöriga. För ledning av räddningsarbetet utnyttjades bl.a. federala resurser. De urbana räddningsteamerna hörde hemma i olika delstaters och städers räddningskårer. Andra team utgjordes av lokala resurser. Stora mängder materiel ställdes till förfogande från bl.a. federala lager.

Enligt FEMA:s chef löste alla i systemet ingående organisationer sina uppgifter enligt responsplanen i de områden där krisläge deklarerades. Under hösten inrättades en ny federal instans, the Office of Homeland Security, bl.a. med uppgift att utarbeta en nationell, koordinerad strategi för att stärka skyddet mot terrorattacker.

Nya krav på svensk säkerhetspolitik och samhällsberedskap

Säkerhetspolitiska frågor som aktualiseras

Även om EU hittills knappast kan sägas ha varit en tung aktör i internationella säkerhetspolitiska frågor, och Sverige inom EU:s ram inte påfallande offensiv i dessa frågor, har läget nu delvis förändrats. Att forma gemensamma ställningstaganden inom EU i de nu aktuella frågorna ter sig mer påkallat. Därvid har även Sverige en mer uttalad roll.

På den säkerhetspolitiska nivån finns sålunda ett antal kort- och långsiktiga frågor där Sverige kan ha anledning att agera eller medverka, eller där svenskt ställningstagande krävs. På den globala nivån gäller det bl.a. den fortsatta kampen mot inter-

nationell storskalig terrorism, fortsatta insatser för att långsiktigt stabilisera läget i Afghanistan och åtgärder för att förhindra spridning av (teknologi för) massförstörelsevapen (inte minst till terrorstrukturer). Utvecklingen i Mellanöstern och Irak kan därutöver komma att kräva ökad politisk uppmärksamhet.

Av synnerlig betydelse måste vara att EU och de europeiska staterna fortsättningsvis kan hålla en enad och gemensam linje i dessa frågor och att också samstämmigheten med USA kan vidmakthållas.³ Detta gäller även i ett läge där utvecklingen av de nämnda frågorna leder till krav på samtidiga insatser med risk för att västländernas främst militära kapacitet ansträngs.

På ett mer närliggande plan handlar det om polisiärt samarbete och fortsatt svenskt deltagande med militära och civila resurser i internationella insatser. Det gäller insatser i Afghanistan, och fortsättningsvis på Balkan, men även andra insatser som kan aktualiseras. Den fortsatta behandlingen av dessa frågor i EU:s tre pelare förutsätter svenska ställningstaganden. Det gäller inte minst utvecklingen av ESDP. Även FN-systemets roll i sammanhanget, liksom utvecklingen av relationen mellan EU/ESDP och NATO, kräver svensk uppmärksamhet.

Utökat polisiärt och civilt samarbete är ur svensk synpunkt oproblematiskt. En utvidgning av ESDP, där nya uppgifter utöver Petersbergsuppgifterna skulle tillkomma främst avseende terrorbekämpning, kan för svensk medverkan förutsätta en modifiering av den svenska säkerhetspolitiska doktrinen. En sådan ackomodering av svensk säkerhetspolitik bör kunna uppfattas evolutionärt, i linje med de omformuleringar av doktrinen som tidigare gjorts när omvärldsförändringar motiverat det. Om Sverige alternativt skulle se sig ha anledning att begära undantag med hänvisning till vår säkerhetspolitiska hållning, ställer vi oss utanför en process som syftar till att öka det gemensamma skyddet mot hot som också berör Sverige.

Ett svenskt deltagande i ett utvidgat ESDP kommer också att ställa nya krav på det svenska försvarets utveckling. För att kunna rekrytera militär personal i tillräcklig omfattning för internationella uppdrag räcker knappast dagens värnpliktssystem. Istället krävs troligen ett system med beredskapsställd personal. Sådana förband skulle vara tillgängliga för snabbare insatser än idag och även för gemensamma svåra operationer mot t.ex. terroristbaser.

Genom deltagande med ett litet men kvalificerat förband och civila hjälparbetare i Afghanistan har det svenska systemet ytterligare utvecklat förmågan att delta i internationell konflikthantering. Insatsen i Afghanistan ger en anvisning om vad som krävs i fråga om organisation, beredskap, personal och teknisk nivå.

Försvarspolitiska konsekvenser

De slutsatser som kan dras av terrorattacken 11 september 2001 och de efterföljande händelserna berör flera politikområden, främst försvar, polis- och rättsväsen samt

3 Fortsatt stark solidaritet med USA torde förutsätta att USA undviker en återgång till en mer unilateralistisk utrikespolitik. USA:s ensidiga utpekande av "ondskans axel" och relativt passiva hållning i Mellanösternfrågan kan dock tolkas som steg i en sådan riktning.

sjukvård. På det försvarspolitiska området aktualiseras olika lednings-, inriktnings- och avvägningsfrågor. Dessa berör på statsmaktsnivå beredning och beslut i anslutning till breddad hotbild. Det kan finnas skäl att utveckla formerna härför framför allt i frågor som rör flera politikområden. På myndighetsnivå kan finnas behov av nya scenarier som medger en konkret och breddad planering, i vilken det militära och civila försvarets förmågor kan övervägas. Avvägning av nationellt försvar ("homeland defence" i bred bemärkelse) mot internationella insatser och av beredskap mot operativ förmåga är aktuella frågor. Andra frågor kan gälla utformning av system för operativ ledning och koordinering av nationellt försvar.

Den svenska försvarsverksamheten präglas i viss utsträckning fortfarande – efter det kalla krigets slut – av den traditionella gränsen, författningsmässigt och organisatoriskt, mellan fred och höjd beredskap respektive krig. En ominriktning mot bakgrund av de nya förutsättningarna pågår, både på den militära och civila sidan, men kommer att ta flera år ännu. Innan den är genomförd har vi begränsningar i vår operativa förmåga. Detta bedöms inte vara problematiskt i den översta delen av hotskalan eftersom ett mer omfattande militärt hot mot landet inte anses kunna uppstå inom en tioårsperiod. Vi har emellertid brister i vår förmåga att klara av de fall av begränsade väpnade angrepp som kan inträffa under perioden.

Terrorattacken illustrerar behovet av att i det korta tidsperspektivet kunna möta våldsamma anslag mot landet, även om dessa inte utgör ett existenshot. Den pågående ominriktningen av militärt och civilt försvar kan nu i vissa delar komma att påskyndas till följd härav. Inriktningen måste vara att skapa ett system, som kan möta händelser längs en kontinuerlig hotskala, från lägsta till högsta nivå. Detta innebär en organisation som kan mobiliseras i flera steg, med kompetens och kapacitet för olika händelser på hotskalan. Den skall kunna verka nationellt, men delvis också internationellt. Den måste ha en beredskap som svarar mot bedömd förvarning. Ett flexibelt ledningssystem som också kan svara för planering och övning av försvarets militära och civila komponenter förutsätts.

Båda komponenterna måste kunna verka samlat och synkroniserat över hela hotskalan - att det militära försvaret har en dominerande och avgörande roll när det gäller händelser på den övre delen av hotskalan är givet. Förstärkningar av dagens samlade organisation torde krävas främst när det gäller "svåra påfrestningar i fred" dit bl.a. storskaliga terrorattacker kan räknas.

Erfarenheter från andra länder kan utgöra stöd för överväganden. Detta gäller inte minst den amerikanska beredskapsorganisationens uppbyggnad och de amerikanska erfarenheterna efter terrorattacken.

Ur ett sårbarhetsperspektiv omfattar beredskap främst förebyggande åtgärder till skydd för ledning och infrastruktur och åtgärder för räddningsinsatser. I det följande berörs två aspekter, skydd mot NBC-terrorism och beredskap för räddningsinsatser.⁴

4 Andra aspekter, t.ex. åtgärder för skydd mot informationsoperationer, berörs inte här.

Skydd mot NBC-terrorism

En svensk strategi för att motverka NBC-terrorhotet bör omfatta preventiva och effektlindrande åtgärder tillsammans med fortsatta nationella och internationella åtgärder för att förhindra spridning av NBC-ämnen och relaterade teknologier. Utgående från hotbild och rimlig kostnadsram bör skyddet mot NBC-terrorism dimensioneras mot de mest sannolika scenarierna och inte mot värstafallsscenarier. De vidtagna skyddsåtgärderna bör fylla flera funktioner så att de är ekonomiskt försvarbara även om terrorhotet inte materialiseras.

För att effektivt kunna möta NBC-terrorhotet krävs fördjupat samarbete mellan berörda instanser, statliga och kommunala myndigheter och det civila samhället. Även internationellt samarbete, inte minst inom EU, är av vikt för att minska riskerna för spridning av NBC-ämnen och förbättra skyddet. Sverige bör också genom internationell samverkan förbereda möjligheten att ta emot stöd utifrån.

Förbättrad inhämtning av underrättelser och säkerhetsunderrättelser i kombination med förstärkt internationellt informationsutbyte är också viktiga preventiva åtgärder. Preemtiva insatser – i internationell samverkan och med svenskt deltagande – för att eliminera grupper, från vilka NBC-hot utgår, bör inte uteslutas.

En organisation behövs som kan svara för ett grundläggande skydd omfattande hotanalys och resurser för indikering, sanering och sjukvård. En sådan organisation måste kunna vidmakthålla en hög operativ beredskap även under tider av överksamhet. Det innebär krav på återkommande övningsverksamhet. Viktigt är också att det finns en planerad mobiliseringsberedskap så att resursförstärkning kan ske stegvis beroende på läget.

Beredskap för räddningsinsatser

Räddningsinsatser i Sverige är normalt geografiskt begränsade. Det handlar om insatser vid bränder, trafikolyckor, snöstormar etc. som genomförs av lokal räddningstjänst. Sverige har, jämfört med USA, få erfarenheter av kriser som krävt insatser över administrativa, geografiska eller juridiska gränser.

Sverige saknar ett regelverk som täcker behoven längs hela hotskalan – den svenska beredskapslagstiftningen avser enbart åtgärder inför eller under krigsförhållanden. Reglerna om myndigheters samverkan vid extraordinära situationer är otillräckliga. Andra problem gäller hur kostnader skall bäras i en situation som berör många myndigheters ansvarsområden eller hur andra länders hjälp kan utnyttjas vid en stor katastrof. I Sverige finns inte heller den centrala exekutiva ledningsfunktion som behövs vid större katastrofer.

Sverige har sålunda en god beredskap för "vardagsolyckor". Beredskapen bör dock dimensioneras så att svårare händelser (påfrestningar) bättre kan mötas. Statliga och kommunala myndigheter, men också privata företag och institutioner, kan bidra till en lämplig organisation. Denna skulle t.ex. kunna innehålla en statlig (statligt organiserad) förstärkningsresurs som vid behov kan sättas in till stöd för kommunala resurser. Förbättrade samverkansformer mellan berörda myndigheter bör vara en annan faktor att överväga, liksom utformningen av ett enhetligt operativt lednings-

system. Organisationen måste också ges en god operativ status genom återkommande övningar.

Statsmakternas och myndigheternas åtgärder vid en kris måste vara väl övervägda så att förtroendet bevaras. Ett hårt tryck från medier och allmänhet med krav på handlingskraft kan i sämsta fall resultera i dåligt underbyggda åtgärder eller brist på handling som förlänger krisförloppet.

USA, kriget mot terrorismen och dess säkerhetspolitiska konsekvenser

Mike Winnerstig med Sten Ternblad

I det följande analyseras det amerikanska agerandet efter attackerna den 11 september, det påföljande kriget mot terroristnätverk och talibaner i Afghanistan, samt de säkerhetspolitiska konsekvenser – på såväl internationell som nationellt amerikansk nivå – som dessa aktioner kan antas få. USA:s relationer till ett antal huvudaktörer berörs även.

Amerikanska och internationella handlingsalternativ

Det stod redan från början klart att USA inte skulle låta sig nöja med en begränsad militär vedergällningsaktion med t.ex. kryssningsmissiler. Snarare planlades initialt en långsiktig kampanj, med syfte inte att bestraffa den eller de terroristgrupper som kan kopplas till attackerna i New York och Washington, utan att förstöra dem. Detta implicerade militära attacker mot deras baser, politiska, ekonomiska, diplomatiska och sannolikt militära koalitioner mot deras sponsorregimer, samt ett intensifierat politisk-militärt samarbete mot terrorism. Inledande flygattacker följda av insatser med specialförband beskrevs av initierade bedömare tidigt som det troliga krigsförloppet. Många västliga analytiker såg emellertid inte något stort stöd till det amerikanska agerandet från afghanska oppositionella element som sannolikt.

Det sannolikaste scenariot före krigshandlingarnas igångsättande i Afghanistan var alltså en utdragen, initialt diplomatisk och därefter alltmer militär strid mot ett antal terroristgrupperingar. Denna strid skulle i möjligaste mån ske på multilateral bas, men det föreföll klart att den skulle komma att föras även utan fullständigt – eller ens partiellt – internationellt stöd. Terroristattackerna i USA utmanade den amerikanska supermaktens befolkning, regering, resurser och identitet, och USA har som den enda kvarvarande supermakten dessutom betydande möjligheter att agera unilateralt om man så skulle vilja.

Det amerikanska agerandet och utvecklingen i Afghanistan

Någon månad efter talibanregimens fall i slutet på december 2001 går det att övergripande identifiera fyra faser i det amerikanska agerandet under hösten 2001: en omedelbar krishanterande, en uppladdnings- och koalitionsbyggande, en militär och en konsoliderande fas.

Fas 1: Agerandet och krishanteringen direkt efter 11 september

President Bush befann sig i Florida när attackerna inträffade, och förflyttades sedan under tisdagen den 11:e på Secret Service's inrådan runt till några flygbaser i USA:s inland. Motivet var att det under lång tid var oklart om fler plan hade kapats och därmed skulle kunna attackera presidentens plan eller t.ex. Vita Huset.

I ett av de första uttalandena om attackerna från administrationen sade Bush på tisdagkvällen att USA i sitt svar på attackerna inte skulle göra någon skillnad på terroristerna och de som skyddar dem.⁵ På onsdagsmorgonen lokal tid hade han dock återvänt till Washington och Vita Huset. Samtidigt uttalade utrikesminister Colin Powell i amerikansk TV att han såg attackerna som en "krigshandling" och att USA skulle svara på dem "som om det vore ett krig". Detta blev snabbt administrationens tematiska inställning till det inträffade. Den stöddes av nästan 90 procent av den amerikanska folkopinionen enligt en undersökning under onsdagen.⁶

"Kriget mot terrorismen" som tema underströks ytterligare av den snabba diplomatiska offensiv som framförallt State Department och utrikesminister Powell började genomföra. Syfte var att skapa bredast möjliga internationella koalition mot terrorism i allmänhet och mot dem som genomförde attentaten i USA i synnerhet. Powell och Bush, samt försvarsminister Donald Rumsfeld, gick ut på en bred diplomatisk front för att söka stöd hos samtliga stormakter och större ländergrupperingar, samtidigt som militära förberedelser i stor skala – bl.a. inkallandet av 35 500 reservister och en starkt förhöjd laroberedskap hos samtliga amerikanska militära förband – genomfördes under de två första dagarna efter attackerna.⁷

Det internationella stödet kom snabbt; såväl Ryssland som Kina och EU uttryckte initialt i stort sett fullständig uppslutning bakom den amerikanska linjen, och NATO fastslog på onsdagen att attacken skulle ses som ett väpnat angrepp på USA, vilket

5 Det är oklart om Bush ens i detta tal talade om "hämnad" eller "vedergällning".

6 Reuters 12.9 2001.

7 Fördelningen av reservisterna var enligt följande: 10 000 från armén, 13 000 från flyget, 7 500 från marinkåren, 3 000 från flottan och 2 000 från kustbevakningen. Detta innebar en mycket tung markstridskomponent; nästan hälften av hela styrkan tillhör armén eller marinkåren.

innebar att NATO-stadgans artikel 5 – om kollektivt försvar – återropades för första gången i historien.⁸

Administrationens inställning skiljer sig markant från hur man från amerikanskt håll tidigare – framför allt under Clinton-administrationen - svarat på terroristaktioner. Efter sprängningarna av två amerikanska ambassader i Afrika under 1998 blev det enda öppna amerikanska svaret några dussin kryssningsrobotar som träffade mål i Sudan och Afghanistan. Av dessa mål gick endast några att koppla till exilsaudiern Usama bin Ladin, som ansågs ligga bakom ambassadattackerna.

Redan ett par dagar efter den 11 september konstaterade administrationen att det inte var denna typ av aktion som var aktuell. Ställföreträdande försvarsministern Paul Wolfowitz menade att en långvarig kampanj, med användande av militära, diplomatiska och politiska metoder och inriktad på de individuella terroristgrupperingarna snarare än enbart på deras infrastruktur, var det centrala i den amerikanska planläggningen.

Den 13 september definierades Usama bin Ladin och hans terrorgrupp för första gången som "huvudmisstänkt" (prime suspect) av den amerikanska administrationen. Utrikesminister Powell beskrev också hur det amerikanska svaret skulle se ut: först presenteras klara bevis för vem som är den skyldige, därefter angrips detta terroristnätverk och slutligen genomförs ett globalt angrepp mot terrorismen.⁹

Under fredagen den 14 september gick intensiva rykten om den amerikanska militära planeringen. I Kuwait, Saudiarabien och Qatar fanns redan den amerikanska 3. armén med 20 000 soldater. De två största luftlandsättningsförbanden, 82. Airborne Division i Ft. Bragg, NC, och 101. Airborne Division i Ft. Campbell, KY, fick order om höjd beredskap.¹⁰ Tillsammans med soldaterna vid SOCOM (Special Operations Command) innebar detta att ytterligare närmare 45 000 soldater försattes i insatsberedskap.

Samma dag talade Wolfowitz om den kommande kampanjens huvudmål, att gripa de skyldiga, ställa dem inför rätta, eliminera deras gömställen och supportkanaler samt att "avsluta" stater som stödjer terrorism ("ending states which sponsor terrorism"). Denna potentiellt dramatiska retorik mildrades något av utrikesminister Powell, som

8 Just NATO-agerandet är ironiskt ur ett historiskt perspektiv, eftersom artikel 5 medvetet formulerades oprecist när den skrevs 1949. Den dåvarande amerikanska regeringen ville nämligen inte ha någon automatik mellan återropandet av artikel 5 och militärt bistånd till Europa, som då var den hotade parten. Över 50 år senare användes den alltså för första gången för att bistå USA, och inte Europa. Som framgår nedan blev de praktiska konsekvenserna av detta mycket begränsade; under operationerna i Afghanistan och dess närområde genomfördes planeringen för och ledningen av de amerikanska styrkorna inom CENTCOM (Central Command, med bas i Florida), som geografiskt ansvarar för området. CENTCOM saknar, i motsats till det Stuttgart-baserade EUCOM (European Command), kopplingar till NATO. Detta innebär att NATO:s roll redan från början kunde antas huvudsakligen ligga på det politiska planet.

9 Washington Times (WT) 14.9 2001.

10 Daily Telegraph (DT) 14.9 2001.

samma dag underströk den lika vikten av olika medel, som ekonomiska, politiska, diplomatiska och finansiella, i agerandet mot terroristerna.¹¹

På den operativa nivån lade USA synnerligen stark press på Pakistan denna dag, och ställde en rad krav. Man krävde tillgång till pakistanskt territorium (för specialstyrkor och markstridskrafter), luftrum (för flygoperationer) och underrättelseresurser. Dessutom ställdes krav på att Pakistan skulle aktivt delta i vad som i praktiken skulle vara en belägring av talibanregimen i Afghanistan, inklusive en bränsleblockad, en blockad av afghansk användning av pakistanska banker och ett stopp för alla andra former av stöd till talibanerna. Till saken hör att Pakistan var ett av endast tre länder som erkänt talibanregimen, medan alla andra grannländer till Afghanistan, i synnerhet Iran, aktivt bekämpade talibanerna och gav stöd till den afghanska s.k. Norra Alliansen, som behärskade c:a 10 procent av det afghanska territoriet. Det säger sig självt att detta var mycket högt ställda krav på den pakistanska statsledningen. Det strategiska värdet av att ha Pakistan bakom sig kunde dock för USA:s del knappast övervärderas; genom den pakistanska säkerhetstjänsten ISI fanns en av mycket få möjligheter att kunna erhålla exakt information om t.ex. Usama bin Ladin.¹²

En liknande, men mindre konkret, press sattes av USA på övriga arabstater, som fick beskedet att de var tvungna att välja sida: antingen deltog de i kampen mot terrorismen, eller också riskerade de total isolering. Även länder som Syrien – annars på State Departments lista över terrorismsponsrande stater – approcherades av USA.¹³

President Bush underströk under lördagen vikten av långsiktighet i planeringen. Han framhöll att det amerikanska anfallet mot terrorismen inte skulle komma att utgöras av ett enda slag, utan av en serie aktioner mot terrorister och de som stödjer dem.¹⁴ Samma dag reste han också till New York och besökte katastrofplatsen där.

Under helgen 15-16 september stod det klart att administrationen börjat planera en långsiktig strategi med två huvudkomponenter: dels en massiv internationell koalition med stöd från så många länder som möjligt, i synnerhet från Ryssland och Kina samt från EU och Japan, dels en militär uppladdning baserad på fjärrdistansvapen, specialstyrkor och starkt utökad underrättelseverksamhet. Det konstaterades snabbt att nya satsningar inom det militära försvaret nödvändiggjordes av utvecklingen. Fienden i detta nya krig definierades som någon vars soldater bodde i grottor, men vars sponsorer var regeringar, centralbanker, maktnätverk och organiserade militära styrkor.¹⁵

Långsiktigheten i detta krig var också ett genomgående tema i administrationens offentliga kommentarer. Redan från början uteslöts den typ av snabbare vedergällningsaktioner med missilattacker som vid flera tillfällen använts av Clinton-administrationen. Konturerna av ett långsiktigt krig på flera fronter drogs upp av president Bush och hans medarbetare, och kunde sammanfattas enligt följande. Efter att

11 DT 14.9 2001.

12 New York Times (NYT) 15.9 2001.

13 NYT 15.9 2001.

14 NYT 15.9 2001.

15 NYT 16.9 2001.

terroristgruppen identifierats, skulle dess träningsläger och baser anfallas med kryssningsmissiler och bombplan. Därefter skulle specialstyrkor på marken bekämpa kvarvarande terrorister.¹⁶ Denna strategi byggde i stor utsträckning på goda under rättelser och ett mycket nära samarbete med lokala grannländers regeringar. Pakistan, Ryssland, Uzbekistan och i viss mån Iran skulle alltså bli nyckelländer för USA. Flera av dessa är som bekant länder med vilka USA har haft mycket ansträngda relationer.

Inrikespolitiskt (och även utrikespolitiskt) innebar händelseutvecklingen en svår balansgång för Bush-administrationen avseende relationerna mellan väst och ”islam”. För att motverka bilden av ett krig mellan dessa två entiteter besökte Bush en moské måndagen den 17 september, och uttalade sitt stöd för islam och arab-amerikaner, samt förklarade att islam var en fredens religion. På en presskonferens strax därefter svarade dock Bush på frågan om han ville se bin Ladin död, att han ville ha rättvisa *och* bin Ladin ”död eller levande”. Detta retoriska uttryck uppfattades – rätt eller orätt - utomlands som motverkande administrationens försök till försoning med islam.¹⁷

Fas 2: Militär uppladdning och internationellt koalitionsbyggande, 19 september – 6 oktober

Under andra halvan av september och första veckan i oktober genomförde USA en stor militär uppladdning i Afghanistans närområde och ett mycket brett internationellt politiskt koalitionsbyggande. De militära operationerna, först kallade Operation ”Infinite Justice” men snabbt omdöpta till ”Enduring Freedom” eftersom det första namnet ansågs blasfemiskt i muslimska kretsar, baserades huvudsakligen på två element: flygstridskrafter, framför allt hangarfartygsbaserade sådana, och specialstyrkor.

USS Theodore Roosevelt fick den 19 september order att segla mot området i Indiska Oceanen där USS Carl Vinson och USS Enterprise redan fanns. Totalt omfattade dessa tre hangarfartygsgrupper omkring 175 stridsflygplan och närmare 20 000 soldater. Det stod också tidigt klart att specialförband skulle få en väsentlig roll i de kommande militära aktionerna, bl.a. genom att den 26. marinkårsexpeditionsenheten (26. MEU, Marine Expedition Unit, med c:a 2 100 marinsoldater) sändes till området. Dussintals bombplan ombaserades också till Afghanistans närområde.¹⁸

Under denna period rapporterades också regelbundet om administrationens splittning i fråga om motaktionens omfattning. Utrikesminister Powell ansågs här stå emot den ställföreträdande försvarsministern Wolfowitz: den förre ansågs vara inriktad på terroristbekämpning medan den senare omedelbart ville utvidga kriget till att bekämpa alla stater som ansågs stödja terrorism, framför allt Irak och Iran.¹⁹

Den 20 september höll president Bush ett extraordinärt tal i kongressen, där han utmålade Usama bin Ladin och dennes nätverk al-Qaida som ansvariga för terror-

16 DT 16.9 2001.

17 NYT 18.9 2001.

18 CNN.com 20.9 2001, NYT 20.9 2001, WT 20.9 2001.

19 NYT 20.9 2001.

attackerna, samt krävde att talibanregeringen i Afghanistan villkorslöst skulle utlämna denne och hans medarbetare. Talet fick mycket stor internationell genomslagskraft och ansågs dessutom vara retoriskt skickligt skrivet och genomfört. Uppmärksammat blev dock det ultimatum som Bush framställde: antingen, sade han, är man – dvs. regeringar, stater och organisationer – med USA i kampen mot terroristerna eller så är man för terrorismen.²⁰ Som svar på USA:s ultimatum föreslog talibanregimen i Afghanistan samtidigt att förhandlingar med USA om utlämning av Usama bin Ladin skulle genomföras. USA avvisade omedelbart förslaget och upprepade att kravet om omedelbar utlämning inte var förhandlingsbart.²¹ Talibanerna uttalade därefter en vägran om att gå med på USA:s krav om utlämning.²²

Justitieministern John Ashcroft meddelade samma dag att den amerikanska regeringen nu inriktade sig på att identifiera och straffa alla inblandade i terrorattackerna, inklusive utländska regeringar. Enbart i spaningarna efter terroristerna i USA deltog 4 000 FBI-agenter (omkring 14 procent av FBI:s anställda).²³

Under den sista veckan i september kom regelbundna uppgifter om att amerikanska specialförband redan befann sig inne i Afghanistan i underrättelsesyfte.²⁴ Samtidigt signalerade den amerikanska regeringen att direkta krigshandlingar skulle dröja; den militära upptrappningen och det internationalpolitiska koalitionsbyggandet drog ut på tiden.²⁵

Den ekonomiska dimensionen av kriget mot terrorismen konkretiserades också, då president Bush den 24 september undertecknade en exekutiv order som frös tillgångar m.m. för 27 organisationer och individer med kopplingar till al-Qaida och andra terroristiska nätverk.²⁶

Den amerikanska kongressen beslöt ett par dagar senare att betala \$582 miljoner till FN, vilket var en stor del av de pengar som USA var skyldigt världsorganisationen och som kongressen länge vägrat betala ut på grund av missnöje med organisationens funktionssätt. Motivet till denna aktion var att kongressen inte ville hindra den amerikanska regeringens agerande att få FN att acceptera och stödja kommande amerikanska militära operationer. Inrikespolitiskt stödde hela 92 procent av det amerikanska folket vid denna tidpunkt militära operationer mot terrorismen.²⁷

Ytterligare några dagar senare meddelade USA officiellt att man hade bevis för Usama bin Ladins inblandning i och skuld till terroristattackerna den 11 september, men också att man inte ville avslöja dem i närtid. Den amerikanska hållningen indi-

20 TIME.com 21.9 2001, AP 21.9 2001.

21 Dagens Nyheter (DN) 20.9 2001.

22 CNN.com 21.9 2001.

23 WT 20.9 2001.

24 The Times 21.9 2001, DN 29.9 2001.

25 DN 28.9 2001.

26 DN 25.9 2001, WP 25.9 2001.

27 WT 20.9 2001, DN 26.9 200.

kerade att man riktade in sig mot denne och hans nätverk al-Qaida, medan man ansåg att talibanregimens fall inte var en sak för USA utan för afghanerna själva.²⁸

I början på oktober fortsatte den militära upptrappningen, och 1 000 man från den amerikanska 10. bergsdivisionen transporteras till baser i Uzbekistan, som efter en tids tvekan gett USA tillstånd att basera soldater på sitt territorium.²⁹

Den 6 oktober riktade sig president Bush direkt till talibanregimen och konstaterade att "tiden håller på att rinna ut". Samtidigt rapporterades i pressen starka indikationer på att en militär attack mot Afghanistan var nära förestående.³⁰

Fas 3: De militära aktionerna och Kabuls fall

På kvällen den 7 oktober anföll USA och Storbritannien mål i Afghanistan. Framför allt utsattes talibanska kommunikations- och spaningsfaciliteter för anfall med kryssningsrobotar och flygstridskrafter i och runt städerna Kabul, Kandahar och Jalalabad. Insatserna gjordes med Tomahawk-robotar, bombflygplan av typerna B-2 och B-52, samt med jakt- och attackflygplan av typerna F-14 och F/A-18. De brittiska insatserna utgjordes dock endast av anfall med ubåtsbaserade kryssningsrobotar. Insatsen det första dygnet var tämligen begränsad – runt 100 flygföretag. Dessutom fälldes närmare 40 000 portioner nödlivsmedel över flyktingläger och närliggande områden i Afghanistan.³¹

Efter attackernas inledning informerade USA officiellt FN:s säkerhetsråd om dem, men kontakter med centrala länder i regionen (bl.a. Ryssland) hade tagits innan. USA meddelade också FN dagen därpå att attackerna mot terroristbaser m.m. skulle kunna utvidgas till andra länder än Afghanistan.³² De första veckornas strider följde sedan det initiala mönstret: de primära målen var talibanska luftförsvarsanläggningar, samtidigt som markoperationer med större insatser av specialstyrkor förbereddes.³³ Senare rapporter indikerade också att specialstyrkor från USA och Storbritannien redan varit operativa i Afghanistan sedan dagar eller veckor vid denna tidpunkt.³⁴

Den amerikanska militära strategin inriktade sig emellertid initialt på att inte anfälla talibanernas ställningar runt huvudstaden Kabul, av skälet att man inte ville fresta den afghanska oppositionen – främst Norra Alliansen – att attackera huvudstaden innan man konsoliderat sig politiskt. Det senare var en process som kraftfullt börjat understödjas av USA.³⁵

28 DN 1.10 2001.

29 DN 4.10 2001, NYT 6.10 2001.

30 NYT 7.10 2001, DN 8.10 2001.

31 Stratfor.com 7.10 2001, NYT 8.10 2001, Svenska Dagbladet 9.10 2001.

32 Svenska Dagbladet (SvD) 9.10 2001.

33 DN 9.10 2001, NYT 10.10 2001, 14.10 2001.

34 SvD 20.10 2001.

35 NYT 11.10 2001.

Genomförandet gick emellertid trögt under den första halvan av oktober. Man inledde, sannolikt av denna anledning, i mitten på månaden direkta attacker mot talibanställningar i norra Afghanistan, framför allt runt staden Mazaar-i-Sharif, framför de positioner som Norra Alliansen höll utanför denna stad.

Att amerikansk marktrupp faktiskt agerade på marken i Afghanistan illustrerades spektakulärt av en – noggsamt videodokumenterad - amerikansk blixträd mot ett av talibanledaren mulla Omars hus i den södra delen av landet. Runt 100 U.S. Rangers och andra specialstyrkor fälldes med fallskärm, stormade och sökte igenom huset på jakt efter underrättelser och bevis. De förstörde också bl.a. ett ammunitionsförråd innan de hämtades med helikopter.³⁶

Under denna period övervägde den amerikanska regeringen om strategin skulle ändras. Utrikesminister Powell rapporteras ha ansett att Norra Alliansen borde röra sig offensivt i riktning mot Kabul. General Richard Myers, ordförande för den amerikanska militärledningen (CJCS) menade dock att kampanjen skulle komma att ta mycket lång tid. Ett avgörande före vintern vore bra, ansåg han, men det var troligt att striderna kunde dras ut till nästa sommar.³⁷

Under oktober, i synnerhet i slutet av månaden, kom också ett antal besvärande uppgifter från striderna. Civila skadades eller dödades i anslutning till de militära målen, och amerikanskt flyg bombade av misstag ett av Röda Korsets förråd i Kabul. Försvarsminister Rumsfeld framhöll att USA:s krigföring måste vara "försiktig" för att minimera civila offer.³⁸ Man beslöt också att ta "hänsyn" till den muslimska fastemånaden Ramadan med början den 17 november, även om striderna inte skulle avbrytas på grund av denna.³⁹

Tecken fanns också på en viss otålighet på hemmaplan. Röster i kongressen hördes kräva ett insättande av stora mängder amerikansk marktrupp i Afghanistan, och Rumsfeld bekräftade i slutet av oktober närvaron av liten amerikansk styrka kommandosoldater på Norra Alliansens territorium. De genomförde enligt denne framför allt laserinvisning av bomber och missiler. Rumsfeld bekräftade också att USA stödde Norra Alliansen med vapen och utrustning.⁴⁰

I månadsskiftet oktober/november förändrades en viktig del av den amerikanska militära strategin. Bombmattor började läggas ut mot talibanernas front i norra Afghanistan, och en helikopterräd mot ett hotell bebott av talibaner i centrala Kabul genomfördes. Detta innebar dels ett mycket effektivare stöd till Norra Alliansens framryckningar på marken, dels ett närmare uppträdande av amerikansk trupp. De nu tämligen väl utplacerade amerikanska kommandosoldaternas invisning av mål med laserpekare gav också det amerikanska flygvapnet mycket större möjligheter att träffa mål på marken, vilket utgjorde en central taktisk förändring. I anslutning till

36 SvD 21.10 2001, DN 21.10 2001.

37 NYT 22.10 2001.

38 DN 27.10 2001, DN 29.10 2001.

39 NYT 22.10 2001.

40 NYT 29.10 2001, SvD 31.10 2001, NYT 31.10 2001.

detta sade sig dessutom Norra Alliansen vara redo att gå till storskalig militär offensiv.⁴¹

På marken koncentrerades nu verksamheten till förberedelser för ett upptrappat markkrig av amerikanska och brittiska styrkor, i första hand för att överta staden Mazar-i-Sharif. Den intogs dock redan den 9 november av Norra Alliansen, som framgångsrikt fått stora mängder talibansoldater att byta sida. Efter Mazar-i-Sharifs fall ryckte Norra Alliansen fram snabbt över hela norra delen av landet, medan talibanerna retirerade.⁴²

Norra Alliansens snabba framgångar förefaller i viss mån ha kommit som en överraskning för USA. Strax innan Mazar-i-Sharifs fall rapporterades försvarsminister Rumsfeld ha överlagt med den afghanske oppositionsledaren Hamid Karzai om regeringsbildning efter talibanernas fall. Strax efteråt uttalade president Bush en förhoppning om att kunna bromsa Norra Alliansens framryckning mot Kabul för att ge tid för bildandet av en koalitionsregering. Talibanerna befann sig då i ökande grad på reträtt söderut.⁴³

Fronten mot Kabul förflyttades i detta läge med flera kilometer per dag, och talibansoldater deserterade i stora mängder. Den 12 november stod Norra Alliansen endast sex kilometer utanför Kabul. Dagen därpå föll Kabul, främst därför att talibanerna övergav staden. Norra Alliansen kunde tåga in i landets huvudstad i huvudsak utan strid.⁴⁴ En övergångsregering dominerad av Norra Alliansen började byggas upp direkt därefter.

Under denna fas i kriget erhöll president Bush synnerligen höga popularitetspoäng – i konstant uttryckte uppemot 90 procent av den amerikanska opinionen sitt gillande för hur han hanterade kriget.⁴⁵ I sin tur tackade han också för det eniga internationella stödet för operationerna, bl.a. till Sverige genom ett hemligt brev till statsminister Göran Persson i början på november.⁴⁶

41 DN 1.11 2001, NYT 5.11 2001 Wall Street Journal (WSJ) 6.11 2001.

42 DT 7.11 2001, DN 10.11 2001, SvD 11.11 2001.

43 USA Today 6.11 2001, DN 12.11 2001.

44 DN 13.11 2001, SvD 14.11 2001.

45 USA Today 1.11 2001.

46 SvD 2.12 2001. Detta hindrade inte att en mängd presskommentarer i svenska media starkt tvivlade på den amerikanska strategins framgång. Dagen innan Kabuls fall skrev t.ex. DN på nyhetsplats att om ”Norra alliansen lyckas konsolidera de ställningar den nu intagit har den ett betydligt bättre utgångsläge när kriget återupptas till våren.” Ett par dagar senare konstaterades att Norra Alliansen troligen inte hade ”kraft att fortsätta den militära framryckningen. Deras styrkor är redan så utspridda att det är tveksamt om de kan stå emot en motoffensiv.” (DN 14.11 2001) Den svenske Afghanistan-kännaren Peter Hjukström hävdade samtidigt att den Norra alliansens framgångar inte var ett tecken på begynnande sönderfall bland talibanerna (SvD 13.11 2001).

Fas 4: Konsolideringen av de militära framgångarna och talibanernas fall

Efter Kabuls fall gick det relativt snabbt utför för den talibanska regimen. Initialt retirerade de talibanska soldaterna mot sina kärnområden runt Kandahar och Jalalabad. Bedömare ansåg att en delförklaring till talibanernas motgångar var att de byggt befästningar mot Norra Alliansen som var lätta att se och bekämpa från luften. När dessa sedan bombats sönder av amerikanskt flyg fanns inte så mycket kvar av motståndsförmågan. Samtidigt fanns mer än 100 amerikanska kommandosoldater på marken även i södra Afghanistan för att genomföra hemliga operationer mot talibanregimen och al-Qaida.⁴⁷ Dessa soldater fick också snabbt helt fria händer vad gäller anfall och aktioner mot al-Qaida och talibansoldater inne i Afghanistan.⁴⁸

Mindre än en vecka efter Kabuls fall tvingades talibanerna att lämna även Kandahar och Jalalabad. Ungefär samtidigt gav talibanerna i motståndsfickan runt den nordliga staden Kunduz upp utan strid. Parallellt med utvecklingen på marken cirkulerade allt starkare rykten inom FN-systemet om att man där nu väntades ge klartecken för en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan efter talibanregimens fall.⁴⁹

Som tidigare förekom i media med viss regelbundenhet uppgifter om irreguljära stridigheter med många dödsoffer. Bland annat slogs ett fängelseuppror i Mazar-i-Sharif under slutet av november ner med blodigt resultat, då även en amerikansk CIA-officer dödades. Rapporter om massakrerade utländska talibaner förekom också, och den afghanska befolkningen rapporteras i synnerhet ha vänt sig mot de senare.⁵⁰ Internationell kritik mot detta föreföll dock att dämpas något genom den video som publicerades av Pentagon den 13 december. I filmen, som spelats in av en medarbetare till Usama bin Ladin, erkände den senare sin delaktighet i attackerna den 11 september. Även om filmens äkthet betvivlades av några bedömare, utgjorde den för de flesta andra stark evidens för bin Ladins skuld.⁵¹

Den 5 december träffades i Bonn ett avtal mellan de huvudsakliga afghanska oppositionskrafterna. Avtalet innebar att parterna bad FN:s säkerhetsråd organisera och sätta in en internationell fredsbevarande säkerhetsstyrka när övergångsregeringen kunde etableras.⁵² Styrkan, ISAF (International Security Assistance Force), planerades och sattes därefter upp under brittisk ledning.⁵³

I mitten på december flydde eller kapitulerade de sista kvarvarande talibanerna från grottkomplexet Tora Bora efter flera veckors amerikansk intensiv flygbombning.⁵⁴ Därmed hade talibanregimens sista styrkefäste intagits. Som tecken på dess fall öpp-

47 WT 15.11 2001, DN 14.11 2001, NYT 15.11 2001.

48 NYT 23.11 2001.

49 DN 15.11 2001, DN 17-18.11 2001, DN 22.11 2001.

50 SvD 27.11 2001, DN 28.11 2001.

51 SvD 14.12 2001.

52 Jane's Defence Weekly (JDW) 19.12 2001.

53 Janes.com 17.12 2001.

54 SvD 14.12 2001, NYT 16.12 2001, SvD 18.12 2001.

nades åter USA:s ambassad i Kabul den 17 december efter tolv års stängning. Under FN:s auspicier kunde därefter den nya afghanska regeringen under Hamid Karzai installeras i Kabul den 22 december.⁵⁵ Även om varken Usama bin Ladin eller talibanledaren mulla Omar var infångad eller dödad i strid står det klart att installationen av den nya antitalibanska afghanska regeringen var en stor framgång för den amerikanska kampen mot terrorismen.

Militäroperativa aspekter

Det amerikanska militära agerandet under hösten 2001 följde tämligen väl förväntningarna. I aktionen, som igångsattes och genomfördes överlagt, insattes flyg- och specialförband.

USA har kapacitet att från fredstida flygbaser slå mot mål överallt på jorden med bl.a. bombflygplan B-2 från Whiteman Air Force Base, Missouri, i linje med en "Global Strike Doctrine". Man väntade nu nästan en månad innan denna förmåga utnyttjades. Först den 5 oktober startade två B-2:or en 7 500 miles och 40 timmar lång flygning mot Kabul. Uppdraget krävde två lufttankningar. Efter angreppet flög man vidare till Diego Garcia (ytterligare 2 900 miles) innan man flög tillbaka till hemmabasen.

Även om USA har förmåga att snabbt (men inledningsvis med begränsade styrkor) slå mot mål runt om i världen drog man samman förband som stöd för operationen mot Afghanistan, bland annat Kitty Hawk (*carrier task force*) från Japan. I den första attacken använde man sig av 15 landbaserade bombflygplan, 25 flygplan från hangarfartyg samt 50 Tomahawk kryssningsrobotar från amerikanska och brittiska fartyg och ubåtar.

I Afghanistan, ett av världens fattigaste länder, finns få strategiska mål, lätta att slå ut i ett tidigt skede. Att det fanns få sådana mål innebar dock att ett snabbt avgörande kunde bli svårt att nå. Inledningsvis slog man mot luftförsvaret för att öka friheten att agera i luften och på marken. De två första dagarna slog man totalt mot 31 olika mål – talibanernas och al-Qaidas infrastruktur och styrkor - och bedömde att man skadade eller förstörde 85 procent av dem.

US Air Force attacker mot strategiska mål fick begränsad effekt i termer av 'disabling the enemy regime'. Talibanregimen föreföll inte låta sig påverkas. Efter endast några dagar övergick man till att slå mot 'targets of opportunity rather than fixed targets'. Efter ett antal veckor inriktade man sig på att bomba militära ställningar och frontområden för att möjliggöra en offensiv av Norra Alliansen. Det var dock inte frågan om en gemensam operation.

Efter c:a en månads flyganfall började Norra Alliansen nå framgång som övergick i snabb offensiv. Ryssland hade dessutom gett omfattande militärt stöd till alliansen i form av vapen och stridsfordon. Talibanerna förlorade snabbt kontrollen över område efter område och efter ytterligare en månad hade man förlorat även sitt starkaste fäste, Kandahar. Under denna period upprättade USA en bas sydväst om Kandahar som stöd för en operation med marinkåren mot Kandahar.

55 SvD 23.12 2001.

Efter två månaders flygattacker återstod endast al-Qaidas sista utposter i Tora Bora-bergen, en ”bergsfästning” i svårtillgänglig terräng, med uppskattningsvis något tusental soldater. Upprensningsaktionen varade en månad. Det bör noteras att det inte någon gång varit fråga om massiva flygattacker. Färre än hundra attackflygplan per dag har varit insatta, oftast under 50.

Förutom flygkriget var Afghanistankampanjen också i hög grad ett specialförbandskrig. Aktiviteter med sådana förband brukar hållas hemliga, men i samband med denna operation har man i viss utsträckning redovisat deras aktiviteter. De användes i första hand för invisning av flygburna vapen, t.ex. laserstyrda bomber, samt till attacker mot talibanernas och al-Qaidas lednings- och kommunikationscentraler.

Den andra uppgiften för specialförbanden var att samarbeta med Norra alliansen. Härefter ingick att ge råd, utbilda och utrusta alliansens soldater och ledarskikt. Det bekräftades även att personal i specialförband stupat. Den 5 december dog tre och skadades nitton amerikaner, vilka opererade tillsammans med afghanska oppositionsgrupper. Förlusterna uppstod genom så kallad *friendly fire*, när amerikanskt flyg genomförde uppdrag under vilka man bombade nära alliansens ställningar norr om Kandahar.

Specialförbandens verksamheter har alltså redovisats i större utsträckning än vanligt. Man har dock inte visat upp några spektakulära operationer. Dessa enheter har inte varit några *silver bullets* som nått avgörande snabba framgångar i kampen mot terrorismen.

Försvarspolitiska konsekvenser för USA

Det är idag för tidigt att dra säkra slutsatser om de försvarspolitiska konsekvenser Afghanistankampanjen får för USA. På några områden kan dock tentativa slutsatser dras. De gäller informations- och underrättelsebehovet, det militära planerings- och budgetområdet, samt formerna för det fortsatta kriget i närtid mot terrorismen.

Missvisande information och underrättelser

Förutom det uppenbara underrättelsemisslyckandet den 11 september står det klart att inte heller situationen i Afghanistan var fullt känd när det amerikanska militära angreppet började. Dels framstår talibanernas styrkor som starkt överskattade, dels fanns det uppenbarligen ingen beredskap för den massdesertering till Norra Alliansen som skedde när krigslyckan vände emot talibanerna. Strax innan Kabuls fall hade uppenbarligen den amerikanska statsledningen inte klart för sig hur svag den talibanska regimen var utan försökte hindra – dock utan att lyckas – Norra Alliansen

från att inta huvudstaden. Detta synes ha berott på felaktiga underrättelser om styrkeförhållandena.⁵⁶

Militära budget- och planeringskonsekvenser

Terrorhotet mot USA:s "homeland", dvs. det territoriella USA eller CONUS (Continental U.S.) har självfallet getts betydande uppmärksamhet efter den 11 september. Ett Office for Homeland Defense har inrättats. Ett nytt militärt kommando planeras för CONUS (med en chef, CINCCONUS, på samma nivå som övriga amerikanska kommandobefälhavare).⁵⁷

Händelseutvecklingen har också fått konsekvenser för den amerikanska försvarsbudgeten. Från den Clinton-budget om \$310.5 miljarder som Bush-administrationen övertog i början av året är nu enligt de flesta bedömare den faktiska budgeten ca \$350 miljarder, en ökning på \$40 miljarder.⁵⁸ En del av denna är engångssummor direkt relaterade till terrordåden och Afghanistankampanjen, men merparten av höjningen kommer sannolikt att kvarstå. I sitt budgetförslag för 2002/03 föreslår president Bush en ökning av försvarsbudgeten med \$48 miljarder till \$379 miljarder. Särskilt betonas fortsatt utveckling av precisionsvapen, elektronisk krigföring och missilförsvar. Härutöver föreslås \$38 miljarder till "homeland security" (en fördubbling jämfört med innevarande budgetår).

