



Försvvarshögskolan  
Officersprogrammet 09-12  
Handledare fil.dr. Arita Holmberg

1OP147/Krigsvetenskap, metod och  
självständigt arbete (OP)

# Internationell operation - Nationellt intresse

## Sammanfattning

Kalla krigets slut innebar helt förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar för de flesta stater. Då var världen uppdelad i två tydliga block med två styrande supermakter i ständig dragkamp medan vi idag har en annan verklighet med många olika allianser och asymmetriska hot av olika slag. Denna säkerhetspolitiska omdaning har också påverkat det vetenskapliga studiet av internationella relationer och framförallt under 90-talet deklarerade flera forskare det liberala perspektivets seger över realismen.

Denna uppsats är en fallstudie som tittar närmare på Europeiska unionens första marina insats, EUNAVFOR - Operation Atalanta och särskilt på Sveriges deltagande i den samma. Syftet är att söka efter de motiv som läggs fram för insatsen i såväl FNs resolutioner som EUs och Sveriges riksdags beslut för att sedan analysera dessa utifrån de två grundläggande vetenskapliga perspektiven inom internationella relationer.

Studien visar att sanningen ligger någonstans mitt emellan dessa två motsatta perspektiv. Båda förhållningsätten innebär ett antal antaganden och förenklingar vilka leder till blinda fläckar i studien och först när man ställer dem emot varandra framkommer helheten. Sveriges deltagande i operation Atalanta kan alltså förklaras av både strikt nationella motiv och av ett delat ansvar inom världssamfundet.

## Abstract

The end of the Cold War meant fundamentally changed conditions for policymaking in security matters for most states. Before, the world was divided between two blocks with two ruling superpowers in a constant tug-of-war, while we today have another reality with many different alliances and asymmetric threats of different kinds. This security transformation has also affected the academic study of international relations and in particular during the 90<sup>th</sup> many scholars declared the victory of the liberal perspective over realism.

This thesis is a case study of the European Union's first naval operation, EUNAVFOR – Operation Atalanta and in particular the Swedish participation in this operation. The purpose of the study is to look for the motives in the decisions on different levels, from the UN Security Council, to the EU Council and the Swedish Parliament, and to analyze those motives according to the major perspectives in IR-studies.

The thesis shows that truth lies somewhere in between these two opposing perspectives. Both viewpoints result in a number of assumptions and simplifications that lead to blind spots in the study. Not until the two perspectives are compared with each other will the whole picture emerge. Sweden's participation in operation Atalanta can be explained both with strictly national motives and with a concept of shared responsibility within the international community.



## **INTERNATIONELL OPERATION - NATIONELLT INTRESSE**

|   |           |
|---|-----------|
| <b><u>PROBLEMFÖRMULERING OCH SYFTE</u></b> .....                  | <b>1</b>  |
| <b><u>FRÅGESTÄLLNING</u></b> .....                                | <b>2</b>  |
| <b><u>METOD OCH EMPIRI</u></b> .....                              | <b>2</b>  |
| <b><u>AVGRÄNSNING OCH BEGRÄNSNING</u></b> .....                   | <b>3</b>  |
| <b><u>TIDIGARE FORSKNING OCH TEORI</u></b> .....                  | <b>3</b>  |
| <b><u>FN-STADGAN OCH HAVSRÄTTSKONVENTIONEN</u></b> .....          | <b>5</b>  |
| <b><u>FN-MANDAT FÖR OPERATION ATALANTA</u></b> .....              | <b>6</b>  |
| <b>RESOLUTION 1814 (2008)</b> .....                               | <b>6</b>  |
| <b>RESOLUTION 1816 (2008)</b> .....                               | <b>7</b>  |
| <b>RESOLUTION 1838 (2008)</b> .....                               | <b>8</b>  |
| <b>RESOLUTION 1846 (2008)</b> .....                               | <b>8</b>  |
| <b>RESOLUTION 1851 (2008)</b> .....                               | <b>9</b>  |
| <b>MANDATETS MOTIV</b> .....                                      | <b>9</b>  |
| <b><u>EUS BESLUT OM OPERATION ATALANTA</u></b> .....              | <b>10</b> |
| <b><u>SVERIGES DELTAGANDE I OPERATION ATALANTA</u></b> .....      | <b>11</b> |
| <b><u>ANALYS AV MOTIVEN UR TVÅ PERSPEKTIV</u></b> .....           | <b>13</b> |
| <b>INSTITUTIONALISM</b> .....                                     | <b>13</b> |
| <b>REALISM</b> .....  | <b>14</b> |
| <b><u>SLUTSATSER OCH UPPSLAG FÖR FORTSATT FORSKNING</u></b> ..... | <b>15</b> |
| <b><u>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</u></b> .....               | <b>17</b> |