Quadrennial Defense Review är det dokument som tas fram vart fjärde år som underlag för inriktning av den amerikanska försvarspolitiken. 2001 års version publicerades efter terrorattacken, men utarbetades huvudsakligen före den 11 september. Dokumentet anger en förändrad strategisk målsättning. Inriktningen att kunna utkämpa två nästan samtidigt *major regional conflicts* överges till förmån för förmågan att flexibelt kunna möta olika typer av konflikter. Terrorattacken har endast i begränsad mån påverkat skrivningarna i dokumentet. Man betonar dock begrepp som *homeland defense*, *surprise attacks*, *asymmetric threats* och *new concepts of deterrence*, samt att försvarsförmågor härför måste utvecklas snabbare. Vilka förändringar i *force structure and organization* det medför är för tidigt att säga.

Utökning av kriget?

I debatten, inte minst efter president Bushs State of the Union-tal den 30 januari 2002, har diskuterats om USA omgående kommer att attackera andra länder som man anser stödja terrorism, framför allt Irak eller Somalia. En snabb utvidgning av

56 USA var på inget sätt ensamt om felbedömningar härvidlag. Det kunde t.ex. i svensk press noteras att talibanerna meddelade att 300 000 soldater mobiliserats mot väntat angrepp från USA (DN 010925), samt att det knappa två veckor innan Kabuls fall inte fanns några "tydliga tecken på att talibanerna vacklar, däremot ökar antalet civila offer". Vidare informerades läsare på nyhetsplats om att talibanerna "har visat sig vara en tuffare fiende än man trott. Om det senare kan man säga att man varken i London eller Washington behövt tro fel. Det fanns kunskap om talibanerna ..." (DN 29.10 2001). Rubriken "Få framgångar för USA i kriget" som utgjorde en konklusion mindre än en vecka innan talibanernas flykt från Kabul (DN 7.11 2001) framstår också som tämligen missvisande.

57 WSJ 21.11 2001, Washington Post 21.11 2001.

58 Defense News 17-23.12 2001.

kriget framstår i dag inte som sannolik. Debatten fortsätter emellertid, där delar av republikanernas högerflygel argumenterar för en sådan utveckling medan andra är emot. Det torde stå klart att utrikesminister Powells försiktiga linje hittills gått segrande ur denna strid. De starka varningar som Bush framförde i talet den 30 januari kan vara just varningar snarare än något annat.⁵⁹ Skulle något drastiskt inträffa, t.ex. att Usama bin Ladin flydde till ett av dessa länder och fick asyl där, blir naturligtvis läget helt annorlunda.

Den internationella kontexten och NATO:s roll

Inom NATO fick den artikel 5-invokation, som genomfördes den 12 september och formellt bekräftades i början på oktober, inte några avgörande praktiska konsekvenser.⁶⁰ Den blev emellertid inte verkningslös. NATO-länderna förband sig att vidta – och genomförde också i praktiken – ett antal åtgärder. Dels gav man USA extraordinär, generell tillgång till sina territorier, luftrum och hamnar. Dels översände man en betydande del av de NATO-gemensamma AWACS-planen till den nordamerikanska kontinenten. Vidare höjde man också beredskap och säkerhet vid olika amerikanska anläggningar på övriga NATO-länders territorier – såväl civila som militära. Slutligen erbjöd man också, i varierande utsträckning, att ställa militär trupp till USA:s förfogande för stridigheterna i Afghanistan.

Men det står också klart att NATO inte setts som en central institution för vare sig kriget i Afghanistan eller kriget mot terrorismen i allmänhet. Mycket få av de erbjudna styrkorna från europeiska EU/NATO-länder togs i anspråk av USA under krigsförloppet. Kopplingen mellan USA, NATO och EU ledde också till att de stora länderna i EU förargade de små. De stora överlade separat om kriget varigenom de små länderna, de flesta också NATO-medlemmar, ställdes åt sidan.⁶¹ Dessutom har artikel 5 i NATO-stadgan ifrågasatts; om nu USA utsatts för ett väpnat angrepp (om än otraditionellt) och artikel 5 åberopats, borde då inte NATO ha en central roll i konfliktens förande? Att så inte blev fallet har fått en mängd bedömare, såväl kritiker som försvarare av NATO, att hävda att alliansen blivit marginaliserad och att ifrågasätta dess långsiktiga existensberättigande.

Även om denna kritik är förståelig vilar den på ett antal uppfattningar av vilka åtminstone några kan vara klart missvisande. För det första har NATO aldrig haft någon krigsplanläggning för Centralasien; detta är mycket långt bort från NATO:s egentliga område, vilket av rent praktiska skäl gör det operativt besvärligt att använda NATO-strukturer där.⁶²

För det andra är artikel 5 oprecist skriven. Det har alltid varit ett latent problem i det transatlantiska sammanhanget, i hög grad också under det kalla kriget, att någon automatik i termer av militär hjälp inte uttrycks i den. Idag diskuteras artikel 5 inte sällan som om dess innebörd hade varit självklar före 1989, men så var inte fallet.

59 DN 16.10 2001, DN 30.11 2001, NYT 4.12 2001, stratfor.com 4.12 2001.

60 The Independent (IN) 4.10 2001.

61 DT 7.11 2001.

62 Man bör i detta sammanhang dra sig till minnes att det t.o.m. var ett stort steg för NATO att gå in i Bosnien 1995, som också formellt låg utanför NATO:s område.

Den inbyggda otydligheten i artikel 5 låg ytterst till grund för strävandena till "coupling" och "linkage" mellan USA och dess västeuropeiska allierade. Till dessa strävanden hörde de stora mängder amerikanska trupper och vapen, framför allt kärnvapen, som stationerades i västeuropa. Dessa uttryck för transatlantisk säkerhetspolitisk solidaritet finns i betydande utsträckning kvar, även om volymerna sjunkit.

För det tredje innebär det faktum, att NATO som internationell institution var praktiskt oförmöget att agera i Afghanistan, inte att alliansen tappat sin relevans i Europa. Hade terroristerna den 11 september varit latinamerikaner hade NATO inte heller i Latinamerika använts i jakten på dem.

Föreställningen att NATO, genom sin relativa passivitet i Afghanistankampanjen, förvandlats till en politisk organisation snarare än en militär allians, framstår delvis som felaktig. NATO har alltid varit en politisk organisation, som dock också haft militära resurser. De senare kvarstår och är fullt möjliga att använda för NATO – inom alliansens egentliga territorium och på kringliggande områden. Om NATO skulle förvandlas till en mer renodlat politisk organisation förutsätts att den militära kommandostrukturen omstöps till något annat, t.ex. en terroristbekämpningsstruktur, och/eller att de amerikanska stridskrafterna i Europa dras tillbaka i sin helhet. I det läget skulle artikel 5 på allvar kunna ifrågasättas. Så kommer dock knappast att ske så länge konkreta militära hot kan tänkas riktas mot Västeuropa och USA:s intressen där.⁶³

För Ryssland, i synnerhet i ett amerikanskt NATO-perspektiv, har kriget mot terrorismen lett till betydande framgångar vad avser den ryska positionen i Washington. Det NATO-Rysslandsråd som övervägs är ett tecken på detta, även om mandatet i hög grad ännu är oklart.

Turkiet, som en geopolitiskt centralt placerad allierad, har klart stärkt sina positioner i amerikanska ögon. Dels har man politiskt starkt stött USA – man anser ju sig själv ha stora problem med islamistisk terror – och dels har man ställt upp militärt; med viss sannolikhet kommer Turkiet att leda ISAF-styrkan i Afghanistan under delar av 2002. Detta kan få till följd att man generellt stärker sin position i internationell säkerhetspolitik, något som kan påverka de förhandlingar om relationerna mellan EU och NATO som nu pågår i ESDP-kontexten.

Konsekvenser för den amerikanska politiken på längre sikt

Engagemang utomlands i delar av världen där starka amerikanska intressen saknas har i den amerikanska inrikespolitiska kontexten betraktats med misstänksamhet eller ovilja av den amerikanska opinionen. Clinton-administrationen utvecklade en strategi för att komma runt detta: operationer som ändå genomfördes i sådana områden belades med betydande restriktioner, framför allt genom att förlustgränsen sattes nära noll. Detta fick taktiska konsekvenser, i form av bombning från hög höjd och anfall med kryssningsmissiler snarare än insats av marktrupp. Det går att ifrågasätta om detta var en rimlig taktik när den genomfördes.

63 Denna åsikt uttrycks t.ex. också av den tyske analytikern Karl-Heinz Kamp (Defense News 17-23.12 2001).

Det är uppenbart att terroristattacker förra året även av det amerikanska folket uppfattats som en allvarlig attack mot strategiska amerikanska intressen. Den militära aktionen har därför haft ett starkt stöd i opinionen oavsett förluster – vilka ju varit ytterligt marginella. Hotet har med all tydlighet visat sig så reellt att en ännu kraftfullare insats med marktrupp skulle ha haft ett opinionsmässigt stöd, även om den inneburit en långsiktig och blodig insats i de afghanska bergen.

Utrikespolitiskt har USA erhållit ett massivt internationellt stöd, även från stater som traditionellt inte sympatiserat med USA. Utvecklingen har också – än så länge – inneburit en mycket snabb omsvängning från den relativt unilateralistiska linje som till del kännetecknat Bush-administrationens utrikespolitik. Vissa inslag i agerandet påminner om den första Bush-administrationens sätt att hantera Iraks invasion av Kuwait: först byggs en internationell koalition upp, därefter vidtar en kraftfull militär styrkeuppbyggnad, och först när detta är klart sätts ett anfall igång.

Man kan redan nu hävda att händelserna den 11 september kommer att betraktas som en vattendelare för Bush-administrationens utrikespolitik. På det internationella planet hjälps givetvis administrationen av det faktum att en rad länder runt Afghanistan och dess närområde – t.ex. Ryssland, Iran och Kina – ser med oro på utvecklingen av den muslimska fundamentalism som Usama bin Ladin representerar. Om USA har möjlighet att effektivt bekämpa denna löser man i så fall en mängd problem för dessa nationer utan att de behöver engagera sig militärt, vilket verksamt kan förklara varför de varit så oväntat positiva till det amerikanska agerandet.

Inrikespolitiskt torde händelseutvecklingen kortsiktigt sålunda innebära att Bush-administrationens popularitet ökar dramatiskt. Få saker har samma förmåga att svetsa samman en nation som yttre anfall, och det skedda uppfattas av amerikanen i gemen som en extern militär attack. Det går alltså att förutsätta att administrationen fortsatt kommer att ha ett starkt folkligt stöd för sina aktioner.

Internationellt är det inträffade betydligt mer av ett vågspel. Utgången är beroende av administrationens agerande och förmåga till internationellt koalitionsbyggande. Ett starkt stöd kommer att kunna påräknas från NATO- och EU-länderna, samt USA:s övriga allierade. Det ryska stödet kan också antas bli starkt, då man i så stor utsträckning delar fienden med USA. Kinas roll är mer oklar: så länge USA accepterar ett kinesiskt inflytande på utvecklingen, t.ex. genom att låta FN:s säkerhetsråd auktorisera även framtida attacker mot terroristcentra, kommer Kina med stor sannolikhet inte att skapa problem. Vid en ökad grad av amerikansk unilateralism eller vilja att förbigå säkerhetsrådet (dvs. det kinesiska inflytandet) kommer den kinesiska attityden att hårdna.

Det är ingen överdrift att hävda att det internationella systemet har påverkas drastiskt, åtminstone temporärt, av det skedda. Även om det är lätt att identifiera ett gemensamt intresse av att motverka internationell – fundamentalistisk islamistisk – terrorism, är en koalition mellan USA, NATO/EU, Ryssland, Kina, Japan, merparten av arabländerna, Pakistan och Indien en sällan skådad uppvisning i internationell enighet.

Under förutsättning att denna koalition består även på längre sikt och når målet att förstöra flertalet viktiga terroristgrupperingar, kan den leda till en drastiskt ökad grad av internationellt samarbete. Så behöver emellertid inte bli fallet, eftersom de gemensamma intressen mellan annars konkurrerande stormakter som finns inom terroristbekämpningen inte nödvändigtvis är möjliga att överföra till andra områden.

Konsekvenser för EU, ESDP och Sverige

Pär Eriksson

I framtidens historieböcker kommer terrordåden mot USA och det efterföljande kriget i Afghanistan knappast att utgöra mer än några fotnoter. Viktigare blir istället de långsiktiga förändringar som dessa händelser kom att initiera eller påskynda. På ett generellt plan har vår uppfattning om vilka hot som är de centrala att skydda sig emot förändrats och den strategiska kartan över vänner, fiender och dem i mellanställning ritats om. Världen vi vaknade till den 12 september var kanske inte ny men vi betraktade den definitivt genom nya glasögon.

Även på ett mer specifikt EU-plan har händelserna hösten 2001 fått effekter. En del är besluten på det legala området t.ex. avseende en gemensam europeisk arresteringsorder och upprättandet av en gemensam definition av terrorism tillsammans med en lista över terrorgrupper. En annan del är mer praktiskt inriktade beslut för att öka säkerheten, t.ex. inom flygområdet. En tredje och minst lika viktig del är terrordådens påverkan på inriktningen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik, ESDP. Ytterst aktualiseras frågan om ESDP bara skall omfatta krishantering i en mer begränsad mening eller om ESDP skall utvecklas mot ett europeiskt gemensamt försvar.

Detta avsnitt fokuserar på en analys av dessa tänkbara processer snarare än på att beskriva inträffade händelser och tagna beslut. De delar som behandlas är EU som aktör, möjliga konsekvenser för ESDP inklusive relationen EU-NATO samt säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser för Sverige.

EU som aktör

EU har under de senaste åren successivt utvecklat en tydligare profil som aktör i utrikes- och säkerhetspolitiska sammanhang. Inte minst innebar rekryteringen av NATO:s generalsekreterare Javier Solana till rollen som hög representant för utrikes- och säkerhetspolitiken samt de allt mer utrikespolitiskt aktiva ordförandeskapen att

Unionen successivt har kommit att tala med en röst i en rad viktiga frågor som Mellanöstern, Korea och f.d. Jugoslavien.

Efter dåden mot USA tycktes situationen delvis förändrad. Visserligen gjordes ett stort antal resor av ministrar och EU-tjänstemän till stater vilka på olika sätt berördes av kriget mot terrorismen. Resorna var dock många gånger dåligt koordinerade och dessutom mer av nationella initiativ än representerande en samordnad Union.⁶⁴

Unionens struktur med både ett mellanstatligt råd och en överstatlig kommission gjorde det inte heller lättare att se ett enhetligt EU. Härtill kommer dessutom den höge representanten, parlamentet och ordförandeskapet vilka samtliga ansåg sig ha en roll att spela.

EU:s stats- och regeringschefer, tillsammans med den höge representanten, kommissionen och parlamentet, uttalade också tidigt efter dåden att en utveckling av den Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken (GUSP) var nödvändig för att tillse att Unionen talar med en gemensam röst och får ett reellt inflytande.⁶⁵ Redan före dåden i USA hade också analytiker framfört förslag om att kommissionens och rådets utrikes- och säkerhetspolitiska processer borde samordnas genom en "personalunion" där rådets höge representant samtidigt också blir utsedd till kommissionär med ansvar för unionens yttre förbindelser.⁶⁶ Detta tycktes då som ett politiskt och juridiskt omöjligt förslag. Efter den 11 september har det kommit indikationer från medlemsstater att någon form av förslag till förändringar kan vara på väg.⁶⁷ En sådan utveckling skulle, t.ex. i samband med det nu tillsatta "konventet" och den efterföljande regeringskonferensen, kunna signalera inledningen till en total översyn av EU:s nuvarande struktur med mellanstatliga och överstatliga komponenter.

EU-institutionernas inflytande över policyprocessen har varit svagt under hösten 2001. Solana tycks visserligen ha en nära och tät kontakt med den amerikanske utrikesministern Powell⁶⁸ men EU:s policy har snarare beretts mellan de stora medlemsstaternas huvudstäder, inte minst genom olika former av informella kontakter, än i EU-byråkratin. EU:s institutioner för krishantering är dessutom fortfarande nya och oprövade och det återstår att utforma delar av ramverket avseende procedurer, rutiner och ansvarsförhållanden.

64 Se t.ex. Svenska Dagbladet: *Talibanerna helt isolerade*, 26.9 2001 och Helsingborgs Dagblad: *EU-delegation ska diskutera terror i Iran*, 24.9 2001.

65 Joint Declaration by the Heads of State and Governments of the European Union, the President of the European Parliament, the President of the European Commission, and the High Representative for the Common Foreign and Security Policy, hämtad från www.europa.eu.int/geninfo/keyissues/110901/index.htm.

66 Gilles Andréani et al.: *Europe's military revolution*, Centre for European Reform, London mars 2001.

67 French British Summit Declarations, London, 29.11 2001.

68 T.ex. skall enligt uppgift Powell ha ringt Solana före t.ex. det belgiska ordförandeskapet för att meddela att de militära insatserna påbörjats i Afghanistan. Edward Bannerman et al.: *Europe after September 11th*, Centre for European Reform, november 2001.

EU:s roll blir inte tydligare av att ett medlemsland, Storbritannien, redan från början var djupt involverat i den USA-ledda insatsen i Afghanistan och att dess premiärminister Blair hade en mycket närmare relation till Bush än de övriga europeiska ledarna. Även om stater som t.ex. Frankrike har velat se sig som involverade har deras deltagande varit litet och framför allt har deras inflytande över insatsernas genomförande varit begränsat.

Det har också varit en känslig fråga vem som skall ses som tillräckligt viktig bidragsgivare till kriget mot terrorismen för att få delta i beslutsprocessen. När Storbritannien, Frankrike och Tyskland genomförde ett informellt möte om insatsen i Afghanistan i anslutning till toppmötet i Gent, oktober 2001, blev t.ex. Italien mycket upprört över att inte ha bjudits in.⁶⁹ På samma sätt innebar en tid senare den middag i London till vilken Blair från början bara bjudit Tyskland och Frankrike en allvarlig påfrestning och ett antal stater och personer mer eller mindre tvingade sig in på mötet.⁷⁰

Även stater vilka inte direkt deltar i kriget känner oro för att de stora staterna vid dessa slutna tillfällen inte bara diskuterar krigets förande utan också ett antal andra frågor vilka berör samtliga medlemsstater såsom bistånd, postkonfliktstyrka, politisk hållning etc. Här finns en betydande olust inför risken att ett slags direktorat bestående av de stora staterna skall skapas.⁷¹

Det vore dock förenklat att säga att de europeiska staterna inte har varit samstämmiga. Istället är många gånger snarast graden av samstämmighet – trots spänningarna – slående. I grund och botten har medlemsstaterna hållit fast vid den kurs av långtgående stöd för USA som lades fast redan dagarna efter terrordåden. Att EU:s byråkrati inte har varit involverad i Unionens policyprocess betyder således inte att EU inte har haft en gemensam linje.⁷² Möjligen har det funnits viss gradskillnad i hur stödet för operationerna uttryckts och hur förbehåll för detta stöd formulerats.⁷³

69 Financial Times: Italy holds out on purchase of aircraft, 28.11 2001.

70 Svenska Dagbladet: Söndagsmiddag blev toppmöte, 6.11 2001.

71 Att denna oro för ett direktorat inte är obefogad framgår av uppgiften att briterarna arbetar med en idé om ett europeiskt "säkerhetsråd" bestående av de tre största medlemsstaterna (Storbritannien, Frankrike och Tyskland) som skall ha den verkställande makten såväl i det Europeiska rådet (stats- och regeringscheferna) som i de olika ministerråden. Dessutom diskuterar briterarna behovet av en permanent ordförande för råden. Financial Times: UK wants EU "super council", 21.1 2002.

72 De som arbetar i EU-institutionerna och de som önskar en federalistisk utveckling vill dock många gånger framställa det som om det finns ett sådant samband. Se t.ex. Financial Times: Power to the Capitals, 15.10 2001. Direktoratstanken som nämndes i fotnot 71 kan ses som ett mellanstatligt alternativ till en överstatlig "kommissionsunion", tilltalande åtminstone för de stora medlemsstater som får tillhöra direktoratet.

73 Ett exempel är när Storbritannien genast anslöt sig till de amerikanska formuleringarna om att man befann sig "i krig mot terrorismen" medan tyska och franska företrädare till en början undvek sådant ordval. Pär Eriksson "Konsekvenser för EU, ESDP och Sverige" i Bo Ljung (ed.) Snabbstudie av terrorattacken mot WTC/Pentagon, FOI 01-3102, september 2001.

Vissa av dessa skillnader i retorik beror också på skillnader i de olika staternas inrikespolitiska förhållanden. Frankrike med sitt samregerande – en socialistisk premiärminister och en konservativ president och med presidentval denna vår – har en annan situation än Storbritannien, där Blair efter sin valseger våren 2001 nu har en så stark position att han kan driva andra kontroversiella frågor som t.ex. EMU. För Tyskland gällde det att avbörda sig de sista resterna av det historiska arv som under större delen av nittioalet hämmade tyskt aktivt deltagande i internationella militära insatser, samtidigt som socialdemokraternas gröna koalitionspartner har tvekat i sitt stöd för kriget mot terrorismen. EU har således *trots* inrikespolitiska skillnader mellan dess ledande medlemsstater lyckats driva en gemensam och till största del samstämmig politik.

Konsekvenser för ESDP

EU:s nya krishanteringsförmåga förklarades operativ med förbehåll vid toppmötet i belgiska Laeken, december 2001. Tanken är att Unionen skall kunna sända ut upp till 60 000 man marktrupp samt ”relevanta” sjö- och luftstridskrafter till konfliktområden för att lösa s.k. ”Petersbergsuppgifter” (humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser samt insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsframtvängande insatser). Bland de civila krishanteringsförmågor som byggs upp ingår 5 000 poliser, civila administratörer, räddningstjänstsexperter etc.

Amsterdamfördraget medger en utvidgning av EU:s säkerhets- och försvarspolitik, ESDP, till att bli ett kollektivt försvar ”om medlemsstaterna beslutar det” men alla skrivningar har hittills understrukit att EU:s gemensamma försvars- och säkerhetspolitik handlar just om krishantering och inte är något gemensamt försvar. Hittills har få eller inga medlemsstater på allvar önskat en sådan utveckling, inte minst för de problem det skulle innebära gentemot NATO.⁷⁴ Dessutom finns det flera stater, såsom Storbritannien och de alliansfria, som av delvis olika skäl har ansett det helt utslutet med ett europeiskt gemensamt försvar.

Händelserna hösten 2001 har dock stöpt om delar av den europeiska politiska verkligheten. Synen på vad som hotar säkerheten och vilken typ av försvar som behövs har förändrats hos såväl beslutsfattare som befolkning. Hot och scenarier vilka tidigare sågs som obehagliga men ändå som föga sannolika är nu en realitet. Behovet av att kunna skydda befolkning, infrastruktur och andra väsentliga värden har blivit uppenbart samtidigt som svårigheten att göra detta på nationell bas har understrukits. Kriget mot terrorismen visar också på det fortsatta behovet av också en offensiv förmåga för att nå och slå ut terrorgruppers bas- och stödområden samtidigt som förmåga till förebyggande och fredsfrämjande insatser blivit än viktigare. Vidare har den säkerhetspolitiska kartan förändrats och banden mellan väst och Ryssland

74 Frankrike har förvisso önskat ett EU militärt mer jämställt med USA men knappast ett EU som ersätter NATO. Se Anna Sundberg: Frankrike, Storbritannien och EU:s militära krishantering, FOI-R--0107--SE.

stärkts varför det har blivit ännu svårare att se något traditionellt invasionshot mot Europa.⁷⁵

Samtidigt blev NATO:s roll i kriget mot terrorismen förvånansvärt marginell. Före den 11 september sågs det som naturligt att NATO var den organisation som trädde in om europeiska stater skulle engageras i någon form av USA-lett krig. Istället valde USA att på bilateral basis knyta till sig allierade och all planering sköttes genom amerikanska staber, detta trots att NATO redan dagen efter attentaten beslutade att betrakta angreppet mot USA såsom fallande under alliansens artikel fem, dvs. som ett angrepp på alla medlemsstater.⁷⁶

Det amerikanska valet att bilateralt engagera samarbetspartners istället för att gå genom NATO har också varit en källa till frustration. Det är tydligt att t.ex. Frankrike inte uppskattat denna ”allians à la carte”.⁷⁷ Från amerikansk sida har huvudskälet till agerandet troligen varit att man velat minimera antalet stater med inflytande över operationens planering och genomförande.⁷⁸

Ett annat problem för NATO är att artikel fem, nu när den för första gången åberopades, inte framstod som särskilt ”hård”. De europeiska medlemsstaterna var snara att påpeka att artikeln lämnar åt varje medlemsstat att själv avgöra vilka insatser den anser nödvändiga.⁷⁹ Det finns också en risk för att NATO:s artikel fem kan komma att betraktas som obsolet för dagens säkerhetsbehov. Den typ av insatser den tillkom för

75 Författaren underskattar inte de problem Ryssland står inför politiskt, ekonomiskt och socialt. Samtidigt finns nu öppningar, såväl hos Rysslands ledning som i omvärlden, för ett närmare samarbete på en mer ”normal” mellanstatlig nivå. Med all säkerhet är det mindre de eventuella säkerhetspolitiska avtal som kan realiseras nu mellan Ryssland och NATO respektive Ryssland och EU som får långsiktig betydelse än avtal som ökar den ekonomiska bindningen mellan Ryssland och omvärlden. Utvecklade handelsavtal med EU och ett eventuellt medlemskap i WTO är några exempel på det sistnämnda.

76 Statement by the North Atlantic Council, Nato Press Release (2001)124, hämtad från <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>.

Även om USA i huvudsak valde att betrakta åberopandet av artikel 5 som ett solidaritetsbevis har det dock inte varit helt utan betydelse. Bland annat har NATO skickat ett halvduzin av sina luftövervakningsflygplan, AWACS, att ersätta de amerikanska plan som skickats till kriget i Afghanistan. Vidare intensifierades underrättelseutbyte samtidigt som luftrum, hamnar och flygplatser uppläts för amerikanska behov. Philip H. Gordon ”Nato After 11 September”, *Survival*, vol 43, nr 4.

77 Se t.ex. Financial Times Webedition, *Where are the allies?*, 18.10 2001, hämtad från <http://specials.ft.com/theresponse/FT3LK8J77UC.html>.

78 Till del är detta en effekt av de amerikanska erfarenheterna från bland annat kriget mot Jugoslavien 1999 då USA uppfattade att tid och kraft ägnades till vad man ansåg var ”onödiga” diskussioner om målval och andra operativa beslut. Ett eventuellt franskt bidrag till Afghanistanoperationen skulle av amerikanerna inte setts som av tillräckligt värde och nytta för att väga upp besväret med ytterligare en stat – och dessutom en stat som ofta har mycket bestämda åsikter vilka inte alltid följer de amerikanska – som skulle vara med och bestämma.

79 Pär Eriksson: ”Konsekvenser för EU, ESDP och Sverige”, i Bo Ljung (ed.): *Snabbstudie av terrorattacken mot WTC/Pentagon*, FOI 01-3102, september 2001.

– att möta en invasion – är inte längre aktuella. För den typ av hot som är aktuella idag tycks den endast av marginell nytta. Det går att argumentera att i en situation där för överskådlig framtid krishantering i vid bemärkelse tycks vara den enda kvarvarande rollen för europeiska militära styrkor och där ad-hoc koalitioner föredras framför allianser, blir EU:s ”begränsning” till krishantering istället en öppning för deltagande i, eller genomförande av, näst intill alla idag väsentliga typer av operationer.

För stater vilka önskar en utvidgning av ESDP utöver Petersbergsuppgifterna finns nu således ett slags ”window of opportunity”. Det har också tagits ett antal initiativ i en sådan riktning. Exempelvis öppnar Europeiska Rådets Laeken-deklaration om EU:s framtid för diskussioner om ESDP:s framtida inriktning i det kommande konventet.⁸⁰ Kommunikén från det fransk-tyska toppmötet i Nantes i november 2001 är än mer rättfram. I den sägs bland annat att ESDP måste ha förmåga att bekämpa terrorism och bör utvecklas mot ett europeiskt gemensamt försvar.⁸¹ Spanska ordförandeskapet våren 2002 har också aktivt försökt driva frågan.⁸²

Medan Tyskland traditionellt har drivit en integrationsvänlig och federalistisk politik har Frankrike visserligen gärna sett en starkare europeisk militär förmåga som en motvikt till amerikansk dominans, men varit avvisande mot tanken på över- eller mellanstatligt inflytande över sina nationella stridskrafter.⁸³ En eventuell fransk omsvängning kan bero på att erfarenheterna från Afghanistan möjligen lett till slutsatsen att ett närmare integrerat europeiskt gemensamt försvar är det enda sättet att kunna balansera amerikanskt inflytande i framtiden.

Det är dock tveksamt om de traditionellt transatlantiskt inriktade britterna, vilka i valsituationer tidigare nästan alltid föredragit NATO framför EU/ESDP, ställer upp på en utveckling mot ett gemensamt europeiskt försvar. Däremot kan det inte uteslutas att Storbritannien anser det ligga i dess intresse att utvidga ESDP till att omfatta vissa andra uppgifter än de som idag tolkas in i Petersbergsuppgifterna, t.ex. att bekämpa terrorism. Vidare kan den brittiska inställningen komma att påverkas om USA fortsätter prioritera andra säkerhetsinstrument än NATO.

Det går att se åtminstone fyra scenarier vad avser ESDP:s eventuella utveckling mot gemensamt försvar:

- 1) Utvecklingen kan avstanna som politiskt ogenomförbar. Detta gäller särskilt om Storbritannien väljer att inte delta.
- 2) ESDP kan partiellt expandera utanför dagens Petersbergsspektrum, då främst inom områden som terroristbekämpning, förhindrande av spridning av massförstörelsevapen etc.

80 Laeken Declaration on the Future of the European Union, 13.12 2001.

81 Seventy-eighth Franco-German consultations declaration by the Franco-German Defence and Security Council, Nantes, 23.11 2001 samt Seventy-eighth Franco-German consultations declaration on the major European Priorities, Nantes, 23.11 2001.

82 The Guardian: Spain urges EU to share secrets in anti-terror war. 2.2 2002.

83 Anna Sundberg: Frankrike, Storbritannien och EU:s militära krishantering, FOI-R--0107--SE, sidan 60ff.

- 3) ESDP utvecklas mot ett integrerat europeiskt försvar och EU ingår som en medlem i NATO.⁸⁴
- 4) ESDP utvecklas mot europeiskt gemensamt försvar och NATO avvecklas som transatlantisk allians.

Det första scenariot är det enda möjliga om Frankrike och Tyskland inte får stöd av Storbritannien. Britterna kan knappast acceptera en differentiering på försvarsområdet som de inte själva deltar i, därtill har de dels investerat för mycket prestige i att vara ledande i ESDP, dels är försvar en alltför viktig fråga. Det är också svårt att se hur EU skulle kunna utveckla ett gemensamt försvar utan sin militärt starkaste medlem Storbritannien. Detta scenario ter sig fortfarande som det troligaste såväl på grund av den brittiska inställningen som de alliansfrias.

Det andra scenariot, en partiell expansion av ESDP utanför Petersbergsspektrumet, kan vara acceptabelt för såväl Frankrike som Tyskland, men som nämnts möjligen även för Storbritannien. De stora medlemsstaterna skulle i en sådan situation kunna välja att driva fram en differentiering inom försvarsområdet. EU har också redan tidigare tagit ett steg ut i denna gråzon mellan kollektivt försvar och krishantering genom scenariot avseende evakuering av EU-medborgare från en "kollapsad" stat. Även vissa alliansfria stater kan möjligen tänkas acceptera detta scenario beroende på hur det presenteras (t.ex. "förberedelser att kunna agera tillsammans utan något formellt tvång att delta, inte allians men en förberedelse för de fall då man inte kan stå neutral" etc.).

Det tredje scenariot skulle innebära en fullt ut integrerad europeisk försvarsmakt i en fullt ut integrerad Union som är medlem i NATO. Det kan ses som ett försök att kombinera ökad europeisk försvarsintegration med en fortsatt säkerhets- och försvarsrelation mellan EU och USA. NATO skulle främst få en sammanlänkande roll där dels utvecklingen av EU:s och USA:s försvarsmakter samordnas, dels eventuella gemensamma operationer leds. Detta scenario är omöjligt för alliansfria stater. Det är också ytterst tveksamt om detta skulle kunna accepteras av Storbritannien och USA med tanke på den minskande vikt det ger NATO. Inte minst skulle det för USA leda till en situation med radikalt minskat inflytande över europeisk säkerhet. Samtidigt har det funnits en växande amerikansk önskan att Europa i högre grad skall kunna hantera

84 I den fransk-tyska deklARATIONEN talas om ett gemensamt europeiskt försvar för att sedan redan i nästa mening understryka vikten av NATO som grund för det kollektiva försvaret vilket kan tyckas ologiskt. Ur ett integrationsperspektiv kan det dock ses som mer logiskt. Om EU blev mer av en Union är det naturligt att försvarsansträngningarna också blev mer gemensamma. NATO skulle då inte längre vara en organisation med 19 eller fler medlemsstater, utan en organisation bestående av USA, EU samt de medlemsstater som inte är medlemmar i EU. Då skulle på samma sätt som enskilda NATO-stater idag har ett nationellt försvar bredvid försvarssamarbetet i alliansen också EU kunna ha ett gemensamt försvar bredvid de kollektiva åtagandena inom NATO. Begreppen ESDP och ESDI (European Security and Defence Identity – den europeiska pelaren inom NATO) skulle således smälta samman.

sina egna problem.⁸⁵ För britterna blir en avgörande faktor huruvida de tror att USA ämnar fortsätta lägga vikt vid NATO eller om Afghanistan var ett tecken på en amerikansk omvärdering av alliansens betydelse. Scenariot bedöms som mindre troligt men inte helt omöjligt.

Det sista scenariot, vilket skulle innebära en allians parallell – och eventuellt konkurrerande – med USA/NATO, kan knappast accepteras av vare sig Storbritannien, USA eller andra icke-EU NATO-stater. Inte heller en NATO-vänlig EU-stat som Tyskland, oavsett hur integrationsinriktad, kan se detta som ett attraktivt alternativ då det innebär en avveckling av alliansen. Detta scenario bedöms därför som det minst troliga.

Om EU skulle acceptera något av scenario två till fyra innebär det i varierande grad följande konsekvenser för EU:s försvar:

- Nya och delvis andra kapaciteter än de som nu planeras krävs. Detta gäller även om det bara är en utveckling mot ett mer begränsat "terrorbekämpningsförsvar" som åsyftas.
- Beslutsprocessen måste se annorlunda ut med någon form av åtminstone mjuk "artikel fem". Även om varje stat, liksom i NATO, själv skulle slutligen avgöra hur man vill bidra till insatsen, blir det mycket svårt – utan att svika överenskommelserna – att avstå från kvalificerat deltagande.⁸⁶
- Beslutsprocessen måste också ta hänsyn till svårigheterna att leda en militär operation med en kommitté med efter en framtida utvidgning kanske 28 medlemmar. Här kan kravet på effektivitet och snabba beslut komma att hamna i konflikt med viljan att ha alla stater delaktiga i besluten.
- Nationell förbands- och förmågeutveckling måste i högre grad påverkas av EU:s behov. Det krävs någon form av rättvis arbets-, risk- och kostnadsdelning mellan medlemsstaterna.
- Övningar med trupp och en effektiv översynsmekanism för de nationella bidragen blir ett villkor för att säkerställa tillräcklig kvalitet, förmåga och samverkansvana hos styrkorna.
- Relationen mellan EU och NATO/USA kommer att påverkas. Vilken roll får alliansen? Blir EU medlem i NATO eller blir NATO marginaliserat i Europa med den rad av negativa konsekvenser detta skulle få för den transatlantiska länken? Hur ser USA och andra icke-EU medlemmar på de olika alternativa scenarierna?

85 Inflytande och bördefördelning ställs här mot varandra. I fredsoperationer kan det vara den sistnämnda önskan som dominerar medan i andra för USA mer strategiskt viktiga operationer det istället är det förstnämnda. Emellertid kommer USA:s militära förmåga för överskådlig framtid vara av en sådan magnitud jämfört med den europeiska att det knappast är troligt att EU i en strategiskt viktig och svår operation skulle välja att gå en egen väg mot amerikansk vilja.

86 Redan före Saint Malo-processen var det svårt att se hur ett EU-land skulle attackeras utan att de andra vidtog åtgärder, ytterst inkluderande militärt våld.

För att åstadkomma en reell krishanteringsförmåga krävs vidare också reella kapaciteter. Idag saknar EU resurser inom en rad viktiga områden som strategiska transporter, ledning, strategiska underrättelser, förmåga till precisionsbombning, förmåga att nedhålla fientligt luftförsvar etc.

Efter terrordåden underströks flera gånger i olika uttalanden vikten av att göra ESDP operativt så snart som möjligt. Den tid det tar att välja materiel, få den levererad och utbilda förband är emellertid många gånger svår att pressa ned radikalt. Däremot kan EU-staterna göra mycket för att skapa en process där medlemsstaterna i högre grad uppmuntras att utveckla nya förmågor och utveckla "rätt" nya förmågor. Den "European Capability Action Plan" som beslutades vid toppmötet i Laeken kan vara ett steg i rätt riktning. Planen innebär att medlemsstater kan ta på sig att driva utvecklingen inom olika områden och att andra stater på frivillig basis kan delta i detta. Samtidigt bygger den fortfarande helt på frivillig medverkan. Flera stater, däribland Sverige, betonar så hårt dess mellanstatliga, frivilliga karaktär att varje gemensamt beslut om t.ex. vilka områden ECAP skall börja att arbeta med ses som oacceptabelt. Behovet av en effektiv utveckling av de kapaciteter som EU har tillgång till kan således komma i konflikt med strävan efter en fortsatt fullt ut mellanstatlig process.

EU saknar idag också tillräckliga planerings- och ledningsresurser för att kunna genomföra kvalificerade operationer. Tanken har varit att EU skulle få tillgång till NATO:s motsvarande strukturer för att undvika att bygga upp egna dyra, och potentiellt för Atlantalliansen splittrande, staber och ledningsorgan istället för dem alliansens medlemmar redan delfinansierat. Emellertid har EU:s tillgång till dessa resurser blockerats av konflikten mellan EU/NATO-medlemmen Grekland och NATO-medlemmen Turkiet. I botten ligger Cypernfrågan men också det eventuella framtida turkiska EU-medlemskapet. Om denna konflikt fortsätter att blockera situationen nås snart en punkt då EU måste överväga att trots allt skapa egna resurser om det skall vara möjligt att utveckla ESDP till ett fungerande instrument, såväl för Petersbergsuppgifter som uppgifter utöver Petersberg. Detta skulle kunna driva fram en utveckling mot något av scenario två till fyra ovan.

En annan konsekvens för ESDP av terrordåden och det efterföljande kriget är att frågan om EU:s första militära krishanteringsoperation åter kommit att bli aktuell. Det finns en önskan att kunna uppvisa framsteg i utvecklingen av ESDP. En möjlighet vore att ta över någon av NATO-operationerna i f.d. Jugoslavien. USA har, även före den 11 september, signalerat att man skulle vilja minska sina åtaganden i Europa/Balkan.⁸⁷ Ett annat alternativ vore att göra den styrka som sänds in efter att kriget i Afghanistan avslutats, ISAF (International Security Assistance Force), EU-ledd. Även om omvärlden tycks uppfatta ISAF som en EU-styrka⁸⁸ har dock EU självt motsatt sig detta, inte minst av det skälet att man inte anser EU/ESDP moget för ett

87 Se Philip H. Gordon, "NATO After 11 September", *Survival*, vol 43, nr 4, winter 2001 samt Financial Times: *US likely to speed pullout from Balkans redeployment*, 8.10 2001.

När detta skrives tycks det bli NATO:s operation i Makedonien, "FOX", som blir EU:s första insats. Även polisoperationen i Bosnien är aktuell.

88 Kanada valde t.ex. att inte delta i styrkan då man ansåg den för "europeisk". Financial Times: *Hoon will attempt to dispel confusion over force being assembled in Kabul*, 10.1 2002.

sådant ansvar.⁸⁹ Samma inställning har tidigare rått avseende en eventuell Balkanoperation men där är nu attityden på väg att mjukas upp. Ytterligare ett skäl till EU:s avvisande inställning har varit att det skulle kunna antyda en arbetsdelning mellan EU och USA där den sistnämnda står för den ”hårda” krigföringen medan EU får ägna sig åt fredsbevarande, bistånd och återuppbyggnad.⁹⁰

Det ter sig kanske förnuftigt att EU väntar att genomföra en större egen insats till dess att Unionen etablerat kapaciteter och ledning. Samtidigt är frågan om inte det faktum att EU genomför en operation, eventuellt med omfattande hjälp från NATO, skulle kunna tvinga fram en snabbare förändring och utveckling av de europeiska militära styrkorna.⁹¹

Konsekvenser för svensk säkerhets- och försvarspolitik

För ett alliansfritt Sverige är det inte möjligt att delta i en utveckling av ESDP mot ett fullt ut gemensamt europeiskt försvar. Även en mer begränsad utvidgning till att omfatta t.ex. terroristbekämpning ter sig svår ur ett svenskt perspektiv, oavsett hur det presenteras. Vore det t.ex. förenligt med svensk alliansfrihet att göra förberedelser i form av utveckling och utbildning av förband för att kunna hjälpas åt att hantera vissa hot även om det sker utan uttalad ömsesidig säkerhetsgaranti? Sverige skulle då å ena sidan fortfarande, formellt, kunna välja om och när man vill delta i gemensamma insatser. Å andra sidan är det tveksamt om denna formella möjlighet skulle ha något reellt utrymme i den politiska verkligheten. Redan i dag kan man fråga sig hur resten av EU skulle se på en medlemsstat vilken valde att inte delta i en gemensam militär aktion för att avvärja ett yttre hot mot en eller flera medlemsstater.

För Sverige tycks nyckeln i allt väsentlig vara Storbritanniens vägval. Om London kan tänka sig att acceptera någon form av utvidgning av ESDP utöver Petersbergsuppgifterna blir det i längden mycket svårt för små alliansfria stater att stå emot utan att bli isolerade. Om London däremot vidhåller sin tidigare linje lär inte frågan aktualiseras under överskådlig framtid.

En eventuell utvidgning av ESDP skulle kunna innebära en svensk valsituation: antingen delta själv i denna utvidgning, och därmed lämna alliansfriheten, eller begära ett ”danskt” undantag för ESDP.

89 Även vissa inom EU har uttryckt att detta borde vara en EU-styrka, bl.a. belgiska utrikesministern Louis Michel vid toppmötet i Laeken. Detta möttes dock av kraftiga dementier från i princip alla medlemsstater. Dagens Nyheter: Gräl om trupp till Afghanistan, 15.12 2001.

90 En sådan arbetsdelning är emellertid redan mer än antydd genom Afghanistaninsatserna. Medan USA stod för den absoluta lejonparten av krigsinsatsen står EU istället för den större insatsen vad gäller det civila: USA lägger ca 147 miljoner dollar i bistånd och återuppbyggnad under 2002 och EU lägger 487 miljoner dollar. Svenska Dagbladet: Givarkonferensen för Afghanistan: Mer bistånd än väntat, 22.1 2002.

91 När det första svenska förbandet åkte till Bosnien 1993 var det en typ av operation som Sverige inte deltagit i sedan Kongo i början av sextiotalet. Denna bataljon kom snabbt att ta i anspråk en stor andel av viss kritisk utrustning som Försvarsmakten hade tillgänglig, t.ex. mörkerutrustning, och kom att dramatiskt höja insikten om vad som krävs för att kunna genomföra denna typ av insatser effektivt och säkert.

I likhet med de flesta av EU:s medlemsstater kan Sverige i dag inte se något invasionshot mot sitt territorium. I stället är det olika former av okonventionella angrepp såsom storskalig terrorism, missiler etc. som utgör hotbilden. Dessa hot är i många fall inte möjliga, eller åtminstone inte önskvärda, att hantera enbart genom att ”stå på post vid gränsen” – ett angrepp skulle få oacceptabla effekter såväl i människoliv som för samhällsfunktioner – utan det krävs också förmåga till offensiva operationer för att kunna slå ut hotet vid källan.⁹² I dag finns knappast några svenska militära resurser lämpliga för detta slag av offensiva insatser. Det är i princip politiskt omöjligt att mobilisera krigsförband med värnpliktiga för sådana operationer och de snabbinsatsförband som nu skapats är snarast avsedda och utbildade för det slag av fredsfrämjande insatser vi ser i det före detta Jugoslavien.⁹³

Bör Sverige i ett sådant läge verkligen ställa sig utanför en eventuell utveckling där EU förbättrar sin förmåga att skydda sig mot och möta just dessa hot? Att aktivt säga nej till att delta i en utveckling av ESDP är något annat än att passivt inte ansöka om inträde i NATO. Ställer sig Sverige medvetet utanför i dag blir det svårt eller omöjligt att begära stöd från övriga medlemsstater om Sverige kommer under hot eller angrepp i morgon.

Samtidigt måste de som önskar ett svenskt deltagande i ett utvidgat ESDP fråga sig vad detta ESDP skulle innebära för NATO och den transatlantiska länken. Blir NATO det säkerhets- och försvarspolitiska kittet mellan EU och NATO där medlemskap i den ena organisationen mer eller mindre automatiskt innebär medlemskap i den andra? I en sådan situation skulle NATO mest få en sammanlänkande funktion mellan USA och EU där interoperabilitet och samordnad förbandsutveckling säkras samt där, vid behov, gemensamma operationer planläggs och leds.⁹⁴ Eller innebär en förstärkning av ESDP en motsvarande försvagning av NATO och transatlantlänken?

En eventuell utveckling av ESDP utöver Petersbergsuppgifterna skulle också komma att ställa krav på det svenska militära försvarets utveckling. Redan att uppfylla de nuvarande målen för ESDP är svårt för Sverige. Med ett utvidgat ESDP ökar kraven och med all sannolikhet hamnar nivån över den förbandsvolym som Försvarsmakten med dagens system bedömer det möjligt att personalförsörja. Detta skulle antingen innebära att man får sänka svensk ambitionsnivå – vilket skulle minska det svenska inflytandet över ESDP och EU-operationer – eller utveckla ett nytt system, t.ex. ett större antal kontraktsbundna soldater i beredskap och med omfattande förmåner. Det skulle då också gå att ställa andra krav på denna personal, t.ex. vad gäller snabbinsats under nuvarande tidskrav på 30 dagar eller andra typer av operationer än

92 Jämför den amerikanska operationen i Afghanistan.

93 För ett utvecklat resonemang se Pär Eriksson: *Expert bryter tabu om svensk försvarsstrategi: Vi måste kunna anfälla*, DN Debatt, 12.11 2001.

94 En marginalisering av NATO skulle också innebära att NATO:s roll som organisationen för europeiskt kollektivt försvar försvagas. Detta kan i sin tur innebära att kontrasten mellan NATO:s kollektiva försvar och EU:s krishantering blir otydligare, något som naturligtvis också påverkar möjligheterna att hävda att deras uppdrag i en principiell mening verkligen skiljer sig åt.

strikt fredsfrämjande. Det kan gälla evakuering av EU-medborgare från ”kollapsad” stat eller offensiva insatser för att i självförsvar slå ut terroristhotet vid källan.⁹⁵

Kostnaderna för detta blir emellertid stora⁹⁶ och då nya medel knappast kommer att tillföras försvaret i nuläget innebär det behov av ytterligare neddragningar och omstruktureringar. Med tanke på den säkerhetspolitiska situationen med avsaknad av invasionshot under överskådlig framtid kan det te sig rimligt att ominrikta resurserna mot internationella åtaganden. Samtidigt skulle en minskning av värnpliktsvolymen i en sådan omstrukturering innebära ännu större rekryteringssvårigheter. Detta kan således innebära ett dilemma.

95 Den amerikanska insatsen i Afghanistan är erkänd av FN:s säkerhetsråd som en självförsvarsoperation. Det ter sig rimligt att även Sverige skall ha möjlighet att delta för självförsvar i en liknande situation.

96 För vidare diskussion kring kostnaderna att sätta upp beredskapsförband för EU-insatser, se EUROKRIS Nyhetsbrev 1/2002.

Gradvis återinternationalisering av säkerhetssamarbetet?

Niklas Granholm

Omfattning och viktigaste slutsatser

Flera viktiga förändringar har inträffat med avseende på europeisk konflikthantering efter den 11 september. Två parallella områden behandlas i det följande, dels konflikthanterings inverkan på viktiga institutioner, dels utvecklingen av det svenska deltagandet i internationell konflikthantering.

För det första tycks det som om 11 september-attentaten och den påföljande utvecklingen i flera avseenden endast påskyndat en utveckling av internationella relationer som kunde skönjas redan tidigare. Processer som redan var kända kom i fokus eller utvecklades tydligt i riktningar som var svårare att urskilja före attentaten.

För det andra har det snabba konfliktförloppet i Afghanistan lett till några ännu vaga men potentiellt betydelsefulla förändringar i europeiska och transatlantiska förhållanden. En delvis återinternationalisering av säkerhetsfrågorna kan urskiljas. Mycket av initiativet för internationell konflikthantering tycks i Europa ha hamnat hos staterna snarare än hos institutionerna. Det är ännu för tidigt att avgöra om det är fråga om enskilda fenomen eller en klar trend. Den säkerhetspolitiska utvecklingen är dock ofta "händelsedrivna", dvs. de kriser och konflikter som uppstår ger upphov till reaktioner och ageranden som på sikt etablerar nya mönster för samarbete. Handlingsmönstren hos europeiska stormakter har visat sig långlivade.

För det tredje deltar Sverige sedan kort tid med ett litet men högt kvalificerat förband och civila hjälparbetare i den operation som syftar till att stabilisera Afghanistan. Det svenska systemet har tagit ytterligare ett steg i utvecklingen av förmågan att delta i internationell konflikthantering. Vi har därför behov av att bättre än i dag känna den dynamik och de drivkrafter deltagande parter har, både de lokala och våra europeiska allierade. Hur vårt engagemang i Afghanistan utvecklas är av betydelse för framtida svensk säkerhetspolitik och för den pågående utvecklingen av Försvarsmakten där de

internationella uppgifterna spelar en allt mer framträdande roll. Insatsen i Afghanistan ger också en tydlig anvisning om vad det nya insatsförsvaret kräver av organisation, beredskap, personal och teknisk nivå.

Staterna i centrum snarare än institutionerna

Utvecklingen efter den 11 september har varit dynamisk och har i flera avseenden löpt i olika spår. Under en tid efter terrorattacken - september, oktober - framstod de stora och viktiga institutionerna som centrala för hanteringen av krisen. I likhet med vad som kunde observeras under Kosovokrisen återtog nationerna efterhand en del av det inflytande som dessa institutioner såg ut att ha före den 11 september. Institutionerna är dock inte därför oväsentliga. Deras roll som arena och legitimerare för viktiga beslut kvarstår.

Förenta Nationerna

Inledningsvis visades ett mycket starkt stöd för USA: s rätt till självförsvar. Resolutionerna i säkerhetsrådet röstades igenom enhälligt och ingen större oenighet tycks ha rått om formuleringar och inriktning. USA betalade också under hösten sina skulder till FN, efter att under lång tid förhalat betalning av det belopp som FN-stadgan stipulerar. Generalsekreterarens roll stärktes under höstens lopp.

Arbetet med att stärka FN hade dock inletts långt tidigare. Under första halvan av 1990-talet då optimismen om vad FN skulle kunna uträtta var stor, kom en rad misslyckanden när man sökte ingripa i flera av de konflikter som följde på det kalla krigets slut. Bosnien, Rwanda, Somalia m.fl. FN-operationer var misslyckanden av sådan magnitud att organisationens trovärdighet kom att ifrågasättas. En strategi för att undvika fler misslyckanden och gradvis söka återvinna trovärdighet och inflytande kan urskiljas under 1990-talets andra hälft.⁹⁷ En försiktig reformering av organisationen samt en återgång till de grundläggande koncepten för fredsfrämjande operationer, där strävan var att undvika omfattande engagemang utan rimliga mandat och resurser, var viktiga inslag i denna strategi. Man skulle inrikta sig på att bli den mandatgivande organisationen för fredsfrämjande insatser av olika slag och inte själv ta direkt operativt ansvar för dem. Detta visade sig inte vara utan komplikationer, då FN som den enda globala säkerhetsorganisationen svårligen kan säga nej till en insats som ingen annan vill ta sig an. Ett dystert exempel utgör misslyckandet för den fredsfrämjande insatsen i Sierra Leone så sent som under år 2000.

FN: s strategi, sådan den kan urskiljas, har varit delvis framgångsrik. Det innebär dock inget kvalitativt nytt i det internationella systemet. FN: s roll har stärkts, men detta började alltså redan långt före den 11 september.

NATO

NATO har i och med höstens utveckling än tydligare ställts inför den existentiella frågan om organisationens roll och uppgifter. Redan tidigare kunde man se en utveckling mot en "provider of security assets", medan rollen som traditionell militärallians organiserad redan i fred hade blivit en uppgift bland flera. Exempelvis utför NATO i Makedonien den typ av fredsfrämjande insatser som FN och OSSE tidigare

97 Den s.k. Brahimi-rapporten är ett klart uttryck för denna strävan.

utfört. Insamlingen av vapen från den albanska gerillan i Makedonien som genomfördes med ett begränsat mandat och utan några egentliga tvångsmedel, är ett tydligt exempel på en förändring av NATO:s roll.

Den förestående NATO-utvidgningen kom genom terrorattacken att hamna i ett annat ljus. Samarbetet för att bekämpa terrorismen gör troligen att frågan, genom att den framstår som relativt mindre viktig, kan behandlas mer lågmält. Sannolikheten för att denna utvidgningsomgång skulle bli större snarare än mindre hade dock ökat redan före den 11 september.⁹⁸ Attentaten tycks ha fått effekten att utvidgningen är en fråga man vill klara av i ett sammanhang. Den är givetvis starkt länkad till utvecklingen av relationerna mellan NATO och Ryssland.

NATO förklarade också redan den 12 september att attentaten i USA innebar ett angrepp på alla medlemsstaterna enligt NATO-stadgans artikel fem om kollektivt självförsvar. Detta var första gången i sin 52-åriga historia som NATO deklarerat detta, och den politiska effekten av detta var tydlig.⁹⁹ Den enda kända konkreta effekten på de militära dispositionerna var dock liten. Man överförde AWACS-plan för luftbevakning till USA för att fylla den lucka på den amerikanska kontinenten som uppstått vid omgruppering av amerikanska AWACS-plan till Centralasien. Luckan efter NATO:s plan, som i huvudsak verkade över västra Balkan, fylldes sedan av motsvarande europeiska resurser. Exemplet visar att NATO i detta fall inte blev någon central aktör i konfliktutvecklingen.¹⁰⁰

Att NATO redan innan attentaten var på väg att utvecklas från en traditionell militärallians mot en organisation som tillhandahåller militära resurser, var alltså klart och tydligt. Händelserna den 11 september verkar ha skyndat på den utvecklingen, men inte inneburit något kvalitativt nytt.

Utvecklingen i Europa – en gradvis åternationalisering av säkerheten?

För Europas del illustrerar reaktionerna på terrorattacken vid första anblicken utvecklingen mot en allt tätare europeisk union. Önskan om att uppbyggnaden av en europeisk krishanteringsstyrka skulle ha nått längre än den faktiskt gjort, ledde till att man under hösten deklarerade EU-styrkan redo för mindre insatser. Enligt tidigare fastlagda planer skulle styrkan vara fullt färdig först i början av år 2003. Ordförandelandet Belgiens försök, under höstens EU-toppmöte i Laeken, att få den fredsfrämjande styrka som eventuellt skulle sändas till Afghanistan förklarad som en EU-styrka mötte dock hård kritik från medlemsländerna och förslaget gick inte igenom.

98 En större NATO-utvidgning snarare än en mindre ställer redan under innevarande år Sverige inför ett förändrat säkerhetspolitiskt landskap, med nya förutsättningar i Östersjöområdet.

99 För en beskrivning av NATO:s syn på saken, se generalsekreterare Lord Robertsons anförande, *The Transatlantic Link*, vid Folk och Försvars Rikskonferens i Sälen, 21 januari 2002.

100 AWACS står för *Airborne Warning and Control System*, flygande luftbevaknings- och stridsledningscentraler.

Det europeiska samarbetet ledde dock till att arbetet på formerna för en gemensam europeisk arresteringsorder - ett federalt inslag i en mellanstatlig fråga - tog stora steg framåt. Samarbetet mellan ländernas underrättelsetjänster fördjupades också.

En klar tendens under hösten var att initiativen för utvecklingen efterhand alltmer kom att hamna i stormakternas huvudstäder. Internationell politik fungerar så under krisförhållanden. Bilateral kontakt och konstellationer av olika slag uppstår snabbt och de gemensamma institutionerna kommer då på mellanhand.¹⁰¹ Brytpunkten mellan institutioner och nationer nås när det kommer till "hårda" åtgärder. Kosovokrisen 1999-2000 illustrerar tydligt hur svårt det var att hantera en kris utslutande genom NATO. Hösten år 2001 utgjorde i detta avseende inget undantag. På sina håll orsakade det politisk upprördhet, särskilt bland de mellanstora och mindre av Europas nationer.

Tendensen till en delvis åternationaliseringen av säkerhetsfrågorna var särskilt tydlig i ett avseende. När den internationella styrkan för stabilisering av Afghanistan skulle sättas upp, var det varken NATO, EU eller OSSE som fick uppdraget. Förberedelsearbetet sköttes istället nästan utslutande under brittisk ledning.

Storbritannien som Europas "lead-nation" – möjliga konsekvenser för europeiskt säkerhetssamarbete

Ett av de mest slående exemplen på hur staterna snarare än institutionerna hade initiativet i konflikthanteringen är uppsättandet av ISAF, den multinationella styrka på c:a 4 500 man med fredsframtvingande mandat som skall bidra till att under en övergångsperiod stabilisera förhållandena i Afghanistan.¹⁰²

ISAF:s tillkomst är ett exempel på förhållandena i Europa idag. Storbritannien har återigen genom skicklig diplomati, snabbt politiskt agerande och tillgång till omedelbart insatsberedda styrkor lyckats inta en ledande position i Europa. Samtidigt har man försäkrat sig om att det "speciella förhållandet" till USA bibehålls.

Storbritannien har av historiska och andra skäl redan en god grund för strategiskt agerande av detta slag: brittiska samväldet, en välfungerande krigsmakt, det permanenta medlemskapet i FN:s säkerhetsråd, ett världsspråk, EU-medlemskapet, kärnvapenkunnandet, en ekonomi som vuxit med nära 50 procent på 15 år och sist men inte minst en nära allians med USA. Dessa resurser tjänade på olika sätt sitt syfte när Storbritannien lagt fast sin policy och snabbt implementerade den. Viljan till

101 Fenomenet med åternationalisering kunde tydligt ses under flygkampanjen mot Kosovo under våren 1999. När NATO fick problem med att trovärdigt förklara flygkampanjens effektivitet, togs informationskampanjen över av brittiska informatörer som överfördes till NATO:s presshögkvarter.

102 ISAF, International Security Assistance Force, mandateras av FN:s säkerhetsråd enligt resolution 1386 av den 20 december. I resolutionen finns bl.a. en hänvisning till brev från Storbritanniens utrikesminister i vilket man erbjuder sig att organisera och leda insatsen i Afghanistan. Referensen till kapitel VII i FN-stadgan är explicit och gör ISAF till en fredsframtvingande insats.

agerande hos landets politiska ledning och samspelet med den historiska traditionen är inte minst viktigt för hur man agerar.¹⁰³

Efter en sedvanlig mandatering av FN:s säkerhetsråd samlade Storbritannien strax före jul i London de länder man tillfrågat till en truppbidragarkonferens, däribland Sverige. Styrkan sattes därefter upp under brittisk ledning.¹⁰⁴ Processen var mycket snabb och ledde till att ISAF kunde påbörja sin verksamhet i stort sett samtidigt som förhandlingarna om Afghanistans framtid framgångsrikt kunde avslutas i Petersberg utanför Bonn.¹⁰⁵

I operationerna i Afghanistan spelar Storbritannien en central militär roll i åtminstone två avseenden. Den internationella fredsfrämjande insatsen ISAF sattes upp och dess verksamhet står under brittisk ledning. Samtidigt deltar man aktivt i den amerikanska operationen "Enduring Freedom", som har till syfte riva upp och förstöra al-Qaidas nätverk i Afghanistan. Detta ger Storbritannien goda möjligheter att påverka skeendet.

Det finns alltså minst två anledningar att analysera det brittiska agerandet, och på två skilda nivåer. För det första, vilken inverkan har den brittiska dominansen i ISAF på svenskt deltagande i operationen? Förändrade strategiska överväganden kan mycket snabbt och direkt påverka det förband vi nu sänder till det oroliga Afghanistan. Det kan mycket väl vara så att svensk policy avseende vad som bör göras i Afghanistan ligger i linje med eller till och med överensstämmer den brittiska, men om så inte skulle vara fallet?

För det andra, vad innebär den gradvisa åternationaliseringen av säkerhetsarbetet i Europa som ISAF indikerar för vår syn på utvecklingen av gemensam europeisk säkerhet? ISAF är värt att studera närmare, då det skulle kunna tyda på minskat intresse för en gemensam EU-kapacitet för konflikthantering hos Europas mest inflytelserika och tongivande nation.

Det har tidigare visat sig att utvecklingen av institutioner och samarbetsformer varit "händelsedrivna", dvs. de kriser och konflikter som uppstår innebär reaktioner och

103 En synnerligen hård kritik mot det brittiska agerandet under balkankrigen 1992-95 levereras i den nyligen utkomna *Unfinest Hour, Britain and the Destruction of Bosnia* av Cambridgehistorikern Brendan Simms (Allen Lane, London 2001). Författarens huvudtes är att den dåvarande brittiska regeringen förde en serbvänlig linje och utnyttjade olika inflytandekanaler för att blockera ett verkningsfullt ingripande. Detta ledde enligt Simms dels till en förlängning av kriget i Bosnien, dels till en så djup spricka i det transatlantiska samarbetet att bl.a. NATO:s fortlevnad som allians hotades. Det finns inget som tyder på att den nu aktuella politiken skulle få så destruktiva följder, men det är värt att notera att det då tog lång tid för det svenska systemet att förstå det brittiska agerandet och handla därefter.

104 Ett exempel på Storbritanniens starka ställning vid framtagandet av operationskonceptet för ISAF framgår av att det kanadensiska erbjudandet om en mekaniserad bataljon avvisades. ISAF kom till sist att omfatta 19 bidragarländer.

105 Inte heller Bonn-förhandlingarna leddes av någon av institutionerna. Tyskland fungerade som värd för förhandlingarna, men har såvitt känt inte i övrigt haft någon central roll i skeendet.

ageranden som på sikt etablerar nya mönster för samarbete och nya institutioner. Krigen på Balkan under 1990-talet är tydliga exempel på detta genom dess påverkan på utvecklingen av både NATO, EU och OSSE.

Om en ny samarbetsmodell är på väg att etableras, något som inte med fullständig säkerhet kan sägas idag, reser det flera intressanta frågor för svenskt deltagande i utvecklingen av säkerhetssamarbetet i Europa. Det indikerar i så fall att svaren på frågan om hur europeisk säkerhetspolitik förändras inte enbart tycks ligga inom de institutioner vi nu satsat mycket tid, kraft och resurser på, utan också utanför dem. Handlingsfrihet att delta i europeiskt säkerhetsarbete i tillfälliga koalitioner kräver inte bara vilja utan också kunskap och förmåga.

Ryssland och västvärlden

Ryssland var redan långt före attentaten på väg att förbättra relationerna med västvärlden. Detta hade nödvändiggjorts av insikten om att man inte längre kan utgöra ett separat ekonomiskt system. Skall Ryssland ha möjligheten av att kunna hantera de mycket stora problem landet idag står inför måste landet integreras ytterligare i västvärlden.

Höstens utveckling fick till följd att Ryssland framstod som allierad med väst mot terrorismen. Ryssland kunde under några månader nästan helt undgå kritik för kriget i Tjetjenien. Priset var att man upplät eget territorium för transporter till operationsområdet i Afghanistan, samt uppgav sitt motstånd mot tredje parts militärbaser på före detta sovjetrepublikers territorium.

Även i NATO-utvidgningsfrågan var det redan före höstens attentat tydligt att Ryssland bytt förhållningssätt till väst. Vid den tidigare utvidgningsomgången intog Ryssland en oförsonlig och hård attityd. Man hotade flytta fram taktiska kärnvapen till gränserna eller till sina allierade. Konturerna av ett nytt kallt krig målades upp av ryska debattörer och officiella företrädare.¹⁰⁶ Vissa debattörer i väst ansåg att man skulle ta den högröstade retoriken på allvar. I efterhand kan man dock konstatera att Ryssland fick mycket liten utdelning av denna taktik. Denna gång tycks Putin istället ha valt linjen att beklaga utvidgningen och säger sig inte förstå behovet av den, men något utöver detta syns inte öppet vara för handen. Stödet till bekämpningen av talibanerna och al-Qaidas nätverk i Afghanistan, där underrättelsesamarbetet tycks ha varit det som betytt mest, har också inneburit att det ryska närmandet till NATO kunnat gå snabbare och längre än som annars varit fallet.

På nedrustningsområdet fortgår den tidigare utvecklingen mot lägre nivåer av strategiska vapen. Inte heller i förhandlingarna om BMD-frågan (Ballistic Missile Defence) har tecken till avkylning av relationerna syns. ABM-avtalet från 1972 har ensidigt sagts upp av USA utan att det i detta korta perspektiv verkar ha lett till några mer omfattande konvulsioner på rysk sida.

106 För en utförlig genomgång av den förra NATO-utvidgningen se *Ryssland och Nato-utvidgningen, en kritisk granskning i ljuset av svenska intressen*, Robert Dalsjö. Strategiskt Forum för säkerhetspolitik och omvärldsanalys, FOA, avdelningen för Försvarsanalys, nr 2/1997.

I flera avseenden var alltså en rörelse där Ryssland i allt större grad närmar sig västvärlden (NATO, Europa, USA) klart synlig redan innan höstens attentat. Attentaten ledde till att närmandet till väst accelererade, men något avgörande trendbrott kan det inte kallas.

Mellanöstern

Den negativa utvecklingen i Mellanöstern har under hösten anförts som både orsak till och resultat av attentaten. Det stod dock klart redan innan höstens händelser att någon sorts överenskommelse mellan Israel och palestinierna blivit allt mindre sannolik. De senaste 18 månadernas våldsamma utveckling har inneburit att regionen nu tycks befinna sig i fritt fall. Någon verklig fredsprocess tycks inte vara i sikte och det återstår att se om det senaste saudiarabiska initiativet kan bära framtåt. På bägge sidor stärks de extremare grupperingarna alltmer. Det är värt att fråga vad detta innebär på längre sikt. Hur länge kan våldsamheterna pågå utan att ett regionalt krig blir följden? Frågan är av stor vikt för europeisk säkerhet.

En av de ledande staterna i regionen - Saudiarabien - intar en central roll för utvecklingen. Återigen var många av de tendenser som kom i fokus i och med höstens attentat redan synliga. Med omkring en fjärdedel av världens kända oljetillgångar, sin centrala roll som väktare av Islams heligaste platser och sitt geografiska läge, utgör landet en av de viktigaste staterna i regionen. Samtidigt kännetecknas Saudiarabien av stora inre motsättningar. Landet kan beskrivas som ett förmodernt land med en tunn yta av modernitet, där mycket begränsad politisk utveckling skett de senaste 30-40 åren. Landet är allierat med USA, samtidigt som ledande medlemmar av den kungliga familjen och religiösa ledare hyser starka sympatier för islamska extremister. Det faktum att större delen av attentatsmännen den 11 september, liksom Usama bin Ladin, kommer från Saudiarabien är en tydlig illustration av problemet.

Saudiarabiens politiska miljö har en inneboende sprängkraft med konsekvenser långt utanför landets gränser. Utvecklingen i Israel-Palestina har lett till en allt tydligare uttalad oro från Saudiarabien. Den utsätter landets relation till USA för svåra påfrestningar. Inte heller bör man utesluta risken för inre strider som följd av dessa inre spänningar. Skulle en sådan utveckling te sig mer sannolik, står resten av världen inför en storskalig strategisk utmaning.

Regionen utmärktes i bägge de beskrivna avseendena av stor instabilitet redan före attentaten i USA, och den ser ut att ha accelererats av dessa.

Sveriges bidrag till ISAF – några implikationer

Med kort varsel beslutade Sverige att delta i den brittisk-ledda internationella insatsen ISAF då den mandaterats av FN.¹⁰⁷ Insatsen görs i en mycket komplicerad situation. Strider pågår fortfarande i Afghanistan och interimregeringen i Kabul har inte kontroll över hela territoriet. Det är ännu en öppen fråga om landet kommer att kunna stabiliseras på kort och på längre sikt. Den operationsmiljö det svenska förbandet verkar i och de uppgifter det givits innebär därför stora fysiska risker och

107 De insatser som Statens räddningsverk och Svenska Afghanistankommittén utfört och utför är i flera avseenden centrala, men behandlas inte här.

ställer höga krav på omdöme och förmåga hos de deltagande vad gäller utrustning, utbildning och teknisk nivå.

Tre saker är värda att notera när det gäller den svenska processen fram till beslutet att delta i ISAF med Särskilda skyddsgruppen, SSG.

För det första deltar vi första gången öppet med denna typ av förband i internationell konflikthantering. Delar av underrättelsefunktionerna har dock funnits med i bilden i de fredsfrämjande operationerna på Balkan under senare år, men dock inte i form av hela förband. Det utgör ett ytterligare steg framåt i utvecklingen av Försvarsmakten till en resurs som är mer relevant för dagens, jämfört med det kalla krigets, väsentligt förändrade omvärld. Beslutet står i tydlig relief till den inställning som rådde ännu bara för några år sedan, då bl.a. underrättelsetjänst i internationella operationer ansågs som anatema.

För det andra är det värt notera att beslutsprocessen i det svenska systemet varit väsentligt snabbare än vid tidigare insatser och tycks ha varit utan de låsningar som försenade processen före insatsen i Kosovo under 1999. Som bekant resulterade dessa i en avsevärd försening av vårt utlovade bidrag. Trettio dagars insatstid blev fyra och en halv månad och Sverige blev därigenom den första nation i KFOR som avlöste en annan.¹⁰⁸ Kontrasten mot dagsläget är slående. Från de första kontakterna i mitten av december gick det endast några få dagar till dess en färdig propositions-text låg på riksdagens bord.¹⁰⁹ Denna behandlades snabbt av utrikes- och försvarsutskotten, och riksdagen kunde fatta beslut redan den 18 januari. Förbandets huvuddel lämnade fyra dagar därefter Sverige för att gå till sin utgångsgruppering.¹¹⁰

Förändringen av anslagssystemet för internationella insatser, som bl.a. blev en följd av låsningarna kring Kosovoinsatsens inledning, har bidragit till att ge en snabb och smidig process som lett till ett realistiskt beslut utan några onödiga fördröjningar. Frågan om beslutsprocessen för finansiering av internationell militär konflikthantering ser i och med detta ut att ha fått en acceptabel lösning.

Att insatsen för det tredje kunnat göras med så kort förvarning och med den typ av förband som nu var aktuell innebär att Försvarsmaktens internationalisering förts ytterligare ett steg framåt. Den bidrar därmed till att Sverige av omvärlden uppfattas som relevant även för svåra och riskabla delar av akut internationell konflikthantering. Det ger också en tydlig indikation på vilka krav som ställs på det insatsförsvar

108 För en analys ur flera olika vinklar av Kosovokrisen se "*Aspekter på Kosovo-operationen mars-juni 1999*", maj 2000, Bo Ljung (red.), Björn Backström, Johannes Malminen, Sten Ternblad, Anders Eriksson, Åke Wiss, Niklas Granholm, FOA-R--00-01488-170--SE.

109 Proposition 2001/02:60, "*Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*".

110 Den 12 december kontaktades Sverige av Storbritannien med inbjudan att delta i styrkan. Ett flertal truppbidragarmöten hölls dagarna efteråt för att utforma insatsen. Försvarsdepartementet anmodade den 18 december Försvarsmakten att påbörja förberedelserna. Den 20 december fastställde regeringen propositionstexten och riksdagen antog propositionen den 18 januari. Den 22 januari lämnade huvuddelen av förbandet Sverige med flyg.

som nu är under utveckling. I detta fall kunde förbandet nå operationsområdet inom rimlig tid, med kvalificerad fast anställd personal, hög grad av samträning, hög teknisk nivå samt med stödresurser i form bl.a. flygtransport. Förbandets litenhet, upp till 45 personer, var naturligtvis en viktig underlättande faktor.

Skall insatsförsvaret bli verklighet även på andra områden, återstår ännu ett omfattande arbete. I en mer "typisk" insats med t.ex. en mekaniserad bataljon krävs väsentligt större resurser för transport och för att hålla förbandet i rätt beredskap och dess materiel i tillräckligt gott skick.¹¹¹ Det är värt att ställa frågan om dagens system för beredskap räcker för att uppfylla de krav vi själva ställt upp för deltagande även med andra typer av förband än det som blev aktuellt den här gången. Ställs frågan i ljuset av att operationen i Afghanistan kan vara på väg mot en utökning och förlängning bortom de nu ansatta sex månaderna blir de ovan berörda faktorerna av avgörande betydelse.

111 Exempelvis var den första mekaniserade bataljonen som sändes till Kosovo på senhösten 1999 850 man stark, hade omkring 230 fordon av olika slag samt medförde omkring 180 stora transportcontainrar.

Ekonomiska konsekvenser av terrorattacken

Gunnar Jervas och Johannes Malminen

Bakgrund

Attacken har påverkat världsekonomin framför allt konjunktorellt, men även en strukturell förändring kan skönjas. Konjunkturen har vikit något snabbare och djupare främst till följd av de förändrade förväntningarna i ekonomin. I värsta fall kan världsekonomin förändras även strukturellt till följd av att t.ex. ökad internationell splittring leder till protektionistiska åtgärder, eller av att de mått och steg som vidtas för att terroristsäkra det öppna samhället medför långtgående konsekvenser för världsekonominns funktionssätt.

De direkta kostnaderna för attacken uppskattades strax efter angreppen av Nyhetsbyrån Bloombers till 10 miljarder och av CNN Europe till 15 miljarder dollar. Inom någon vecka hade siffran stigit till cirka 40 miljarder. Efter ytterligare ett par månader förekom uppgifter på över 80 miljarder dollar. Det är dock fortfarande för tidigt att mer i detalj beräkna de indirekta kostnader som ökad osäkerhet, volatilitet, transaktionskostnader samt stängda marknadsplatser medfört eller kommer att medföra.

Attacken har tydliggjort den finansiella sammanlänkningen och det ömsesidiga beroendet i världsekonomin. Mycket snart efter attacken syntes utslagen på marknaderna runt om i världen. Inget förändrades i ekonomins fundamenta - men ovissheten, den oklara risksituationen och den vikande omsättningen bidrog till volatiliteten. Även om marknaderna initialt reagerade snabbt och kraftigt så dröjde det inte länge innan de började återhämta sig. Attacken har utmålats som ett direkt slag mot världens finansiella nervcentrum. Trots detta framstår det finansiella systemet som tämligen robust. Betalningssystem, kommunikationer etc. klarade sig utan större skador och handeln återupptogs snabbt.

Det som skett är exempel på vad ekonomer kallar en exogen chock som initialt inte har något med problem på marknaden att göra. Marknadsaktörernas primära reak-

tion var att vid den plötsliga och markant ökande osäkerheten minska sin riskexponering. Det innebar en kortsiktig övergång till säkrare valutor, guld, fast egendom, statspapper m.m. Detta ledde till större utslag på börsen än faktiska fundamenta motiverade och ovilja att investera i avvaktan på att marknaderna skulle stabiliseras. Som väntat blev utvecklingen ryckig när de amerikanska marknaderna återupptog handeln.

Scenarier

För att ge en uppfattning om tänkbara utfall för världsekonomin ter det sig lämpligt att skissera några möjliga utvecklingar. Alternativen 1-3 utformades dagarna efter attacken. Efter scenarierna görs en bedömning av vilket huvudspår utvecklingen nu befinner sig på.

1. *Nollscenario*: Utgångspunkten för detta alternativ är att basen för den amerikanska ekonomin inte allvarligt skadats av terrorattacken. Efter temporär volatilitet på olika marknader på grund av ökad osäkerhet stabiliseras dessa på en nivå som ligger i linje med den utveckling världsekonomin hade före angreppet. Den amerikanska reaktionen på attacken och hur denna reaktion uppfattas i omvärlden är avgörande för hur snabb återgången blir till den situation som förelåg innan attacken. Sannolikheten för detta scenario ökar om den amerikanska reaktionen uppfattas som effektiv och väl avvägd.
2. *Recession plus*: Utgångspunkten för detta scenario är att attacken utgör halmstrået som knäcker kamelens rygg, dvs. utlöser den recession världsekonomin långsamt varit på väg mot. Attacken internaliseras i marknadsaktörernas framtidsutsikter och förtroendet för ekonomin hos konsumenter och producerer försämras, trots att fundamenta i USA inte ändrats. Risken för recession blir en självuppfyllande profetia som snabbt förverkligas. När recessionen är ett faktum bringas klarhet i situationen och politiska och ekonomiska intressen kan förenas i recessionsbekämpning. Reformtrycket ökar och stimulansen av ekonomin ger på 1-2 års sikt resultat. Den amerikanska ekonomin börjar åter växa. Andra ekonomier med sämre grundläggande ekonomiska förutsättningar, t.ex. Japan, får svårare att ta sig ur sina problem när USA drabbas av recession. Det kommer att ta längre tid för dessa länder att återhämta sig. Sannolikheten för detta scenario ökar om den amerikanska reaktionen på attacken är någorlunda snabb och tydlig så att någon form av normalitet därefter kan etableras på marknaderna.
3. *Recession minus alt. Depression*: Utgångspunkten för detta scenario är det samma som i scenario 2. Den amerikanska recessionen blir snabbt ett faktum som drar med sig ekonomierna runt om i världen, vilka under slutet på 1900-talet blivit alltmer beroende av den amerikanska. Den självuppfyllande profetian i USA följs av motsvarande profetior i andra stora ekonomier. Världsekonomin hamnar i en "störtspiral", där amerikanska reformer och ekonomiska stimulansåtgärder inte ger avsedd effekt. Det amerikanska beroendet av andra ekonomier visar sig för stort för att åtgärderna skall kunna lyfta USA:s ekonomi och ge positiva impulser till världsekonomin. Produktivitetstillväxten blir negativ och depressionen förverkligas, samtidigt som politiska oroshärdar som tidigare hållits i schack av ökande välfärd blossar upp. Sannolikheten för

detta scenario ökar om den amerikanska reaktionen på attacken är utdragen och uppfattas som ineffektiv och orättfärdig, eftersom risken för nya terrorattacker då stiger och skapar ytterligare osäkerhet.

Några månader efter terrorattacken tyder mycket på att utvecklingen ligger närmast scenariot *recession plus*. Eftersom den amerikanska ekonomin nu upplevt två kvartal med negativ tillväxt är det officiella kriteriet för recession uppfyllt. De flesta amerikanska prognosinstitutet förutspår en vändning under andra halvan av 2002. Utvecklingen i Europa och OECD har varit likartad. Den stagnerade japanska ekonomin har fortfarande stora problem med tillväxten. En positiv utveckling har dock kunnat konstateras i Folkrepubliken Kina och Ryssland samt i delar av Östeuropa. Sammantaget tyder detta på att utvecklingen blir något bättre än en ren recession.

Effekter

Den kortsiktiga effekten på börsen var som väntat en snabb nedgång på grund av den ökade osäkerheten, försämrade förväntningar på tillväxt och en avvaktande hållning inför fler terrordåd. Börserna har dock återhämtat sig snabbt och står i de flesta fall högre än den 10 september. Oljepriset gick initialt upp, trots att ingen oljeproduktion skadats. Priset föll sedan snabbt tillbaka och ligger nu under priset innan attacken. Den minskade resursanvändningen har minskat efterfrågan och sänkt priset mer än väntat direkt efter terrordådet. Tillgången på olja har skurits ner av de flesta oljeproducerande länder för att försöka stabilisera prisfallet. Det fallande priset på olja har verkat stimulerande på de oljeberoende ekonomierna runt om i världen, medan t.ex. Ryssland fått minskande intäkter. I Sverige följde Riksbanken den amerikanska centralbankens initiativ och sänkte styrräntorna för att stimulera ekonomin efter attacken. Inflationen har visat en tendens nedåt, trots räntesänkning. Skulle den relativt låga inflationen bestå skapas utrymme för ytterligare finans- och penningpolitiska stimulansåtgärder vid behov.

Kortsiktigt har försäkringsindustrin drabbats hårdare än förväntat av attacken. Lloyd's räknar t.ex. med en nettoförlust på US\$ 2,7 miljarder, vilket är drygt US\$ 850 miljoner mer än i deras initiala prognos. På längre sikt kommer dock industrin förmodligen att tjäna på den ökade riskmedvetenheten. Flygindustrin har drabbats mycket hårt. Minskad efterfrågan och branschens redan tidigare dåliga lönsamhet och överetablering har gett upphov till snabb strukturomvandling med kraftfulla effektiviseringsåtgärder. Terrorattacken och de svåra olyckorna under hösten verkar ha påskyndat en sedan länge nödvändig omvandling av flygindustrin. På kort sikt har ekonomin klarat chocken tämligen väl och det finansiella systemet gett prov på stryktålighet.

På längre sikt är det inte uppenbart att attackerna den 11 september skulle orsaka någon större förändring annat än i vissa branscher. Sannolikt kommer t.ex. säkerhetsindustrin att gynnas. Säkerhetsmedvetandet har höjts och nyinvesteringar kan förväntas. Åtgärder kommer inte bara att genomföras för att skydda mot framtida flygkapningar, utan även mot andra former av terrorattacker. Som nämnts kommer flygindustrin förmodligen att ha några svåra år framöver. Många s.k. *flag carriers* (statsägda eller statssubventionerade flygbolag) måste läggas ner eller gå ihop med andra för att överleva och många människor och kringbranscher kommer att drabbas av spridningseffekterna. De ökade säkerhetskontrollerna m.m. kommer att ge mer

tidsödande och dyrare flygtrafik, vilket gör att det dröjer innan efterfrågan ökar igen. Dessutom kommer tjänsterna i viss utsträckning att kunna ersättas av videokonferenser m.m. Detta minskar efterfrågan också på nya flygplan. På längre sikt kommer således attackernas efterdyningar att drabba specifika branscher, men inte påverka den övergripande ekonomin annat än marginellt.

Utvecklingen av flygindustrin kräver en särskild kommentar. En avreglering av flygmarknaden hade påbörjats långt innan terrorattacken sattes in mot USA. Avreglering leder normalt till omstrukturering, men den hade inte hunnit särskilt långt den 11 september. En nedgång i konjunkturen hade pågått i över ett år när attacken inträffade. Flygindustrin var alltså redan i stark obalans när terroristerna slog till. Detta gjorde att attacken kom att fungera som katalysator för den omvandling som var på väg. Som alltid måste man räkna med att en sådan anpassning blir smärtsam för enskilda företag och individer.

Utfall

Världsekonomin har klarat den direkta chock som följde på attacken över förväntan hittills. Den sedan tidigare förutskickade stagnationen och i vissa fall nedgången i ekonomierna runt om i världen har fortlöpt och kommer att behöva mötas under de närmaste åren för att stabil tillväxt åter skall uppnås. Attacken visade tydligt på den ekonomiska sammanlänknings och det ömsesidiga beroendet i världsekonomin. Den viktigaste frågan nu är hur den amerikanska ekonomin utvecklas, eftersom det kommer att ge spridningseffekter runt om i världen. Trots obalanser i de amerikanska utlandsaffärerna är banksystemet och budgeten i betydligt bättre skick nu än när USA förra gången (1990/91) gick in i en recession. (En parallell att minnas är att Kuwaitkriget bidrog till att förstärka den nedgången.) Arbetslösheten och inflationen är nu lägre, vilket gör det lättare att stimulera ekonomin. Läget i Japan är dåligt och i en del andra länder i Asien mindre bra. EU intar en mellanställning. Nedgången i ekonomin beror på fler saker än själva attacken, även om denna kan framstå som den utlösande faktorn. Det positiva kan vara att en klar och otvetydig recession ökat reformtrycket och därmed möjligheterna för en snabb återhämtning. USA:s respons på attacken mot WTC och Pentagon har i stort mottagits väl på marknaden. Det mesta pekar på att ett normalare tillstånd inträtt igen om än med lägre stresströskel för nya attentat. De direkta psykologiska effekterna av attacken har börjat klinga av och människor reagerar i större utsträckning på den allmänna recessionen. Påtagligt förbättrad framtidstro och resursanvändning kommer således att dröja.

Vid försök till förutsägelser kan man luta sig mot de historiska erfarenheterna av tidigare interventioner. Kuwaitkriget (1990-91) medförde eller bidrog till en kraftig avmattning i den amerikanska ekonomin, vars tillväxt halverades under 1990 och blev negativ under 1991. Även de kanadensiska, franska och engelska ekonomierna gick tillbaka, medan Tyskland klarade sig bättre. Kosovokrigen (1999) hade ingen märkbar effekt på ekonomin i USA, men däremot påverkades. Tyskland, Österrike, Danmark och Sverige negativt. I båda fallen uppstod således negativa ekonomiska konsekvenser, men de fick olika spridning. Konsekvenserna av Kuwaitkriget hade förmodligen att göra med oljeberoende, medan det i samband med Kosovokrigen främst tycks ha varit närhetsfaktorn som fick genomslag.

Afghanistan har naturligtvis inte samma betydelse för världsekonomin som de oljerika länderna vid Persiska viken. Redan detta gör att de negativa ekonomiska konsekvenserna av kriget i Afghanistan kan förväntas bli mildare än de blev vid Kuwaitkonflikten. Att de ändå fått genomslag torde mest få tillskrivas psykologiska faktorer som ökat känslan av osäkerhet i praktiskt taget hela världen. Detta har medfört att investeringarna fallit och konsumenterna blivit återhållsamma. Således har OECD sänkt sin tidigare tillväxtprognos för USA under år 2002 från 3,1 till 1,3 procent. Motsvarande tendens återfinns i organisationens prognoser för Japan, Euroland och OECD. Spridningen bland prognosinstituten är ovanligt stor vilket är ett tydligt tecken på den osäkerhet inför den framtida utvecklingen som råder.

Redan före terrorattacken mot USA fanns tecken på att konjunkturen var på väg att nå botten. Sedan dess har en rad stimulansåtgärder satts in. USA fortsatte att sänka sina räntor och öka likviditeten i marknaden, bl.a. i form av tidigare planerad "skatteåterbäring". Också i Europa har stimulansåtgärder satts in och strukturomvandlingen accelererat. Detta betyder rimligen att uppgången, när den kommer, blir snabbare och kraftigare än den annars skulle ha blivit. Nästa högkonjunktur kan tänkas bli tämligen varaktig, eftersom stora delar av världen fortfarande inte har tillgodogjort sig den andra generationens IT-utveckling och den tredje generationen redan är på gång i de ledande ekonomierna.

Under senhösten har dessutom en del strukturellerade händelser inträffat som torde inverka positivt på den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Hit hör invalet av Kina och Taiwan i WTO, vilket kommer att öppna en stor marknad dit tidigare endast enstaka storföretag haft tillträde. Kriget mot terrorismen har ökat också Rysslands möjligheter att bli medlem genom att landets relationer till USA förbättrats. Även beslutet om en ny frihandelsrunda bör successivt kunna öka handeln och sprida välståndet till olika delar av världen. En tredje positiv faktor, det förhållandevis låga oljepriset, verkar som en allmän ekonomisk stimulans i förbrukningsländerna. På det hela taget ser framtiden alltså tämligen ljus ut.

Avslutning

En liten och öppen ekonomi som den svenska påverkas omgående av internationella skeenden. Omfattningen beror naturligtvis på händelseförloppet och Sveriges belägenhet både geografiskt och ekonomiskt i förhållande till skeendets epicentrum. Marknadsaktörer väljer vanligen att förändra sin riskexponering och söka sig till finansiella instrument med högre likviditet och lägre risk i osäkra tider. Detta beteende gav omedelbart utslag på svenska marknader efter terrordåden, men ganska snart stabiliserades situationen igen. Den direkta påverkan på Sverige av terrorattacken har klingat av, men den indirekta psykologiska effekt som attacken och nedgången har på ekonomin framför allt i USA sprider sig givetvis även hit. Trots detta står Sverige idag bättre rustat att möta en nedgång i ekonomin än vid 1990-talets början. Dessutom är det möjligt att Sverige uppfattas som relativt förskonat från terrorattacker och därför kan dra till sig en del utländska investeringar.

Afghanistankrigets följder för Central- och Syd-asien

Ingolf Kiesow med Emma Sandström

Den storpolitiska ramen

George W. Bush har varit mera lyckosam än sina företrädare i ämbetet vid det första plötsliga mötet med en internationell kris. Attentatet mot World Trade Center i New York inträffade vid en tidpunkt då några tidigare beställda utredningar just hade förts fram till diskussion på högsta nivå om möjliga framtida riktlinjer. De avhandlade Mellanöstern, Afghanistan och Pakistan samt aspekter på Centralasien och södra Ryssland. Innehållet i en av dessa – om Afghanistan och Pakistan – hade delvis läckts ut till media ett par veckor före den 11 september 2001. Utredningen hade rekommenderat en hårdare och mera aktiv politik. Denna skulle isolera talibanerna internationellt, utöva starkare påtryckningar på Pakistan om att stänga gränsen till Afghanistan och stoppa tillflödet av bränsle och vapen till talibanerna samt utöva inflytande på Kinas talibanpolitik, som ansågs alltför tillmötesgående.

Det bidrog förmodligen till att Bush redan den 11 september ser ut att ha haft en långsiktig politik i åtanke. Han talade om en lång och utdragen kamp och ett "under rättelsekrig". Redan nästa dag formulerade FN:s säkerhetsråd resolution 1368 till stöd för kampen mot terrorismen. Den gav USA rätt till självförsvar enligt stadgan, vilket tolkades som rätt att om nödvändigt med våld tvinga Afghanistan att lämna ut Usama bin Ladin, som förmodades befinna sig där.

Redan under denna vecka, när Afghanistan såg ut att inte vilja efterkomma anmaningen, började den amerikanska administrationen att tala om behovet av en stor koalition. Den 28 september antog säkerhetsrådet en ny resolution (1373), som uppmanade medlemmarna att agera för att bestraffa terrorister. Det tolkades som ett stöd för en koalition. USA använde allt detta för att själv välja vilken hjälp man ville ha och från vem. Det blev en koalition av dem som hade "vilja och förmåga" på USA:s villkor. I praktiken betydde detta bl.a. krav på insatser från Afghanistans grann-

länder, varav några hade traditionellt kyliga eller dåliga relationer med USA, såsom Indien, Pakistan och Iran eller föga utbyggda relationer, såsom de centralasiatiska länderna.

Av strategisk betydelse blev först och främst Storbritanniens starka och omedelbara engagemang. Premiärminister Tony Blair reste till bl.a. Pakistan och Indien. Hans insats gjorde också att EU mycket snabbt tog ställning för ett aktivt engagemang. Detta, som inte var självklart från början, betydde mycket för att åstadkomma ställningstagandet i FN:s generalförsamling.