## **Internationell operation - Nationellt intresse**

### **Problemformulering och syfte**

De förändrade förutsättningarna för mellanstatliga relationer i samband med murens fall får anses vara ett väl beforskat område. Samtidigt är det fortfarande ett område som väcker stort intresse. Jag tror att en förklaring till detta kan vara att den förändring som då initierades ännu inte kommit till ett slut. Maktstrukturen i världen är ännu i rörelse och händelser som georgienkriget och jasminrevolutionen visar tydligt på en global oförutsägbarhet. Den omvärldsintresserade frågar sig vad EU kommer att utvecklas till, vilken roll Kina kommer att få och vart Ryssland är på väg. Ingen gissning tycks bättre än någon annan.

I denna värld under förändringar är det därför kanske intressantare än någonsin att studera staters drivkrafter i mellanstatliga relationer. En uppenbar trend sedan kalla krigets slut är att de tidigare fasta militära allianserna börjat ersättas av tillfälliga koalitioner. Många stater är dessutom med i mer än ett militärt samarbete som var och ett har olika konstellationer. En vanlig föreställning är att kalla krigets polaritet med två tydliga hegemoner bäst förstås ur ett realistiskt perspektiv men att detta perspektiv nu blivit förlegat till förmån för liberalismens teorier.

Sverige är idag engagerat i en rad olika militära och säkerhetspolitiska samarbeten och vår tidigare alliansfrihet har ersatts av en solidaritetsförklaring. Svensk trupp finns på en rad platser i världen under såväl NATO- som EU-ledning. Samtidigt ligger alljämt kravet på ett FN-mandat som grund för allt svenskt militärt engagemang. Vilket vetenskapligt perspektiv som bäst kan förklara utvecklingen är inte alldeles enkelt att besvara men i den politiska retoriken poängteras allt oftare det strategiska skiftet från alliansfrihetens isolationism till solidaritetsförklaringens "säkerhet med andra". Nog tycks liberalismens teorier ha fått en ökad relevans.

Mot bakgrund av detta vill jag i denna uppsats göra ett nedslag genom att undersöka den internationella operation som Sverige nyligen hade ledartröjan för, nämligen EUNAVFOR - Operation Atalanta. Jag kommer att fokusera på de olika politiska besluten från folkrättslig legalitet ner till nationellt deltagande för att se hur väl den institutionella röda tråden löper igenom de olika besluten. Syftet är att försöka leta efter den politiska drivkraften till Sveriges beslut att delta i operationen genom att söka efter de motiv som läggs fram i besluten på de olika nivåerna. Studien kommer att presentera och jämföra de argument och påståenden som används för att motivera de olika besluten samt analysera dessa utifrån de två grundläggande perspektiven inom internationella relationer; realism och liberalism, i undersökningen specificerad som institutionalism.

Att på detta sätt betrakta den officiella argumentationen för insatsen kan dels ge en bild av vilket perspektiv som bäst förklarar Sveriges agerande i säkerhetsfrågor och satt i ett större sammanhang också kunna bli en utgångspunkt för att förutsäga både Sveriges och jämförbara länders handlande i liknande frågor. Dels kan slutsatserna i studien, om de jämförs med andra liknande studier, kunna bidra till bilden av de bägge perspektivens relevans i dagens politiska verklighet.

## Frågeställning

- Vilka motiv lyfts fram för operationen i Adenviken i de politiska besluten på respektive nivå, i FNs säkerhetsråd, europeiska unionens råd och Sveriges riksdag?
- Kan motiven till Sveriges deltagande sägas förklaras bäst utifrån ett realistiskt eller institutionalistiskt perspektiv?