Mindre synligt till en början, men i praktiken av omedelbar och konkret betydelse, blev Rysslands stöd och president Putins personliga engagemang. Han var den förste av alla statschefer att (över den heta linjen) framföra sina kondoleanser den 11 september. De centralasiatiska länder som är medlemmar i Oberoende Staters Samväld (OSS) fick efter en viss beslutsvanda Rysslands medgivande och uppmuntran att stödja USA aktivt.

Rysslands egen kamp mot terrorismen under inbördeskriget i Tjetjenien gjorde detta naturligt, liksom dess gamla roll som kolonialmakt i Centralasien och som fredsframtingare i Tadzjikistan. Detsamma gäller dess roll som initiativtagare till den så kallade Shanghai 5-gruppen av centralasiatiska länder, Ryssland och Kina (efter Uzbekistans anslutning kallad Shanghai Cooperation Organisation).

Ställningstagandet fick också historiska dimensioner genom att Putin tog tillfället i akt att föra Ryssland närmare väst i andra avseenden. Ryssland ställde upp i FN:s säkerhetsråd på USA:s tolkning av självförsvarsrätten. Putin talade under de följande veckorna om öppning för NATO-anslutning i någon form, om samförstånd med USA rörande strategiska robotar samt någon form av "förståelse" för USA:s hållning i frågan om robotförsvaret - i strid med Kinas absoluta motstånd. Putin genomdrev också, trots ett visst motstånd bland de egna leden, en anslutning av Ryssland till USA:s stora koalition mot terrorismen. Ryskt stöd till Norra Alliansen hade stor betydelse för alliansens framgångar i den norra delen av Afghanistan. Efter besegrandet av talibanerna samverkade Ryssland med västmakterna beträffande den politiska regleringen i Afghanistan och var först med att etablera en delegation i Kabul samt att med flyg transportera livsmedel till huvudstaden.

Huruvida Ryssland har vunnit eller förlorat inflytande i Centralasien är inte lätt att avgöra. Att USA har ökat sitt inflytande behöver inte innebära att Ryssland har förlorat sitt. Det rör sig efter det kalla krigets slut inte längre om ett enkelt nollsummespel, och Ryssland har flyttat fram flera betydelsefulla positioner under krigets lopp. I Tadzjikistan har den ryska närvaron ökat igen, där den framstår som mera nödvändig än tidigare för att garantera fred. Rollen som ledare för OSS-staterna Kirgisistan och Kazakstan (som dock visade en viss självständighet) framstår också som tydligare. Att som första stat etablera en ambassad i Kabul samt genomföra de första hjälpsändningarna till huvudstaden visar en ambition att återta en viktig roll i Afghanistan.

Att USA har trätt in på den centralasiatiska scenen kan å andra sidan leda till att länderna där kan försöka spela ut de båda stormakterna mot varandra. Eftersom USA och Ryssland idag inte har uppenbart motstridiga intressen är kanske problemet begränsat för Ryssland i militärt hänseende. På det ekonomiska området verkar USA

knappast kunna eller vilja ersätta det ryska inflytandet. De centralasiatiska ländernas strukturella beroende av Ryssland är av en sådan art att det knappast är möjligt för USA att träda i Rysslands ställe utom i begränsat avseende, som till exempel ifråga om utvinning av gas och olja. USA verkar inte heller ha någon politisk vilja att konkurrera ut Ryssland från regionen.

Ett problem för Putins politik kan bli att Ryssland har stött Indien sedan dess tillkomst, både som vapenleverantör och politisk bundsförvant mot USA, som tidigare under en tid stödde Pakistan. Nya problem kan nu uppstå i Rysslands förhållande till Kina, som har ersatt USA som stöd åt Pakistan i dess konflikt med Indien. Om den indisk-pakistanska kris som just har inletts leder till öppen konflikt, och om Ryssland då vill fortsätta sitt stöd till Indien, kan man få ett ytterligare försämrat förhållande till Kina. Det skulle innebära en negativ förändring av Rysslands strategiska läge. Det mesta tyder på att Ryssland lär fortsätta att samverka med USA i denna fråga.

Kampen mot terrorismen

USA:s krigföring mot terrorismen har förvisso lett till resultat i Afghanistan, men terrorism kan befaras fortsätta från många andra länder. USA har därvidlag samma problem med Pakistan som Indien: talibanstyrkor, som har tagit sin tillflykt undan Norra Alliansen, samverkar med aktivistiska pashtuner utanför centralregeringens kontroll och stöder terrorism utanför Pakistans gränser. USA har även stora ekonomiska intressen i Indien och vill se Indien som en balanserande faktor till Kina i Sydasiens. USA vill därför, trots sitt nylidda samarbete med Pakistan, inte låta sig engageras till stöd mot Indien. USA vill hålla tillbaka den indiska tendensen efter den 13 december 2001 till väpnad konflikt med Pakistan som hämnd för attacken mot parlamentet i New Delhi.

I USA pågår nu en debatt om att öppna krigshandlingar mot andra länder som härbärgerar terroristorganisationer. Skulle detta leda till ett krig mot Irak, kan det beröra Centralasien, bl.a. genom att Iran fortfarande har ett inflammerat förhållande till Irak. Detta är en följd av det shiitiska upproret i södra Irak och andra reminiscenser från det långa kriget mellan Irak och Iran på 1980-talet.

USA:s närvaro i Centralasien kan bli mera bestående än vad som i första hand verkar vara avsikten. Att USA som ett resultat av kriget i Afghanistan har fått tillgång till flyg- och andra baser i Uzbekistan och Kirgisistan kan ha ett betydande strategiskt värde, om USA:s förhållande till Kina fortsätter att innehålla element av militär tävlan och "maktprojektion".

Världssamfundets uppgift i Afghanistan

Återuppbyggnaden av Afghanistan ställer enorma krav. Det beräknas att mellan fyra och sex miljoner människor befinner sig på flykt från sina hem i Afghanistan, och vintern utsätter dem för svåra lidanden. Landets städer är raserade i stor utsträckning, infrastrukturen är förstörd och bostadsbristen enorm. FN har startat sin verksamhet i Kabul igen, och flera biståndskonferenser om Afghanistan har ägt rum. På plats har dock redan uppstått betydande samordningsproblem mellan olika lokala befälhavare samt i deras förhållande till biståndsorganen. UNDP-chefen Mark Malloch Brown har utsetts till samordnare. Sverige ingår i det konsortium som skall

föra en dialog med den nya interimregeringen i Kabul och har uttalat målsättningen att under en treårsperiod (2002-2004) bidra med upp till en miljard kronor.

FN getts ett stort ansvar genom att USA lämnar Afghanistan efter kriget. USA har inte några planer på att vara involverat i några fredsbevarande ansträngningar, utan har uppmanat EU att ta på sig det huvudsakliga ansvaret, dock i FN:s regi. EU har, efter övertalning från brittisk sida, fattat ett principbeslut om att organisera en styrka på 3 000 till 5 000 man. Den nya afghanska interimregering som har installerats i Afghanistan efter kriget har dock för avsikt att endast använda de utländska fredsbevarande styrkorna till begränsade patrulleringsuppdrag, till en början i och omkring huvudstaden och senare utmed vägar i landet. Övriga militära uppgifter avses skötas av egna trupper. Sverige deltar i den internationella insatsen med en under rättelsepluton. Andra medlemmar av FN visar hittills föga entusiasm för att ställa upp med egna trupper.

Kraven på bistånd är enorma, men möjligheterna för världssamfundet att leva upp till förväntningarna är begränsade i förhållande till behoven. Afghanistans sönderslagna infrastruktur och knappt existerande centraladministration gör kapaciteten att ta emot ett meningsfullt bistånd liten. Landsvägarna är i så dåligt skick att de inte tillåter tunga transporter. De första reparationerna måste förmodligen ske med utrustning som får flygas in. Logistiska svårigheter gör insatsen mera kostnadskrävande än i andra områden som drabbats av förstörelse. Fortsatta stridigheter och den svåra säkerhetssituationen skapar problem för biståndsinsatser. Afghanistans situation är så nära sammankopplad med övriga länders situation i Centralasien att insatser krävs även i dessa. Världssamfundet nu står inför en omfattande och angelägen uppgift. Den är å andra sidan inte bara angelägen för Afghanistans egen befolkning. Fred och utveckling i Afghanistan skulle möjliggöra framsteg för hela regionen.

Situationen i Afghanistan

Interimsregeringen i Kabul tillkom vid ett möte i Petersberg i Tyskland, som hade anordnats med företrädare för olika grupper. De hade utsetts i samtal under överinseende av ex-kungen Zahir Shah, som dock själv har deklarerat att han inte kommer att återta sin kungatron eller leda landet själv i någon annan egenskap. Interimsregeringen förmodas återspegla den etniska sammansättningen och har pashtunen S. H. Karzai som premiärminister. Han tillhör en moderat opposition mot talibanerna och är ledare för en av de viktiga klanerna bland pashtunerna samt har goda kontakter i både Pakistan och Indien. Man eftersträvade i övrigt en representation av tadjiker, hazarer och uzbeker, de övriga dominerande folkslagen i Afghanistan. Pashtuner som var icke-talibaner förmodades få ett större inflytande än någon av de övriga folkgrupperna då landets befolkning till 40 procent består av pashtuner.

Det kan ifrågasättas om man har lyckats åstadkomma en interimregering, som kan åtnjuta legitimitet och tillräcklig makt för att införa lag och ordning i landet. Några av de viktigaste krigsherrarna och tidigare ledarna har motsatt sig regeringen, bl.a. ledaren i Heratprovinsen Ismail Khan, hazarledaren Karim Khalili och uzbekgeneralen Rashid Dostum samt ex-presidenten Rabbani. Det kan bli svårt att genomföra avväpning och inordning i en nationell och av centralregeringen ledd armé av de många tidigare stridande grupper som nu finns i landet.

Afghanistan var på många sätt ett feodalsamhälle ännu under 1970-talet, och det var motstånd från feodala krafter mot en nyinförd kommunistisk centraladministration, som ledde till den sovjetiska invasionen 1979. Det finns en risk för att de nya militära ledare som nu finner sig utestängda från centralmakten kan vilja spela den roll som förut innehades av khaner och andra länsberrar. Afghanistan kan komma att splittras av lokala etniska grupper med stöd utifrån, i strid med vad som kan uppfattas som ett av pashtuner dominerat inflytande i Kabul. Vintern lägger för närvarande hinder i vägen för krigföring i allmänhet och därmed för lokala uppror. Det gäller för interimregeringen att snabbt få maktutövningen effektiv i hela landet, avväpna eller assimilera i en nationell armé alla lokala styrkor och utestänga grannländer med tradition att stödja lokala element från möjligheterna att spela denna roll.

De utländska fredsbevarande styrkorna får i denna miljö inte bara en svår utan även riskabel uppgift. I deras uppdrag ingår dock inte att framtvunga avväpning, som förmodas ske frivilligt.

Bland andra följdverkningar kan nämnas att narkotikabekämpningen i viss mån har lidit ett nederlag genom kriget mot talibanerna. Afghanistan stod för drygt 70 procent av världens narkotikaproduktion för illegal konsumtion, men talibanerna hade infört och tillämpat ett förbud mot narkotikaodling. Norra Alliansen hade däremot fortsatt att tillåta det, och det rapporteras redan om att kaoset efter kriget har medfört nyodlingar. Det återstår att se i vad mån ökat utländskt inflytande som en följd av kriget kan leda till eliminering av narkotikaodlingen på lång sikt.

Grannländernas roller: Kina, Iran

Kina, som gränsar till Afghanistan, hade liksom Turkmenistan haft relativt väl fungerande förbindelser med talibanerna. Bl.a. hade vägarna norrut genom den smala korridoren till den kinesiska Xienyang-provinsen betytt en del för talibanernas försörjning med bränsle och livsmedel. Amerikanerna hade redan före den 11 september sett detta med bekymmer. Kina har dessutom en strategisk motsatsställning till USA i flera frågor. Å andra sidan kunde Kina efter att ha propagerat så hårt för Shanghai 5-gruppens kamp mot "terrorister och separatister" knappast öppet gå emot USA:s stora koalition. I gengäld blev dock det kinesiska stödet halvhjärtat, varvat med ständiga påpekanden om att USA inte borde tillåtas handla unilateralt och att FN borde ges ledningen över varje led av kampanjen. I motsats till Ryssland lovade Kina inga överflygningar eller annat logistiskt stöd.

Kina lade dock aldrig in något veto i säkerhetsrådet mot de resolutioner som ansågs bemyndiga USA att agera. I takt med USA:s framgångar tystnade invändningarna efter hand. Kina till och med lämnade ett visst stöd med underrättelser om bin Ladins organisation och samband med de upproriska islamiska uigurerna i Kinas Xienyang-provins. Gränserna till Afghanistan stängdes, och talibanernas tillförsel av bränsle och livsmedel ströps. Trycket på den uiguriska upprorsrörelsen ökades och gränsbevakningen mot Centralasien förstärktes. Ett antal kinesiska uigurer hörde till de utländska element som tillfångatogs av Norra alliansen.

Kina har lidit en strategisk förlust genom att USA har stationerat militärflyg i Pakistan, Tadzjikistan, Uzbekistan och Kirgisistan, dvs. "i Kinas rygg". (I västra Stilla havet har Kina USA som potentiell motståndare vid en eventuell militär aktion för att

införliva Taiwan med Kina, vilket är en nationell målsättning för Kina). USA kan teoretiskt utnyttja sina nya flygbaser i Centralasien till exempelvis radarspaning och eldledning för antirobotvapen för bekämpning av interkontinentala robotar, som skjuts upp från Kinas "innersta provinser", dvs. Tibet och Xienyang. Uppskjutningar därifrån har tidigare legat utanför möjlig bekämpning med USA:s planerade antirobotvapen.

En annan förlust för Kina kan uppstå rörande dess behov av olja och gas från Centralasien. I och med ett fredslignande tillstånd i Afghanistan börjar amerikanska oljebolag diskutera gamla planer på en olje- och gasledning till hamnar i Pakistan genom Afghanistan från Centralasien, närmast Turkmenistan. Kina har köpt olje- och gasrättigheter i Kazakstan samt förhandlat med Turkmenistan och Uzbekistan om flera rättigheter. Det ligger i Kinas intresse att tillse att Indien och Pakistan inte lyckas närma sig varandra så mycket att de kan enas om en ledning från Centralasien. Sådana förhandlingar har förekommit tidigare, och ämnet ryktas ha funnits på agendan inför det sista mötet mellan Indiens premiärminister och Pakistans president.

Kina får genom sitt stöd till Pakistan i konflikten om Kashmir en möjlighet att återta sin roll som spelare i Centralasien, men måste agera försiktigt för att inte stöta sig på allvar med Indien. För Pakistan representerar Kina det enda viktiga stöd som landet kan få i den konflikten.

Iran gränsar till Afghanistans västra provins Herat. Denna provins har en shia-muslimsk befolkning, som har varit särskilt utsatt under talibanernas välde. Det har gjort att Iran genomgående hade ett ansträngt förhållande till talibanerna och, delvis i samverkan med Ryssland, stödde Norra Alliansen med diskreta medel. Däremot hade den teokratiska regimen i Teheran sedan revolutionen mot shahen haft ett fientligt förhållande till USA. Ett visst närmande hade dock påbörjats i takt med att den reformvänlige president Khatami fått alltmera utbredd stöd hos befolkningen i de senaste valen, och han hade sommaren 2001 gjort uttalanden i FN med inbjudan till "kulturell dialog" med USA. Likväl kom det som något av en överraskning när Khatami gjorde ett offentligt kondoleansuttalande i FN:s generalförsamling samt fördömde attacken mot amerikanska medborgare den 11 september. Iran förklarade sig även villigt att bistå vid search and rescue operations under kriget mot talibanerna och tillät omfattande amerikanska hjälpsändningar genom Iran till i första hand Heratprovinsen. Däremot har Iran kritiserat bombningarna i hårda ordalag och även i övrigt fortsatt att kritisera USA. Allmänt tolkas detta klivna beteende som en återspeglning av den maktstrid som pågår mellan konservativa religiösa element å ena sidan och de moderata element som representeras av Khatami å den andra sidan.

Genom hjälpsändningar - både av utländska non-governmental organisations och egna iranska hjälpsändningar - har Iran försäkrat sig om betydande sympatier hos alla befolkningslager i västra Afghanistan, särskilt bland de shiitiska elementen, som nu ges ett öppet stöd. Det senare medför också att Iran kan bli en maktfaktor i eventuella kommande uppgörelser i Afghanistan.

Grannländernas roller: Indien, Pakistan

För Indien blev valet lätt, när landet ställdes inför de amerikanska önskemålen om stöd för koalitionen mot terrorism. Visserligen hade Indien under hela det kalla

kriget stått på Sovjetunionens sida och haft en allmänt USA-fientlig inställning, men knappast något annat land i världen har haft så många terroråd som Indien alltsedan tillblivelsen av den indiska federationen. Redan principen om terrorbekämpning gjorde uppslutning naturlig. Viktigt var också att just pashtun-folket, som utgör stommen i talibanerna, också sedan gammalt utgör en viktig del av den väpnade upprorsrörelse som söker frigöra Kashmir från Indien. Detta har blivit viktigare sedan de indiska kashmirierna har börjat upphöra med väpnade aktioner för att inte skada sin egen landsända alltför mycket genom de indiska vedergällningar som deras aktioner brukar medföra. Att kunna bidra till en minskning av talibanernas makt och minska rekryteringsbasen för upprorsmän i Kashmir framstod som en möjlighet för Indien att skapa varaktig fred.

Flera bevekelsegrunder fanns. Ryssland är i dag inte längre en supermakt med förmåga att backa upp Indien som regional stormakt (låt vara att Ryssland fortsätter att vara Indiens huvudleverantör av vapen). USA har en ekonomisk dragningskraft, som blivit allt viktigare i och med moderniseringen av Indiens näringsliv. Ett närmande hade redan inletts långt innan World Trade Center förstördes, och det låg i Indiens långsiktiga intresse att stödja USA. Viss besvikelse har till och med förmärkts över att rollen inte kunnat bli viktigare än den blev. USA fick tillträde till baser i Pakistan, Tadzjikistan, Kirgisistan och Uzbekistan och har varken behövt luftrum eller baser i Indien i någon större utsträckning.

Kashmirkonflikten mellan Indien och Pakistan daterar sig ända till Pakistans tillblivelse, då Kashmir, som hade varit ett separat maharadjadöme, delades mellan de båda länderna. De gör båda gör anspråk på hela området. Indien och Pakistan har sedan dess utkäpat tre krig, varav två om Kashmir. Både Indien och Pakistan är sedan 1998 kärnvapeninnehavare.

Indien fruktar att efter Afghanistankrigets slut "arbetslösa" pashtun-krigare, såväl medlemmar av talibanerna som "vanliga" krigare nu skall söka sig från Afghanistan till Kashmir. Denna farhåga är inte obefogad. Det öppna upproret i Kashmir bröt ut 1989, när Sovjetunionen drog sig tillbaka från Afghanistan. Många pashtuner av afghansk nationalitet begav sig då till Kashmir, och pashtuner har sedan dess haft en ledande roll i den kashmiriska självständighetsrörelsens militära del.

I oktober 2001 utsattes delstatsparlamentet i Srinagar, som är huvudstad i den av Indien kontrollerade delen av Kashmir, för ett bombdåd som dödade fyrtio människor. Den 13 december försökte fem beväpnade män att ta sig in i parlamentet i New Delhi, men dödades av säkerhetsvakter innan de hunnit in i byggnaden. Tretton människor omkom, bland dem förövarna, som enligt indisk polis samtliga var från Pakistan. Indien krävde att Pakistan skulle slå ned på de terroristorganisationer som opererar från pakistanskt område. Det omedelbara svaret har varit ett uttryck för deltagande, men förnekande av att pakistanier skulle ha varit inblandade samt en varning från Musharaf till Indien att inte eskalera konflikten.

Omfattande demonstrationer i New Delhi och andra indiska städer samt en högröstad hinduisk opinion har krävt väpnade aktioner mot Pakistan. Till en början avbröts buss- och tågtrafiken med Pakistan som bestraffningsåtgärd. Indiska arméförband har tillförts områdena mot gränsen till Pakistan. Likaså har flygförband flyttats närmare gränsen och flottstyrkor börjat operera i vattnen nära Pakistan. Prithvi-

robotar, som är en artillerirobot med kort räckvidd men med förmåga att bära kärnvapen, har likaså förts upp till Kashmir. Pakistan har svarat med truppförstärkningar, och det har förekommit artilleridueller utmed gränsen.

Däremot har Pakistan för sin del dementerat att man skulle ha fört upp några egna robotvapen till gränstrakterna. Man har inbjudit Indien till förhandlingar och till att lägga fram bevismaterial för att möjliggöra en effektiv efterspaning av medlemmar i de rörelser som ligger bakom attackerna mot parlamentsbyggnaderna i Indien. Indiens utrikesminister har avböjt förhandlingsinviden, avfärdat vädjanden om återhållsamhet från USA, EU, Ryssland, Kina och Iran. I stället skärper man vedergällningsåtgärderna mot Pakistan genom att förbjuda pakistanskt trafikflyg att passera indiskt område.

De indiska kraven på Musharaf innebär att extremistelement skall bekämpas aktivt av en svag regering. Denna har dessutom inte full kontroll över sina undersåtar och riskerar att själv gå under om den försöker. Indiens agenda försvåras av att det parti som dominerar regeringskoalitionen redan före makttillträdet utlovade hårdare tag i Kashmirfrågan och att bekämpningen av upproret skulle föras ända in i Pakistan. Denna regering, särskilt de medlemmar som hade den högsta profilen under valkampanjerna (såsom inrikesministern Advani) måste nu leva upp till de krav som ställs av en upphetsad folkopinion.

Musharaf har låtit gripa två ledare av de utpekade organisationerna och flera hundra andra personer samt låtit frysa organisationernas ekonomiska tillgångar. Dessa åtgärder accepteras inte på indisk sida som tillräckliga, inte ens som en grund till förhandlingar. Både Indiens premiärminister Vajpayee och president Musharaf har varnat sina folk för att krig kan börja mycket snart. I ett tal den 13 januari lovade Musharaf att stävja all terrorism inifrån Pakistan, förbjöd de två utpekade terroristorganisationerna och konstaterade att det inte heller finns plats för terrorism i Kashmirfrågan. Därmed är situationen förändrad till det bättre, men det återstår att se i vad mån Indien kommer att anse att omsättandet i praktiken av dessa föresatser blir tillfredsställande.

Till mönstret hör också att ett maoistuppror i Nepal skapar nya problem för Indien, eftersom maoisterna samarbetar med likasinnade på många håll i Indien, bl.a. Bihar, Jarkhand och Assam, som gränsar till Kina. De senare påstås i Indien få stöd från Kina, åtminstone periodvis.

Pakistan har sedan ett gränskrig med Indien 1962 fått stöd av Kina i sina rustningar för att stå emot Indien. Indirekt har Kina därmed också stött Pakistans aktiva hjälp till upproret i Kashmir. Detta har varit en särskilt känslig aspekt, eftersom den pakistanska underrättelsetjänsten ISI påstås ha spelat en framstående roll för uppkomsten av talibanerna, som i sin tur har sina historiska rötter i de religiösa skolorna i norra Pakistan ("madrassas"). ISI påstås av Indien även ligga bakom det pakistanska stödet till upproret i Kashmir, som har fått vapen, pengar och militantutbildning vid madrassas i den pakistanska delen av Kashmir.

För Pakistans självutnämnde president, generalen Musharaf, blev det en svår fråga, när Pakistan approcherades av amerikanerna om en aktiv roll i koalitionen. Särskilt befolkningen nära Afghanistans gränser har en politisk och religiös inriktning som

ligger nära talibanernas. Enligt officiella pakistanska uppgifter befinner sig omkring två miljoner afghanska flyktingar sedan länge på Pakistans område. Pakistans medverkan var å andra sidan viktig, eftersom talibanerna till så stor del var beroende av det stöd man hittills hade fått från Pakistan. Såväl USA som Storbritannien gjorde betydande ansträngningar för att få med Pakistan i koalitionen. De utlovade till exempel att de sanktioner som införts efter Pakistans (och Indiens) kärnvapensprängningar skulle upphävas, och i stället skulle bistånd ges till landet.

Musharaf såg sig snart tvingad att välja sida. Valet var logiskt. Han hade redan förut haft problem med ortodoxa islamister och bl.a. motarbetat ett okritiskt införande av den islamiska shariya-lagen i Pakistan. Hans stöd hos befolkningen hade krympt något, men det var fortfarande starkt hos de sekulariserade kretsarna. Han satsade på dem och valde att hjälpa USA, som beviljades rätt att använda flygbaser och även baser för vissa arméförband. Mot slutet av kriget stängdes gränsen till Afghanistan för flyende talibaner och medlemmar av al-Qaida. För att säkra sin ställning bytte Musharaf ut chefen för ISI och flera generaler, som var kända för islamistiska sympatier och ersatte dem med mera moderata personer.

USA utlovade till en början 500 miljoner USD i bistånd, men fortfarande i januari 2002 hade detta endast följts upp med konkreta utfästelser om 73 miljoner USD. Besvikelsen har bidragit till en våg av kritik som har svept över Pakistan. Under våldsamma demonstrationer som framför allt ägde rum i de pashtunska delarna i norra Pakistan visade det sig dock att den ortodoxa muslimska opposition som identifierade sig med talibanerna inte var så omfattande som Musharaf haft anledning befara. Situationen har varit kontrollerbar i det avseendet.

Däremot har oppositionspartierna dragit nytta av Musharafs problem för att befästa sina ställningar inför de demokratiska val som har utlovats till senast oktober 2002. Bl.a. har den förra presidenten Benazir Bhutto besökt Indien och där utlovat bättre relationer med Indien om hon blir president igen, samt spritt för Musharaf generande påståenden om medverkan i väpnade kashmiriska aktioner mot Indien.

Musharafs ställning har blivit riskabel under slutet av 2001, ett problem som inte har eliminerats genom USA:s och Norra alliansens framgångar i Afghanistan, snarare har det förvärrats. Innehavarna av de tre viktigaste ministerposterna i den nya interimregeringen i Kabul (utrikes-, inrikes- och försvarsministrarna) har alla redan hunnit besöka Pakistans rival Indien. Ryssland har en framskjuten position hos Norra Alliansen. Pakistan kan åter känna sig inringat mellan Indien och Ryssland, som traditionellt har varit allierade med varandra. Musharaf utsätts nu också för beskyllningar för att ha förlorat mycket för sitt land men vunnit litet, när han satsade på USA.

Ett omedelbart och allvarligt hot mot Pakistans säkerhet uppstod i och med de extremistiska pakistanska islamisternas attentat mot delstatsparlamentet i Kashmir samt Indiens parlament i New Delhi och hotet från Indien om krig med Pakistan. De påföljande kraven från Indien samt Musharafs undfallande reaktioner på dessa visade samtidigt hur liten kontroll Musharafs regering har över sitt land och hur litet han vågar ingripa mot de extremistiska elementen, som åtnjuter ett betydande stöd, hos främst den pashtunska lokalbefolkningen.

Ett annat hot kan på sikt bli att den pashtunska folkgruppen i Afghanistan kan utsättas för tryck från främst tadjjikiska och uzbekiska element med stöd från element i Tadzjikistan och Uzbekistan, men även från shiitiska element med stöd från Iran. Ett sådant tryck på pashtunerna i Afghanistan skulle kunna leda till återupplivande av det gamla stridsropet om "Pashtunistan" - alltså en sammanslagning av de pashtu-dominerade områdena i Pakistan och Afghanistan - och till en risk för delning av Pakistan. Detta kunde bli fallet om pashtunerna i Pakistan samtidigt hamnade i motsatsställning till Musharafs regering rörande religiösa frågor och säkerhetsfrågor.

Musharaf har varit trängd av att USA begärt att han skall effektivt ingripa mot terroristgrupperna i Pakistan. USA kräver detta även som ett led i dess egen krigföring mot internationell terrorism och på grund av samarbetet mellan al-Qaida och de kashmiriska upprorsmännen och terroristerna. Musharaf vågar inte vara tillräckligt tillmötesgående. Pakistan har inte någon annan internationell bundsförvant än Kina i detta läge. Musharaf har dock värdjat personligen om stöd från Peking och erhållit försäkringar om återupptagande av det strategiska samarbetet.

Kina riktade därefter en uppmaning till Indien (och Pakistan) att visa återhållsamhet samt uppmanade Indien att aktivt medverka till en lösning av konflikten om Kashmir, som hävdades ligga bakom Indiens egna säkerhetsproblem. Eftersom Indien inte anser att det existerar någon internationell fråga om Kashmir (utan hävdar att förhållandena i indiska Kashmir är en intern indisk fråga) markerar detta ett avståndstagande från Indiens politik.

Grannländernas roller: de centralasiatiska länderna

Uzbekistan är inte medlem i försvarsdelen av OSS och anses av grannländerna ha en vilja att dominera regionen. Uzbekistan gick ut ännu snabbare än Ryssland, när USA begärde stöd och anslöt sig till "den stora koalitionen". "Terrorister" (eller den inhemska väpnade oppositionen mot president Karimovs regim) har utfört flera allvarliga attacker, och den uzbekiska motståndsrörelsen hade fått fristad i Afghanistan. Talibanerna vägrade att begränsa dess rörelsefrihet och Karimov såg sig mot den bakgrunden ha skäl att omgående ta parti för USA. Uzbekistans logistiska hjälp har betytt mest av de centralasiatiska ländernas medverkan genom att låta USA använda flygfält och vägar. Ett avtal, vars innehåll är hemligt, tillåter enligt officiella källor USA att använda militärflygfältet i Khanabad för transportflygningar för humanitära ändamål samt search and rescue operations, men det har även använts för bl.a. trupptransporter. USA:s försvarsminister har talat om att avtalet på lång sikt syftar till militärt samarbete mellan USA och Uzbekistan. Landet har f.n. ett budgetunderskott på 2 procent och fick den 30 november 100 miljoner USD i gåvobistånd från USA.

Uzbekistan har genom sitt mot Ryssland och OSS oberoende agerande och snabba anslutning till USA:s stora koalition samt inledandet av en mera långsiktig militär samverkan med USA skapat sig en starkare ställning. Samtidigt har detta skapat en oro hos grannländerna, särskilt Tadzjikistan, för att Uzbekistan skall utnyttja denna position till att driva sina egna intressen på bekostnad av de övriga.

I Tadzjikistan hade Ryssland under 1990-talet spelat en avgörande roll för att hålla samman landet och hade behållit vissa militära styrkor där. De ryska styrkorna hade i

tysthet även understött den Norra alliansen i kampen mot talibanerna och bevakat gränsen mot Afghanistan. Tadzjikistan fick såtillvida efter den 11 september främst sin roll genom att möjliggöra för Ryssland att på ett diskret sätt föra in mer materiel och rådgivare som stöd till Norra alliansen.

Tadzjikistan har mest anledning till oro rörande Uzbekistans ambitioner i regionen till följd av omstridda gränsområden och trafikleder genom uzbekiskt territorium mellan viktiga tadjjikiska städer. Det finns också tadjjikiska minoriteter i Uzbekistan och uzbekiska minoriteter i Tadzjikistan.

Kirgisistan har av geografiska skäl (ingen gräns mot Afghanistan) inte haft lika mycket av värde att erbjuda USA. Kirgisistan är till skillnad från de övriga centralasiatiska länderna en förhållandevis demokratisk stat, och parlamentet har inflytande på landets säkerhetspolitik. Parlamentets hållning till USA har varit försiktig och föga tillmötesgående, men efter kriget beviljades USA rätt till stationering av militärflyg samt vissa underhållsförband.

Turkmenistan för sedan 1994 en av FN:s generalförsamling garanterad neutralitetspolitik och har inte medgivit något militärt stöd till USA. Dessutom hade Turkmenistan under åren närmast före den 11 september 2001 haft ett bättre förhållande till talibanerna än andra. Man hade bl.a. haft en konsulärgent i Herat, försörjt Heratprovinsen med elektrisk energi och haft militära kontakter med talibanerna om bekämpning av narkotikasmuggling m.m. Turkmenistan har under kriget givit bistånd till flyktingar i Afghanistan och tillåtit omfattande hjälpsändningar genom landet, särskilt under vintern då vägarna genom Uzbekistan har varit ofarbara.

Den afghanska krisens konsekvenser för länderna i Centralasien

De fem postsovjetiska centralasiatiska staterna har varit känsliga i förhållande till konflikten i Afghanistan sedan de blev oberoende. Konflikten upplösning kommer att ha stor betydelse för regionen. De interna regionala problemen i Centralasien har också många beröringspunkter med problemen i Afghanistan. Det ekonomiska läget är ansträngt och ekonomin har på den senaste tiden försämrats i alla länder utom Kazakstan, som därtill är det land som varit minst berört av konflikten i Afghanistan.

Flera av länderna har betydande resurser, men de har haft svårt att utnyttja dem till sin fördel och de utländska investeringarna har varit begränsade. Den socioekonomiska situationen är följaktligen svår i hela regionen, med hög arbetslöshet. Detta har lett till ökad konkurrens om de knappa land- och vattenresurser som finns att tillgå för majoriteten av befolkningen, vilket i sin tur givit upphov till både inhemska och mellanstatliga konflikter. Med en långvarig västerländsk militär närvaro skulle de socioekonomiska skillnaderna mellan olika grupper inom länderna kunna bli ännu större, då små delar av befolkningen skulle ha förmåga att utnyttja denna närvaro till sin fördel.

Liksom i Afghanistan finns flera etniska grupper representerade i de centralasiatiska länderna, vilket har givit upphov till konflikter. De stora uzbekiska minoriteterna i Tadzjikistan och Kirgisistan har varit inblandade i flera konflikter mellan etniska grupper, liksom den stora gruppen tadjjiker i sydöstra Uzbekistan. Eftersom uzbeker

och tadjiker är de största etniska grupperna inom Norra Alliansen skulle den etniska splittringen kunna öka ytterligare när den gemensamma fienden försvunnit. Detta kan få både inhemska och mellanstatliga konsekvenser. Uppdelningen i olika stammar har också fortsatt stor betydelse i regionen. Spänningen växer mellan de stammar som gynnats under den sovjetiska perioden, och som fortsatt att dominera den politiska sfären, och de traditionellt starkaste stammarna, som fortfarande får finna sig i att ha en underordnad roll.

Länderna har styrts av alltmer auktoritära regimer, vilket har tvingat de oppositionella krafterna under jorden och gynnade de radikala religiösa rörelserna. Regimernas repressiva metoder, även mot icke-radikala vanliga muslimer, har förstärkt missnöjet ytterligare och lett till ökad radikaliserings av de religiösa grupperna. Islams ställning är starkast i Kirgisistan, Tadjikistan och Uzbekistan (länder som gränsar till den tätbefolkade och relativt fattiga Ferganadalen), medan Kazakstan och Turkmenistan hittills har varit mindre utsatta för de radikala rörelserna. Om den extrema kontroll som utövas av Turkmenistans totalitära president, Saparmurat Nijazov, skulle svikta riskerar situationen i landet att snabbt förändras på grund av det missnöje som groor under ytan.

De religiösa motsättningarna är ofta nära kopplade till den etniska sammansättningen. Uzbekerna och de uzbekiska minoriteterna i grannländerna har traditionellt varit de starkast religiösa invånarna i regionen. En majoritet av anhängarna till de ortodoxa eller radikala muslimska rörelserna är därför också uzbeker. Det finns en risk att alla uzbeker kan komma att utpekade som fundamentalister. Sådana tendenser har redan varit tydliga framför allt i Tadjikistan och Kirgisistan, som varit de mest direkt utsatta länderna för bland annat angreppen från IMU, 'the Islamic Movement of Uzbekistan'. IMU hade tidigare som primärt mål att störta den sekulariserade regimen i Uzbekistan, men tycks på sistone ha utvidgat agendan. IMU har stötts såväl av den afghanska droghandeln som av Usama bin Ladin och rekryterar från hela den centralasiatiska regionen. IMU har därtill även rekryterat tjetjener och etniska uigurer från Kinas östra Xienyang-region, vilket ytterligare förstärkt Kinas oro över att de centralasiatiska staterna skyddar separatistiska uigurer.

Hizb-ut-Tahrir är en annan grupp med många anhängare i Uzbekistan, Tadjikistan och Kirgisistan som vill upprätta ett islamskt kalifat i Centralasien styrt genom de islamska shariya-lagarna. I motsats till IMU har Hizb-ut-Tahrir hittills verkat för sina mål med fredliga medel, men organisationen har ändå blivit starkt förföljd av de centralasiatiska regimerna. En senior ledare för Hizb-ut-Tahrir förespårde följaktligen i en intervju med den pakistanske journalisten Ahmed Rashid att det kommer att bli krig, trots organisationens fredliga avsikter, eftersom repressionen mot denna och andra liknande organisationer är så stark. Denna uppfattning delas av flera bedömare, men insikten tycks inte ha nått de centralasiatiska regimerna. De tycks snarare ha trappat upp förföljelserna och arresteringarna av påstådda extremister efter USA:s attacker mot talibanerna och Usama bin Ladin.

De centralasiatiska länderna har haft flera skäl att oro sig över utvecklingen i Afghanistan. Ett problem som aktualiserades omedelbart i samband med USA:s attacker var rädslan för ökade flyktingströmmar från Afghanistan, vilket i främsta hand skulle drabba Tadjikistan som har den mest lättforcerade gränsen av Centralasiens tre gränsländer mot Afghanistan. Tadjikistan har redan tidigare tagit emot ett

stort antal flyktingar från Afghanistan, vilket rapporteras ha bidragit till en ökad radikaliserings av de inhemska ortodoxa muslimska grupperna och en tilltagande illegal droghandel. De riktigt stora flyktingströmmarna har inte drabbat Centralasien, eftersom de södra befolkningsgrupperna främst tagit sin tillflykt till Pakistan. Situationen är dock långt ifrån stabil och farhågorna för nya flyktingströmmar kommer att finnas kvar så länge som risken för en inbördes splittring inom Norra Alliansen kvarstår.

Det har redan förekommit rapporter om att anhängare till IMU har återvänt till sitt tidigare läger i Tadzjikistan. I ett läge där den ortodoxa muslimska befolkningen har än större anledning att misstro ledarnas inställning till islam, i synnerhet i Uzbekistan och bland den tidigare islamska oppositionen i Tadzjikistan, kan mottagligheten för IMU:s agenda förväntas öka. IMU har även enligt rapporter köpt upp stora delar av talibanernas lager av narkotika, vilket ökar risken för tilltagande drogsmuggling via Centralasien till Ryssland och Europa. Norra Alliansens framgångar innebär inga lättnader i denna fråga. Talibanerna har förvisso stoppat sin produktion av droger, men Norra Alliansen har inga sådana skrupler. Dessutom kan den inhemska produktionen i Centralasien väntas tillta om efterfrågan och priserna stiger. Tadzjikistan är särskilt bräckligt inför dessa hot, följt av Kirgisistan som det strukturellt svagaste landet. Om Tadzjikistan skulle kollapsa som statsbildning eller inbördeskrig bryta ut igen, finns stora risker att den radikala islamska form som är förbunden med terroristverksamhet och narkotikahandel skulle kunna spridas från Afghanistan och norrut genom den centralasiatiska regionen.

Terrorismen och Ryssland

Jan Leijonhielm

Bakgrund

Putin var den förste utländske statschef som efter den 11 september personligen framförde sitt deltagande med USA och utlovade fullt stöd för den amerikanska politiken. Såväl politisk ledning som media speglade en gemenskap med USA, men också en ”vad var det vi sa”-attityd.

Putin insåg uppenbarligen samtidigt att flera stater inom OSS och särskilt de som gränsade till Afghanistan skulle komma att beröras av ett amerikanskt krig med detta land och att ryska intressen därigenom kunde skadas. I syfte att förekomma en sådan utveckling sändes försvarsminister Ivanov och generalstabschefen Kvasjnin ut på en turné till Ukraina, Armenien, Uzbekistan, Kirgisistan och Tadzjikistan under perioden 15 till 22 september. Uttalanden av bl.a. Ivanov hävdade samförstånd beträffande en begränsad hjälp utan vare sig amerikansk militär närvaro i dessa länder eller militärt stöd till USA. Ivanov gick så långt att han talade om amerikansk militär närvaro som ”otänkbar”. Detta utlöste ilska reaktioner från Ukraina och Uzbekistan som deklarerade att de inte accepterade den ryska tolkningen av diskussionerna och att de avsåg att utforma ett militärt stöd på det sätt de själva ansåg lämpligt.¹¹² I synnerhet Uzbekistan, som under senare år samövat ett flertal gånger med NATO inom ramen för PfP, och som är medlem av den antiryska sammanslutningen GUUAM, syntes vara berett att lämna ett omfattande militärt stöd. Till och med Kazakstan, en pålitlig Rysslandspartner, lät förstå att man avsåg att erbjuda militärt stöd i de former som var möjliga, dvs. i praktiken mycket få eftersom landet ur militärstrategisk synvinkel ligger för långt från Afghanistan, men den politiska signalen var tydlig.

112 Itar Tass 14.11 2001.

Från rysk sida gjordes också ansatser att centralisera och styra terroristmotståndet inom OSS. Det ryska säkerhetsrådets sekreterare Rusjajlo framförde åsikten att OSS Säkerhetsråd borde få en samordnande funktion, ett förslag som möttes med ljumt intresse från övriga medlemmar.¹¹³ Den ryska politiken mot Georgien har också hårdnat i skenet av den ökade terroristbekämpningen. Under november och december har bombattacker från ryskt flyg skett mot georgiskt territorium och ryska hot framfördes om andra åtgärder för att hindra terrorism som, enligt rysk mening, utgår från georgiskt territorium.

Efter ett möte med delar av det ryska Säkerhetsrådet på Krim den 24 september, under vilket Putin hade ett längre telefonsamtal med Bush, tog han beslutet att stödja den amerikansk-brittiska insatsen i en fempunktsplan: underrättelsesamarbete, öppet ryskt luftrum för humanitära flygningar, stöd till berörda centralasiatiska stater att göra detsamma, deltagande i search and rescue-operationer samt ökad hjälp till Norra alliansen. Ryssland medgav öppet att man sedan några år stött alliansen med materiel till ett värde av ca 50 miljoner dollar årligen.

Ryssland kunde också ge bidrag omgående. Redan 1994 hade SVR slagit fast att terrorismen, och speciellt den islamistiska, utgjorde det främsta hotet mot rysk säkerhet. En långvarig "terroristbekämpning" under Tjetjenienkrigen, ofta kritiserad av väst, mångårig kamp mot talibanerna och ett samarbete inom OSS och särskilt i gruppen Shanghai Five (Ryssland, Kina, Tadzjikistan, Kirgisistan och Kazakstan) har gett ryssarna värdefull erfarenhet. Sedan 1995 har Ryssland också i FN drivit en hård kamp mot internationell terrorism. Utöver tjetjenska terrorister existerar i Ryssland eller dess närhet en rad andra organisationer, ofta kriminella, med terrorism i en eller annan form på agendan.¹¹⁴

En ironisk faktor i sammanhanget är att de terrorister Ryssland bekämpar i stor utsträckning är utrustade med ryska vapen. Under såväl krig som fred har en stor mängd sådana bytts eller sålts till kriminella organisationer och terrorister.¹¹⁵

Minst lika betydelsefullt i den nya provästliga strategin var Putins beslut att lägga ned två ryska avlyssningsstationer, Cam Ranh i Vietnam och Lourdes på Kuba. Den senare var av väsentlig symbolisk betydelse, eftersom den var riktad mot USA och tillkom under det kalla krigets höjdpunkt. Kostnaden för att driva stationerna översteg enligt ryska uppgifter 200 miljoner dollar årligen, men ekonomiska skäl var knappast avgörande. Inrikespolitiskt var detta ett uppseendeväckande steg, särskilt som det drabbade traditionellt Putin-trogna kraftministerier.

Endast delar av det ryska stödet har utnyttjats under kriget mot Afghanistan, underrättelsesamarbetet förefaller ha varit mest uppskattat från amerikansk sida. En officiell rysk närvaro upprättades relativt snabbt i Kabul efter stadens fall, men ansträngningar har gjorts att hålla en låg profil för att inte väcka de starka antiryska

113 Nezavisimaja gazeta 13.11 2001.

114 Se vidare Turbiville, Graham: "Terrorism in Eastern Europe and the Former USSR" i Jervas G (ed): "FOA report on Terrorism" juni 1998.

115 Se t.ex. Barinov, A och Kalatjev, B: "Paradoxes of the Russian Mafia", Segodnja 27.1 1997.

stämningarna till liv. De ryska synpunkterna på hur Afghanistan skall styras i framtiden har likaså varit relativt lågmälda.

Fördelarna för Ryssland

Ur Putins, men också rysk synvinkel, måste den nya västliga synen på Ryssland ha spelat en avgörande roll. Ryssland har framstått som en viktig aktör, som tillfrågats och som deltagit i den västliga alliansens rådslag. Putin informerades enligt amerikanska uppgifter, som förste statschef, om att angreppet mot Afghanistan skulle starta. Han var också den förste utländske statschef som fick besöka Bush på hans ranch i Crawford och hans relation till denne har framkallat bilden av en ömsesidig förståelse och sammanfallande intressen. Bilden av en Reagan-Gorbatjov-relation har stärkts, inte minst därför att det har framstått som om kärnvapenedrustning i deras anda nu har fortsatt. Att Putin inte fick några löften om vare sig NMD eller begränsningar i en NATO-utvidgning har tonats ned av honom själv för att inte skapa förväntningar på hemmaplan. Viktigast är sannolikt att grunden för en meningsfull dialog föreligger. Den amerikanska kritiken av ryskt agerande i Tjetjenien dämpades under själva kriget och gerillan uppmanades avbryta alla kontakter med al-Qaidanätverket, dvs. ett indirekt erkännande av att den tjetjenska gerillarörelsen utgör en del av världsterrorismen. Detta är uppenbarligen av stort värde för Putin i ett ämne där den västliga attityden länge irriterat den ryska ledningen. Dock har den amerikanska kritiken återupptagits efter kriget i januari 2002, men på en lägre nivå. Därtill lovade Bush att minska antalet kärnvapenstridsspetsar till mellan 1 700 och 2 200, en neddragning som passar Ryssland väl mot bakgrund av att man inte har råd att underhålla ett större antal. Det ryska behovet ligger enligt vissa ryska forskare i framtiden så lågt som runt 1 000.¹¹⁶

Det är värt notera att Putin inte vid något tillfälle lämnat en önskelista till USA, ett klokt taktiskt drag som uppskattats från amerikansk sida och som säkerligen underlättat diskussionerna. Det hade ur Putins synvinkel naturligtvis också varit ovist att väcka förhoppningar i Ryssland om inflytande i frågor, där man ändå inte hade stora möjligheter att få gehör för sina synpunkter. Ryssland står nu också åter på den amerikanska agendan, efter att Rysslandssektionen på State Department i realiteten varit stängd sedan Bush blev president.

I ett ryskt ekonomiskt perspektiv är inga kortsiktiga vinster att vänta. På längre sikt kan dock flera faktorer som diskuterats bli av desto större betydelse. Vid mötet mellan Putin och Bush diskuterades möjligheterna till en ökad amerikansk försörjning med rysk olja. Putin var inte ute efter nya marknader, utan investeringar i den ryska oljeindustrin. Denna skulle kunna framstå som pålitligare leverantör av olja än OPEC-medlemmarna och därigenom få ökad attraktionskraft för utländska investerare. Detta är dock en mycket långsiktig plan, Ryssland exporterar för närvarande ca 1 miljon fat per dag mot ca 14 från arabvärlden. Kan Ryssland å andra sidan inte attrahera utländskt kapital och know-how, blir tiden fram till större exportkvantiteter mycket lång.

USA kommer, har man låtit förstå, att verka för ett snabbt medlemskap för Ryssland i WTO. Detta stöd är dock inte tillräckligt i sig, ryska förbättringar inom områden som

116 Samtal i Moskva juni 2001 med A Savelev, Ryska Vetenskapsakademien.

exporttariffer och tvångskvotering behövs i första hand. Viktiga steg på vägen till ett medlemskap vore också att man från amerikansk sida avvecklar Jackson-Vaniklagen (som förutsätter fri utvandring för judar i utbyte mot mest gynnad nation-status) som en relik från det kalla kriget samt slopar de amerikanska skyddstullarna i antidumpingsyfte på ryskt stål. Det är likaså en stark rysk önskan att slippa de amerikanska exportrestriktionerna på vissa högteknologiprodukter. Från amerikansk sida har man redan gjort klart att man avser förklara Ryssland för marknadsekonomi inom ett år och därmed föra in landet i den kategori där andra länder med mest gynnad nation-status återfinns.

Tankarna på en lättnad i den ryska skuldtjänsten har stundtals förekommit i diskussionen kring motprestationer från amerikansk sida. Skuldtjänsten på en sammanlagd skuld på ca 130 mrd dollar uppgick under 2001 till 2,4 procent av BNP. Under 2003 skulle den kunna stiga till nära 4 procent, om inte en omförhandling dessförinnan äger rum. Från rysk sida har man förklarat att ekonomins läge nu medger att skuldtjänsten kan fullgöras och att man t.o.m. vore beredd att betala av skulden i förväg. Ett relativt lågt oljepris under senaste halvåret har dock minskat intäkterna från oljeexporten och den ryska ekonomin skulle sannolikt gynnas av en omförhandling. Hittills har dock ingenting hänt i frågan.

I ett säkerhetspolitiskt perspektiv har Putin belönats med en öppning från NATO:s sida för närmare samarbete, som skulle kunna föra relationerna från process till substans. Det samarbetsorgan som hittills existerat, JPC, har inte fungerat bra, och Ryssland lämnade rådet efter Kosovokriget för att i realiteten inte delta förrän under 2001. Ett beslut i oktober 2001 att vidga samarbetet genom tätare möten förstärktes i november då den brittiske premiärministern Blair framförde idén om ett nytt samarbetsorgan, där Ryssland skulle ha ett större inflytande. Tanken var att få Ryssland att känna delaktighet utan att kunna inlägga veto eller "äga" frågor. Majoriteten av NATO-medlemmarna är uppenbarligen positiva till tanken, men formerna återstår att utarbeta. Rådet kommer sannolikt att kallas NATO-Russia Council. Det har från NATO:s sida framhållits att Ryssland för att vinna ett reellt inflytande måste lära sig hur organisationen fungerar (Putin anses förstå detta, men mycket återstår att lära inom den ryska generalstaben). Viktigast är förmodligen att en rysk permanent NATO-delegation kan fungera i en NATO-miljö och att deltagarna utses efter duglighet, inte på traditionellt ryskt sätt som belöning eller för underrättelseverksamhet. Putin har också deklarerat att han inte avser att söka medlemskap i NATO, men att han inte utesluter det på sikt, en åsikt han ventilerade redan tidigt som president. Hans ambition på kort sikt är snarast att delta i en säkerhetspolitisk process som för NATO i riktning mot en mer politisk institution, där Ryssland efter hand skulle kunna nå ökat inflytande.

Putins eftergift i relationen till NATO har främst bestått i en nedtonad kritik av ett eventuellt NATO-medlemskap för de baltiska staterna, delvis också därför att det inrikespolitiskt ligger i hans intresse. Från en tidigare mycket negativ och tidvis hätsk attityd till ett medlemskap har Putin under hösten 2001 vid flera tillfällen förklarat att Ryssland inte avser att vidta några motåtgärder, även om en utvidgning ses som onödig och felaktig. Denna inställning har även reflekterats på militärt håll, bl.a. av chefen för den ryska Östersjöflottan. Analogt skall vice generalstabschefen Balujevskij

ha understrukit att de rysk-amerikanska relationerna inte skulle bli lidande om USA drog sig ur ABM-avtalet.¹¹⁷

I den ryska debatten har redan föreslagits att det nu finns ett gyllene tillfälle att stöpa om hela den europeiska säkerhetsordningen och ge Ryssland en rättmätig plats i en sådan¹¹⁸. Något gehör för detta torde vara svårt att finna i tongivande europeiska länder. Däremot skulle USA kunna vara intresserat av någon form av strategisk allians för att balansera ett kinesiskt hot i framtiden. Olika versioner av tidiga varningssystem med rysk medverkan i TMD-sammanhang har diskuterats¹¹⁹

Det ryska bidraget till en långsiktig säkerhetspolitisk gemenskap skulle enligt rysk syn främst bestå i att landet kan utgöra en spärr för terrorism, extremism, kriminalitet och droger från Centralasien och Mellersta Östern. I realiteten klarar Ryssland inte att lösa denna uppgift självt. Ett samarbete med västliga organisationer torde utgöra en förutsättning härför i framtiden.

Riskerna för Ryssland och Putin

I ett kortare tidsperspektiv föreligger inga påtagliga säkerhetsmässiga risker för Ryssland, om man utgår från att den tjetjenska gerillan i dag inte har kapacitet att utlösa en förnyad terrorkampanj inne i Ryssland. På längre sikt och vid ett utökad krig mot arabstater, t.ex. Irak, står den ryska ledningen inför ett allvarigare problem, hur relationerna till arabvärlden i stort och till de traditionellt sovjet/rysslandsvänliga i synnerhet skall utformas i framtiden.

Ett annat problem på både kort och lång sikt är relationerna till Kina. Med detta land har Ryssland ingått ett avtal om ett "strategiskt partnerskap" och ofta uttalat en vilja att tillsammans med Kina utgöra motvikt till USA i en som man kallat det multipolär värld. Bristen på substans i denna syn har emellertid framgått allt tydligare under senare år och Putin har nu också, åtminstone temporärt, tagit steget över till västlägret. Ryssland har därutöver ett samarbete i organiserad form med Kina som medlem av gruppen "Shanghai Five" (genom Uzbekistans 2001 tillkomna medlemskap nu benämnd "Shanghai Cooperation Organisation"). I ett allmänt hållet gemensamt uttalande i Shanghai i november 2001 uppmanade Ryssland och Kina USA till ett kort krig i Afghanistan, men liknande uttalanden därefter vid ett kinesiskt besök i Moskva gjordes på lägre nivå. Moskva kan i framtiden emellertid bli tvunget att mer tydligt välja sida, vilket kan vålla problem. Kina kommer att förbli en av de två viktigaste importörerna av ryska vapen för mycket lång tid och är därmed viktigt för rysk militärindustri. Därutöver finns ett ökande beroende av kinesisk livsmedelsexport till Sibirien.

Ur rysk synvinkel skulle en långvarig amerikansk närvaro i Centralasien kunna utgöra ett hot mot ryska intressen i området. Likaså skulle ett amerikanskt militärt samarbete med Ukraina kunna göra detta land mer beroende av USA och NATO. USA

117 Glasser, B.: "Russia Vows To Continue Security Talks With US", Washington Post 12.9 2001 samt Arbman, G. m.fl.: "Rysk-amerikanska kärnvapenrelationer", FOI rapport september 2001.

118 Se t.ex. Nezavisimaja gazeta nr 197, 23.10 2001.

119 Obsjtjaja gazeta 14-21.11 2001.

vill sannolikt inte långsiktigt dras in i något mer omfattande militärt engagemang. Ryssland torde därför inte behöva hysa några farhågor för detta. Militära stöd- punkter av mer bestående slag förefaller i dag möjliga eller är avtalade i Tadzjikistan, Uzbekistan och Kirgisistan. Dessa torde inte komma att utgöra något militärt hot mot de ryska intressena, men däremot mot de kinesiska. Den resa utrikesminister Ivanov gjorde i januari 2001 bekräftade en betydligt kyligare attityd från Uzbekistan och Turkmenistan. Ryssland förblir dock en regional stormakt som har intresse, medel och resurser att långsiktigt och i större skala engagera sig i området och några dra- matiska förändringar är därför inte att vänta i maktbalansen. Däremot kommer amerikanska ekonomiska intressen för överskådlig tid att finnas i energiutvinningen i regionen.

Ur de berörda OSS-medlemmarnas synvinkel är Ryssland en ofrånkomlig makt- faktor. Man är i flertalet fall starkt beroende av rysk olja och gas. Ryssland utgör dessutom en marknad som inom de närmaste åren kommer att förbli avgörande för den ekonomiska utvecklingen i dessa länder. Sviterna efter den ryska kollapsen 1998 är fortfarande kännbara och illustrerar tydligt detta beroende.¹²⁰ Samtidigt utgör Ryssland för centralasiatiska länder en brygga till Europa och väst i flera avseenden. Strävan hos dessa går därför oftast ut på att minska det ryska inflytandet i säkerhets- politiskt avseende, men bevara den ekonomiska och sammanlänkande funktionen. Detta gäller även t.ex. Ukraina. Medvetenheten om att handlingsutrymmet är begrän- sat illustreras av att såväl Uzbekistan som Ukraina enligt ryska uppgifter konsul- terade Moskva inför sina beslut att lämna militärt stöd till USA.

Rysslands relationer med Iran utgör en påtaglig stötesten vis á vis USA. Från ameri- kansk sida har man inte backat från kravet att Ryssland skall sluta exportera vapen och know-how till Iran. Moskva har ignorerat detta och nyligen slutit ett större avtal om nya leveranser av handeldvapen. Man deklarerar att man hittills följt ingångna överenskommelser med USA, men att man inte längre ser några hinder att lämna dessa, så länge man håller sig till internationella avtal om begränsningar. Ryssland har i flera avseenden fördjupat samarbetet med Iran under de senaste åren, bl.a. har gemensamma bidrag till Norra alliansen lämnats, men även inom andra områden som kärnkraft och oljeexport har samarbetet stärkts.

Putin har genom sitt vägval medvetet utsatt sig för kritik från flera institutioner i det ryska samhället. Hans styrka är det stöd på 60-70 procent han har hos befolkningen och som bara förändrades marginellt efter att han sträckt ut handen mot USA. Det är också svårt att se hur en demokratisk opposition skulle kunna rubba hans maktställ- ning. Ett av särdragen i den ryska politiken är att meningsfull opposition i dag sak- nas. Genom att medvetet ställa sina säkerhetsrådgivare och en konservativ falang inom administration och officerskår åt sidan lämnar han visserligen blottor, om gen- svaret från USA och väst uteblir, men denna utsträckta hand kan ju också dras till- baka. En begynnande debatt om att den utsträckta handen inte har fyllts med något har startat, t.o.m. inom den liberala sfären.¹²¹ Kritikerna menar att Ryssland begick misstaget att fokusera sin utrikespolitik på USA under en stor del av 1990-talet, och att man nu riskerar att upprepa detta. Putins linje är emellertid just nu mycket klar:

120 Russian Economic Trends, RECEP, nr 8-10, 2001.

121 Se t.ex. Rossijskaja gazeta 9.1 2001.

den ryska framtiden är knuten till en västlig gemenskap, nära relationer till USA, investeringar från väst och närmande till NATO.

Oppositionen som kan skönjas är ännu spridd och sporadisk. Den krets av myndigheter och institutioner som tidigare haft reellt inflytande på utrikes- och säkerhetspolitiken har gradvis förlorat hela eller delar av detta, med något undantag. På militärt håll har man i stort tigit, även om man inte samtyckt.¹²² Den starkaste kritiken kom från ett antal pensionerade officerare i form av en artikel.¹²³ Eventuellt dolt missnöje inom krigsmakten har också temporärt desarmerats genom löften om höjda anslag och löner. Samtidigt är det obestriddigt vem som bestämmer. Högre officerare i Norra marinen har avskedats på grund av Kurskolyckan, ett stort antal officerare kommer att få lämna sina poster under genomförandet av militärreformen, generalstabschefens makt har beskurits och de mest uttalade antivästliga generalerna avskedats eller förflyttats. Den civila och ekonomiska kontrollen av krigsmakten ökar kontinuerligt. Den ryska försvarsministern har tillsammans med generalstabschefen som nämnts brutalt desavouerats i frågan om stödet till den amerikanska Afghanistaninsatsen och den förres förmåga att leda den militära sektorn har dessutom börjat ifrågasättas. Även om Ivanov av Putin har ansetts som en av de mest lojala medarbetarna förefaller hans inflytande på utformningen av säkerhetspolitiken vara minskande.

Det ryska utrikesministeriet har under Putins presidentperiod alltmer fått rollen som uttolkare och utförare, inte som initiativtagare till rysk utrikespolitik. Utrikespolitiska impulser förefaller oftare komma från Putins möten med västliga ledare, främst Bush, Blair, Schröder och Robertson. Säkerhetsrådet är för stort för att tjäna som ett praktiskt redskap och numera dessutom satt under en svag sekreterare. Rådet sammanfattas också sällan in corpore, utan Putin väljer att träffa de delar han anser relevanta vid olika tillfällen. Regeringens arbete är fokuserat på ekonomiska frågor och löpande ärenden, någon utrikes- eller säkerhetspolitik utformas reellt inte, men lojaliteten är hög. Inom Statsduman finns inga tecken på allvarlig opposition utom inom områden som berör mycket särskiljande inrikespolitiska frågor som jordreformen. En klar majoritet stöder presidentens utrikespolitiska linje. Presidentadministrationen har under det senaste året allt mer framstått som en aktör bland andra och har inte samma tillgång till presidenten som tidigare. Underrättelse- och säkerhetstjänsterna (SVR och FSB) har däremot flyttat fram sina positioner under Putins presidentperiod och i synnerhet den förstnämnda förefaller utnyttjas allt mer som en extra kanal för utrikespolitiken. Genom Putins medvetna strävan att placera pålitliga befattningshavare från dessa myndigheter på nyckelpositioner har de fått både tillgång till presidenten och ett större inflytande på säkerhetspolitiken.

För att utgöra ett allvarligt hot mot Putin skulle den normalt trögrörliga ryska eliten behöva gå samman. Föga talar för en sådan utveckling. Skulle en för Putin rad av olyckliga omständigheter sammanfalla, som lägre oljepriser, för litet reellt utbyte av öppnandet mot väst och någon ny allvarlig katastrof som belyser avsaknad av kris- hanteringsförmåga, skulle hans ställning sannolikt försvagas. Ett utdraget antiterror- krig, framför allt om USA skulle vända det mot Irak, skulle också bidra till detta.

122 Se t.ex. Argumenty i Fakty nr 52, 2001.

123 Krasnaja Zvezda 10.11 2001.

Putins popularitet och frånvaron av seriösa alternativ utgör dock starka motvikter. Man skall heller inte överskatta de utrikes- eller säkerhetspolitiska faktorernas roll i sammanhanget. Ryssen i gemen är oftast lika ointresserad av dessa frågor som sin amerikanska motsvarighet. Dessutom stöder nära 60 procent av befolkningen den amerikanska krigföringen i Afghanistan, även om rädslan för att Ryssland skall dras in i krigshandlingarna också är stor (80 procent).

Putins strävan efter närmare relationer till och investeringar från väst samt en gemensam kamp mot terrorismen, speciellt den islamistiska, förefaller således bli kännetecknande för den ryska utrikespolitiken inom den närmaste tiden. Problemet för omvärlden är att den åter är starkt kopplad till en person, som kan förlora sin makt vid nästa val eller försvinna genom t.ex. ett attentat. Att Ryssland genom Putins agerande ånyo är en aktör som världssamfundet tar på större allvar är sannolikt av mer bestående värde för landet.

Terrorister och massförstörelsevapen¹²⁴

Wilhelm Unge

Mycket har skrivits om terrorister och deras eventuella utnyttjande av NBC-stridsmedel både före och efter den 11 september 2001. Tidvis har den internationella debatten haft ett mycket högt tonläge. Det har talats om tiotusentals, kanske t.o.m. hundratusentals döda och skadade vid en eventuell NBC-terrorattack. I det följande redovisas först statistik rörande NBC-incidenter och terrorism. Därefter görs en generell analys av hotet. Slutligen redovisas hotbilden mot svenska mål varvid en strategi för motverkan mot NBC-terrorism skisseras.

Här menas med begreppen NBC-ämnen radioaktiva, biologiska och kemiska ämnen, oftast i obearbetad form eller av industrikvalitet. Med NBC-stridsmedel avses NBC-ämnen såsom de oftast uppträder i moderna, militära sammanhang, utvecklade av stater för användning i storskaligt krig. Med NBC-vapen avses NBC-stridsmedel applicerade på någon form av vapenbärare. Med terrorism avses enligt den svenska Säkerhetsskyddslagen (1996:78) ”brott som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften”. I t.ex. det amerikanska försvarsdepartementets definition ingår även religiösa och ideologiska syften.¹²⁵ Dessa definitioner används här som stöd för att strukturera diskussionen.¹²⁶ Endast icke-statliga aktörer berörs.

124 Författaren riktar ett stort tack till det totala kollegor vid FOI:s avdelningar för NBC-skydd, Systemteknik och Försvarsanalys som läst och kommenterat detta avsnitt.

125 Department of Defense: <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/t/O5255.html>, hämtat 10.1 2002.

126 Internationellt diskuteras sedan länge distinktionen mellan terroristorganisationer och gerilla-/frihetsrörelser. Medel och metoder för dessa, liksom den organiserade kriminalitetens medel och metoder, kan i framtiden komma att likna varandra allt mer, vilket i så fall får konsekvenser för hotbildsanalysen.

Kriminalitet och terrorism med NBC-ämnena

Although the absence of those types of cases over the past twenty-five years does not preclude their occurrence in the future, analysis of terrorist behavior with chemical and biological substances does not provide much backing for the not-if-but-when catastrophic terrorism school of thought.[...] Therefore, if the past is any predictor of the future, terrorist incidents involving chemical and biological substances will continue to be small in scale and far less harmful than conventional terrorist attacks.¹²⁷

Amy E. Smithson och Leslie-Anne Levy

Inom ramen för studieverksamheten *Terrorism med NBC-stridsmedel* vid FOA/FOI har information om inträffade incidenter (i hela världen) med biologiska, kemiska och radioaktiva ämnen samlats in. År 2000 publicerades två rapporter rörande terrorism och kriminalitet i samband med incidenter med BC-ämnena under 1960-, 70-, 80- och 90-talen.¹²⁸ Sammanställningarna gör enligt författaren inga anspråk på att vara fullständiga. Man kan dock utläsa en del trender ur materialet. Med incidenter omfattas: planer/intresse för BC-ämnena, hot om användning, försök till anskaffning, innehav, påstådd användning, försök till användning och lyckad användning. 230 kemiska och 209 biologiska incidenter finns redovisade. Någon motsvarande rapport om N-incidenter finns ej publicerad även om ett underlag för bedömningar finns hos FOI.

Bland de redovisade fallen finns 131 försök till och lyckad användning av C-ämnena men endast 30 med B-ämnena. Däremot är antalet fall med påstådd användning av B-ämnena stort, 103 fall. Det framgår också av materialet att betydligt fler personer har dött av C-ämnena, medan antalet dödsoffer med B-ämnena är mycket lågt. 32 incidenter med C-ämnena som kan klassificeras som C-stridsmedel (nervgas, senaps-gas eller utgångsämnena för dessa) redovisas, varav endast 4 fall av lyckad användning finns. På B-sidan dominerar bakterier (137 incidenter). Respektive kategori av övriga mikroorganismer såsom virus, toxiner, svampar m.fl. ämnen uppträder i mindre än 10 procent av fallen. Bland bakterierna dominerar mjältbrandsbakterier (antrax) stort, men nästan inga incidenter med B-ämnena av militär kvalitet finns redovisade. Några fall av pest och ebola redovisas, men dessa återfinns i kategorierna planer/intresse eller försök till anskaffning.

Ett relativt stort antal incidenter kan hänföras till kategorin härmning/kopiering av brott. Efter en incident med påstådd användning av antrax 1997 i USA med kraftig mediabevakning registrerade FBI under 1998 och 1999 mer än 200 fall av antraxbrev. Varken i fallet 1997 eller i de efterföljande "härmningsfallen" påträffades antrax.

127 Amy E. Smithson och Leslie-Anne Levy: *Ataxia: The Chemical and Biological Terrorism Threat and the US Response*, The Henry L. Stimson Center, rapport nr 35, oktober 2000, s. 68-69.

128 Lena Melin: *Terrorism och kriminalitet – Incidenter med kemiska ämnen 1964-1999*, FOA-R-00-01450-865-SE, mars 2000 och Lena Melin: *Terrorism och kriminalitet – Incidenter med biologiska ämnen 1960-1999*, FOA-R-00-01551-864-SE, juli 2000.

Breven innehöll hushållsprodukter som salt, socker och tvättmedel.¹²⁹ Motsvarande problem med härmning/kopiering av brott kan noteras på C-sidan.¹³⁰

Efter den 11 september 2001 har ett stort antal fall av antraxbrev förekommit i USA. Av dessa har ett litet antal visat sig innehålla mjältbrandsbakterier vilket lett till fem dödsfall.¹³¹ Även på andra håll i världen har tusentals postförsändelser med påstått antraxinnehåll undersökts. Endast några enstaka fall av antrax har hittats. Även Sverige har drabbats av dessa s.k. *copy cat crimes*. Under hösten 2001 omhändertogs totalt ca 400¹³² postförsändelser i Sverige varav en del var rena hotbrev utan pulverinnehåll. Ingen av de analyserade försändelserna har dock innehållit antrax.¹³³

Bland aktörerna är det inte främst de grupper som traditionellt förknippas med terrorism som visar intresse för kemiska och biologiska ämnen, utan organisationer som exempelvis religiösa kulturer, högerextremister och djurrättsaktivister. Därutöver skall noteras det relativt stora antalet ensamma gärningsmän som dessutom står för en ansevärd del av försöken till eller lyckad användning av BC-ämnen. Värt att notera är också de ensamma gärningsmännens relativt stora kemiska och biologiska kompetens.

Om man grupperar samman de aktörer/organisationer som har haft politiska syften, om än oklara, så framgår av ovan redovisade data att dessa endast figurerar i 19 av 230 incidenter med C-ämnen.¹³⁴ Av dessa 19 finns bara 1 misslyckat försök till användning och 2 lyckade. Övriga 16 incidenter omfattar alltså bara planer/intresse, påstått innehav osv. Skulle man som terrorister även klassificera religiösa aktörer ökar antalet incidenter till 37. Visserligen är antalet incidenter med grupper utan känd åskådning och okända gärningsmän stort (103 fall), men ett studium visar att gärningsmännen i nästan samtliga fall torde ha andra motiv än politiska.

På motsvarande sätt finns 10 B-incidenter med organisationer med politiska syften, varav inget misslyckat eller lyckat försök, och 23 incidenter om religiösa grupper inkluderas. Antalet grupper med okänd åskådning och okända gärningsmän är 114. Även här visar det sig att gärningsmännen nästan i samtliga fall torde ha andra motiv än politiska.

The Center for Nonproliferation Studies vid *Monterey Institute of International Studies* har också studerat icke-statliga aktörers aktiviteter med BC-ämnen. Även om data i deras databas kategoriseras på ett något annorlunda sätt och antalet incidenter

129 Lena Melin: *Terrorism och kriminalitet – Incidenter med biologiska ämnen 1960-1999*, s. 16-17.

130 Lena Melin: *Terrorism och kriminalitet – Incidenter med kemiska ämnen 1964-1999*, s. 15.

131 Lena Melin och Lena Norlander: "Mjältbrand i USA efter brevterrorism", *BC-bulletinen*, nr 8, dec 2001, s. 1.

132 Kommunikation med Roger Roffey, FOI, 19.1 2002.

133 Lena Melin och Lena Norlander: "Mjältbrand i USA efter brevterrorism", s. 15.

134 Summan av antalet vänster- och högerextremister.

skiljer sig något åt uppvisar det statistiska materialet samma trender som i ovan redovisade FOI-sammanställningar.¹³⁵

De ovan redovisade BC-incidenterna är småskaliga attacker mot enstaka individer och med motiv som hat, hämnd, utpressning och vilja att åsamka ekonomisk förlust, snarare än politiska motiv med massförstörelsesyfte. Samma bild gäller för N-området.¹³⁶ De incidenter som hittills förekommit är därför att betrakta som NBC-kriminalitet snarare än NBC-terrorism.

Även om amerikanska FBI karaktäriserar situationen på samma sätt har man uttryckt oro inför framtiden. FBI noterar också en stor ökning i antalet öppnade förundersökningar relaterade till NBC-incidenter av vilka dock en mycket stor andel rör sig om skämt.¹³⁷

Av mer än 8 000 terrorincidenter listade i *The RAND-St Andrews Chronology of International Terrorism* sedan 1968 förekommer indikationer på att terrorister planerat eller försökt använda NBC-vapen i mindre än 60 fall.¹³⁸ Sannolikheten för NBC-terrorism skulle därför kunna synas vara marginell. Men det finns två olycksbådande trender som pekar på risken att terrorism med masskadeutfall kan komma att bli vanligare. Den första är att terrorister under senare år har visat en ökande tendens att använda indiskriminatoriskt våld. Den andra är att förövarnas motiv har förändrats i en riktning som gör attacker med masskadeutfall sannolikare. Sedan mitten av 1980-talet har en majoritet av de grupper som utövar politiskt våld förskjutits från vänsterextremister (på ”hög ideologisk nivå” av typen Baader Meinhof) mot religiösa och fundamentalistiska grupper samt nya typer av vänsterextremister (på ”låg ideologisk nivå” av typen våldsbenägna antiglobalister).¹³⁹ Dessa grupper drivs inte på samma sätt av en lika väldefinierad politisk målsättning.¹⁴⁰ Sådana grupper är potentiellt farligare eftersom de har diffusare mål, känner färre politiska och moraliska hinder för sin våldsutövning, är intresserade av våld för våldets egen skull och mindre känsliga för avskräckning/straff.¹⁴¹

135 Amy E. Smithson och Leslie-Anne Levy redovisar 342 BC-incidenter under perioden 1975-2000 i rapporten *Ataxia: The Chemical and Biological Terrorism Threat and the US Response*, s. 56-69.

136 Samtal med Björn Sandström, FOI NBC-skydd, 11.1 2002. N-incidenterna har typiskt handlat om utspridning av radioaktiva ämnen i syfte att strålskada enstaka personer. Den hittills allvarligaste N-incidenten är utplaceringen av en strålkälla i en park i Moskva 1995.

137 Amy E. Smithson och Leslie-Anne Levy: *Ataxia: The Chemical and Biological Terrorism Threat and the US Response*, s. 66-68.

138 Gunnar Jervas (ed.): *NBC-Weapons and Terrorism – Two Foreign Contributions and Four Swedish Views*, FOA-R-98-00787-170--SE, oktober 1998, s. 5.

139 Samtal med Gunnar Jervas, FOI, 22.1 2002.

140 Roland Jacquard: *Bin Ladin*, [Au nom d'Oussama Ben Laden], (Stockholm, Fischer & Co, 2001), s. 186.

141 Joseph S. Nye Jr. och R. James Woolsey: ”Heed the Nuclear, Biological and Chemical Terrorist Threat”, *International Herald Tribune*, 5.6 1997, s. 8.

Statistik bekräftar det ovan sagda. 1968 kunde t.ex. ingen av elva kända internationella terroristgrupper klassificeras som religiös eller hade sådana motiv. 1995 var däremot 42 procent av de 58 kända terroristgrupperna religiösa till sin karaktär. Även om dessa grupper bara stod för 25 procent av attackerna orsakade de 58 procent av alla dödsoffer.¹⁴²

Analys av hotet

*It's not a matter of if it's going to happen, it's when.*¹⁴³

Robert Blitzer, FBI

Terroristattacken i USA den 11 september 2001 visade med all tydlighet att vissa terrorister vill och kan åstadkomma massförstörelse, vilket stödjer ovan beskrivna trend. Denna gång kombinerades konventionella medel och metoder på ett okonventionellt sätt mot ovanliga, högvärdiga eller svårskyddade mål. Ett annat sätt att åstadkomma massförstörelse skulle kunna vara genom användning av NBC-stridsmedel.

Attacken den 11 september 2001 utgör, trots dess omfattning, inget existentiellt hot mot USA. Inte heller skulle terroristers eventuella användning av radiologiska,¹⁴⁴ biologiska eller kemiska stridsmedel utgöra ett existentiellt hot. Endast i det fall terroristerna lyckas åstadkomma eller komma över en fungerande kärnladdning kan ett existentiellt hot sägas föreligga mot USA eller t.ex. Sverige. Om terrorister i framtiden skulle förmå hantera utspridningsproblematiken skulle de förvisso kunna åstadkomma massförstörelse¹⁴⁵ med B- och C-stridsmedel, vilket inte bedöms vara möjligt med radiologiska stridsmedel.

Däremot kan radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel potentiellt leda till ett stort skadeutfall vilket sannolikt för de flesta länder är oacceptabelt i fredstid. Detta i

142 Bruce Hoffman: "Terrorism and WMD: Some Preliminary Hypotheses", *Nonproliferation Review*, vol. 4, nr 3 våren-sommaren 1997, s. 48.

143 Robert Blitzer är Head of FBI's Domestic Terrorism/Counterterrorism Planning Section. Jonathan B. Tucker: "Bioterrorism: Threats and Responses" i Joshua Lederberg (ed.): *Biological Weapons – Limiting the Threat*, (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1999), s. 285.

144 Med radiologiska stridsmedel avses radioaktivt material som utsprides i syfte att åstadkomma skada på omgivningen genom strålning. Denna strålning härrör dock naturligt från det radioaktiva materialet och är inte ett resultat av en kärnexplosion.

145 Vad som menas med massförstörelse eller masskadeutfall varierar. Somliga menar att massförstörelse föreligger om de lokala sjukvårdsresurserna inte kan hantera skadeutfallet. I många större städer skulle detta sannolikt innebära åtminstone ett tvåsiffrigt antal skadade/dödade och i mindre städer ett ensiffrigt. I t.ex. delstaten Ohio är siffran satt till 10 eller fler skadade, inkapaciterade eller dödade, medan när man på federal amerikansk nivå diskuterar masskadeutfall avser mellan 100 och 10 000. Av de 342 BC-incidenter som registrerats i *Center for Nonproliferation Studies* databas i Monterey är endast Aum Shinrikyos attentat i Tokyo 1995 att betrakta som massförstörelse om gränsen sätts till 1 000 skadade och döda. Om gränsen sätts till 100 blir antalet fall sex. Källa: Amy E. Smithson och Leslie-Anne Levy: *Ataxia: The Chemical and Biological Terrorism Threat and the US Response*, s. 67.

kombination med den speciella psykologi som omger NBC-vapnen gör dem potentiellt mycket användbara för hotutövning. En demonstration av en liten, begränsad NBC-förmåga som inledning till en utpressningssituation skulle sannolikt bli en svårhanterlig situation för vilken regering som helst.¹⁴⁶

De terroristorganisationer som kommer att vara mest benägna att använda NBC-stridsmedel måste sannolikt uppfylla följande kriterier: de måste ha motiv för eller intention att anskaffa och använda NBC-stridsmedel, de måste ha organisatorisk styrka som gör det möjligt att undgå att gripas före insatsen och de måste ha teknisk kapacitet.¹⁴⁷

En total bedömning av NBC-terrorhotbilden som underlag för en stats strategi för att möta NBC-terrorhot bör alltså omfatta en undersökning av dessa tre kriterier. Varje terroristorganisation och det hot den kan komma att utgöra måste bedömas separat. På grund av tekniska, politiska, moraliska och resursmässiga begränsningar är det inte givet att ens de mest fundamentalistiska terroristerna kan/vill använda NBC-stridsmedel. Förödelsen vid attacken i USA den 11 september 2001 visade att massförstörelse kan åstadkommas utan NBC-stridsmedel.

Terrorister och massförstörelsevapen: motiv och intentioner

Om USA använder kemiska vapen eller kärnvapen mot oss kan vi komma att svara med kemiska vapen och kärnvapen. Vi har kemiska vapen och kärnvapen i avskräckande syfte.¹⁴⁸

Usama bin Ladin

Terroristers huvudsakliga motiv för att anskaffa NBC-stridsmedel torde vara dessas förmåga att åstadkomma massförstörelse. Andra motiv kan bl.a. vara att skada ett lands ekonomi (Usama bin Ladin har antytt detta som ett viktigt syfte med attacken mot USA) eller att genom spektakulära attacker nå publicitet för terroristens sak. Ytterligare motiv kan vara att genom hot om insats genomdriva krav.¹⁴⁹ Andra motiv än dessa kan vara att åstadkomma fruktan och osäkerhet eller att provocera fram politisk, polisiär eller militär överreaktion. Om dessutom förövaren lyckas hålla sig dold genom att uppträda i "osynliga" nätverk med förgreningar över hela världen blir vedergällning hart när omöjlig, dvs. NBC-avskräckning blir verkningslös. En terroristgrupperings bevisade NBC-innehav kan också öka dennas anseende hos associerade grupper eller andra grupper som inspirerats av denna. Det är inte otänkbart att ett

146 Möjligen kan det vara så att vissa grupper kan vara mer benägna att hota medan andra är mer benägna att använda NBC-ämnen. Martin Shubik: "Terrorism, Technology and the Socioeconomics of Death", *Comparative Strategy*, nr 4 1997, s. 409-410.

147 En aktör som innehar ett tekniskt medel av något slag är sannolikt mer benägen att också använda detta medel.

148 Uttalande i intervju med den pakistanske journalisten Hamid Mir, publicerat i den engelskspråkiga tidningen *Dawn*: "bin Ladin hotfull i ny intervju", *Svenska Dagbladet* 11.11 2001, s. 14.

149 Roger Roffey: *Hotet från biologiska vapen – myt eller verklighet?*, Försvarsberedningens skriftserie nummer 6, 2001 Försvarsdepartementet, s. 5.

sådant ökat anseende kan leda till ökat självförtroende och därmed ökad benägenhet att faktiskt använda NBC-stridsmedel.

Enligt Säkerhetspolisen finns ännu få grupperingar som har motivation att nyttja NBC-stridsmedel i sin kamp och ännu färre som har den tekniska, ekonomiska eller psykologiska förmågan att genomföra storskaliga attacker med dessa typer av stridsmedel.¹⁵⁰

Som restriktion mot användning av NBC-vapen i terroryfte nämns ofta att detta skulle motverka den egna saken för terrorister med politiska målsättningar, för vilka kampen är beroende av folkligt stöd. Tröskeln mot NBC-användning skulle därför vara hög för grupper vilka för fortsatt folkligt stöd måste använda begränsat, selektivt våld mot legitima mål med icke-tabubelagda stridsmedel som inte väcker folklig avsky.¹⁵¹ En del bedömare menar att sannolikheten för statsunderstödd NBC-terrorism är låg av det enkla skälet att ingen regim kan vara säker på att terroristerna inte i framtiden kan komma att använda sin nyvunna kunskap/förmåga mot den ursprunglige välgöraren.¹⁵² Hittills finns få tecken som tyder på att statliga aktörer spritt kunskapen till icke-statliga aktörer.¹⁵³ Andra bedömare menar att en stat skulle kunna tänkas sprida kunskapen om det gynnar dess politiska eller andra mål och den samtidigt kan vara säker på att attacken inte kan spåras tillbaka till sponsorn.¹⁵⁴ Efter den 11 september 2001 har t.ex. spekulationer förekommit om en koppling mellan antraxbrevet, al-Qaida och Irak.¹⁵⁵

Redan före den 11 september 2001 stod det klart att al-Qaida är den andra större terroristorganisationen, vid sidan av den japanska domedagskulten Aum Shinrikyo, som under 1990-talet försökt anskaffa NBC-stridsmedel i syfte att använda dem i större skala. Det finns sålunda två idag aktiva terroristnätverk, om än decimerade, som otvivelaktigt har för avsikt att anskaffa NBC-stridsmedel eller -vapen.

Det finns därför anledning till oro när det gäller al-Qaida och terrorister som inspireras av eller är associerade med al-Qaida.¹⁵⁶ Enligt Usama bin Ladins och al-Qaidas

150 Säkerhetspolisen: *SÄPO Verksamhetsåret 2000*, (Stockholm, FK-Tryckeriet, 2001), s. 18.

151 Se t.ex. Roger Roffey: *Hotet från biologiska vapen – myt eller verklighet?*, s. 6.

152 "Assessing the bioterrorism risk", *Oxford Analytica*, del 1 och 2, 26.10 2001.

153 Jonathan B. Tucker: "Bioterrorism: Threats and Responses" i Joshua Lederberg (ed.): *Biological Weapons – Limiting the Threat*, s. 319.

154 Jeffrey D. Simon: "Biological Terrorism: Preparing to Meet the Threat" i Joshua Lederberg (ed.): *Biological Weapons – Limiting the Threat*, s. 241.

155 Kommunikation med Roger Roffey, FOI, 21.1 2002.

156 Terrororganisationer med påstådd anknytning till Usama bin Ladin och al-Qaida är: Abu Sayyaf, Filippinerna; Al-Gamaa al-Islamiyya, Egypten; Al-Jihad, Egypten; Groupe-ment Islamique Armée (GIA), Algeriet; Harakat al-Mujahedin (HUM), Pakistan; Islamic Army of Aden, Jemen; Islamic Movement of Uzbekistan (IMU), Uzbekistan, Kirgizistan och Tadzjikistan; Jaish-e-Mohammed (JEM), Pakistan och Moro National Liberation Front (MNLF), Filippinerna. Källa: Lena Melin, Anders Lindblad, Björn Sandström och Roger Sundqvist: *Usama bin Laden och al-Qaeda – Analys av NBC-kapacitet*, FOI-R-0244-SE, november 2001, s. 45-48.

eget språkbruk utkämpar de ett krig mot USA, Israel och andra icke rätttrogna (inkl. muslimer), t.ex. den wahabitiska monarkin i Saudiarabien. Deras retorik understryker som ett viktigt mål att döda så många fiender som möjligt. Eftersom NBC-stridsmedlen¹⁵⁷ är avsedda att åstadkomma just detta torde dessa vapens attraktionskraft vara fortsatt hög.

Terrorister och massförstörelsevapen: ekonomiska och organisatoriska resurser¹⁵⁸

Det har med all tydlighet framgått att al-Qaida är en resursstark organisation såväl finansiellt, personellt som underrättelsemässigt. För sin fortsatta verksamhet är organisationen dock beroende av kontinuerliga inkomster. Därför blir försöken att strypa finansieringen mycket viktiga i kampen mot terrorismen.

Al-Qaida och liknande organisationers modus operandi påminner delvis om supermakternas sätt att operera med s.k. illegalister, dvs. agenter som lever under falsk identitet i ett land där de assimileras, och mot vilka inga misstankar riktas avseende deras verkliga identitet och verksamhet. Detta tillvägagångssätt i kombination med uppträdandet i nätverk utgör ett svårt problem för de säkerhets- och underrättelsetjänster som har att bekämpa denna typ av internationell terrorism. Det religiösa-fundamentalistiska kitt som håller samman nätverket gör det mycket svårt att värva mänskliga källor inom sådana terrororganisationer.

Det mesta tyder på att al-Qaida har/har haft en mycket god underrättelsekapacitet, åtminstone vad avser öppen information. Det är rimligt anta att deras förmåga att komma över hemlig information är betydligt mer begränsad. Samtidigt har de flesta staters sekretess mildrats efter det kalla krigets slut varvid mer militär och teknisk information (inkl. om NBC-stridsmedel) finns tillgänglig. En viss skärpning av sekretessen skulle därför sannolikt ha ett stort skyddsvärde. Nationell och internationell återhållsamhet vid spridandet av kunskaper relaterade till massförstörelsevapen är därför en viktig del i ansträngningarna att minska risken för NBC-terror.

Intressant är om det finns någon relation mellan politiska, organisatoriska och tekniska restriktioner för terroristers användning av NBC-stridsmedel. Det är inte orimligt anta att ju mindre en grupp är desto mer fanatisk är den, med färre politiska begränsningar i sitt agerande. Samtidigt medför litenheten sannolikt större tekniska svårigheter att anskaffa NBC-stridsmedel eller -vapen.

Det kan alltså konstateras att åtminstone vissa terrorgrupper strävar efter att anskaffa NBC-stridsmedel eller -vapen och att använda dem. De har också organisatoriska och ekonomiska möjligheter att göra det. Återstår gör då frågan om dessa gruppers tekniska kapacitet.

157 Så som de har utvecklats av stater för användning i storskaligt krig.

158 I ekonomiska och organisatoriska resurser innefattas här också personell styrka samt underrättelsekapacitet.

Terrorister och massförstörelsevapen: teknisk kapacitet

De bedömningar av terroristers tekniska förmåga att utveckla, hantera och använda NBC-stridsmedel som gjordes före den 11 september 2001 kvarstår i huvudsak.

Vissa bedömare hävdar att terrorister, trots rykten om motsatsen, sannolikt inte har kunnat komma över (köpa eller stjäla) färdiga kärnvapen. Andra bedömare menar att man egentligen inte vet om de lyckats. Samtidigt är det oroande för framtiden att vissa experter menar att det faktiskt skulle kunna vara möjligt att genom stöld eller köp komma över kärnvapen. Det faktum att inget hot underbyggt med kärnvapeninnehav yttrats ännu, tyder kanske ändå på att terrorister i dagsläget inte förfogar över användbara kärnvapen. Men även om de skulle lyckas komma i besittning av ett fungerande kärnvapen är det inte säkert att de skulle kunna detonera det på avsett vis. När det gäller terroristers ansträngningar att bygga egna kärnvapen finns flera tekniska hinder på vägen. Den största begränsningen är tillgången till klyvbart (fissilt) material. Däremot är de grundläggande principerna för konstruktionen relativt välkända.

Ett större N-terrorhot utgörs av radiologiska vapen (R-vapen). Syftet med dessa är utspridning av radioaktiva ämnen för att strålningsskada omgivningen, orsaka stora kostnader för indikering, sanering, sjukvård m.m. samt utöva psykologisk krigföring. S.k. smutsiga bomber, vilka sprider radioaktiva ämnen med hjälp av konventionella sprängämnen, har oftast nämnts i debatten. Utspridning av radioaktiva ämnen skulle även kunna ske via t.ex. ventilationssystem eller vattendrag.

Som nämnts är tillgången på klyvbart material mycket begränsad. Däremot är säkerheten kring andra radioaktiva material inom t.ex. industrin och sjukvården sämre, varför terrorister i första hand kan befaras komma över sådana radioaktiva ämnen. Denna bild styrks också av statistik från IAEA.¹⁵⁹ De mest högvärdiga målen relaterade till N-terror torde vara centrala lager för använt kärnbränsle samt kärnkraftverk. USA och t.ex. Frankrike tar detta hot på största allvar. Där har man efter den 11 september 2001 bl.a. hållit stridsflyg i beredskap för att skjuta ned kapade flygplan och placerat ut luftvärnssystem i anslutning till kärnkraftsrelaterade anläggningar. Enligt vissa uppgifter planlades en attack mot en reaktor i Sydney i samband med OS år 2000.¹⁶⁰

159 Enligt IAEA:s generaldirektör Mohamed El Baradei har 175 fall av illegal handel med klyvbart material och 201 fall med andra radioaktiva ämnen registrerats sedan 1993. Av dessa har det endast i 18 fall förekommit ämnen av kärnvapenkvalitet, dvs. höganrikat uran eller plutonium. I förhållanden till vad som krävs för att framställa en kärnladdning har mängderna klyvbart material i samtliga dessa fall dessutom varit obetydliga. IAEA symposium "Combating Nuclear Terrorism" 2.11 2001.

160 Roland Jacquard: *Bin Ladin*, s. 7-9. Enligt den franske journalisten och författaren Roland Jacquard skall den australiensiska säkerhetstjänsten med hjälp av den nya-zeeländska polisen i mars 2000 av en händelse ha kommit en islamistisk terroristgrupp på spåren. Gruppen planerade ett attentat mot en kärnreaktor i Sydneys sydvästra förort, mindre än 30 km från OS-stadion. Förundersökningen visade att attentatet, som skulle genomföras av ett nätverk av afghaner boende i Australien, hade anstiftats av Usama bin Ladin. Han ville åstadkomma ett uppseendeväckande attentat i samband med OS riktat mot framför allt de amerikanska och brittiska delegationerna, men även mot delegationer från länder kring Persiska viken.

Risken att terrorister använder kemiska och biologiska stridsmedel bedöms fortfarande vara större än att de använder nukleära eller radiologiska. Huvudanledningen är att utgångsämnen samt nödvändig utrustning är tillgängliga i industrin och handeln. Framställning av såväl kemiska som biologiska stridsmedel kräver förvisso relativt goda kunskaper i kemi och bioteknik, men denna kunskapsnivå bedöms dock ligga inom räckhåll för terrorister. Självordsbombarna 11 september kunde ägna 4-5 år åt flygförarutbildning. Det torde alltså ligga inom möjlighetens gräns för terrorister att tillägna sig nödvändiga kemiska och biotekniska kunskaper.