## Metod och empiri

Undersökningen kommer att utgöras av en fallstudie kring Sveriges deltagande i den EU-ledda EUNAVFOR - Operation Atalanta. Syftet är att pröva två vetenskapliga perspektiv, vilka beskrivs mer ingående senare, varför fallet valts utifrån kriteriet att vara typiskt och därmed generaliserbart (Denscombe 1998 s 69). Operation Atalanta bygger i likhet med andra militära insatser som Sverige deltar i eller har deltagit i på en inbjudan från den styrande regimen, på ett tydligt mandat från FNs säkerhetsråd och på ledning genom en mellanstatlig organisation. Samtidigt är just denna operation intressant att studera i sig självt (Denscombe 1998 s 66) då det så sällan förekommer den här typen av marina insatser, det är de facto första gången EU sätter samman en marin styrka.

Metoden som kommer att användas är en kombination av argumentationsanalys och teoriprövning. Den valda empirin utgörs emellertid enbart av officiella politiska beslutsdokument och det blir därför svårt att använda någon klassisk modell för argumentationsanalys, så som pro et contra (Bergström - Boréus 2005 s 95) då denna typ av dokument sällan innehåller några motargument för besluten. Jag kommer istället att försöka identifiera de argument och påståenden (Bergström - Boréus 2005 s 109) som framförs som motiv och leta efter sambanden i motiven mellan de olika politiska nivåerna. Som utgångspunkt kommer jag att anta att alla påståenden om sakförhållanden är upptagna för att underbygga något av besluten och att de därmed utgör del i motiven eller motiv i sig själva. Jag kommer inte att använda mig av kodning eller dylikt utan kommer istället att allteftersom kategorisera motiven och därmed gradvis bygga en beskrivning av motiven till besluten. De dokument som kommer att analyseras är FNs säkerhetsråds resolutioner 1814, 1816, 1838, 1846 och 1851, Europeiska unionens råds JOINT ACTION 2008/851/CFSP samt den svenska riksdagspropositionen prop. 2008/09:108. Fokus kommer att ligga på de formuleringar som ska motivera insatsen. De motiveringar som återfinns på lägre nivå kommer sedan att ställas i relation till formuleringar i tidigare beslut. Därigenom kommer analysen att kunna ge en bild om hur de mellanstatliga besluten utkristalliseras till ett nationellt beslut och visa huruvida motiv av mer nationell karaktär tillkommer på lägre nivå.

Härefter kommer beskrivningen av motiven att prövas mot de två vetenskapliga perspektiven realism och institutionalism. Jag kommer att använda två centrala begrepp för respektive perspektiv för att analysera motiven och försöka förklara besluten utifrån dels en realistisk syn på nationella intressen och dels en institutionalistisk syn på kollektiva dito. Eventuella slutsatser kommer ingalunda att kunna anses falsifiera endera perspektiven men de kan ge en bild av vilket perspektiv som bäst kunnat förutse Sveriges agerande i det undersökta fallet och därmed säga något om hur Sverige, eller jämförbara länder i Europa, kan tänkas agera i liknande fall.

## Avgränsning och begränsning

Att göra en fallstudie lämpar sig väl för just teoriprövning av det här slaget, där undersökningen vill förklara och illustrera relationen mellan de olika beslutsnivåerna (Denscombe 1998 s 62). Undersökningen avgränsas till att bara gälla en internationell operation och ett land. Vidare kommer undersökningen bara att behandla officiella politiska beslutsdokument. Detta ger undersökningen både en rad styrkor och svagheter. Interreliabiliteten får anses vara god då alla dokument är offentliga handlingar som är lätta att få åtkomst till och metoden är enkel. Validiteten bör å ena sidan kunna anses som god då samtliga politiska beslut kring den undersökta insatsen kommer att behandlas. Å andra sidan bör frågan ställas om huruvida propositionen ger hela bilden, underliggande motiv kan mycket väl ha utelämnats i beslutsdokumentet till förmån för retoriskt mer gångbara dito. Också generaliserbarheten är något begränsad, framförallt för att bara Sveriges deltagande berörs och bara en operation undersöks (Descombe 1998 s 68). Fallet är emellertid valt huvudsakligen utifrån att vara ett typiskt exempel på Sveriges säkerhetspolitik vilket gör undersökningen lätt att jämföra med liknande forskning. De slutsatser som presenteras i detta arbete får således främst sin relevans när de placeras i ett större sammanhang och relateras till annan forskning inom internationella relationer.

## Tidigare forskning och teori

Matlary för en diskussion kring olika teoriers syn på europeisk säkerhetspolitik i *European union security dynamics* (2009). Hon koncentrerar sig här främst på att ställa realism mot konstruktivism. Enligt en realistisk förklaringsmodell skulle medlemsstaternas främsta drivkraft vara att utveckla EU till en maktpol gentemot USA (Matlary 2009 s 78). Hon ställer sig dock kritisk mot ett sådant förhållningssätt och menar att väldigt lite stöder detta. Inte heller synen på att det i första hand är maktbalansen inom EU som är främsta drivkraft finner stöd enligt Matlary (2009 s 77), trots att detta var den ursprungliga tanken bakom unionen. Ett konstruktivistiskt synsätt däremot pekar på att utvecklingen av en gemensam europeisk säkerhetspolitik påverkar medlemsstaternas ståndpunkter i samma utsträckning som staternas ståndpunkter utvecklar den gemensamma politiken. Intressen kommer ur kunskap och internationellt samarbete innebär ett lärande. (Matlary 2009 s 80). Ur denna synvinkel påverkar alltså förvisso medlemsstaterna EUs gemensamma politik utifrån sina egna intressen men dessa intressen kommer att utvecklas i takt med att samarbetet fortgår och utvecklas.

I sin bok *Security in a greater Europe* problematiserar också Wagnsson (2008) det realistiska men även det liberala perspektivet och menar att dessa utgör alltför snäva analytiska modeller. Det realistiska perspektivet å ena sidan bortser i för stor utsträckning från betydelsen av normer och värderingar i säkerhetspolitiken. Liberalismen å andra sidan tenderar, enligt Wagnsson, att överskatta staters enighet kring sådana normer. (2008 s 5) I likhet med Matlary lyfter Wagnsson istället fram det konstruktiva perspektivet då detta perspektiv i stor utsträckning fokuserar på hur de politiska begreppen definieras och används, det vill säga det politiska språkets betydelse. Med hjälp av denna modell kan därför lättare komma åt och förklara staters kombination av motiv i form av både intressen och normer. (Wagnsson 2008 s 6)

Som teoribildning kommer jag att använda de två vetenskapliga perspektiven realism och institutionalism och utgå från några av dessas grundläggande begrepp. Tanken är att i dynamiken mellan två diametralt motsatta perspektiv skönja en helhet. För detta syfte vill jag definiera de båda enligt följande:

Det realistiska perspektivet utgår från ett antal ganska enkla antaganden om internationell politik vilket samtidigt utgör dess styrka och svaghet. Förenklingarna som görs innebär å ena sidan att komplexa skeenden kan förklaras men samtidigt riskerar man att missa viktiga faktorer. (Gustavsson - Tallberg 2006 s 35) Det första antagandet är att det är staterna som är de betydelsefulla aktörerna i det internationella systemet. Internationella organisationer är förvisso också viktiga att betrakta, men då snarare som kontaktytor eller verktyg för staterna än som aktörer i sig själva. Staterna anses vidare interagera i ett anarkiskt internationellt system, ingen aktör står över de enskilda staterna utan dessa är alltid suveräna och likvärda. (Gustavsson - Tallberg 2006 s 38). Några begrepp anses särskilt centrala; säkerhetsdilemmat, maktbalansen och polariteten (Gustavsson - Tallberg 2006 s 38). Säkerhetsdilemmat innebär att staten i sin strävan efter att skapa säkerhet för sina medborgare rustar upp sitt försvar. En stat som rustar upp uppfattas emellertid i regel som ett ökande hot av sina grannländer vilka kompenserar med att rusta även de. Säkerhet är alltså en typ av nollsummespel som uppmuntrar till rustningskapplöpning eller i värsta fall krig. Detta leder in mot nästa begrepp; maktbalans, som är det enda som kan hindra stater från angreppskrig enligt realisterna. Först när staterna anser sig vara jämbördiga kommer de att finna trygghet eller ömsesidig avskräckning. Denna maktbalans leder i sin tur till en polaritet, kalla kriget beskrivs till exempel som ett bipolärt system med sin välkända devis om mutualy assured destruction.

Intressant för denna undersökning är vad dessa antaganden kan säga om vad vi bör kunna förvänta oss i de olika politiska besluten kring Operation Atalanta. De antaganden som görs ovan leder till en syn på staten som en homogen rationell aktör. Denna rationella aktör kommer att agera utifrån nationella intressen och en kostnad-vinst analys. (Goldstein - Pevehouse 2007 s 74) För att avgränsa nationella intressen kommer jag i analysen att söka efter sådana argument och påståenden som, i enlighet med klassiska realister som Hobbes och Morgenthau (Jackson - Sørensen 1999 s 64-9), kan härledas till aktörens nationella säkerhet eller relativa maktintresse.