De kemiska stridsmedlens dödliga dos per person är mycket liten, men mycket stora mängder behövs när ämnet skall spridas ut över stora ytor för att åstadkomma masskadeutfall. Detta mängdproblem utgör en teknisk begränsning för terroristernas användning av C-stridsmedel i massförstörelsesyfte. Medan tonvis av kemiskt ämne behövs skulle däremot biologiskt ämne av storleksordningen gram eller kilo räcka för att åstadkomma motsvarande dödliga dos.

Biologiska stridsmedel eller smittämnen framhålls ibland som det ideala terroristvapnet. De är billiga, de behövs i mycket små och svårupptäckta mängder. Samtidigt är deras verkan mycket hög. För terrorister som avser att åstadkomma masskadeutfall finns emellertid flera tekniska restriktioner vid framställning och (storskalig) utspridning av B-stridsmedel. Stabilisering av smittämnet så att det tål aerosolutspridning är ett tekniskt problem. Ett annat problem är att även om mycket små utgångsmängder behövs kommer en terrorist sannolikt att behöva odla fram och framför allt hantera större mängder, vilket inte är tekniskt okomplicerat eller riskfritt.

Sannolika scenarier i fråga om BC-terror kan innebära attentat mot kemisk industri, transporter av kemiska ämnen eller mot biologiska laboratorier. Mot ovanliga och högvärdiga mål kan industrikemikalier komma att användas. Andra scenarier kan innebära förgiftning av livsmedel och vattenreservoarer. I handeln tillgängliga giftiga eller smittsamma substanser är därvid sannolikare än högkvalitativa stridsmedel av militär typ. I efterdyningarna till attentatet den 11 september framkom farhågor för att terroristceller i USA planerade inköp eller stöld av BC-ämnen för utspridning från besprutningsflygplan.

I den nyligen utkomna FOI-rapporten *Usama bin Laden och al-Qaeda* analyseras dessa terroristernas eventuella NBC-kapacitet.¹⁶¹ Sedan mitten av 1990-talet har ett stort antal uppgifter om att Usama bin Laden och al-Qaida försökt skaffa sig nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel publicerats. De flesta uppgifter bygger dock på rykten, andrahandsuppgifter eller förhörsinformation. Sanningshalten i dessa vittnesmål är svårbedömd. Icke desto mindre görs i rapporten en bedömning av al-Qaidas NBC-kapacitet.

I korthet innebär denna bedömning att det är tänkbart att al-Qaida förfogar över radioaktiva ämnen för användning som radiologiska vapen. Möjligen skulle de också kunna inneha klyvbart material, men i för små mängder för att kunna tillverka en

161 Lena Melin, Anders Lindblad, Björn Sandström och Roger Sundqvist: *Usama bin Laden och al-Qaeda – Analys av NBC-kapacitet*, FOI-R—0244—SE, november 2001.

primitiv kärnladdning. Det är osannolikt att de skulle ha kommit över kärnvapen. Det står vidare relativt klart att al-Qaida varken i Afghanistan, USA eller Europa förfogar över några stora mängder kemiska eller biologiska ämnen. Även om beskrivningar av giftighet, tillverkning och utspridning hittats hos organisationen finns inga indikationer på att man lyckats tillverka sådana ämnen.¹⁶²

Endast enkla laboratorier för produktion av små mängder i liten skala förefaller finnas/ha funnits i Afghanistan. Inga belägg finns för att al-Qaida skulle ha tillgång till avancerade spridningsanordningar eller vapenbärare. Bedömningen blir därför att al-Qaida inte har kapacitet för storskalig spridning av B- eller C-stridsmedel, utan endast för begränsade insatser med sabotage- eller terrrorsyfte.¹⁶³

Följaktligen har al-Qaida sannolikt inte den kunskapsnivå som behövs för att framställa NBC-stridsmedel. Påståenden om att man skickat personer till väst för utbildning antyder dock en avsikt att inhämta nödvändig kunskap. De tillgängliga uppgifterna tyder på att al-Qaida visat störst intresse för ”mindre svårhanterliga” biologiska ämnen, liksom för industrikemikalier snarare än utgångsämnena för mer sofistikerade C-stridsmedel.¹⁶⁴

Man kan på relativt goda grunder anta att al-Qaida är en av de grupper som kommit längst i fråga om NBC-stridsmedel. Efter knappt ett decennium har den alltså inte nått särskilt långt. Med reservation för att ovan nämnda FOI-rapport endast bygger på öppna uppgifter blir en försiktig slutsats att tidigare bedömningar bekräftas: framför allt tekniska och kunskapsmässiga svårigheter står mellan terroristerna och NBC-stridsmedel. I takt med att amerikanska styrkor genomsöker Afghanistan kan dock mer information komma att bringa större klarhet i situationen. Däremot råder det ingen tvekan om al-Qaidas avsikt att anskaffa sådana vapen, vilket inger stor oro i ett längre tidsperspektiv.

De befintliga ickespridningsregimerna är inte vattentäta. Spridningen av teknologier relaterade till massförstörelsevapen pågår kontinuerligt. Dessutom binder regimerna endast stater och inte inom-statliga eller icke-statliga aktörer. Situationen liknar en fördröjningsstrid: ansträngningarna att hindra spridning av massförstörelseteknologier fördröjer endast försöken att legalt och illegalt komma över dem. Gordon Oehler, f.d. chef för CIA:s Nonproliferation Center, har sagt: ”Extremist groups worldwide are increasingly learning how to manufacture chemical and biological agents, and the potential for additional chemical and biological attacks by such groups continues to grow.”¹⁶⁵

162 Ibid., s. 32.

163 Ibid., s. 32.

164 Ibid., s. 32.

165 Robert Green: ”Nuclear, Chemical Terror Threat is High CIA Says”, *Reuter News Service*, 1996-03-27.

Hotbilden och strategi för motverkan

*Today we were unlucky, but remember, we only have to be lucky once. You will have to be lucky always.*¹⁶⁶

IRA

Ovanstående citat beskriver träffsäkert svårigheten för en stat i kampen mot terrorism i allmänhet och NBC-terrorism i synnerhet. Ur ett planeringsperspektiv är kombinationen hot med låg sannolikhet och stora konsekvenser svårhanterlig.

Risken för en storskalig attack med NBC-stridsmedel mot svenska mål bedöms i ett kort och medellångt perspektiv vara låg. Mot utländska mål i Sverige torde sannolikt ett något större hot föreligga.¹⁶⁷ I ett längre tidsperspektiv är bedömningen mer oviss och samtidigt olycksbådande. Det finns uppenbart terrororganisationer med motiv, intentioner och resurser att anskaffa NBC-stridsmedel. Eftersom spridningen av teknologier relaterade till dessa kontinuerligt pågår kan hotet växa på sikt. Terrorhotbilden kan dessutom förändras snabbt.

Bland inhemska svenska extremister¹⁶⁸ och kriminella bedöms inte djurrättsaktivisterna, s.k. ensamvargar, högerextremistiska kretsar, MC-gängen eller religiösa grupper hysa något större intresse för storskalig användning av NBC-ämnen ens i ett medellångt tidsperspektiv.¹⁶⁹

Hotet mot svenska mål utomlands, t.ex. beskickningar, företag och internationella operationer, torde vara något högre än mot svenska mål i Sverige, i första hand genom den allmänt något högre hotnivån i vissa delar av världen. Svenska intressen kan komma att omfattas av *collateral damage* där terrorangreppet riktats mot andra förstahandsmål än svenska.

Sveriges utrikespolitiska agerande och ställningstagande i olika frågor har traditionellt bidragit till att terrorhotet mot svenska mål har varit lågt. I takt med ett ökande svenskt internationellt engagemang kan möjligen risken komma att öka något.

Mot bakgrund av denna hotbild synes en anpassningsfilosofi rörande skyddsansträngningarna mot NBC-terrorhot vara lämplig. Ett grundläggande skydd (analys av olika gruppers motiv, teknisk analys av hotet, fysiska resurser avseende indikering, sanering, sjukvård m.m.) bör finnas, liksom planerad resursförstärkning och möjlighet att öka skyddsansträngningarna vid behov.

166 IRA 1984 efter det misslyckade mordförsöket på Margaret Thatcher. Citatet taget från Jeffrey D. Simon: "Biological Terrorism: Preparing to Meet the Threat" i Joshua Lederberg (ed.): *Biological Weapons – Limiting the Threat*, s. 248.

167 T.ex. amerikanska, brittiska, israeliska och franska.

168 Per definition är dessa inte terrorister i Säkerhetspolisens ögon. Medan SÄPO:s anti-terroristverksamhet bekämpar internationell terrorism faller de inhemska extremisterna under SÄPO:s författningsskydd.

169 Lena Melin, Anders Norqvist och Annelill Westberg: *Terrorism/kriminalitet med massförstörelsevapen – En analys av potentiella problem i Sverige*, FOI-D-0006-SE, mars 2001, s. 10-11.

Mot bakgrund av totalförsvarets ändliga ekonomiska resurser bör skyddet mot NBC-terror dimensioneras mot de mest sannolika scenarierna och inte mot värstafalls-scenarier. Statliga program för skydd mot NBC-terror bör fylla flera funktioner så att de anses ekonomiskt motiverbara även om NBC-hotet inte materialiseras, dvs. programmen bör medföra synergier för annan brottsbekämpning, sjukvård m.m.¹⁷⁰

För att effektivt kunna möta NBC-terrorhotet krävs förbättrat samarbete på operativ nivå mellan sjukvården, polisen, räddningstjänsten, Försvarmakten, forskare, politiker/lagstiftare och allmänheten.¹⁷¹

En rimlig strategi för att skydda sig mot NBC-terrorism bör i princip bestå av tre delar:

- avskräckning,
- preventiva åtgärder (inkl. ickespridningsansträngningar) i syfte att förhindra att terrorattacker med NBC-stridsmedel genomförs, och
- effektlindrande åtgärder för det fall att terrorattacker med NBC-stridsmedel genomförs om de preventiva ansträngningar misslyckas.

För Sveriges del torde detta reduceras till två delar eftersom avskräckning knappast ligger inom de svenska möjligheternas ram. Mot de sannolikaste icke-statliga aktörerna har dessutom hot om vedergällning troligen ringa avskräckande effekt.

Preventiva åtgärder

De fortsatta ickespridningsansträngningarna bör omfatta såväl nationella som internationella åtgärder i syfte att förneka icke-statliga aktörer (och problemstater) tillgång till kunskap, teknologi och ämnen relaterade till NBC-vapen. Det är av särskild betydelse att internationellt verka för att även fissilt material förvaras med samma skyddsnivå som själva kärnvapnen.

Dagens ickespridningsregimer binder endast stater. Förslag har framförts om möjligheten till internationella avtal som skulle förbjuda NBC-terrorism samt göra utveckling, produktion eller användning till ett brott mot mänskligheten. Detta skulle kunna göra det möjligt att ställa enskilda individer till svars under internationell rätt.¹⁷²

Ökad internationell samverkan, inte minst inom EU, är viktig. Ett hot mot EU är också ett indirekt hot mot Sverige. Under 2001 togs också ett initiativ till program

170 Jonathan B. Tucker: "Bioterrorism: Threats and Responses" i Joshua Lederberg (ed.): *Biological Weapons – Limiting the Threat*, s. 320.

171 Tre företrädare för Officersförbundet, Polisförbundet och Tull-Kust pekar i en debattartikel på en rad konkreta åtgärder som behöver vidtas för att förbättra "public safety" i allmänhet. Flera av de föreslagna åtgärderna skulle även gagna skyddet mot NBC-terrorhot. Lars Fresker, Björn Hartvigsson och Jan Karlsen: "Stora brister i svensk säkerhet", *Svenska Dagbladet*, 20.1 2002, s. 5.

172 Roger Roffey: *Hotet från biologiska vapen – myt eller verklighet?*, s. 18.

mot BC-terrori sm inom EU.¹⁷³ I synnerhet för ett litet land som Sverige är det av stor vikt att genom internationell samverkan ha förberett möjligheten att ta emot stöd utifrån vid en befarad eller inträffad N-händelse. Ett gemensamt arbete för att stärka EU:s yttre gräns mot smuggling av radioaktiva ämnen synes också angeläget, liksom förbättring av radioaktivitetsövervakningen vid de svenska gränserna.¹⁷⁴

Hotanalysen är en annan betydelsefull preventiv åtgärd. Den bör genomföras myndighetsövergripande så att samtliga aspekter rörande eventuella terroristers motiv, tekniska kapacitet och organisatoriska resurser vägs samman. Till skillnad från terrorism med konventionella medel blir terroristers målval samt val av NBC-stridsmedel och utspredningsmetod mer begränsat om de vill uppnå massförstörelse, vilket något underlättar för försvararen.

Bland de preventiva åtgärderna nämns också ofta förbättrad inhämtning av underrättelser och säkerhetsunderrättelser i kombination med förstärkt internationellt informationsutbyte. Möjligheten att upptäcka NBC-terrorister kommer till stor del att vara beroende av personbaserade underrättelser (humint). Hotadekvat inriktning av denna inhämtning är därför motiverad.¹⁷⁵ Medan förändringar i underrättelseverksamheten synes relativt oproblematisksa riskerar mer inträngande säkerhetsunderrättelseinhämtning att komma i konflikt med de demokratiska kraven på rättssäkerhet och personlig integritet. Man kan knappast eliminera terrorhotet, men väl försöka begränsa det så långt möjligt.¹⁷⁶ Med tanke på de potentiellt stora konsekvenserna av NBC-terror skulle utökade möjligheter för polisen att använda tvångsmedel, t.ex. avlyssningsapparatur ("buggning") kunna motiveras.

Det har med all tydlighet framgått att al-Qaida är/var en finansiellt resursstark organisation. För sin fortsatta verksamhet är de liksom andra terroristorganisationer dock beroende av kontinuerliga inkomster. Därför blir försöken att strypa deras finansiering mycket viktiga. Den terroriststämpling och frysning av ekonomiska tillgångar som FN uppmanat världens länder till har dock lett till kritik från många håll, inte minst organisationer för mänskliga rättigheter. På liknande sätt som vid militära insatser har terroriststämplingen och frysningen av ekonomiska tillgångar lett till vad som skulle kunna kallas juridisk och ekonomisk *collateral damage*.¹⁷⁷ Acceptansen för denna senare form av *collateral damage* tycks dock vara mycket lägre, sannolikt eftersom den rör vårt civila samhälle.

Mot bakgrund av att en organisation som al-Qaida har en strategi mot delar av västvärlden är Sveriges ställningstaganden inom EU och gentemot t.ex. USA av stor vikt. Svenska ansträngningar i kampen mot terrorismen och skyddet av västvärldens

173 Kommunikation med Roger Roffey, FOI, 9.1 2002.

174 Anders Ringbom och Lena Spjuth: *Smuggling av radioaktivt material—Sveriges förmåga till detektion och analys*, SKI Rapport 01:26, april 2001.

175 Jonathan B. Tucker: "Bioterrorism: Threats and Responses" i Joshua Lederberg (ed.): *Biological Weapons – Limiting the Threat*, s. 306-307.

176 Gunnar Jervas (ed.): *NBC-Weapons and Terrorism – Two Foreign Contributions and Four Swedish Views*, s. 82.

177 I samband med militära insatser uppstår ibland s.k. *collateral damage*, vilket innebär skador runt det egentliga målet.

intressen i Sverige får inte utgöra en svag länk som en eventuell angripare kan utnyttja. Detta gäller såväl NBC-exportkontroll, terroristers vistelse i Sverige och fryssning av terroristers ekonomiska tillgångar, som att se till att Sverige inte utgör logistiskt basområde för NBC-terrorister. Enligt Säkerhetspolisen har t.ex. personer med direkt koppling till al-Qaida uppehållit sig i Sverige under 1990-talet.¹⁷⁸

Förbättrad epidemiologisk övervakning för att kunna skilja naturligt uppkomna epidemier från terroristinducerade sådana i kombination med förbättrade rapporteringssystem är en annan preventiv åtgärd. Denna övervakning måste, för att få avsedd effekt, ske i bred internationell samverkan. Andra preventiva åtgärder är begränsning av tillgången till framför allt sjukdomsalstrande mikroorganismer och giftiga ämnen. Detta kan ske genom olika grad av svårforcerade licensieringssystem. Begränsning av spridning av s.k. terroristhandböcker med NBC-innehåll är en annan åtgärd. Spridning via Internet utgör härvid ett speciellt problem.¹⁷⁹

Militärt NBC-tränad personal kan komma att behöva ges förnyad utbildning med utgångspunkt från terroristhotbilden. Antiterroriststyrkors modus operandi kan komma att behöva förändras i skenet av t.ex. ett hot om B-utsläpp i händelse av ett misslyckat gripande av terrorister. Många stater har som policy att inte göra några eftergifter i förhandlingar med terrorister. En sådan policy kan komma att behöva omvärderas om NBC-terrorister skulle hota en stat. Denna policy bör vara färdig innan situationen uppstår.

En nationell informationspolicy i samverkan med media avseende NBC-händelser synes vara av vikt. En typ av moment 22-situation kan sägas föreligga när det gäller mediebevakning kring händelser av denna typ (och även andra typer av brott). Å ena sidan behöver allmänheten upplysas för att öka dess vaksamhet och villighet att med tips hjälpa de rättsvårdande myndigheterna. Å andra sidan ger mediebevakningen ofta upphov till härmning/kopiering av brott vilket ökar risken för medborgarna och kostnaderna för samhället. Informationspolicyn bör syfta till att ge allmänheten bred och saklig information om hotet och riskerna. Däremot bör samhällets skydd mot NBC-terrorism omgärdas av högre sekretess i syfte att omöjliggöra för terrorister att utnyttja svagheter i skyddet. Det finns t.ex. ingen anledning att informera allmänheten om att Sverige saknar vaccin mot ett visst biologiskt smittämne.

En svensk NBC-insatsstyrka planeras.¹⁸⁰ Ett problem för dylika insatsstyrkor är att långa tider av överksamhet tenderar att försämra deras operativa förmåga. Om personalen samtidigt merutnyttjas i tillikauppgifter minskar tiden för träning för huvuduppgiften. Denna erfarenhet har bl.a dragits av den svenska nationella polisinsatsstyrkan. Särskild vikt bör därför läggas vid att förhindra att liknande problem uppstår för en sådan NBC-insatsstyrka.

178 Per Luthander: "Fler al-Qaidasvenskar i Afghanistan", *Dagens Nyheter*, 22.1 2002, s. A5.

179 Jonathan B. Tucker: "Bioterrorism: Threats and Responses" i Joshua Lederberg (ed.): *Biological Weapons – Limiting the Threat*, s. 307-311.

180 Eftersom NBC-insatsstyrkans uppgifter och roll för närvarande utarbetas diskuteras dessa inte här.

Som kan ses av fallet med de misstänkta antraxförsändelserna i Sverige under hösten 2001 är det av stor vikt att klargöra ansvarsområdena för respektive inblandade myndigheter.¹⁸¹

Effektlindrande åtgärder

För det fall att en NBC-attack ändå genomförs är snabb vård livsavgörande eftersom effekterna av B- och C-ämnena i många fall kan motverkas om åtgärder sätts in i tid. Det är därför av största vikt att skyddsorganisationen är väl övad och har en hög operativ förmåga.

I samband med NBC-vård framhålls ofta betydelsen av adekvat utbildning och utrustning för personal inom sjukvården, ordningspolisen och räddningstjänsten eftersom det är dessa personalkategorier som utgör första frontlinjen.¹⁸² Särskild vikt bör läggas vid personlig skyddsutrustning samt psykologiskt stöd till de personer som riskerar att konfronteras med massdöd.

Vid ett eventuellt masskadeutfall är snabb diagnos vid sjukhus, läkarmottagningar och motsvarande av stor vikt. Smittskyddsläkarorganisationen har här stor betydelse.¹⁸³ Dessutom bör system för provtagning och informationsspridning till centrala myndigheter med analysansvar finnas. Ett annat problem som kan förutses vid stora skadeutfall är en stor tillströmning av patienter med psykosomatiska besvär. Baserat på behovsprövad prioritering måste de allvarligast sjuka kunna väljas ut för snabb vård.

Då vacciner, antibiotika m.fl. läkemedel lagras centralt bör lokala och regionala myndigheter förbereda snabbdistribution av dessa. Eventuella lager behöver också regelbundet inventeras och läkemedel bytas ut i takt med att hållbarheten går ut. Avtal med läkemedelstillverkare bör möjliggöra snabbtillverkning i stora mängder för det fall lagren tar slut.

Forskning är viktig rörande system för epidemiologisk övervakning, indikering av B-ämnena i luft, vatten och livsmedel, liksom snabbanalysmetoder och profylaktiska medel.¹⁸⁴

181 Av olika skäl kom FOI, som i dagsläget inte har ansvaret för dylika operativa analyser, att utföra en stor del av analysarbetet. Av de i Sverige ca 400 omhändertagna postförsändelserna inkom till FOI för analys 169 försändelser med påstått antraxinnehåll. (Samtal med FOI NBC-skydd 21.1 2002.)

182 Se t.ex. Jeffrey D. Simon: "Biological Terrorism: Preparing to Meet the Threat" och Jonathan B. Tucker: "Bioterrorism: Threats and Responses", båda i Joshua Lederberg (ed.): *Biological Weapons – Limiting the Threat*, s. 242-248 resp. 312-318.

183 Roger Roffey, Kurt Lantorp, Anders Tegnell och Fredrik Elgh: "Viktigt att sjukvården uppmärksammar ovanliga händelser", *Läkartidningen*, nr 50, 2001, vol. 98, s. 5746-5752.

184 Bl.a. immunstärkande medel inkl. vacciner med brett verkningsområde. (Kommunikation med Roger Roffey, FOI, 21.1 2002.)

Ny terror?

Magnus Norell

Människan hemfaller aldrig åt ondskan så fullständigt och obekymrat som när hon gör det av religiös övertygelse.

Blaise Pascal, 1623-62, ur "Den yttersta domen",
s.289. P.D.James, W&W, Finland 2001

Sedan terrorattacken i USA den 11 september 2001 har media varit fyllda av kommentarer kring den "nya terrorismen" och "det nya kriget". Dåden utgör dock inte något radikalt avsteg från den religiöst/sekteristiskt motiverade terrorism som vuxit i styrka under 90-talet. Det nya är i stället attackernas omfattning. Terrorattacken i USA har visat på en rad problem och effekter av denna typ av internationell, nätverksbaserad terrorism. Det gäller inte minst förståelsen och bekämpandet av den.

På frågan 'varför' har det getts många svar under de gångna månaderna. De flesta som diskuterats i väst har centrerats kring vad i västerländsk, främst amerikansk, politik som förorsakat det oförsonliga hat som utlöste de spektakulära dåden. Ett par av de tydligaste 'förklaringarna' är dels den västerländska närvaron i Gulfområdet (men även Mellanöstern i stort) – militärt, politiskt och inte minst kulturellt – dels det av den muslimska världen upplevda stödet till Israel i Israel-Palestinakonflikten.

Även om den västerländska (i första hand den amerikanska och europeiska) politiken ändrades substantiellt inom dessa områden (med t.ex. ett tillbakadragande av västerländska styrkor från den Arabiska halvön), skulle de mer djupgående orsakerna till motsättningarna mellan 'väst' och 'islam' finnas kvar¹⁸⁵. Då och då har också frågan om det västliga 'inflytandet' (vad Salman Rushdie kallar 'westoxication'¹⁸⁶)

185 Se t.ex. "Why Do They Hate? Because Modernity Passed Them By", av Marvin Ott, IHT, 9.1 2002.

186 Se "Visst handlar det om islam" av Salman Rushdie, DN B2, 7.11 2001.

dykt upp i diskussionen om förklaringar och svar. Här närmar man sig de underliggande, djupare orsakerna till denna typ av terror.

Detta är viktigt eftersom den lilla extrema minoritet inom islam som ägnar sig åt sådan terrorism som i USA förra året har en resonansbotten i den muslimska världen i stort. Detta stöd är mer uttalat i arabvärlden än i icke-arabiska muslimska länder särskilt vad gäller de problem och konflikter som ägnas mest utrymme i debatten.¹⁸⁷ Till yttermera visso skulle en radikalt förändrad västlig politik, som ett resultat av terrorattacken (och det man i väst tror är de bakomliggande orsakerna), skapa ett farligt prejudikat där extremt våld riskerade att ersätta mer civiliserade former av 'politiskt språk'.

För att få en bättre bild av vad de religiöst (i detta fall islamistiskt¹⁸⁸) motiverade terroristerna strävar efter, krävs en genomgång av deras egna skrifter. Det sker i detta sammanhang naturligtvis i starkt förkortad form.

Bakgrund

Efter demokratins fullständiga sammanbrott har den västliga civilisationen inget mer att ge mänskligheten ... den västlige mannens dominans har nått sitt slut. ... Det är på tiden att islam nu tar ledningen.

Sayid Qutb (1906-66), DN, B 5, 25.10 2001.

Under 90-talet har den internationella terrorismen utmärkts av två, delvis motstridiga tendenser. Å ena sidan har antalet terrordåd minskat under det senaste decenniet jämfört med 80-talet.¹⁸⁹ Samtidigt har dåden blivit "dödligare" i takt med att den religiöst/sekteristiskt motiverade terrorn ökat. Fler människor har således dödats och skadats, men i färre dåd.

Denna trend, som terrorattacken i USA ingår i, har som främsta förklaring att förövarna är mer intresserade av att bekämpa dem man ser som fiender, än att förklara och övertyga omvärlden om sina legitima mål. Det kan vara intressant att påminna om att Usama bin Ladin, och anhängare till hans tolkning av islam (*Salafi*, en riktning inom Sunni-islam nära förknippad med den i Saudi-Arabien dominerande *Wahabismen*), vid flera tillfällen under 90-talet förklarat "krig" mot ett "väst" som man såg som hotande gentemot islam. George Bush var inte först med 'krigsförklaringen'.

187 Ibid not 1. "Gamla myter, nya krig" av Zaki Laïdi, DN B5, 28.11 2001 samt "The great debate in Islam" av David Zeidan, MERIA Journal, Vol.5, No.4, December 2001.

188 Termen 'islamister' har franskt ursprung och används här för att beteckna de extrema, radikala grupper och individer som använder terrorism och våld för att främja sina syften.

189 För en genomgripande statistik se 'Patterns of global terrorism' (US State Department) samt databas om terrordåd sammanställt gemensamt av University of St Andrews i Skottland och RAND Corporation i USA.

”Väst”, med USA i spetsen, ses som ett smygande hot som med olika medel (ekonomiska, militära och inte minst kulturella) försöker ”störta” och/eller ”erövra” det egna muslimska samhället. Det är det moderna samhället, symboliserat av vad som upplevs som USA:s globala dominans som utgör den slutliga ”fienden”. Ett sådant samhälle är enligt bin Ladin i grunden oförenligt med den typ av islam han bekänner sig till.

Den extrema versionen av den islam som bin Ladin och hans följeslagare förespråkar kräver ett aktivt motstånd mot dessa hot, en aktivism som kräver uthållighet, lojalitet och tro på det rättfärdiga i kampen. Effekten kan bli sådana terrordåd som i USA eftersom kampen omfattar hela samhällen.

Den aspekten skiljer tydligast dagens terror från den terror som uppstod och satte sin prägel på Europa under sent 1960-tal och 1970-tal, med grupper som t.ex. RAF och ETA. Där var syftet inte att massdöda, utan att med attacker mot utvalda mål såsom enskilda personer - representerande det samhälle man i grunden vill ändra eller störta – övertyga befolkningen i stort om det rättfärdiga i kampen.

Syften och motiv

Islamic governments have never and Will never be established through peaceful solutions and cooperative councils.They are established as they {always} have been By pen and gun By word and bullet.

By tongue and teeth¹⁹⁰

Det övergripande syftet med terrordåden är således att med kraft bekämpa den främste representanten för det samhälle och den ideologi som ses som det tydligaste hotet mot den egna kulturella och religiösa existensen. I många stycken är det ett ”Huntingtonskt”¹⁹¹ synsätt med en kamp på liv och död. Flera av de syften som diskuterades i media i samband med de första dagarnas rapportering från dåden, nämnde just ”hat”, ”hämnd”, ”slag i ett heligt krig” och ”kamp mot det öppna samhället”.

Naturligtvis är syftet också att utöva terror i en mer ”klassisk” mening. Genom att slå till i själva hjärtat av det samhälle som ska bekämpas, på ett högst spektakulärt sätt, kan skräck och kaos spridas. Det är en typ av terrorattacker som förekommit t.ex. i Israel och på Sri Lanka. På detta sätt ska människors dagliga sysslor (gå till jobbet, ta bussen eller flyga) ges en inramning av osäkerhet där det tidigare så vardagliga livet när som helst kan slås i spillror.

I botten på den övertygelse som drev de islamister som planlade och genomförde terrordåden den 11 september 2001 ligger dock, som antytts ovan, en oförsonlig och kompromisslös inställning till ”väst”. Detta ”väst” står som symbol för något mycket större än de förtecken som USA och Västeuropa har i deras ögon. Det innehåller alla

190 Ur ‘The Al Qaeda Manual, UK/BM-3, ‘Presentation’, funnen och översatt av ‘the Manchester (England) Metropolitan Police. Manualen blev officiellt introducerad vid den s.k. Ambassadrättegången i New York i mars 2001.

191 Se Huntington, “Clash of Civilizations”.

de koncept som för islamisterna utgör hoten mot det egna, 'rena' samhället: liberalism, multikultur, jämlikhet (för islamisterna snarast likhet) mellan könen och demokrati.¹⁹²

Med andra ord handlar om en kamp mot det 'moderna samhället',¹⁹³ eller kanske snarare konsekvenserna av det moderna samhället. Det är viktigt att framhålla att dessa tankegångar på inget sätt är nya eller skapade av islamisterna. Det är snarast så att de islamistiska terroristernas tankegods har paralleller och föregångare, alltifrån de ryska nihilisterna och deras anarkistiska efterföljare som mot slutet av 1800-talet bombade och mördade i Europa, till de olika filosofer och tänkare som under 20- och 30-talen lade grunden för nazism och fascism.¹⁹⁴

Gemensamt för alla dessa religiösa och sekulära ideologier är hatet mot och fruktan för det moderna samhället. Hur påverkas det egna samhället när traditionella strukturer och värderingar luckras upp till förmån för öppenhet, frigjordhet och demokrati? Botemedlet är en återgång till det klassiska, ursprungliga samhället. När denna tanke paras med religiös glöd och Gud tas med som härförare är steget inte långt till våld.

Det ska vidare understrykas att denna kamp i lika hög grad riktar sig mot de egna, muslimska hemländernas regimer. Dessa är än mer föraktliga eftersom de utmålar sig som muslimska när de, enligt islamisternas synsätt, snarast har förfallit från den rena, genuina islam. Särskilt allvarligt blir detta i fråga om Saudi-Arabien vars regim samtidigt är väktare över de heliga platserna. Det var också med kritik och opposition gentemot de egna ländernas regimer som islamismen började bli mer aktiv på 60- och 70-talen. De alltmer våldsamma aktioner som dessa grupper utförde - i en brant spiral av våld och motvåld mellan islamistisk opposition och regim - riktade sig mot avarter i det egna samhället, även om kritik mot väst fanns med hela tiden.

För dessa islamister ges denna kamp en inramning av beständighet; en kraftmätning som återkommer ständigt och som inte slutar förrän den ena (egna) sidan har vunnit en total seger. Långsiktigheten är viktig, ty kampen ses som en utdragen strid där de nu levande deltagarna knappast kommer att få uppleva slutsegern. Detta framgår av de diskussioner som förs inom de islamistiska rörelserna angående "fienden". T.ex. uppfattas judar och kristna i en allmän och vid bemärkelse. Det görs ingen skillnad mellan nu levande judar och kristna och de som levde för 700 år sedan och då bekämpade den muslimska utbredningen.¹⁹⁵ 1998 kungjorde bin Ladin i ett uttalande (ofta felaktigt kallad 'fatwa', vilket han saknar religiös auktoritet att utfärda) "Deklarationen av Världsislamiska fronten för Jihad mot Judarna och Korsfararna" (Declaration of the World Islamic Front for Jihad against the Jews and the

192 Se "Occidentalism" av Ian Buruma och Avishai Margalit i, "The New York Review of Books", volume XLIX, number 1, January 2002.

193 Se t.ex. "Der religiöse Fundamentalismus im Übergang zum 21. Jahrhundert" (Mannheim, 1995) och "The Challenge of Fundamentalism, Political Islam and the New World Disorder" (Berkeley/Los Angeles, 1998) av Bassam Tibi.

194 Ibid not 192.

195 För en genomgång av dessa diskussioner se t.ex., "The great debate in Islam" av David Zeidan, MERIA Journal, Vol.5, No.4, December 2001.

Crusaders). Det är ingen slump att judar och korsfarare (som representanter för väst) uppfattas som de värsta motståndarna i denna kamp.

Det var med kriget mot Sovjetunionen, och dess brutala ockupation av Afghanistan som kampen blev internationell. De tusentals frivilliga från hela den muslimska världen – i många stycken hjälpta av bin Ladins organisation al-Qaida – hade en omfattande inverkan på de islamistiska rörelsernas tillväxt. Efter kriget, och den seger som detta innebar, återvände dessa s.k. "Afghanis" till sina respektive hemländer där de radikaliserade och förstärkte den islamistiska oppositionen. Därifrån spreds islamister till Europa och USA, mycket beroende på förtrycket och förföljelserna i hemländerna. Denna tendens förstärktes till följd av Gulfkriget som ansågs vara ett försök av väst att återkolonisera muslimska stater. Under denna radikaliseringsprocess förflyttades de olika islamistiska rörelsernas centra från hemländerna till väst.¹⁹⁶

I den interna kampen inom de muslimska staterna möttes den underifrån kommande islamismen genom införande uppifrån av vissa symboliska uttryck för islamism (såsom tillåtandet av slöjor i skolor, separata klasser för pojkar och flickor samt ökad TV-tid för av regimen godkända predikanter) och repression.

Den islamistiska kritiken mot de egna regimernas misslyckade statsbyggande - och kritikernas vädjan till en stor och missnöjd allmänhet med löften om en ny och bättre ordning baserad på ultrakonservativa värderingar - har naturligtvis stärkts av att regimerna i den muslimska världen i mångt och mycket *har* misslyckats. Inte minst har det brustit i förmågan att skapa trovärdiga medborgerliga rättigheter och en fungerande offentlighet.

Dessa problem hänger till stor del samman med att idéer och ideologier har övertagits från väst. Missnöjet kan därmed tydligt kanaliseras. Nationalstatens misslyckande har gett islamisterna möjlighet att presentera ett alternativ i form av en återgång till "traditionen" och dess "eviga" värden. Islamismen har dock inte heller lyckats formulera ett trovärdigt och livskraftigt politiskt alternativ för att föra in islam i moderniteten.¹⁹⁷ Frånvaron av reella möjligheter, kanske med undantag för Iran, att debattera islam i merparten av de muslimska länderna har stärkt detta misslyckande (vilket kanske delvis kan förklara att en stor del av den debatten sker i väst). Väst har i stället har fått bli den samlande "andre" som de egna misslyckandena läggs över på.¹⁹⁸ Det är denna djupare kris som ligger till grund för islamismens framgångar och det faktum att en så fundamental del av dess lära utgörs av ett avståndstagande från och ett aktivt bekämpande av väst och alla dess uttryck.

196 London har av många utpekats som något av en 'islamistisk central'. Bland t.ex. franska underrättelsetjänster går staden under namnet 'Londonistan'.

197 För en utförlig diskussion i ämnet se t.ex. "Gud tar hämnd", G. Kepel, Ordfront, Stockholm 1993, "The Failure of Political Islam", Oliver Roy, I.B.Tauris, London, 1994, "Islamic Fundamentalism", Youssef M. Choueiri, (revised edition) Pinter, London & Washington, 1997 samt "Islam and the West", Oxford University Press, 1993.

198 Se t.ex. Zeidan, Laïdi, Rushdie, Tibi och Kepel.

Metod och Organisation

The confrontation that we are calling for with the apostate regimes does not know Socratic debate ... Platonic ideals ... nor Aristotelian diplomacy. But it knows the dialogue of bullets, the ideals of Assassination, bombing, and destruction, and the Diplomacy of the cannon and machine-gun.¹⁹⁹

Metoderna som användes vid attacken i USA är inte nya utan har använts tidigare. Flygkapningar har förekommit sedan 1930-talet och präglade mycket av den internationella terrorismen under 1960- och 1970-talen. Likaså har självmordsattacker blivit en del av 90-talsterrorismen, främst i Mellanöstern och på Sri Lanka.²⁰⁰ Självmord som vapen motiveras av en rad komplicerade samband – psykologiska, religiösa och sociala faktorer spelar in – och är resultat av en typ av religiös övertygelse och/eller indoktrinering som är mycket svår att skydda sig mot. Det bör också understrykas att de som begår dessa dåd utifrån ett muslimskt perspektiv inte ser sig som självmördare. I likhet med kristendom och judendom accepterar islam inte självmord. Enligt den religiösa tolkning som görs är i stället dåden likvärdiga med att dö martyrdöden i kamp mot fienden, en typ av offer som ju även funnits, och finns, i andra religiösa kulturer.

Vidare har sofistikerade operationer utförts sedan mitten av 1990-talet, då bl.a. bin Ladins nätverk byggdes upp i nära samarbete med dåvarande regimer i Sudan och Iran. Operationerna har planlagts noggrant under lång tid och haft en hög grad av framgång. Några av de senaste exemplen på sådana operationer är attackerna på de amerikanska ambassaderna i Tanzania och Kenya i augusti 1998 samt attacken på USS Cole i Yemen i oktober 2000. Detta var attacker där bin Ladins nätverk var inblandat, men där också andra och mer ad hoc-mässiga grupper deltog.

Attacken i USA visar också på en intressant detalj i kaparnas profil. De mer "traditionella" självmordsbombarna, verksamma i Mellanöstern under 1990-talet då islamister sprungna ur olika sunnimuslimska trosriktningar på allvar började använda självmord som vapen, var aldrig komna ur enbart påvra förhållanden. Ändå rekryterades många desperata unga män ur Gazas flyktingläger, där gränsen mellan rik och fattig snarast var ett rent akademiskt uttryckssätt. Dessa unga mäns död gjorde dem inte bara till martyrer i egna och andras ögon, utan innebar också att deras kvarvarande familjer gavs ekonomiskt stöd. Den desperation som växte ur flyktinglägrens hopplöshet i Libanon eller Gaza gjorde (och gör) att det fanns (och finns) en ständig ström av rekryter för sådana dåd. Samtidigt förändrades också de tidigare ganska stränga religiösa reglerna för att bli martyr. Under den första palestinska "Intifadan" luckrades dessa regler upp och det blev betydligt lättare att bli klassificerad som martyr.

199 Ibid not 190.

200 För vidare detaljer om denna typ av terrorism se dels "HAMAS – terrorns anatomi", Norell, Internationella studier nr 2 sommaren 1998 samt 'Is peace possible? – the case of Sri Lanka', Norell, Civil Wars, volume.3, No.4 (Winter 2000).

Kaparna i USA kom däremot från ekonomiskt och socialt gynnsamma förhållanden. Komna från högre medelklass och med gott om pengar kunde dessa personer smälta in i det samhälle de samtidigt förberedde sig att slå till mot. Dessa faktorer pekar på en ny tendens som gör det betydligt svårare att bekämpa och skydda sig mot liknande angrepp i framtiden. De visar också på kraften i den religiösa ideologi som driver dessa människor, samt på viljan att inte sky några medel i kampen. Detta faktum pekar på ett oftast förbisett faktum vad gäller förövarna av terroråd, inte bara de religiöst motiverade som främst diskuteras här. Flera tyska och italienska studier av medlemmarna i Röda Brigaderna och Baader-Meinhof-ligan visar på samma över- och medelklassbakgrund. Detta är dock ingen ny observation; varje läsare av Tjechov och Dostojevskij känner igen 'ledan' som ett motiv vid våldsamma terroråd.²⁰¹

Den nätverksbaserade lösligt sammansatta organisation som Usama bin Ladin byggt upp under 1990-talet är i grunden internationell med förgreningar i ett flertal länder i både Afrika, Mellanöstern, Europa och Asien. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg det faktum att bin Ladins finansiella verksamhet har varit föremål för FBI, CIA och andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster under flera år. Till viss del har detta intresse gjort det något mer besvärligt för bin Ladin att transferera pengar inom nätverket. Det är därför sannolikt att bin Ladin också haft stöd från andra håll.

Det är vidare så att bin Ladins lösligt sammansatta nätverk, al-Qaida (basen) inte är den enda radikala islamistiska organisation/nätverk som verkar internationellt. Flera av dessa organisationer kan ha varit med och understött planeringen av attacken i USA, utan att de för den skull har haft den fulla bilden klar för sig.

Till skillnad från mer traditionella islamistiska organisationer som också ägnar sig åt terrorism (som den palestinska HAMAS-rörelsen och algeriska GIA), och som framförallt verkar lokalt, binds al-Qaida samman med andra, likaledes *salafistiskt* motiverade grupper, genom samma religiösa och ideologiska syn på internationellt inriktad politiskt aktivism. Även om bin Ladin infångas eller dödas, betyder det inte slutet på den terrorism som dessa grupper och nätverk bedriver. Som en nyckelperson i sammanhanget skulle hans frånfalle snarast innebära ett martyrskap som kunde inspirera till efterföljd.

Tekniskt hålls de operativa delarna i dessa nätverk avskilda från de delar som utför olika former av understödande verksamheter, såsom propaganda, rekrytering samt finansiella insamlingar av olika slag. Nätverk av organisationer finns runt om i världen, inte minst i Europa där den öppenhet som ses som ett hot mot det egna samhället utgör en förutsättning för en verksamhet som inte kan bedrivas i hemländerna.

Den omfattande och långvariga planering som föregått operationen mot WTC och Pentagon tyder också på sofistikerade och väl underbyggda "cellstrukturer" som beroende av varandra verkat, tränat och förberett förövarna för denna operation under lång tid. Denna cellstruktur betyder inte att dessa stått fria från supportgrupper. Det engagemang som flera av förövarna visat i olika islamistiska sammanhang har med stor sannolikhet utgjort mycket av den religiösa och ideologiska näring som drivit dessa personer mot en given uppgift under lång tid.

201 Se t.ex. Dostojevskijs "Onda andar" och "En körsbärsträdgård" av Tjechov.

Ytterligare ett resultat av det tämligen långvariga och ibland intima förhållandet mellan islamismen och väst har haft betydelse för den rent organisatoriska strukturen. Det gäller de ökande kopplingarna mellan olika islamistiska grupper och s.k. ”vita hat-grupper”, aktiva både i USA och Europa.²⁰² Det rör sig om kopplingar både på individnivå och organisatoriskt mellan grupper där t.ex. den irakiska regimen spelat en roll, inte minst finansiellt. Det oroväckande i denna utveckling är främst det faktum dessa neo-nazistiska grupper är tämligen våldsbenägna.²⁰³ Att islamister och neo-nazister anser sig ha gemensamma fiender i t.ex. judar och amerikanskt (skadligt) inflytande på de egna samhällena innebär att denna utveckling är potentiellt farlig och kan leda till ökad våldsanvändning.²⁰⁴

Konklusioner

Den islamistiska frågan är i första hand den muslimska världens eget problem, och inte ett uttryck för en civilisationskonflikt. Detta bör inte uppfattas som ett lugnande besked, och det löser inte heller nord från ansvar.²⁰⁵

Från ett konfliktperspektiv är den typ av terrordåd vi såg den 11 september 2001 en av de konflikttyper vi kommer att möta i framtiden och som vi sett öka under de senaste decennierna; dvs. fler asymmetriska lågnivåkonflikter där kontrahenterna inte nödvändigtvis utgörs av stater utan av stat kontra transnationella grupper/organisationer eller som gäller inomstatliga inbördeskrig.

Vidare var dåden en del i en trend inom den internationella terrorismen som kan förväntas fortsätta inom överskådlig tid. Det är en trend som innebär att terrorismen fortsätter att vara internationell, ad hoc-mässig (grupper sätts ihop för en specifik operation för att sedan upplösas) men med en gemensam överbyggnad, som framförallt kan vara av religiös/sekteristisk men även ideologisk eller social art.

Detta understryker också långsiktigheten i hotbilden. Självklart är attacken i USA inte det sista terrordåd, motiverade utifrån militant islamism, vi kommer att se.

Detta kommer också att ställa krav på ett nytänkande inom de organisationer/myndigheter som har till uppgift att bekämpa denna typ av brott, eller om man så vill, utkämpa den typ av krigföring som dessa dåd är exempel på. Inte minst är det fallet därför att den ”fiende” som vårt öppna samhälle ställs inför kanske finns mitt ibland oss. Att inte låta detta faktum gå utöver oskyldiga kommer att bli en stor utmaning för våra liberala, demokratiska samhällen.

202 För ett mera utförligt resonemang kring detta fenomen se ”A Terrifying Alliance” av Yael Haran i ’The Jerusalem Report’, January 16, 2002, sid. 30-31.

203 Se t.ex. SÄPO Verksamhetsåret 2000, Stockholm, FK-Tryckeriet, 2001.

204 Det finns för övrigt en svensk koppling här; den i Sverige verksamme Ahmed Rami har med sin radiostation ”Radio Islam” (nu även web-sida) utmärkt sig i dessa sammanhang.

205 Se ”Gamla myter, nya krig” av Zaki Laïdi, DN B5, 28.11 2001.

Sammanfattningsvis går det att urskilja en del huvuddrag i den militanta islamism vi såg exempel på den 11 september förra året:

I botten ligger ofta en övertygelse om att livet är en bestående kamp för det goda samhället och att denna kamp kommer att pågå under lång tid. Det finns också en tydlig tendens att se dagens konflikter, där islam är närvarande i ljuset av de konflikter som präglade islam under de första decenniernas utbredning. Gårdagens fiender är således dagens fiender.

I denna kamp ligger vidare en övertygelse om att ett ställningstagande för Gud i detta sammanhang alltid måste innebära konfrontation. Kompromisser eller neutralitet i denna strid för de goda mot det onda är omöjliga. Dikotomier används för att beskriva världen; ont och gott, rätt och fel, troende och avfälling. Samtidigt understryks vikten av den personliga ansträngningen för att bli en god människa och en god muslim.