Liberalismen brukar vanligen beskrivas som realismens motsats och skiljer sig klassiskt framförallt i sin idealistiska syn på människan och staten. Viktiga antaganden är att det finns vissa universella värden och intressen, så som individuell och gemensam frihet. Frihet förutsätter fred och fria människor som lever i demokrati kommer därför aldrig att tillåta sin stat att begå en aggressionshandling. (Gustavsson - Tallberg 2006 s 53) Då stater är ömsesidigt beroende av varandra kommer de också att söka vägar för att öka den gemensamma nyttan genom regleringar och internationella institutioner (Gustavsson - Tallberg 2006 s 51, 59). Den gren av liberalismen som koncentrerar sig särskilt på nyttan av sådana internationella organisationer och regelverk kallas vanligen institutionalism. En förgrundsfigur är den amerikanske presidenten Woodrow Wilson vars tankar bland annat ledde till skapandet av Nationernas Förbund (Jackson - Sørensen 1999 s 105-6). Även om moderna institutionalister, ibland kallade neo-liberaler, inte delar sina föregångares idealistiska syn på staters drivkrafter poängteras likväl att ett väl fungerande och välreglerat internationellt system är något all berörda stater drar nytta av.

Detta förutsätter emellertid att de internationella regimerna upprätthålls, något som därför ligger i alla staters intresse. (Goldstein - Pevehouse 2007 s 86-7) Denna typ av internationell reglering finns på en lång rad områden där *jus ad bellum* kanske är det äldsta exemplet. Inom institutionalismen har detta utvecklats till tanken om en kollektiv säkerhet, formaliserad främst genom FN-stadgan. Tanken är enkel; då alla tjänar på fred så bör freden stadfästas genom ett gemensamt regelverk som förbjuder aggressionshandlingar. (Goldstein - Pevehouse 2007 s 90) Det blir då hela det internationella samfundets ansvar att freden, eller för den delen något av de andra internationella regelverken, upprätthålls. På senare tid brukar också inomstatliga brott mot internationella konventioner, eller kollapsade stater, innefattas i det kollektiva ansvaret. På det viset kan en institutionalistisk syn legitimera interventioner på grund av till exempel allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna eller för att en stat, på grund av bristen på intern kontroll, utgör ett hot mot den internationella freden. (Goldstein - Pevehouse 2007 s 90)

I analysen kommer jag att avgränsa gemensamma intressen som motiv till att innefatta argument och påståenden som kan härledas till antingen internationell fred, det vill säga begreppet om kollektiv säkerhet, eller upprätthållande av internationella regimer, i det här fallet FN-systemets konventioner och stadga.

## FN-stadgan och havsrättskonventionen

På det fria havet har enkelt uttryckt ingen och alla jurisdiktion, men det är ingalunda laglöst område. Här finns en gammal tradition av sedvanerätt men idag även en FN-konvention; *United Nations Convention on the Law of the Sea* (sv. Förenta Nationernas havsrättskonvention). Denna konvention reglerar allt från sträckning av territorialvattengränser och rätten till ofarlig genomfart på territorialvatten till lagar rörande det fria havet och brott därpå så som sjöröveri. Artiklarna 100 till 107 berör särskilt just sjöröveri och det är dessa som besluten i såväl FN som EU och Sveriges riksdag hänvisar till. Kortfattat anger dessa artiklar att alla stater, efter bästa förmåga, är skyldiga att agera mot sjöröveri på fritt hav. De reglerar vilka brott som är att anse som sjöröveri och vidare att endast örlogsfartyg eller andra tydligt märkta statsfartyg har rätt att uppbringa piratfartyg. Med hänvisning till denna konvention behövs alltså inga andra mandat för att kunna agera mot sjöröveri på fritt hav. Däremot faller territorialhav inom respektive kuststats jurisdiktion och sjöröveri behandlas där under nationell rätt med rubriceringen väpnat rån till sjöss.