För att hantera de utmaningar och den fara det moderna, västerländska samhället för med sig, är separatism – i högre eller mindre grad – ett utmärkande drag hos de fundamentalistiska islamisterna. Inte sällan handlar det om att undvika att bli ”smittad” och påverkad av vad som synes vara ogudaktiga och heretiska irrläror. Diskussionen handlar ofta om i hur stor utsträckning man ska avskilja sig från samhället runt omkring. I t.ex. Egypten har islamisterna byggt upp från regimen separata hälso- och skolstrukturer. Dessa är inte sällan betydligt mer effektiva än de officiella strukturerna. Den teologiska argumentationen för separation hämtas från Muhammeds resa från Mecka till Medina (*Hijra*), och ses som ett sätt att hämta kraft och bygga upp ett motstånd mot det ogudaktiga samhälle man vill bekämpa. Slutmålet är att, liksom i Muhammeds fall, återvända och störta den falska regimen och införa ett sant muslimskt styre. Detta visar sig också hos de radikala islamistiska organisationer som är aktiva i väst. Ett utmärkande drag är just att man på olika sätt försöker isolera sig från det samhälle man bor och verkar i.

Ett fenomen som islamisterna hämtat från den europeiska idéhistorien i sitt motstånd mot det moderna öppna samhället är olika typer av konspirationsteorier.²⁰⁶ De tre stora farorna representeras av de kristna, judarna och sekularismen. I botten på dessa resonemang ligger en övertygelse om att det är dessa fiender som ligger bakom de olyckor som drabbat de egna samhällena.

En mångfald av de radikala islamistiska grupperna hävdar att våld är nödvändigt för att bekämpa det onda som hotar. Detta rättfärdigas med att de samhällen och regimer man bekämpar och/eller försöker reformera (inklusive de egna hemländernas regimer) använder våld själva. Vidare rättfärdigas våldsanvändningen med att motståndaren är en avfälling och motståndare till Gud. Det kan därför inte finnas några kompromisser och eftersom en total seger är det enda som kan leda till ett rättfärdigt muslimskt samhälle, är också urskiljningslöst våld tillåtet. Diskussionen bland dessa

206 Inte minst i dyningarna efter attackerna den 11 september 2001 spreds runtom i den muslimska världen olika konspirationsteorier om vem det var som egentligen låg bakom attackerna. För en utförlig diskussion se ”The Shot Seen Around the World: The Middle East Reacts to September 11th” av Cameron S. Brown, MERIA journal, vol.5 No.4, December 2001.

radikaler handlar om var den gränsen går; vid människor som är direkt knutna till de regimer man bekämpar (polis, regeringstjänstemän och ministrar, t.ex.) eller alla som inte tillhör den egna gruppen eftersom samhället i sin helhet är "smittat".²⁰⁷

Under decenniet sedan Sovjetunionen besegrades i Afghanistan har de radikala islamisterna vänt sig mot USA som det främsta hotet. Till tidigare synder som att stödja Israel (vars förintande finns med som ett mål hos de flesta islamister) kan man nu lägga stödet till den saudiska regimen och stationerandet av trupper på helig mark. Med USA som den främsta representanten för det moderna samhälle man med alla medel bekämpar, är det naturligt att amerikanska mål är de mest utsatta för islamistisk terror.

Således kan det hävdas att de radikala islamisternas syn på "striden" som det högsta och viktigaste målet för den egna tillvaron har lett fram till ett skede där det enda effektiva sättet att återupprätta det goda, rena samhället är ett kompromisslöst krig med alla medel tillåtna. För en rörelse som började som ett försök att med fredliga medel reformera islam inifrån (dvs. genom att med personliga exempel vara föredömen för andra), har utvecklingen lett fram till en snarast eskapistisk hållning där orsakerna till det egna misslyckandet enbart står att finna hos andra, det må gälla kristna, judar eller amerikansk politik.

Ytterligare en faktor av betydelse för framtiden, och hur vi ska handskas med denna konflikt, gäller själva synen på dess civilisationsaspekt. Här finns det i huvudsak två inriktningar som visat sig i debatten sedan den 11 september 2001; den ena är vad man kanske skulle kunna kalla apologetisk och går ut på att konflikten inte har med islam att göra, och om den har det så är islam ändå en i grunden god religion som "kidnappats" (för att använda Salman Rushdies ord) och förts på avvägar. Den andra förklaringsmodellen är betingad av en mer kulturbetonad syn på islam och säger att våldet finns inbyggt från början.

Att islam i likhet med andra religioner kan låna sig till både urskillningslöst våld och till den främsta formen av humanism torde stå utom allt rimligt tvivel. Lockelsen i dessa tolkningsmodeller ligger förmodligen i enkelheten; ett komplicerat problem förklaras med enkla modeller. Samtidigt går det inte att förneka att den radikala islam, som den uttolkas av islamisterna, står långt fram på den terroristiska arenan. Som antytts är denna form av islam nära besläktad med andra totalitära rörelser, där ett förakt för individen och en underkastelse inför kollektivet är bärande ingredienser.

Men den kanske största svårigheten för våra västerländska, liberala samhällen att förstå de bevekelsegrunder som ligger bakom denna terrorism, för att därmed också kunna komma till rätta med och bekämpa den, ligger på ett helt annat plan. Vår förlorade förmåga att ta till oss och förstå det religiösa språk med vilket världens bin Ladins motiverar och förklarar sig gör att vi ständigt missförstår, eller inte förmår att ta till oss, de djupare, underliggande orsakerna bakom terrorn. Renässansen och upplysningen gav oss ett sekulärt spelrum (där religionen 'privatiserades') att utveckla vetenskap, konst, ekonomiskt och politiskt experimenterande. Priset för den

207 Termen 'Jahiliyya' används ofta här och det är beteckningen på det för-islamiska arabiska samhället.

rationella modernismen var delvis en förlust av förståelsen av ett religiöst, icke-rationellt (och därmed 'oviktigt') språkbruk för hanterandet av erfarenheter och upplevelser relaterade till Gud. Däri inkluderas de upplevelser som ligger till grund för de islamistiska terrorister som "i Guds namn" och "på Guds befallning" begår mord på sina fiender, alltså de som inte är som dem.

Så länge vi i väst framhärdat i att bortse från dessa islamisters uttalade motiv och förklaringar, tydligt framhävda i mängder av skrifter, böcker och artiklar under åren, och i stället i internationell debatt ofta framhåller att deras hat mot väst framförallt är västs eget fel, kommer vi alltid att ligga steget efter. En verklig dialog med den islamska världen kan inte fungera om ... 'ena sidan ägnar sig åt självanklagelser och den andra åt beskyllningar'.²⁰⁸

208 Professor Bassam Tibi, DN, B5, 25.10 2001.

Rätt och handlingsmönster inför, under och efter kriget

Detta avsnitt har sammanställts redaktionellt.
Texten baseras på en mer utförlig promemoria
av Jan T. Knoph.

Amerikansk policy mot terrorism

För de amerikanska myndigheterna kom attacken den 11 september 2001 inte som en blixtnedslag från klar himmel, även om skadornas omfattning och terroroperationens koordinering överraskade. Under hela nittioalet har USA:s antiterrorpolicy varit inriktad på att lägga ansvaret för terrorattentat på stater som stött terrorister. De amerikanska myndigheternas reaktion på attacken avvek inte från denna policy, annat än till motåtgärdernas omfattning. Det snabba utpekandet av bin Ladin som ansvarig för attacken låg i linje med ett tidigare beslut om åtal mot honom som fattats redan långt före den 11 september. Radikala fundamentalistiska muslimska grupper hade också långt dessförinnan beskrivits som det största terrorhotet mot amerikanska intressen.

De instrument USA tidigare använt i kampen mot terrorism och vilka man därmed hade lättast att tillgripa efter attacken inbegriper diplomati, internationellt samarbete, bistånd, ekonomiska sanktioner, ekonomiska belöningar, täckoperationer och militära angrepp. Man har länge varit medveten om att terrorism bäst bekämpas på förberedelsestadiet. Vetskapen om att man bäst slår till mot terrorgrupper innan de hunnit utföra något räddade inte USA den 11 september. Efter detta utnyttjade man samordnat och samtidigt alla tidigare använda instrument i kampen mot terrorismen.

President Bush tal till nationen efter terrorattentatet om att USA nu befann sig i krig skall ses mot bakgrund av rådande policy. Dess innebörd är att USA skall anses befinna sig i krig med en stat, som stött ett terroristangrepp mot en amerikansk medborgare (se t.ex. Public Law 104-264 Section 314, där senaten uttryckt detta med anledning av flygplanskapningar och terrorism). När nu som det verkade tiotusentals medborgare drabbats kom, med kännedom därom, presidentens uttalande inte överraskande.

Massmedias rapportering av terrorattacken den 11 september liksom av USA:s reaktion därpå ger intryck av att terrorism utgör en stor utmaning för USA. Om man lyfter blicken från det korta perspektivet, finner man att USA i sina grundvalar står mycket stark och som stat inte hotas av terrorism. Det syfte den mot USA riktade terrorismen har, sträcker sig endast till att förändra vissa aspekter av dess rådande utrikespolitik, ett krav som är lättare att hantera än de krav som exempelvis uppställt av Hamas, IRA och ETA.

Historien visar att ju starkare det lokala stödet är för viss terrorism mot den egna staten, desto svårare är det för staten att bekämpa sådan terrorism. Den visar också, att ju mer terroristernas krav rör statens kärnområden som territorium, statskicks och liknande, desto färre är möjligheterna för den demokratiska staten att eliminera terrorismen. Hotet mot staten USA ter sig sålunda som litet. Ambitionen att skydda alla amerikaner var de än befinner sig kommer sannolikt att vara svår att uppnå. Detta är inget nytt då terrordåd också under föregående tioårsperiod skördat många amerikaners liv, bl.a. under besök i länder där delar av befolkningen varit fientligt inställda till dem.

Folkrättens förändring. Angrepp i självförsvar, förebyggande självförsvar och nödvärn

Militära angrepp har av USA också tidigare använts såsom vedergällning mot stater som stött internationell terrorism. Enligt amerikansk syn har denna beslutsamhet att straffa terroristländer varit avgörande för att förmå andra länder att delta i FN-stödda kampanjer. USA har således uppfattat sig såsom framgångsrik i att med ord och handling påverka folkrättens innehåll.

Möjligheten för en stor aktör att förändra folkrätten grundar sig på att denna inte ens i säkerhetsrådets resolutioner eller andra internationellt rättsligt bindande texter är objektiv i meningen att något faktiskt med automatik följer därav. Det handlande som följer grundar sig på en statslednings subjektiva tolkning av folkrätten, vare sig det rör sig om internationell sedvana eller en specifik resolution från FN:s säkerhetsråd. Den faktiska folkrätten blir på så vis vad de som implementerar den anser att den är, eller *opinio juris* (rättsuppfattning) hos dem, som besitter kontrollerande auktoritet i det internationella samfundet.

Hur mycket folkrätten förändras som resultat av reaktionerna på den 11 september vet ingen, då USA och det internationella samfundet också reagerar på det som framledes kommer att framstå som fram- eller motgången i USA:s åtgärdsprogram. Om åtgärderna mot Afghanistan haft effekt mot terrorismen återstår att se. Då anti-amerikansk terrorism under de senaste decennierna utgjort ett lågnivåhot, kan resultatet av USA:s program först bedömas i framtiden. Man kan dock konstatera, att folkrätten efter det kalla krigets slut blivit mer föränderlig och öppnat för såväl humanitär intervention som självförsvar mot terrorism.

FN tillerkände USA rätt till självförsvar enligt FN-stadgans 51 artikel på grund av händelserna den 11 september (säkerhetsrådets resolutioner 1368 och 1373, 2001). Rätten att ta till våld eftersträvas dock inte alltid mot ett land, eller som i detta fall, mot en regim. Angrepp i självförsvar innebär alltid att man redan drabbats av katastrofen, så tanken att i stället slå till i förebyggande självförsvar är politiskt tilltalande

om än inte rättsligt. Mot denna bakgrund bör Clintonadministrationens försök att eliminera bin Ladin förstås. De fortsatta försöken att döda honom bör också ses mot uppgifterna att bin Ladin kan besitta massförstörelsevapen och det inte kan uteslutas att han i så fall försöker svara därmed. Angriper man för att avvärja ett inlett eller omedelbart förestående angrepp kan det vara fråga om nödvärn.

- Angrepp i självförsvar kan vara tillåtet enligt nationell rätt och folkrätt. Motståndarna kan acceptera legitimiteten däri, men effekten på framtida terrorhandlingar är inte nödvändigtvis begränsande.
- Angrepp i förebyggande självförsvar kan vara tillåtet enligt nationell rätt, motiveras ofta folkrättsligt men är inte tillåtet enligt europeiskt synsätt. Motståndarna uppfattar det i regel som illegitimt och effekten på framtida terrorhandlingar kan vara god.
- Angrepp i nödvärn kan vara tillåtet enligt nationell rätt, men är inte en del av folkrätten. Motståndarna uppfattar det som legitimt och effekten på framtida terrorhandlingar kan vara god.

Det är alltså stor skillnad mellan att döda människor på väg att utföra terrorangrepp och att döda människor som hämnd för terrorangrepp. Skillnaden gäller tillåtligheten därav i nationell rätt och folkrätt, motståndarnas uppfattning av legitimiteten däri och effekten på framtida terrorhandlingar. Den vrede, som många amerikaner upplevde efter den 11 september, återfanns även bland höga jurister och försvårade en mer nyanserad debatt dem emellan rörande tillåtligheten och lämpligheten av olika medel för att stoppa den terror de just utsatts för.

Militär vedergällning

Militär vedergällning tillfredsställer allmänhetens och massmedias krav på hårda tag mot de ansvariga för ett terroråd. Den syftar också till framgångsrik individualprevention, genom att vedergällningen träffar de ansvariga så hårt, att de avstår från att stödja eller genomföra fler terroråd. Mest eftersträvas kanske avskräckningseffekten eller den allmänpreventiva effekten. För envar som överväger att stödja eller genomföra liknande terroråd blir det klart, att priset därför kommer omedelbart och blir högt. Ibland ger också vedergällning möjlighet att försvaga en oönskad regim i främmande land så att den, som i Afghanistan, avsätts av oppositionen.

Vedergällning är sålunda ett kraftfullt instrument för social kontroll som dock lätt blir kontraproduktivt. När båda parterna i en konflikt är sårbara, fungerar inte vedergällningen som stabiliserande instrument. Judiciella förfaranden har inte samma destruktiva och destabiliserande inverkan. För en statsledning kan dock detta vara av underordnad betydelse i förhållande till det omedelbara stöd från allmänheten, som genomförandet av vedergällning ofta ger upphov till.

För att kunna vedergälla måste man veta mot vem och var man ska slå. När terrorattentat utreds av rättsvårdande myndigheter, leder detta sällan till fällande dom, trots utredningarnas som regel betydande omfång och tidsutdräkt. Det är vanligt att terrorangrepp inte kan spåras och att man aldrig lyckas utröna vem som var ansvarig. Militär vedergällning bygger i USA därför på allmänhetens stöd för presidentens beslut, ett stöd som är som starkast direkt efter ett terrorattentat, men som sedan för-

svagas med tiden när civila myndigheters mer långsiktiga arbete tar vid. Före beslut om militär vedergällning tas också hänsyn till risken för egna förluster i döda, sårade och fångar, risken för civila offer till följd av operationen, risken för att terrorgrupper hämnas vedergällningen och att konflikten eskaleras, risken för att man slår mot någon som inte låg bakom attentatet, risken för att sympatierna går till offren för vedergällningsaktionen i stället för till offren av terrorattentatet och till risken för att USA anklagas för att bryta mot folkrätten.

Vedergällningens innehåll avgörs till syvende og sidst av vad som för stunden av presidenten och hans rådgivare uppfattas som rättsligt och politiskt möjligt. Stater som en gång slagit in på vedergällningens väg har svårt att framledes välja någon annan väg, eftersom massmedia och allmänhet bibringats uppfattningen att tidigare vedergällningsaktioner var verksamma mot terrorn. Förväntningarna på vedergällning återkommer därför vid nästa terrorattack.

Syftet med USA:s vedergällning är att göra hotet om vedergällning trovärdigt och därigenom avskräcka terrorister från att företa nya attacker. Detta har varit och är en del av amerikansk policy.

Ius ad bellum, rätten till krig

Som en förutsättning för rätten till självförsvar och krig gäller att målet därmed inte kan uppnås på annat sätt. President Bush misslyckade försök att få bin Ladin utlämnad från Talibanernas Afghanistan bottnar inte bara i det kulturella avståndet länderna emellan, utan också i tidigare amerikanska försök. Hans föregångare på presidentämbetet, Clinton, hade flera gånger begärt bin Ladin utvisad och åtminstone två gånger framställt ultimatum till Talibanerna, som kunde tolkas som att militära anfall förestod.

När beslut om krig fattats är det rimligt att söka begränsa kriget till de mål man vill nå, inbegripet att gå in och hämta de personer man anser delaktiga i terrorattentaten. President Clinton gav efter att ha försökt fånga bin Ladin med vapenmakt order om att denne och den högsta ledningen för al-Qaida som alternativ kunde dödas, också att skjutas ned om de flög med civil flygfarkost. CIA understödde lokala styrkor inne i Afghanistan med uppgift att göra det samma.

Under flera år försökte USA positionsbestämma bin Ladin i syfte att eliminera honom med kryssningsrobotar, men man fick aldrig någon bra möjlighet därtill²⁰⁹ efter det misslyckade försöket med 70 kryssningsrobotar mot hans afghanska nattläger den 20 augusti 1998. Under 90-talets slut utvecklades robotbestyckade UAV:er men detta vapen kom först till begränsad användning under nuvarande krig. Att USA valt ett mer omfattande luftkrig mot Afghanistan visar att man inte ansåg framgång möjlig med en begränsad operation. Bland många osäkra alternativ valde Bush det minst osäkra, krig mot Talibanernas Afghanistan.

Interkulturell kommunikation – förmåga att över kulturella gränser förstå varandra – kan vara konfliktdämpande. Omvänt gäller att brister vid interkulturell kommuni-

209 med en kortaste anflygningstid på 90 minuter (från ubåt utanför Pakistans kust) och ytterligare tid från beslut till robotavfyrning.

tion kan generera och tillspetsa konflikter. Symboleffekten av en handling som företas på grund av vad som uppfattas vara rationella skäl kan bli stor, långvarig och konträr i förhållande till det syfte, som den som företog handlingen, eftersträvar. För att undvika sådana misstag måste symbolvärdet av olika handlingar analyseras i förväg.

Den moderna folkrätten har kritiserats för att enbart ta hänsyn till västliga värden och sålunda bidra till internationell splittring, något som inte är ägnat att förvåna då den är byggd på modern europeisk rätt. Det är dock svårt att se hur folkrätten till sitt innehåll vid en given tidpunkt skulle kunna tillfredsställa alla stater och kulturer. Däremot skulle den naturligtvis kunna utnyttjas på ett sätt, som inte i onödan förstärker konflikter. En skicklig användning av den skulle kunna frånta många terrorister deras argument.

Ius in bello, rätten i krig

I Afghanistan fördes kriget från amerikansk och brittisk sida i huvudsak från luften som stöd till lokala markstyrkor. Därigenom undgick man att själv drabbas av nämnvärda förluster. Övergrepp begicks av de luftunderstödda lokala marktrupperna. Dessa trupper gjorde sig därigenom skyldiga till krigsförbrytelser. Frågan har ställts om de som gav luftunderstöd har ansvar härför. Naturligtvis finns ingen misstanke om att marktruppernas krigsförbrytelser var önskade eller accepterades, men för straffrättsligt ansvar räcker det vanligen att man genomför något med insikt om att ett brott kan följa därpå. Att ge ansvarsfrihet åt befattningshavare som möjliggjort eller underlättat för någon annan att begå konkreta övergrepp är efter förintelsen av judar under andra världskriget inte förenligt med europeisk rättsuppfattning. Ett halvsekel senare, när folkrättsbrott intagits i många länders strafflagar, finns det ett stort antal rättsliga fora (domstolar) med domsrätt i sådana mål.

Under striderna i Afghanistan fick de amerikanska styrkorna hand om hundratals krigsfångar, vilka dock USA officiellt inte betraktar som krigsfångar i Genèvekonventionens mening. Ryssland har i Tjetjenienkriget hävdat rätten att föra krig, för att slippa ansvar för dödandet av civila, och samtidigt hävdat att det inte rör sig om krig, för att slippa behandla fångar som krigsfångar. USA förbehåller sig följaktligen rätten att kunna behandla och straffa dem på sätt som enligt konventionen och dess tilläggsprotokoll inte är tillåtet. Man har iordningställt ett läger på en av Kuba arrenderad militärbas dit flera av fångarna förts. Sannolikt förhörs fångarna ingående, varefter några av dem får krigsfångestatus. Det lär i praktiken vara svårt, att ifrågasätta den indelning som kommer att göras och risken för rättsförluster lär, som i alla krig, vara stor.

Folkrättsbrott är vanliga även i krig där de inte är önskade av ledningen för den part som begår dem. I Tjetjenien har tusentals övergrepp begåtts av ryssar, men få bestraffats därför. Vid årsskiftet 2001/2002 fanns knappt fyra tusen amerikanska soldater i Afghanistan, ungefär lika många ryska (inkl hjälparbetare) samt tiofaldt fler afghanska. Av de sistnämnda är flera sedan tidigare internationellt kända för grova folkrättsbrott, såväl på Talibansidan som på Norra Alliansens sida. Enligt uppgifter i media har civila byar bombats, utpekade som föregivet militära mål av afghanska grupperingar. Antipersonella minor och napalm ska också ha använts. Grupper av fångar har bombats utan tillräcklig kontroll av om de befann sig på flykt eller inte. I

jakten på ledande talibaner och al-Qaida-soldater har övergrepp begåtts mot civila afghaner som inte kunnat eller velat svara på var de eftersökta befann sig. Inte heller detta krig tycks vara något undantag i fråga om övergrepp från truppernas sida.

Genom att använda militär erkänns terroristerna såsom en på vapenmakt byggd maktfaktor. Militärens höga symbolvärde riskerar dessutom att trappa upp terroristernas våldsdåd. Att terrorister vanligen inte alls tar någon hänsyn till värden som demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatlighet, underlättar inte för militärer att göra det. Missgrepp från militärens sida ger ny grogrund för terrorismen.

Militärdomstolar, rättssäkerhet och internationell trovärdighet

Utgångspunkten för terroristbekämpning i EU och Nordamerika har varit den straffrättsliga. Den civila polisen är ansvarig för att upptäcka och förhindra terrorism liksom för att lagföra terrorister. Nationellt och internationellt polissamarbete är viktigt för tillgång till information om terroristverksamheten.

I sin egenskap av överbefälhavare undertecknade president Bush den 13 november 2001 en order, som tillåter den amerikanska militären att upprätta specialdomstolar för att åtala ickeamerikaner som anklagas för terrordåd. Subjektivitet inför lagen präglade ordern. Presidenten skulle bestämma vem som skulle åtalas vid militärdomstol och försvarsministern skulle bestämma vem som skulle döma och reglerna för processen inklusive den grad av bevisning, som behövs för fällande dom. Ordern mötte inte bara bifall hos allmänhet och jurister, utan väckte också skarp kritik från många rättsmedvetna amerikaners sida. Som ett resultat därav söker man en utformning av processrättsliga regler för militärdomstolen som kan få brett stöd. Flera rättsstatliga principer har redan inarbetats i förslaget, såsom att den åtalade antas vara oskyldig tills dom fallit, att domen går att överklaga och att bevisningen måste vara övertygande.

Presidentens order om militärdomstolar minskar trovärdigheten i den kritik USA:s utrikesdepartement länge framfört mot ett tiotal länder som använder motsvarande system. Den kritiken har tidigare räddat många för säkerhetshotande verksamhet anklagade amerikaner i länder som Kina, Ryssland och Colombia. Å andra sidan har inställningen länge varit pragmatisk, vad gäller icke-amerikaner. Sålunda har med amerikansk hjälp al-Qaida-medlemmar gripits och förts till militärdomstolar utomlands, där de lättvindigt kunnat dömas till döden och avrättas. Ett annat internationellt problem är att många länder likt Spanien lär förklara, att man inte utlämnar tillfångatagna terrorister till USA om dessa riskerar att ställas inför militärdomstol.

Terroristlagstiftning och dess legitimitet

Generell lagstiftning accepteras lättast av alla, då den också i vid mening bevarar allas likhet inför lagen. Även då en förkrossande stor majoritet stöder en lagstiftning som straffbelägger en gärning i förhållande till en avgränsad grupp av förövare eller offer, utgör detta inget argument som kan få förövarna att acceptera förbudet såsom legitimt. Tvärtom kan förbudet i sig legitimera deras egen åsikt och få myndigheterna att i deras ögon framstå såsom illegitima. Terrorism förekommer inte mot en regim som är legitim i terroristens ögon, varför det är av vikt att inte genom ogenomtänkt lag-

stiftning eller förflugna maktdemonstrationer legitimera terrorismen i terroristens ögon. Sådant genererar nya terrorister och ökat stöd för terrorister, något som medvetet utnyttjats av såväl kommunister som nazister när de inte suttit vid makten.

När farliga beteenden sedan länge är straffbelagda, tillkommer nya straffbud ofta för att manifesteras majoritetens ställningstagande mot ett visst beteende eller för att uppfylla ett internationellt åtagande. Straffbud som begränsar yttrandefriheten ifrågasätts av den särbehandlade minoriteten. Sådant lagstiftnings begränsning är, att den bara kan användas mot små minoriteter. Generell lagstiftning medger allas likhet inför lagen och upprätthåller beteendennormer över långa tider oavsett vem som överträder dessa och oavsett överträdarnas politiska och religiösa övertygelse.

I västvärlden har man hittills undvikit terrorism som brottsbeteckning och vid terroristdåd dömt efter gängse straffregler. Terroristlagstiftningen har berört processuella regler för brottsundersökningen, åtalet och straffmätningen. Internationella konventioner har dock öppnat för nya gärningsbeskrivningar såsom kapning och luftfartssabotage. Fördelen med att behandla terrorism med den vanliga strafflagstiftningen är att den politiska dimridån kring terroristdåd skingras och våldsbrotten tydligt framstår i sin brutalitet.

Utlämning

För USA framstår det som ett problem att flertalet stater inte är villiga att under-teckna generella avtal om utlämning av terrorister. Asylrätten och generella överens-kommelser om utlämning av terrorister låter sig nämligen inte förenas, så länge världens stater accepterar våldsanvändning i krig och uppror. Detta hindrar inte att det finns klara fall av våldsanvändning som alltid måste anses vara förbjuden, exempelvis anfall mot eller angrepp på civilpersoner utan statliga befattningar. Ett annat problem är att europeiska stater som hyllar rättsstatlighet inte kan tänka sig lämna ut någon till USA om denne där riskerar dödsstraff. Något stort hinder i kampen mot terrorism har problemen med utlämning inte visat sig utgöra och torde heller inte framledes komma att utgöra.

Tidigare internationella konventioner mot terrorism har ålagt staterna att bekämpa terrorism genom att antingen själva straffa terrorister eller att utlämna dem. Ur brottspreventiv synvinkel behöver det inte vara en nackdel att terrorister straffas i det land där de grips. Sverige har i december 2001 utvisat personer med misstänkta terroristkontakter till Egypten i förvisning om att dessa inte avrättas efter rättegångar i militärdomstol. Den svenska beredvilligheten därtill ska också ses i ljuset av oro inför perspektivet, att Sverige i likhet med Talibanernas Afghanistan skulle ses som en trygg uppehållsplats för internationellt efterlysta terrorister.

Konflikt mellan rättssamhälle och utrikespolitik

Sanktionssystem och sanktioner används av FN, EU och enskilda stater²¹⁰ i stället för (eller i kombination med) krig såsom mer moderna och civiliserade utrikespolitiska instrument. I likhet med vad fallet är vid krig förutsätts inte att de individer som

210 Exempelvis för svenskt vidkommande enligt SFS 2001:576 och SFS 2001:1271.

drabbas har gjort sig skyldiga till brott, även om följden kan bli att de skadas eller dör.

Såsom uttryck för förhållandet mellan stater tar utrikespolitiken och dess instrument av historiska skäl liten eller ingen hänsyn till individer som oförskyllt drabbas. Detta sammanhänger med statens legitimitet i (det egna) folkets ögon, till skillnad från statens legitimitet i (de andra) folkens ögon. En regim som inte tar hänsyn till att andra länders medborgare oskyldigt drabbas av dess åtgärder behåller ofta sin legitimitet hemma. En regim som däremot inte tar hänsyn till att de egna medborgarna oskyldigt drabbas av dess åtgärder förlorar snabbt sin legitimitet. Inrikespolitiken i rättsstater omfattar därför sedan länge ett rättssystem som ska garantera medborgarnas rätt och rättigheter, och där ingen plats finns för de styrandes diktat mot enskild person. Inte desto mindre har olika omständigheter medfört att sådana diktat återkommit i sken av att tillhöra rättssystemet.

Under Sveriges EU-ordförandesperiod utfärdade Rådet den 6 mars 2001 en förordning²¹¹ varigenom tillgångar spärrades för angivna talibanska ämbetsmän samt med bin Ladin associerade terrorister (underförstått på flykt från rättvisan). I inledningen talas om största möjliga rättssäkerhet och om medlemsstaternas skyldighet att till kommissionen anmäla uppgifter som föranleder ändringar i förteckningar över sådana personer. Fyra månader senare, den 4 juli, utkom en ny förordning där förteckningen utökats med fler höga talibanska tjänstemän och efterspanade till bin Ladin knutna terrorister. När USA utpekade bin Ladin som skyldig till attacken den 11 september, hade EU redan ett fungerande sanktionsinstrument mot honom och talibanerna.

Den 11 oktober lades fler namn till förteckningen, även denna gång terrorister utan adresser men ibland med alias-namn. En vecka senare, den 19 oktober, lades ytterligare namn till listan. En månad efter tragedin på den amerikanska ostkusten kom således utrikespolitik och europeisk straffrätt i konflikt med varandra.

Den 12 november utkom Kommissionen för fjärde gången med en ändring av namnlistan, i huvudsak med angivande av finansinstitutet al-Barakaat och därtill knutna personer, däribland tre svenska medborgare. Debatten i massmedia kom att handla om det sannolika i att de utpekade var oskyldiga och därför inte förtjänade straff. Problemet ligger dock i att utrikespolitiska instrument inte får användas inrikespolitiskt.

Att EU:s och Sveriges sanktionssystem och sanktioner utgör utrikespolitiska instrument framgår av Rådets förordning (EG) nr 467/2001 och av Lag (1996:95) om vissa internationella sanktioner. Därtill kommer att ingen stat till EU (EG) överlämnat rätten att utfärda lagar på straffrättens område. Det utrikespolitiska sanktionsinstrumentet har i den pressade situationen skurit in på straffrättens område, där det inte är tillämpligt. Det saknar principiell betydelse om de drabbade visar sig vara terrorister eller inte, eftersom rättsfrågan inte handlar därom, utan huruvida rättsföljden spärrning av svensk medborgares tillgångar är del av svensk rätt.

211 Artikel 2 i förordning (EG) nr 467/2001, utfärdad av Rådet 2001-03-06.

Vad stort sker, sker tyst

I vår massmediala värld överskuggar krigshandlingar och spektakulära gripanden mindre synliga åtgärder i den kamp mot fundamentalistisk islamsk terrorism, som idag många demokratier och diktaturer genomför. Diplomati med hot om sanktioner och löften om belöning, internationellt samarbete med gamla vänner och forna fiender, bistånd till fattiga med hopp om gentjänster, ekonomiska sanktioner mot privata företag som förmår andra företag att låta politiskt affärsmässiga beslut gå före ekonomiskt affärsmässiga, ekonomiska belöningar och skyddsprogram för terrorister eller vänner till terrorister som byter sida, okonventionella metoder som kidnappningar, mord och kapningar är allt en del av det som sker i det tysta.

Kidnappningar, mord och kapningar, som ingår i täckoperationer, motiveras ofta som självförsvar i förebyggande syfte enligt FN stadgans artikel 51, en tolkning av folkrätten som inte haft fotfäste i vår del av världen. Från 1996 har USA eliminerat ett femtiotal al-Qaida anhängare, genom att förmå allierade stater att gripa dem och överlämna dem (rendition) till andra länder i vilka de avrättades efter hemliga summariska rättegångar eller försvann. Om än metoden var framgångsrik ur individualpreventiv synvinkel, kan dess allmänpreventiva verkan diskuteras. Förfarandet genererar kanske mer hämndvilja bland terrorister än det avskräcker dem – särskilt som de knappast upplever sig kunna lämna terrororganisationen.

Den snabba förflyttningen av frontlinjerna under hösten i Afghanistan kan bero på att lokala befälhavare köptes över till andra sidan. Med tanke på att narkotikahandeln och dess beskyddarsystem sedan länge utgör stommen i Afghanistans ekonomi, ter sig uppgifterna inte osannolika. Påståendet tycks inte bara förklara hastigheten med vilken fronten förflyttades, utan också de amerikanska styrkornas rapporterade inställning till sina allierade afghaner som i hög grad opålitliga vad gällde utpekandet av var fienden befann sig.

Effektiv terroristbekämpning, ett demokratiskt dilemma

Väljarna tenderar belöna den politik som förmedlar en bild av effektiv terroristbekämpning. "Hårdare tag" i form av nya lagar och fällda bomber ger kortsiktigt en sådan bild, medan effektivare terroristbekämpning i form av kunskapsuppbyggnad, fler män på fältet, hemliga förhandlingar, hemliga operationer och liknande inte alltid belönas.

Ett samhälle som utsatts för terrorattacker kan reagera på olika sätt. Tänkbara åtgärder – vilka var för sig tycks höja säkerheten för medborgarna och minska utrymmet för terrorism - kan om de vidtas samtidigt innebära en överreaktion, till skada för det öppna demokratiska samhälle som skulle försvaras. Om däremot inga särskilda åtgärder vidtas efter terrorattacker som drabbar många oskyldiga, kan medborgarnas förtroende för myndigheterna skadas. Efter upprepade terrorattacker kan följden av en underreaktion bli, att oönskade privata grupperingar eller medborgargarden bildas, som med sin egen variant av terror bekämpar andra terrorister.

En gängse kompromiss mellan statsapparatusens önskemål om effektivitet och medborgarnas önskemål om frihet är en till läget kopplad reaktion, såsom krigslagstiftning och undantagstillstånd. Antingen kopplas det med reaktionen förbundna regelkomplexet till förefintligheten av ett visst läge, en villkorad lagstiftning, eller så be-

gränsas vid införandet tiden under vilken reglerna ska gälla, temporär lagstiftning. Idag uppställer man kraven att terror och annan mot staten riktad brottslighet måste bekämpas med lagliga medel, som inte skadar demokratin och rättsstaten. Undantagslagstiftning måste vara proportionell mot det aktuella hotet och regelbundet omprövas, något som automatiskt sker med temporär lagstiftning. Men man kan ifrågasätta om temporär lagstiftning inte bör undvikas, då den i praktiken lätt permanentas genom ständiga förlängningar. Inte bara i länder med starka inhemska terroristgrupper kan detta noteras. I Sverige innehåller Lag 1952:98 undantagsbestämmelser från reglerna om användandet av tvångsmedel. Syftet var att tillfälligt förbättra skyddet mot brott som hotade rikets säkerhet, men sedan tillkomsten 1952 har lagen förlängts med ett år i taget.

Ofta hörs från dem som har att lagföra vissa brott önskemål om större reaktiva befogenheter, t.ex. utökad rätt till avlyssning och utökade möjligheter att skydda vittnens identitet. Rent proaktiva åtgärder, såsom fler synliga poliser och en personalstark språkkunnig säkerhetspolis som kan övervaka och infiltrera grupper från vilka terrorister rekryteras, har visat sig vara effektiva mot såväl terrorism som annan brottslighet.

Staten kan genom att övervaka alla som rör sig innanför gränserna och genom under rättelsesamarbete med andra stater skaffa information, som avsevärt försvårar terroraktiviteter. Historien visar att sådana informationsmängder av olika skäl blir bemängda med fel, vilka drabbar oskyldiga människor. Sådana intrång i den personliga integriteten kan likväl försvaras med att de kan spara liv, alltså motiveras genom att åberopa att en nödsituation gör dem försvarliga.

Insikter i rättsvetenskap kan användas för att få perspektiv på dylika resonemang, som synes motivera kränkningar av rättigheter och värden. Nöd kan i svensk rätt framgångsrikt åberopas för att rättfärdiga ett annars förbjudet handlande. Förutsättning är bl.a. att nödhandlingens negativa följder står i proportion till den hotande faran och att det inte fanns någon annan möjlighet att undvika faran.

En demokratisk rättsstat har flera skyldigheter mot medborgarna. Den ska skydda liv och egendom, möjliggöra ett gott liv samt skydda deras rätt och rättigheter. Staten har alltså en skyldighet att skydda medborgarna inom statens gränser med de medel som till sina följder minst riskerar att kränka någons (någots) rätt eller fri- och rättigheter. Det är med andra ord en grannlaga uppgift, som åligger regeringar i rättsstater i händelse av terrorism.

Samhällets säkerhet och beredskap i USA

Eva Mittermaier

Avsnittet beskriver systemet för civil beredskap och krishantering i USA och vissa i systemet ingående aktörer. Exempel ges på lagstiftning och resurser samt hur organisationer och resurser utnyttjades i New York, Washington, DC och Pennsylvania efter terrorattacken den 11 september. Exempel på konsekvenser som attacken fick redovisas kortfattat.

Krishantering på federal nivå²¹²

Systemet för den civila beredskapen omfattar verksamheter som skall utföras i det fall att den amerikanske presidenten deklarerar krisläge (state of emergency). Det bidrar till att utveckla de resurser som behövs för att utföra dessa verksamheter. Genom presidentens order tilldelas myndigheter ansvar inom systemet. Syftet med planeringen för den civila beredskapen är att få tillräckliga resurser på alla nivåer i samhället för att kunna möta olika kriser, inklusive naturkatastrofer, militärt anfall och tekniska eller andra kriser som allvarligt hotar landet.

Presidenten ansvarar för att en federal plan för arbetet tas fram. Han delegerar en stor del av sin operativa befogenhet inom området till den federala krishanteringsmyndigheten Federal Emergency Management Agency, FEMA. Myndigheten lyder direkt under presidenten och har till uppgift att utöva ledning, ge stöd samt skydda liv, egendom och viktig infrastruktur från olika risker. Detta görs genom förebyggande åtgärder, förberedelser inför samt operativa åtgärder under responsen på och återhämtningen från en kris. FEMA bildades genom sammanslagning av ett stort antal myndigheter till följd av behovet av federal koordinering av de många verksamheter och aktörer som är aktiva inom krishantering. FEMA har 2 500 anställda och

212 Från International CEP Handbook 2001; Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries, Överstyrelsen för civil beredskap, 2001, samt FEMA:s hemsida www.fema.gov.

cirka 4 000 frivilliga hjälparbetare beredda att bistå. Inom systemet för den civila beredskapen, som FEMA ansvarar för, samarbetar myndigheten med delstatliga och lokala krishanteringsmyndigheter, 27 federala myndigheter och det amerikanska Röda korset. Många frivilliga verksamheter och privata organisationer ingår också i FEMA:s nätverk.

Viktiga uppgifter för den federala krishanteringsmyndigheten är att:

- koordinera de federala insatserna för att rädda liv och egendom, bl.a. genom att definiera uppgifter för andra federala myndigheter när resurser används under större kriser och katastrofer som deklarerats av presidenten,
- koordinera planerna för att den nationella ledningen skall kunna fortsätta att fungera under en nationell säkerhetskris och koordinera den federala responsen mot konsekvenserna av större terrorattacker,
- arbeta för effektiv teknisk utrustning bl.a. genom att ge ut tekniska riktlinjer,
- koordinera och planera för hur federala resurser skall utnyttjas under en kris,
- förstärka program som syftar till att förhindra och minska effekterna av katastrofer (t.ex. översvämningar och jordbävningar), vilket innebär att ge råd om byggnaders utformning och hur människor skall klara sig vid t.ex. en översvämning,
- koordinera förberedelser med delstatliga och lokala myndigheter, näringsliv och icke-statliga organisationer, t.ex. genom att rekommendera vilken utrustning de bör använda och genom att utbilda krishanteringsansvariga och räddningsledare,
- utgöra ett federal forum för brandförebyggande arbete,
- ansvara för information om de finansiella stöd som finns att ansöka om vid en katastrof och administrera sådana stöd, t.ex. bidrag till boende efter en naturkatastrof.

Planeringen baseras på antagandet att en omfattande kris eller katastrof kommer att kräva större resurser för att rädda liva och skydda egendom än vad en enskild delstatsregering eller lokal myndighet kan ställa upp. Den organisationsstruktur som omfattas av planeringen redovisas i "The Federal Response Plan", i vilken federala myndigheter som kan bistå delstatliga och lokala myndigheter förtecknas. Planen beskriver också den organisatoriska strukturen för responsen i de fall av kriser då huvudansvaret tillfaller den federala nivån, dvs. vid terrorhandlingar, radioaktiva utsläpp från kärnkraftverk samt utsläpp av olja och andra farliga ämnen.

FEMA administrerar responsplanen och programmen som ingår i den. Ett exempel på program är Urban Search and Rescue, som är ett system för att strukturera lokal räddningstjänstpersonal i integrerade urbana räddningsteam för att rädda personer från byggnader som har kollapsat. Dessa team består av 62 personer som alla har specialiserade uppgifter, fyra hundar, kommunikationsutrustning, medicinska förråd för ett fältsjukhus samt utrustning för att hantera de byggnadsmassor i vilka människor kan ligga instängda samt mikrofoner och kameror för att hitta nödställda. Teamen är certifierade av FEMA och skall kunna avtransporteras inom sex timmar och vara självförsörjande på mat och vatten i tre dygn. Totalt ingår i programmet 28 urbana räddningsteam, varav åtta finns i Kalifornien, två i vardera Florida och Virginia och en vardera i ytterligare 16 delstater. Teamen, som alltså hör till

krishanteringsmyndigheter i olika delstater, fick en viktig uppgift efter terroristattacken.

Krishantering på delstatsnivå – exemplet Kalifornien

I de flesta delstater finns myndigheter för krishantering och civil beredskap. I vissa delstater ingår organisationen härför som en del av en större myndighet för försvarsfrågor medan flertalet av dem utgör en egen organisation som lyder under respektive guvernör.²¹³ Nedan beskrivs den delstatliga organisationen i en av de folkrikaste delstaterna, Kalifornien.

Kalifornien²¹⁴ har haft ett stort antal naturkatastrofer såsom översvämningar, jordbävningar och bränder, men även ställts inför kriser som hängt samman med t.ex. upplopp eller hantering av radiologiskt material. Genom dessa erfarenheter har man skaffat sig kunskap om förberedelser, respons och återhämtning vid en kris och också utvecklat en effektiv krishanteringsorganisation.

Den lag som reglerar delstatens agerande i händelse av kris är Emergency Services Act. Lagen behandlar vilka typer av katastrofer och extrema faror som motsvarar ett krisläge och hur arbetet skall skötas när det krävs mer än en enskild stads eller ett enskilt läns (county) insatser för att hantera krisen. Guvernören, som har mandat att deklarerar krisläge, har i detta läge långtgående befogenheter. Under ett sådant krisläge kan de lagar och förordningar som annars gäller delstatlig verksamhet och myndighetsutövning åsidosättas. Delstatliga beslut och lagändringar tas normalt i delstatssenatens vanliga session och träder i kraft i januari påföljande år. Vid s.k. speciella sessioner kan lagändringar efter att ha röstats igenom och undertecknats av guvernören träda i kraft efter 90 dagar. I krislägen kan åtgärder som godkänns av två tredjedelars majoritet träda i kraft när guvernören har undertecknat dem.

Office of Emergency Services, OES, är den myndighet som leder krishanteringen i en kris som berör hela Kalifornien. Motsvarande myndigheter finns på regional och lokal nivå. Enligt Emergency Services Act har myndigheten befogenhet att förebygga, planera och förbereda samt koordinera delstatens respons på och hjälp vid återhämtning från effekterna av kriser som hotar liv, egendom och miljö. OES koordinerar även delstatens system för ömsesidigt stöd mellan regioner avseende brandkårsinsatser, polisiära åtgärder och telekommunikation.

OES kan begära hjälp av delstatens samtliga myndigheter under ett krisläge men har också egna resurser i form av mobila kommunikationscentraler, brandfordon och annan specialutrustning. OES har ett ständigt bemannat varningscenter som står i kontakt med länens egna varningscentra och med den federala varningscentralen hos FEMA. Till sitt stöd har OES ett standardiserat krisledningssystem som underlättar prioriteringar och samarbete mellan många aktörer. Alla lokala myndigheter i Kalifornien måste använda detta system vid kriser som kräver flera myndigheters med-

213 Se FEMA:s hemsida, www.fema.gov.

214 Texten om Kalifornien är hämtad ur rapporten "Elkris i Kalifornien och Brasilien – orsaker, åtgärder och konsekvenser", skriven av Eva Mittermaier, FOI på uppdrag av Energimyndigheten, 2001. I arbetet med rapporten ingick bl.a. samtal med representanter för OES den 18 september 2001 i Sacramento, Kalifornien.

verkan, annars kan de inte kräva ersättning från delstaten för personalkostnader i samband med krishantering.

Under en kris aktiverar OES delstatens operativa center i huvudstaden Sacramento och de motsvarande regionala operativa centra som finns runt om i Kalifornien. I anslutning till det operativa centret finns ett mediacentrum. OES ansvarar för delstatens krishanteringsplan och stödjer andra delstatliga och lokala myndigheter i deras arbete. Myndigheten anordnar utbildningar och kampanjer för krisberedskap. OES har ett brett kontaktnät i samhället.

Guvernören kan delegera alla sina befogenheter till chefen för OES, förutom befogenheterna att deklarerera krislägen och att utfärda förordningar och lagar avseende dessa. Militär kan kallas in för att bistå de civila myndigheterna. Om en katastrof är av en sådan omfattning att en effektiv respons överstiger de delstatliga och berörda lokala resursernas förmåga, kan guvernören be presidenten att deklarerera en "större katastrof eller kris".²¹⁵ Skillnaden mellan dessa lägen och mindre kriser handlar om tidsutdräkt, skadornas omfattning och mängden federalt stöd som begärs och ges.

Krishantering med anledning av terrorattacken den 11 september 2001²¹⁶

Efter terrorattacken den 11 september aktiverade guvernörer i flera delstater sina beredskapsplaner. Förutom i delstaten New York deklarerades krisläge i Washington DC samt de angränsande delstaterna Maryland och Virginia.²¹⁷

Amerikanska militära trupper runt om i världen sattes i högsta beredskap. Över hela USA ställdes 8 000 extra vakter vid kritiska byggnader och platser. Flygplan patrullerade luftrummet kring de berörda platserna och ett tiotal örlogsfartyg styrde mot kustområdena vid New York och Washington DC. Motsvarande skedde på den amerikanska västkusten. Kärnkraftverken rekommenderades av den amerikanska kärnkraftsinspektionen att införa högsta beredskap. Alla flygplatser i landet stängdes för trafik en timme efter det första dådet efter beslut av den amerikanska luftfartsmyndigheten Federal Aviation Authority. Det var första gången man lät alla inrikesplan stå kvar på marken och beordrade alla plan i luften att landa.²¹⁸ Inom en timme från den första attacken stängdes även alla federala byggnader i Washington DC och New York för dagen. Många myndigheter och även kommersiella lokaler runt om i USA stängdes för dagen men öppnade åter dagen därpå. I t.ex. San Fransisco infördes ett begränsat krisläge med höjd bevakning av viktiga byggnader och broarna Golden Gate och Bay Bridge stängdes för trafik. Kaliforniens guvernör flyttade till skyddade lokaler – det var första gången som denna åtgärd vidtogs. Eftersom de fyra planen som kraschade i New York, Washington DC och Pennsylvania var på väg till Los

215 Lagen som reglerar detta är Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act.

216 Där inget annat anges, är uppgifterna hämtade från FEMA:s hemsida, www.fema.gov.

217 San Fransisco Chronicle (SFC) 12.9 2001.

218 SFC 12.9 2001.

Angeles och San Fransisco uppfattade man i Kalifornien att det förelåg ett förhöjt hot mot viktiga byggnader även där.²¹⁹

Då det var brott som hade begåtts fick det amerikanska justitiedepartementet, Department of Justice, det omedelbara ansvaret för krishanteringen. FEMA koordinerade insatserna å presidentens vägnar. De omedelbara uppgifterna bestod i att identifiera och ta hand om offren, få olika responsteam på plats och ordna utrymmen och kommunikation åt dem samt ge stöd och hjälp till offren och deras familjer. En annan viktig åtgärd var att få igång betalningssystemen i det drabbade området i New York, nedre Manhattan.

FEMA aktiverade sin operationscentral, sina regionala kontor och sitt eget responsteam och den federala responspanen samt upprättade förbindelse med FBI:s motsvarande operationscentral. Åtta urbana räddningsteam reste till New York och fyra till Pentagon på begäran av respektive guvernör. (Ytterligare fyra stycken sig gjorde sig redo.) Speciella katastrofmedicinska team, Disaster Medical Teams, DMATs, och team för omhändertagande av döda, Disaster Mortuary Teams, DMORTs sändes till New York och Pentagon.

Guvernören i New York aktiverade omedelbart delstatens nationalgarde och bad presidenten att deklarerar en federal katastrof för att på så sätt få snabbast möjliga tillgång till resurser och stöd, inklusive ovan nämnda urbana räddningsteam och federala responsteam som svarade för ledningen av räddningsarbetet. Det operativa centret hos delstatens egen krishanteringsmyndighet, New York State Emergency Management Office, SEMO,²²⁰ aktiverades för att koordinera delstatens egna myndigheter och resurser såsom fordon, personal och utrustning. Guvernören utsåg chefen för SEMO till samordnare för delstatens arbete. Bland dessa fanns resurser i staden New York som har sin egen krishanteringsmyndighet, New York City Office of Emergency Management, OEM.²²¹ (En av de lokaler i WTC som förstördes var OEM:s eget krishanteringscenter, som ständigt brukade vara bemannat för att hantera kaos i samband med snöoväder etc.) Alla delstatens myndigheter och kontor inne i staden New York och i närliggande områden stängdes för dagen. Förutom New Yorks nationalgarde om 1 500 personer deltog cirka 1 000 personer från poliskårer m.m. för att hålla ordning och hjälpa till vid utrymningen av de drabbade stadsdelarna.

Även i Pennsylvania, i Somerset County där ett flygplan kraschade, proklamerade guvernören krisläge²²² för att alla tillgängliga resurser och personal som behövdes skulle kunna tas i bruk. Anledningen till detta var det stora antalet döda i kraschen. Man misstänkte att den samlade terroraktionen kunde innebära en sådan allvarlig nationell kris att responspaner på olika samhällsnivåer och i flera delar av landet borde aktiveras. Guvernören beslöt även att överföra 1 miljon dollar i oanvända anslagsmedel till Pennsylvanias krishanteringsmyndighet för att användas för krisrelaterade utgifter hos olika delstatsmyndigheter. Guvernören delegerade till delstatens

219 SFC 12.9 2001.

220 Uppgifter om New York är hämtade från SEMO:s hemsida, www.nysemo.state.ny.us

221 Se OEM:s hemsida, www.nyc.gov/html/em/home.html.

222 Krislägesproklamationen från den 11 september 2001 finns att läsa i pressmeddelande på Pennsylvanias krishanteringsmyndighets hemsida, <http://www.pema.state.pa.us>.

polis att utnyttja all utrustning, resurser och personal för att skydda allmänhetens hälsa, säkerhet och välfärd.

Guvernören i Pennsylvania auktoriserade vidare delstatens högste militäre ledare, generaladjutanten, att under krisen kunna kalla in de individer och enheter från nationalgardet som skulle krävas för att avvärja fara i anslutning till krisen och att, på begäran från New Yorks guvernör, kunna bistå med tung utrustning osv. Beslutet aktiverade även Pennsylvanias eget urbana räddningsteam för det fall det skulle komma att behövas någonstans. Beslutet aktiverade vidare alla delstatliga och lokala respons- och återhämtningsplaner och angav att koordinering av arbetet skulle ske genom delstatens krishanteringsmyndighet. Proklamationen avslutades med kravet att alla beslut om t.ex. anställning av tillfällig personal, hyra av utrustning etc., som behövdes för att möta krisens konsekvenser kunde tas utan normala tidskrävande formaliteter med undantag för obligatoriska krav som föreskrivs i konstitutionen.

Presidenten beslutade omedelbart om federala katastrofresurser till delstaten New York i form av federal personal, utrustning, matleverans, vatten, mediciner etc. Beslutet innefattade även federalt stöd till drabbade enskilda, familjer och företagare i berörda delar av delstaten New York. Stödet koordineras av FEMA. Federalt finansiellt stöd gavs även till delstatliga och lokala myndigheter för bortfraktande av bråte, räddningstjänst i anslutning till katastrofen och reparation/återuppbyggnad av offentliga byggnader som skadats.²²³ Motsvarande stöd gavs även till delstaten Virginia för insatser vid Pentagon.

Räddningsinsatser

Den viktigaste uppgiften – att försöka rädda så många liv som möjligt ur de kollapsade byggnaderna i New York och de förstörda delarna av Pentagon – var en uppgift för de urbana räddningsteamerna. Guvernören i Kalifornien fick tidigt en förfrågan om utnyttjande av delstatens team. De första tre teamen som kallades in kom från brandkårerna i Los Angeles, Riverside och Sacramento. Deras första uppgift²²⁴ blev att tillsammans med personal från andra team söka igenom kringliggande byggnader vid WTC. De urbana räddningsteamerna skall enligt plan avlösas efter sju dygn. Efter en vecka fick följaktligen Kaliforniens guvernör en begäran från FEMA om ytterligare två team. Det blev brandkårerna i Menlo Park och San Diego som då skickade sina team.

Åtta eller nio urbana räddningsteam arbetade åt gången vid WTC. Antalet avgjordes bl.a. av den möjliga arbetsarean, eftersom det blev farligare med fler grupper närvarande på en begränsad yta. Vidare utnyttjade de specialiserade räddningsteamerna lokala räddningstjänster. En stor mängd frivilliga erbjöd sina tjänster vilket dock endast utnyttjades till en liten del till följd av ovan nämnda restriktioner om hur många personer det är lämpligt att ha i ett riskområde.

223 Den 11 september uppgavs att det federala stödet skulle täcka 75 procent av nämnda kostnader, men den 18 september beordrade presidenten att full kostnadstäckning skulle gälla.

224 Pressmeddelande från Kaliforniens guvernör, 15.9 2001.

Ingenjörstrupperna, U.S. Army Corps of Engineers, fick uppdraget av FEMA att handha bortfraktandet av bråten och sköta upphandlingen av de fordon som behövdes för arbetet. Mängden bråte uppskattas till 1,2 miljoner ton i New York och 16 000 ton vid Pentagon. En stor del av röjningsarbetet fick, åtminstone till att börja med, göras för hand eftersom tunga arbetsfordon inte kunde komma tillräckligt nära rasmassorna. Det skulle dessutom ha varit farligt för såväl räddningsmanskaper som de nödställda. Bråten i New York fraktades till Staten Island för användning som landfyllnadsmassor. Ingenjörstrupperna fick också uppdrag från FEMA att studera skadorna på omgivande byggnader och riskerna för att ytterligare ras skulle inträffa. På så sätt minskades riskerna för räddningsstyrkorna.

Det militära stödet till staden bestod bland annat av ett hangarfartyg som angjorde i närheten av Manhattan med platser för vila och hygienskötsel för de räddningsstyrkor som arbetade i området. Röda korset öppnade 12 nödhärbärgen i New York för drabbade och deras anhöriga, där psykologer och annan stödpersonal bistod med hjälp. Röda Korset och Frälsningsarmén serverade mat till räddningsarbetare och hjälp gavs till dem som sökte saknade personer. Även vid Pentagon sattes tält upp med mat och sängplatser. Upp mot 9 000 familjer evakuerades²²⁵ från bostadshus på Manhattan. Av dessa kunde cirka 6 000 återvända efter ett par veckor.²²⁶

Fyra dagar efter attacken i New York hade FEMA satt igång sitt Disaster Field Office. Sådana fältkontor arrangeras av FEMA vid större kris- och katastrofplatser för koordinering av återhämtningsinsatserna. Kontoret i New York bemannades från federala, delstatliga och stadens myndigheter. I november 2001 arbetade 590 personer i detta kontor.

Ett speciellt tekniskt team med experter från ett dussin telebolag, Wireless Emergency Response Team, etablerades. Det fick till uppgift att inhämta och sammanställa information om de mobiltelefoner som saknade personer hade, så att dessa eventuellt gick att spåra till de kollapsade byggnaderna. Samtidigt uteslöt man genom detta felaktig information som kunde ha bidragit till att utsätta räddningsmanskaper för fara.

Sjukvård²²⁷

Det amerikanska departementet för hälsa och omsorg, Department of Health and Human Services, HHS, har det främsta ansvaret enligt den federala responsplanen för koordinering av hälso-, sjukvårds- och socialtjänster under katastrofer. Den 11 september aktiverades det nationella katastrofmedicinska systemet NDMS (National Disaster Medical System) för att stödja de lokala resurserna. Detta var första gången som systemet i sin helhet aktiverades. NDMS leds av en enhet inom HHS och utgör ett samarbete mellan HHS, FEMA, Försvars- respektive Veterandepartementen samt den privata sektorn.

Inom NDMS organiseras de ovan nämnda katastrofmedicinska enheterna, DMATs. Varje sådan enhet sponsras av en privat eller offentlig organisation och består av 35

225 Dagens Nyheter (DN) 11.10 2001.

226 Se www.cnn.com 22.9 2001.

227 Där inget annat anges är uppgifterna hämtade från HHS, www.hhs.gov/news.

läkare, sköterskor och tekniker. Teamens medlemmar är certifierade i förhållande till vars och ens utbildning. Samtliga 80 enheter försattes efter attacken i beredskap liksom de i NDMS ingående DMORTs. Dessa team består av 10 personer vardera (rättsläkare, antropologer, begravningsentreprenörer), vilka har utbildats för att kunna identifiera offer i masskadesituationer och iordningställa dem för begravning. I en första omgång skickades fyra enheter DMATs till New York och tre till Washington. Dessutom skickade man lika många DMORTs för att ta hand om döda. Teamen hämtades i första hand från närbelägna delstater. De funna kropparna förvarades i New York i ett flyttbart bårhus som ställdes i en hangar på flygplatsen La Guardia. Vid Pentagon användes lastbilar med kylaggregat.²²⁸ För att underlätta och påskynda identifieringen gav man möjlighet att lämna DNA-prover via de saknades personliga tillhörigheter. I slutet av september var sammanlagt 700 personer i tjänst från HHS i New York, Pentagon och Pennsylvania. FEMA hade 100 läkare och veterinärer som stöd för räddningsinsatserna.

I NDMS ingår även veterinärteam som skötte om de 300 hundar som deltog i räddningsarbetet och team som tar hand om skadade då massförstörelsevapen har använts (National Medical Response Team, NMRT). Av de senare finns totalt fyra stycken i USA, varav ett arbetade i Pentagon med att duscha de räddningsarbetare som gick av sitt skift. Även andra specialister, såsom epidemiologer, utnyttjades i återhämtningsarbetet. HHS aktiverade även sjukvårdskåren US Public Health Service Commission Corps som består av 6 000 sjukvårdskunniga. Även ett tusental läkare anmälde sig som frivilliga.

Pennsylvania fick också del av de federala resurserna: ett team som genomförde arbetet i Somerset med att ta hand om och identifiera offren i flygplanskraschen samt ett flyttbart bårhus. FBI som arbetade på platsen hade begärt dessa resurser. HHS bidrog med familjestödspersoner som bistod anhöriga som kom till platsen för att identifiera offren.

För första gången fattade HHS beslut om att ställa landets katastroflager av läkemedel och sjukvårdsmateriel till förfogande. Dessa finns på åtta olika platser i landet. Materielen skall kunna vara på plats var som helst i landet inom tolv timmar. HHS meddelade att man avsåg att skicka ventilatorer, vätska för intravenös tillförsel m.m. till New York. Man lät också öppna ett stort antal blodbanker. Under arbetet med återhämtning arbetade HHS med de lokala hälsovårdsadministrationerna för att klarlägga lokalsjukhusens kapacitet och möjligheterna till flera sjukvårdsplatser på närbelägna sjukhus.

Byggnadernas kollaps i New York medförde olika sorters skador²²⁹ bland de överlevande från byggnaderna och de människor som befann sig i området. Ett antal personer fick skallskador och krossår till följd av fallande föremål men behandlingen av dessa utgjorde inte någon större belastning på sjukvården. Blodbristen löstes genom alla frivilliga (totalt 1,5 miljon människor i USA) som strömmade till sjukhusen för att hjälpa till. Den största gruppen allvarligt skadade var de mycket svårt brännskadade

228 SFC 12.9 2001.

229 Beskrivningen av skador bygger på en sammanställning gjord av Mona Agaton, FOI, utifrån uppgifter från HHS och diverse sjukhus i New York.

som befann sig i närheten av själva explosionerna. Enligt HHS fanns tillräcklig mängd hud för läkningen av dem som brännskadats. Dock uppgavs antalet vårdplatser för specialistvård av brännskadade i New York vara för litet för att klara av en större brand.²³⁰

Det stora antalet lindrigt skadade drabbades av t.ex. irritation, andningssvårigheter och huvudvärk på grund av den kraftiga rökutvecklingen och spridningen av damm från de kollapsade byggnaderna. Två behandlingsstationer upprättades i New York, bemannade med hundratalet sjukvårdspersonal dygnet runt. De var i första hand avsedda för räddningspersonal som tvingades arbeta under svåra förhållanden. Smittskyddsinstitut inom Centers for Disease Control and Prevention följde noga utvecklingen av stelkrampsmitta men ingen sådan påvisades.

Miljömyndigheten Environmental Protection Agency genomförde kontinuerligt mätning av luftkvaliteten med tanke på eventuella kemiska eller biologiska medel som kunde ha medförts på flygplanen som flög in i byggnaderna eller asbest som skulle kunna ha spridits efter kollapserna. Under återhämtningsarbetet hösten 2001 framfördes oro av boende i området och av miljöintressenter. Omkring var femte brandman som deltog i räddningsarbetet i New York har fått kraftig och ihållande hosta. Dokument som fram till början av 2002 varit hemlighållna visar på förhöjda värden av dioxin, PCB, bly och krom i jord och vatten.²³¹

Antalet döda uppgavs de första dagarna efter attacken uppgå till sammanlagt 7 000 personer, inklusive de som befann sig i WTC och Pentagon, passagerare, besättning och kapare i flygplanen samt de brandmän och poliser som omkom i samband med byggnadernas kollaps. I januari 2002 uppgavs 2 893 personer ha dödats i WTC-området varav 619 kroppar hade bärgats och identifierats.²³² Cirka 7 300 personer med lättare skador och 600 personer med svårare skador uppges ha behandlats på New Yorks och New Jerseys sjukhus.

Katastrofen innebar ett stort emotionellt trauma för drabbade, anhöriga och undsättande personal men även för gemene man i USA. Myndigheterna antar att svåra psykiska problem och lidande har uppstått till följd av attentatets omfattning och utfall, där ett stort antal saknade med stor säkerhet inte kommer att kunna återfinnas i rasmassorna. Arbetet med att identifiera de funna kropparna och kroppsdelarna har varit mycket omfattande och plågsamt för räddningspersonalen, då en så stor andel av offren inte gått att rädda. Psykologer som fortfarande arbetar med att "debriefa" räddningsarbetare från Oklahoma-bombdådet 1995 betonar att det omfattande arbetet med att rädda ett stort antal kroppar ur rasmassorna kommer att få långtgående effekter på räddningsarbetarna i New York och Washington DC.²³³ Det finns därför ett stort behov av debriefing och kamratstöd för räddnings- och sjukvårdspersonal. HHS började tidigt att koordinera terapeutiskt stöd till offren, deras familjer och de professionella och frivilliga räddningsarbetarna både med omedelbara insatser och insatser som kan behövas för att möta reaktioner och känslor som upp-

230 SFC 12.9 2001.

231 Aftonbladet 8.1 2002.

232 Metro 9.1 2002.

233 SFC 12.9 2001.

träder senare. Observatörer från svenska Räddningsverket som besökte katastrofområdet i New York i september och senare i november 2001²³⁴ menade dock att brandmännen inte hade fått något krisbearbetningsstöd. De var mentalt slut och detta kommer att avspeglas i personliga reaktioner när väl utgrävningsarbeten och begravningar har avslutats.

Många hjälporganisationer har engagerats för långsiktig hjälp. Råd har getts i media om hur människor kan stödja varandra efter attacken, bland annat om hur man pratar med barn om katastrofen. HHS har avsatt medel för bidrag till barnomsorg, äldreomsorg, mental hälsa m.m. Många människor har förutom frivilliga arbetsinsatser och blodgivning donerat pengar, mat, dryck, kläder och annat. På en parkeringsplats i nedre Manhattan inrättades en förrådscentral för de artiklar som behövdes i räddningsarbetet. Det rapporteras t.ex. en stor åtgång på arbetskläder eftersom hettan i marken snabbt förstörde dessa.²³⁵

Ett exempel på andra insatser under återhämtningen är att guvernören i New York har ordnat så att företag som tvingats omlokalisera kommer att få rabatterat elpris. Vidare har han fått presidentens och sjukvårdsministrarnas stöd för vissa åtgärder för att säkerställa fortsatt god sjukvård.

Stora informationsinsatser om stöd och hjälp till drabbade eller möjligheter för frivilliga att hjälpa till har genomförts i TV, radio och på Internet. I New York gick personal från FEMA, SEMO och OEM två veckor efter attacken omkring och knackade på hos allmänheten för att ge muntlig information om möjligheter till stöd från samhället och lyssna på vilka problem som förelåg. FEMA:s hemsida fick 3,4 miljoner träffar under den 12 september vilket är rekord. Denna hemsida var också den första myndighetshemsida som gav information om attacken.

Kostnader

De omedelbara kostnaderna för terrorattacken beräknas till 11,4 miljarder dollar varav 5 miljarder dollar för rivning och frakt av bråte och 50 miljoner dollar för begravningar.²³⁶ Den totala ekonomiska förlusten har uppskattats till 100 miljarder dollar inklusive förlorade turistinkomster. Attacken kostade staden New York 83 miljarder dollar.²³⁷ Försäkringskrav och bistånd från den federala regeringen kan komma att minska detta till 16 miljarder dollar. Enligt IT-analysfirman Computer Economics beräkning kommer kostnaden för en återuppbyggnad av IT-systemen i WTC att uppgå till minst 15 miljarder dollar.²³⁸

President Bush medgav användning av medel motsvarande 5,1 miljarder dollar för räddningsinsatser. Av detta använder HHS 126 miljoner dollar för stöd till sjukvård, insatser för mental hälsa, socialtjänst, miljöundersökningar m.m. Den 19 november hade över 40 000 personer ansökt om finansiellt stöd efter attacken. FEMA hade vid

234 Räddningsverkets tidning Sirenen, nummer 8, 2001.

235 Se www.cnn.com 19.9 2001.

236 DN 11.10 2001.

237 Hufvudstadsbladet 17.11 2001.

238 DN 16.9 2001.

denna tidpunkt godkänt 164 miljoner dollar för individuella bidrag och lån, 339 miljoner dollar för bidrag till offentliga åtaganden som bortforsling av bråte, återuppbyggnad av allmänna byggnader etc.

Konsekvenser för infrastruktur

De kollapsade byggnaderna resulterade i 1,25 miljoner ton bråte som skall forslas bort²³⁹ från ruinerna i New York. Bortforslingen beräknas vara genomförd efter sex månader²⁴⁰ och hela området beräknas vara utgrävt efter tolv månader.²⁴¹ Attacken medförde ett antal tekniska störningar såsom elavbrott på Manhattan.²⁴² Totalt blev 13 000 personer på nedre Manhattan utan el. Myndigheterna ordnade mobila reservgeneratorer för elkraft till området. Leverans av gas till 30 kvarter stoppades och förblev avstängd medan uppröjningsarbetena pågick.

Likaså uppstod avbrott i telekommunikationerna i nedre New York med 200 000 telefonlinjer ur funktion till följd av ett tiotal förstörda utrustningar/transmitters. Basstationer för mobiltelefoni var t.ex. placerade på en av byggnaderna som blev förstörda. Telefonförbindelser till Wall Street återställdes efter tio dagar. En stor del av informationsspridning och kommunikation under krisen skedde via Internet och e-post. Totalt sett fördubblades antalet telefonsamtal i USA den 11 september, jämfört med en vanlig dag, vilket var på gränsen till vad telesystemet kan klara av.²⁴³

Inom transportsektorn drabbades flygbranschen först av attackens konsekvenser. Totalt beordrades 197 plan som var i luften vid tiden för terrordådet att landa utanför USA, varav 80 återvände till Europa, 85 till Newfoundland, några till Västindien, etc.²⁴⁴ Alla kommersiella flygplan fick flygförbud den 12 september. Totalt sett blev 20 000 flygresenärer strandsatta på flygplatser i 22 delstater. Det kanadensiska röda korset hjälpte 15-20 000 resenärer som blivit fast sedan vissa plan omdirigerats till Kanada.

Trafiken på Manhattan drabbades självfallet hårt av attacken. Ett stort behov av transporter för krishantering uppstod. För att minska trafiken stängdes alla broar som förbinder Manhattan med förorterna och delstaten New Jersey för biltrafik.²⁴⁵ Tunnelbanetrafiken avbröts också för en tid.

Nya hot och utveckling av beredskapen

Under hösten 2001 drabbades USA av flera fall av mjältbrand.²⁴⁶ Man har även haft extra uppmärksamhet mot andra typer av hot som kan sättas i samband med ak-

239 DN 11.10 2001.

240 Se www.cnn.com 22.9 2001.

241 DN 4.11 2001.

242 Power outages in lower Manhattan, FEMA-DR-1391.

243 SFC 12.9 2001.

244 DN 21.9 2001.

245 DN 12.9 2001.

246 Expressen 12.10 2001.

törerna bakom flygplanskapningarna. Capitol Hill utrymdes efter bombhot.²⁴⁷ Vattenverken uppmanades att vidta extra säkerhetsåtgärder mot biologiska stridsmedel.²⁴⁸ Flygningar med besprutningsplan förbjöds under en tid.²⁴⁹ I början av november förelåg en ökad hotbild om attacker mot Kaliforniens broar²⁵⁰ och beredskapen för skydd av dessa höjdes.

I oktober 2001 vittnade²⁵¹ chefen för FEMA inför ett utskott i den amerikanska senaten. Enligt honom har den amerikanska responsplanen fungerat och alla aktörer inom krishanteringens gjort vad de skulle göra. De delar som skulle kunna förbättras gäller ett gemensamt kommunikationssystem för all räddningstjänst, polis etc., planeringen för katastrofer och samtliga delstaters arbete med egna responsplaner och den egna förmågan att hantera terrorism. Borgmästaren i New York, Rudy Giuliani, vittnade inför delstatsparlamentets utskott om terrorism och "homeland security". Hans rekommendationer var bl.a. att etablera krishanteringsmyndigheter motsvarande delstatens OEM i alla delstater och städer med operativa centra samt att öva och att utforma "checklistor" för responsen i förväg så att man ser var svaga punkter kan finnas. Deltagande senatorer lovordade återhämtningsarbetet.

Den nya federala myndigheten som tillkommit under hösten 2001, the Office of Homeland Security,²⁵² skall utarbeta och koordinera nationella strategier för att stärka skyddet mot terrorhot och -attacker i USA. Den nya myndigheten skall se över tidigare planer för operativ krishantering och koordinering av responsinsatser i händelse av en terrorattack.²⁵³ Den skall koordinera myndigheter på olika nivåer och också kunna ge direktiv till FBI och CIA vid behov. En ny antiterroristlag har godkänts som innebär utökade befogenheter för polis och åklagare att undersöka misstänkta terroristers hem samt telefon- och Internetanvändning.²⁵⁴ Inom exempelvis flygtrafiken har redan ett antal säkerhetshöjande åtgärder vidtagits. Personkontroller som tidigare betraktades som oacceptabla frihetsinskränkningar har nu blivit rutin.²⁵⁵

Förutsättningar för krishantering

Unika specialistkompetenser inom krishanteringens i USA kan upprätthållas kontinuerligt genom den stora volym insatser det totalt handlar om för nationens del. Därigenom kan också varningscentraler hållas ständigt bemannade.

De utpekade exekutiva befogenheter som presidenten (och på motsvarande sätt även guvernörerna) har då krisläge deklarerats underlättar genomförandet av krishan-

247 Expressen 14.9 2001.

248 Expressen 22.9 2001.

249 Federal Aviation Agency, www.faa.gov.

250 Expressen 2.11 2001.

251 Se www.cnn.com 16.10 2001.

252 Se www.whitehouse.gov.

253 Hufvudstadsbladet 9.10 2001.

254 Se www.cnn.com 25.10 2001.

255 DN 12.10 2001.

teringens olika moment. Vissa av dessa befogenheter kan delegeras till chefen för FEMA (respektive varje delstats krishanteringsorgan).

Det samarbete som förekommer mellan myndigheter på olika nivåer och privata insatser är en förutsättning för arbetet i USA genom att resurser, som inte kan bindas till myndigheter i ett normalläge, kan utnyttjas flexibelt.

Standardisering i fråga om allt från paketering av medicinska varor till certifiering av urbana räddningsteam som skall ha viss storlek, utrustning och kompetens underlättar det praktiska arbetet. Innehållet i materielsatserna liksom teamens sammansättning och kompetens är därför kända av aktörerna som leder teamen eller svarar för distribution av materielen.

De amerikanska krishanteringsinsatserna efter den 11 september kommer att granskas och utredas och erfarenheterna kommer förmodligen att påverka motsvarande arbetssätt och strukturer i Sverige. T.ex. menar Räddningsverkets observatörer att utbildning i att arbeta i rasmassor måste återinföras.

Räddningsinsatserna i Sverige omfattar i första hand geografiskt begränsade insatser²⁵⁶ i form av bränder, trafikolyckor, snöstormar osv. som hanteras av den lokala räddningstjänsten. Sverige har, jämfört med USA, få erfarenheter av kriser som krävt insatser över administrativa, geografiska eller juridiska gränser – det mest uppenbara exemplet på en sådan kris är Estonias förlisning 1994.²⁵⁷

I olika sammanhang har påpekats att Sverige har otillräckliga regler om myndigheters samverkan vid extraordinära situationer. Det saknas vidare ett regelverk som täcker behoven längs hela hotskalan – den svenska beredskapslagstiftningen avser enbart åtgärder i krig. Andra problem vid extraordinära situationer gäller hur andra länders hjälp kan utnyttjas om en stor katastrof skulle inträffa i Sverige eller hur kostnader skall bäras i en situation som sträcker sig över många myndigheters ansvarsområden.²⁵⁸

Det finns inte heller den uttalade exekutiva fokusering på en viss funktion i Sverige som behövs för ledning vid större katastrofer.

256 Räddningstjänst i siffror – 2000, Räddningsverket, www.srv.se.

257 Se t.ex. Hartoft, P och Nilsson, A.: Erfarenheter av övergripande ledning vid kris – En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet, FOA-R-99-01225-505-SE, 1999.

258 Lindgren, R. m.fl.: Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer, FOI-R-0064-SE, 2001.

Att förebygga kris under krisers efterförlopp

Kerstin Castenfors

Handlingar och reaktioner för att snabbt åtgärda eller avvärja en akut samhällskris kan ge upphov till en kris²⁵⁹ efter krisen. Ett hårt tryck från allmänhet och medier på politiker och samhällsinstitutioner att visa handlingskraft kan i sämsta fall leda till handlingar som i sig skapar en grogrund för nya kriser efter krisen. Det visar en rad studier av tidigare samhällskrisers förlopp. Dåligt underbyggda handlingar eller brist på handling ökar trycket på att visa handlingskraft i ett senare skede. Det kan leda till en loop av åtgärder och krav på nya åtgärder som riskerar att förlänga krisen i det oändliga. I det följande diskuteras hur terrorhändelsen i USA i september 2001 hanterades under den akuta fasen med fokus på denna problemställning.

Attacken mot New York och Washington den 11 september 2001 kan utan tvekan ses som ett av de värsta terrordåden i modern tid och den värsta attacken någonsin mot den amerikanska nationen i fredstid. De tidigare erfarenheter som den amerikanska nationen haft av terrorattacker inom det egna territoriet begränsas i stort till bombdådet i Oklahoma City 1995 och attackerna mot USA:s ambassader i Kenya och Tanzania 1998. Dessa händelser påverkade utan tvivel det amerikanska folket, men därifrån är steget långt till den nationella bestörtning som förintelsen av området på södra Manhattan orsakade.

Krishantering omfattar mer än den reaktiva akutinsatsen

Det är naturligt att det akuta skeendets problematik drar till sig den största uppmärksamheten när en dramatisk samhällshändelse inträffar. Det är den snabba och koncentrerade händelseutvecklingen och skeendets synliga effekter som väcker in-

259 Kris (nationell kris) definieras som följer: Centrala aktörer uppfattar situationen som att betydande värden står på spel, begränsad tid står till förfogande, omständigheterna präglas av betydande osäkerhet (Sundelius, B., Stern, E. och Bynander, F: Krishantering på svenska - teori och praktik. Nerenius & Santérus Förlag, Göteborg, 1997.

tresset. Detta avspeglar sig i de flesta studier som gjorts av samhällskrisers förlopp. Dramatiken dominerar bilden och vädjar till förmågan till identifikation med dem som drabbats och till vår vilja att bidra med hjälp i olika former. Det är förståeligt att så gott som all kraft koncentreras till att lösa de akuta problemen.

Den akuta fasen präglas därmed av krav på handlingskraft. När chocken väl övergår i reaktion reses kraven på starkt ledarskap. Då kommer också vreden och krav på straff och hämnd för det man utsatts för. Händelserna i USA i september 2001 utgör inget undantag. Pressen på Bushadministrationen att agera kraftfullt och att till varje pris hitta de skyldiga har präglat hanteringen av en kris som är långt ifrån avslutad. Att agerandet kan bli föremål för hård kritik när en opinion hunnit bildas och konsekvenserna blir synliga hinner man inte reflektera över i stundens hetta.

Det gäller för ansvariga att veta vad som händer när vattnet sjunkit undan, när röjningsarbetet är avslutat och när branden är släckt. Det är lätt att förledas tro att den stress som katastrofer orsakar har raderats ut bara för att inget längre syns på ytan. Detta är fel. Det är i efterkrisfasen som sökandet efter den underliggande orsaken tar sin början. Det är också i efterkrisfasen som opinionsbildningen och debatten kring orsakerna blir som mest intensiv. Tillkortakommanden och valhanta försök till hantering förstärker bilden.

Kriser kan liknas vid perioder av kollektiv stress där våra centrala värden och sociala strukturer hotas på ett oväntat och ofta svårfattbart sätt²⁶⁰. Handlingskraft i kris måste i hög grad riktas mot att behålla allmänhetens förtroende för ledningen av samhällets institutioner. Att veta vilka mekanismer som styr förtroendeskapande är avgörande för god krishantering. Här träder de symbolpolitiska aspekterna in.

Symbolpolitiska handlingar

Det starka symbolvärde som ligger i att nationella ledare snabbt framträder och visar prov på handlingsberedskap, medkänsla och deltagande har bekräftats gång på gång när en katastrof drabbar samhället. Krishanteringen får då ett identifierbart ansikte. En tyst minut, besök på olycksplatser, deltagande i gudstjänster och begravningar signalerar att det politiska etablissemanget och övriga aktörer sällar sig till de drabbade och ställer sig solidariska med dem.

Efter terrorattacken i USA tog dock president Bush tid på sig innan han gick ut dels med sitt tal till nationen, dels med att besöka katastrofplatsen i New York. Betydligt snabbare var hans företrädare Clinton, som redan några timmar efter händelsen var på plats på Manhattan. Även presidentens besök i en moské veckan efter terrorattacken får betraktas om en viktig symbolhandling med syftet att ta udden av etniska och religiösa hämndkänslor. New Yorks borgmästare Giuliani har fått stora lovord för sina insatser under hösten 2001 på grund av sitt föredömliga sätt att agera och visa medkännande med de drabbade.

Den här typen av symbolpolitiska handlingar har dock en baksida. Ett besök av nationella ledare på en katastrofplats blir också ett mått på katastrofens vikt och prio-

260 Rosenthal, U., 'tHart, P., and Charles, M.: *Coping with Crises. The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas, 1989.

ritet och kan ge sidoeffekter som kan vara svåra att motverka. "Sextio döda är minigränsen för att ministern ska besöka ett katastrofområde", kan bli den typ av cyniska mått som oavsiktligt förmedlas.

Efterförloppets problematik

Kriser är inte avgränsade händelser, även om de kan länkas både till tiden och rummet, utan snarare processer med inbyggda repriser och loopar. En förklaring kan vara att dagens kriser blivit komplexa. Faktorer som infrastrukturell komplexitet liksom transnationella kopplingar och beroenden gör det svårt både för individer och samhällsinstitutioner att bedöma var gränsen går mellan en akut kris och dess efterförlopp.

Katastrofer och kriser prövar samhällets institutioner under hela sitt förlopp, men det är i efterförloppet som förtroendefrågorna ställs på sin spets och mandatet för det offentliga åtagandet kan ifrågasättas. Om grundläggande regelverk och funktioner i samhället inte håller måttet, oavsett om det handlar om naturkatastrofer eller andra händelser, rubbas medborgarnas förtroende. Politikerna blir de som ytterst krävs på ansvar, något som medierna inte är sena att blåsa under. Frågor som kan ge politiska följdverkningar handlar mycket om allmänhetens förväntningar på hur ansvaret axlas och av vem.

Flertalet krishanteringsstudier har visat att om aktörer och beslutsfattare inte tänker igenom vad som händer efter det akuta skedet - "dagen efter frågorna" - tar "krisen efter krisen" vid.²⁶¹ Detta begrepp beskriver kriser som förefaller att aldrig ta slut, hur kriser som hastigt kommit upp på den politiska dagordningen hänger kvar långt efter det akuta skedet och fortsätter att inverka på aktörernas arbete även i helt andra frågor.

Krisen efter krisen kan vara mer intensiv och potentiellt mer försvagande än det akuta händelseförloppet. Ju längre en kris drar ut på tiden, desto mer press sätts på beslutsfattarna att ytterligare "göra något". Det leder ibland till att man väljer att sätta punkt för hanteringen på ett förhastat och illa underbyggt sätt, vilket ofta får som resultat att krisen muterar och övergår i annan form. Mediernas ökade sysslande med skuldproblematiken i krissituationer, framför allt riktat mot politiker och myndigheter, bidrar till att underblåsa kraven på återkommande oberoende utredningar och granskningskommittéer.

Att demonstrera handlingskraft liksom att visa empati och solidaritet och uttrycka enighet är yttringar som beslutsfattare i dag vet kan vara avgörande för god krishantering. Detta stod högt på den svenska agendan efter händelserna i USA. Den svenske statsministern gav ett tydligt exempel på detta när han redan på kvällen den 11 september gick ut i TV och med orden "Sorg, Vrede och Beslutsamhet" sammanfattade det alla kände liksom behovet av "att göra något".

261 Som exempel kan ges ubåtsincidenterna; mordet på Olof Palme; Estoniaolyckan.

I handlingskraftens spår

I handlingskraftens spår syns många gånger tecken på den inre och yttre press som vilar på beslutsfattarna och som ibland leder till illa underbyggda beslut eller förslag till beslut. Ett prov på detta kan ges från den svenska exempelsamlingen av händelser som förknippats med terrorism.²⁶² När det under ockupationen av västyska ambassaden i Stockholm 1975 stod klart att man i Bonn inte tänkte släppa några fångar - vilket var ett av terroristernas krav för att inte spränga ambassadbyggnaden - vände sig den dåvarande statsministern till rikspolischefen: "Ni måste göra någonting, det här får inte hända!" De till buds stående medlen, dvs. att gasbelägga ambassaden för att driva ut terroristerna, var avgjort inte lämpade, men eftersom statsministern insisterade på att något måste göras, förbereddes detta.²⁶³

Den svenska exempelsamlingen innehåller även prov på hur en intensiv akutsatsning för att finna den svenske statsministerns mördare under våren 1986 övergick till en långdragen process där brister i arbetssätt och byråkratisk konkurrens kom att dominera bilden.⁴ Ju längre mordutredningen framskred desto skarpare blev kraven på resultat. Eftersom allmänhetens förtroende för utredningsarbetet så småningom började bli anfränt, blev det snart angeläget visa på framgång. Handlingskraft måste visas.

Detta ledde efter hand till att den ena utredningen efter den andra, med endera jurister eller parlamentariker, tillsattes utan att arbetssättet egentligen förändrades. Samtliga kommissionsrapporter kom att mötas med misstroende från allmänheten. Detta underblåstes av medierna som menade att regeringens beslut om när kommissioner skulle tillsättas, vad de skulle undersöka och vilka personer som skulle ingå, skapade förtroendeproblem²⁶⁴. Man kan säga att den handlingskraft som visades från början och som uppskattades av både medier och allmänhet kom att bli allt mindre ändamålsenlig. Priset blev ett antal institutionella och rättsliga tillkortakommanden som resulterade i den kris efter krisen som fortfarande pågår.

Handlingskraftens legitimitet

Eftersom både tingens ordning och legitimiteten är hotad när nationella symboler angrips, blir behovet av att ställa till rätta det allt överskuggande. Ett sätt att återställa balansen är att finna, döma och bestraffa förövaren. Att detta måste göras på ett sätt som är i överensstämmelse med legitimiteten är implicit, men resonemang kring hur det skall ske står inte högst på dagordningen i en akut situation när nationella värden är hotade.

262 Hansén, D.: The Crisis Management of the Murder of Olof Palme: A Cognitive-Institutional Analysis. Publication of the Crisis Management Europe Research Program - National Crisis Management from an International Perspective. The Swedish Agency for Civil Emergency Planning, Vol. 9, 2000.

263 Hansén, D.: Ockupationen av Förbundsrepubliken Tysklands ambassad i Stockholm den 24 april 1975. In: Project CM Baltic, ÖCB, 1998.

264 Hansén, 2000.

I USA visades den politiska handlingskraften omedelbart. Det berodde kanske på att händelserna uppfattades som en katastrof redan för början till skillnad från andra typer av katastrofhändelser som mer "krupit sig på" ansvariga politiker.

President Bush använde i sina tidiga tal till nationen ett språk som inte ingav någon tvekan om presidentens intentioner. Att samla nationen och världssamfundet i kampen mot terrorism stod högst på den politiska dagordningen. Risken för att detta skulle ske på legitimitetens bekostnad reflekterade man inte över i stundens hetta. Makten reagerade samfällt genom att visa initiativkraft. "Krig mot terrorismen" var ordet för dagen.

Man kan i efterhand säga att den samlade viljan till "civilisationens" motattack i det akuta skedet var så stark att de egna rättssäkerhetsprinciperna riskerade komma i andra hand. Detta har tvingat oss att reflektera över konflikten mellan ett samhälls principer och dess praktik.

Omvärldens protester har varit tydliga sedan president Bush i november utfärdade en militärorder om tribunaler där fångar skulle dömas utan sedvanlig öppen rättsprocess. Kritikerna ifrågasatte om reglerna för tribunalerna var förenliga med Genèvekonventionen och hävdade att Vita huset i hast försökt driva igenom inskränkningar i USA:s medborgerliga fri- och rättigheter.

Efter terrordåden väcktes frågan i FN, EU och olika länder om existerande lagar räcker för att komma till rätta med terrorismen. Inom EU förbereddes ny lagstiftning bl.a. för att spärra ekonomiska tillgångar för personer och organisationer med koppling till den internationella terrorismen. I syfte att bekämpa terrorismens hot mot fred och säkerhet riskerar man konflikt med grundläggande fri- och rättigheter. Många kritiserar USA:s beslut om militärtribunaler liksom Storbritanniens beslut om internering av terrorismisänkta. I den svenska debatten om de nya EU-förslagen har framförts kritik mot snabbheten i lagstiftningen och den bristande insynen i processen. Frågan har också ställts om en gemensam arresteringsorder inom EU behövs för att bekämpa terrorism i Europa. En allmänt hållen inställning är att terrorism skall bekämpas men detta får inte ske till förfång för legitima manifestationer eller mänskliga rättigheter.²⁶⁵

Vilka lärdomar kan dras?

Att handlingskraft i det akuta skedet kan övergå till kris efter krisen är en lärdom som kan dras. Under senare år har vi upplevt hur svåra samhällshändelser lämnat spår efter sig. Ubåtsincidenterna under åttiotalet, mordet på statsminister Palme, Tjernobylykatastrofen 1986 och Estoniaolyckan 1994 är exempel på detta.

Kravallerna i Göteborg vid EU-toppmötet i juni 2001 var en händelse i vars efterförlopp aktörers handlingar och legitimitet diskuterats av olika opinioner. Om terrorister haft som mål ett attentat mot toppmötets stats- och regeringschefer, vilken

265 Kruse, A.: SvD Brännpunkt 8.12 2001.

förmåga till krishantering hade då funnits i Sverige?²⁶⁶ Skulle man kunnat undvika de fällor i efterförloppet som handlingskraften i det akuta skedet gillar?

Ansvariga för krishantering bör ha kännedom om de mekanismer som styr allmänhetens och samhällsinstitutionernas reaktioner i kris. Därigenom kan de öka sin kapacitet:

- Medvetenhet om att behovet av att återgå till det normala styr vårt beteende i kris, men att vi ibland handlar på ett sätt som går stick i stäv med det långsiktigt förnuftiga.
- Vetskap om att det snäva perspektiv på skeendet i omgivningen som vi anlägger under svår stress gör att vi endast kan ta emot få och enkla signaler från omvärlden.
- Vetskap om att det inte går att ta emot fler och mer komplexa signaler förrän perspektivet vidgats, vilket inte kan ske förrän omgivningsstressen minskar.
- Vetskap om att händelser, där osäkerhet och tidspress råder och där mycket står på spel, ofta möts med handlingsstrategier som går ut på enkelhet och att göra som man är van.
- Medvetenhet om att byråkratisk konkurrens och brister i fråga om erfarenhet och arbetssätt hämmar god krishantering.
- Medvetenhet om faran av att bli bunden av ytliga likheter och historiska analogier.

Den amerikanska nationen skakades i grunden av händelserna i september.²⁶⁷ Det hölje av kontroll över situationen som råder i USA några månader efter attackerna kan dock vara bräckligt. Små händelser kan spräcka höljet. Incidenten då en tonåring stal ett litet flygplan och lät det krascha i ett höghus i Tampa i Florida gav eko och rubriker på ett sätt som kanske inte blivit fallet om den inträffat före den 11 september. De s.k. mjältbrandsbrevens som spreds över den amerikanska kontinenten under senhösten 2001 skakade den amerikanska allmänheten. Hotet har blivit uppenbart för alla i dag och uppfattas som farligare. En fråga man kan ställa är vilka problem som president Bush kommer att möta om resultaten av jakten på de ytterst skyldiga låter vänta på sig. Kommer allmänhetens uppmärksamhet då att i stället fokuseras mot jaktens misslyckande och kritiken mot de ansvariga att växa?

Insatserna har höjts för dem som är satta att hantera kriser. Värdekonflikter liksom förtroende- och trovärdighetsproblem blir vanligare. Ansvariga för krishantering måste skapa förståelse för att förberedelser för alla typer av kriser inte är möjliga. Samtidigt måste de vara medvetna om att marginalerna för misstag krymper. Tonen i de kommentarer som kommer från media är en användbar indikator på hur diskussionen kommer att föras i efterförloppet. Om det finns ett brett stöd hos medierna för hur ansvariga har hanterat situationen, minskar med all sannolikhet kraven på framtida oberoende revisioner och utredningar.

266 Sundelius, B.: DN Debatt 20.7 2001. Brändström, A., Bynander, F., Grönvall, J., och Stern, E.: SvD Brännpunkt 12.9 2001.

267 Stern, E.: Terrorns Psykologi. Moderna Tider, december-januari 2001/2001, s. 25-27.

En utredning har tillsatts under 2001, med uppgift att kartlägga och analysera de offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och hantera omfattande terrorattentat och andra extraordinära händelser i Sverige.²⁶⁸ Den torde få anledning att beakta också de specifika problem som är förknippade med efterkrisfasen.

²⁶⁸ Samhällets beredskap och förmåga inför omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. Dir. 2001:120.