Grunden för den formaliserade folkrätten är Förenta Nationernas stadga. Portalparagrafen i denna inleds med frasen "Förenta Nationernas ändamål äro att upprätthålla internationell fred och säkerhet..." Detta var bakgrunden till att organisationen bildades, ett förnyat försök till internationell reglering av freden efter det misslyckade försöket med Nationernas Förbund. Stadgan förbjuder medlemsländerna att använda sig av våld eller hot om våld (FN-stadgan artikel 2) och regler vidare vilka typer av åtgärder FN kan nyttja för att upprätthålla stadgans ordning. Åtgärderna brukar delas in i två kategorier; den första rör fredlig lösning av tvister (FN-stadgan kapitel VI) och den andra möjligheten för FN att besluta om sanktioner eller bruk av vapenmakt för att upprätthålla eller återställa den internationella freden (FN-stadgan kapitel VII). Det är mot bakgrund av den senare som de fem resolutionerna nedan är antagna.



Det finns alltså en tydlig rätt, eller rent av skyldighet, för alla stater att agera mot sjöröveri på fritt hav och detta påbörjades också utanför Somalia redan innan den första av nedan behandlade resolutioner. Däremot är alla brott som sker innanför somalisk territorialvattengräns en fråga för somalisk nationell rätt. I de resolutioner som nedan följer och då särskilt resolution 1816 utsträcker emellertid FNs säkerhetsråd konventionens rätt att agera mot sjöröveri till att också innefatta somaliskt territorium.

## **FN-mandat för operation Atalanta**

Förenta Nationernas säkerhetsråd har sedan 2008 beslutat om en rad resolutioner som berör den marina operationen i farvattnen utanför Somalia. Jag kommer här att behandla de fem resolutioner som föregick det svenska riksdagsbeslutet om deltagande i EUs insats. I dessa resolutioner kan man tydligt skönja den gradvis förvärrade situationen i och utanför somaliskt vatten. Detta kommer också att speglas i de motiv för beslut som lyfts fram i de olika resolutionerna. Som bakgrund bör man ha i åtanke att enskilda länder redan 2007 påbörjade piratbekämpning utanför somaliskt territorialvatten med stöd i ovan behandlad konvention (Prop. 2008/09:108 s 9).

### **Resolution 1814 (2008)**

Den första säkerhetsrådsresolutionen som öppnar upp för piratbekämpning även inne på somaliskt territorialvatten är resolution 1814, antagen den 15 maj 2008. Jag kommer att låta denna resolution utgöra början för den röda tråd som löper genom den fortsatta analysen även om resolutionen inte huvudsakligen berör den marina insatsen. Resolution 1814 är en i en lång rad av resolutioner som behandlar situationen i Somalia och som sådan innehåller den inte mycket som inte också förekommer i några av de tidigare resolutioner den hänvisar till. Fokus i denna resolution är den långsiktiga utvecklingen i landet vilket bland annat uttrycks i inledningen; "Reiterating the need for agreement on a comprehensive and lasting cessation of hostilities and a roadmap for the remainder of the transitional process..."

Situationen i Somalia är i allra högsta grad komplicerad och Somalias övergångsregering (TFG) har inte haft, och har fortfarande inte, kontroll i landet. För den skull genomför Afrikanska Unionen, med mandat från FNs säkerhetsråd, en fredsbevarande insats i landet kallad AMISOM vilken huvudsakligen består av styrkor från Uganda och Burundi. Vid sidan av denna har också andra stater haft styrkor i Somalia vilka är tänkta att avlösas av AMISOM, något säkerhetsrådet i resolution 1814 understryker vikten av. Som en utveckling av detta uppdras FNs generalsekreterare att planera för en FN-ledd fredsbevarande insats för att lösa av AMISOM. Vidare uppmanas medlemsstater att bidra med finansiellt, personellt och materiellt stöd till AMISOM, för att styrkan ska kunna sättas in fullt ut. Resolutionens fokus ligger tydligt på det svåra säkerhetsläget i landet, vilket säkerhetsrådet betonar i inledningens sista mening; "Determining that the situation in Somalia continues to constitute a threat to international peace and security in the region".

Två stycken i resolution 1814 är av särskilt intresse för denna undersökning:

"Expressing its serious concern at the worsening humanitarian situation in Somalia and the continuing difficulties for humanitarian organizations operating in Somalia, including humanitarian access and security for humanitarian personnel".

“Reiterates its support for the contribution made by some States to protect the World Food Programme maritime convoys, calls upon States and regional organizations, in close coordination with each other and as notified in advance to the Secretary-General, and at the request of the TFG, to take action to protect shipping involved with the transportation and delivery of humanitarian aid to Somalia and United Nations-authorized activities, calls upon AMISOM troop-contributing countries, as appropriate, to provide support to this end, and requests the Secretary-General to provide his support to this effect”.

Detta är som nämnts den första resolutionen som berör eskortering av WFPs sjötransporter och det är tydligt att motivet för den marina insatsen bör vara den humanitära situationen. Vidare understryker resolutionen i sin helhet, mot bakgrund av vad som redogjordes för inledningsvis angående denna, att en lyckad fredsbevarande markoperation är själva fundamentet för en positiv långsiktig utveckling i landet.

### **Resolution 1816 (2008)**

Nästa resolution av intresse antogs redan den 2 juni, alltså bara några veckor senare. Denna resolution, betecknad 1816, är helt ägnad åt situationen i och utanför somaliska farvatten och bygger på så sätt vidare på den enda av 20 beslutspunkter som berör sjöröveriet i ovan nämnda resolution. Resolutionen inleds med orden:

“Gravely concerned by the threat that acts of piracy and armed robbery against vessels pose to the prompt, safe and effective delivery of humanitarian aid to Somalia, the safety of commercial maritime routes and to international navigation”

Denna formulering innehåller två nyheter, för det första är det första gången sjöröveri nämns i sammanhanget och för det andra vidgar den problematiken till att också beröra passerande sjötrafik. Resolutionen nämner att ett antal attacker inträffat riktade mot fartyg chartrade av World Food Program och ett större antal andra handelsfartyg och fastslår att Somalias övergångsregering (TFG) saknar kapacitet att säkra sjövägarna. Vidare fastslår säkerhetsrådet att sjöröveriet förvärrar situationen i Somalia vilken fortsatt utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet i regionen. Mot bakgrund av detta samt att TFG begärt stöd för att hantera situationen ger resolutionen därför det grundläggande mandat som sedan kommer att utgöra basen för kommande beslut:

“Decides that for a period of six months from the date of this resolution, States cooperating with the TFG in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, for which advance notification has been provided by the TFG to the Secretary-General, may:

(a) Enter the territorial waters of Somalia for the purpose of repressing acts of piracy and armed robbery at sea, in a manner consistent with such action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law

and

(b) Use, within the territorial waters of Somalia, in a manner consistent with action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law, all necessary means to repress acts of piracy and armed robbery”

Resolutionen är i likhet med den föregående antagen under FN-stadgans artikel VII. Den senare är dock betydligt mer långtgående och avsevärt tydligare vad gäller insatser mot sjöröveri. Att situationen förvärrats tycks vara bakgrunden till denna nya resolution och även om fokus från FNs sida alltjämt ligger på WFPs säkra transporter så nämns

också övrig trafik vilket möjligen kan ses som ett vidgat motiv. Det är också värt att notera att ingenting nämns om behovet av en markoperation och kopplingen mellan en sådan och piratproblematiken.

### **Resolution 1838 (2008)**

När nästa resolution antas den 7 oktober, har situation ytterligare förvärrats; "Noting with concern also that increasingly violent acts of piracy are carried out with heavier weaponry, in a larger area off the coast of Somalia". Inte bara till sjöss utan också den humanitära situationen har förvärrats; "Noting recent humanitarian reports that as many as three-and-a-half million Somalis will be dependent on humanitarian food aid by the end of the year". Vidare nämns i resolutionen att redarna som WFP har kontrakt med vägrar att gå till Somalia utan militär eskort.

Utän militär insats gör säkerhetsrådet det klart att en humanitär katastrof är ett faktum. Säkerhetsrådet fastslår också att situationen i landet alltjämt utgör ett hot mot fred och säkerhet i regionen. Återigen nämns den väntade rapporten från generalsekreteraren om möjligheterna för en FN-insats på fastlandet då detta anses utgöra en förutsättning för en positiv långsiktig utveckling.

Denna resolution har alltså återtagit ett vidgat perspektiv där en marin insats inte löser problemet utan bara möter dess konsekvenser. Vi ser två motiv till en insats; det första är den humanitära katastrofen och det andra hotet i förlängning mot fred och säkerhet i regionen. I en av beslutspunkterna kommer också en betoning av en annan aspekt:

"Calls upon States interested in the security of maritime activities to take part actively in the fight against piracy on the high seas off the coast of Somalia, in particular by deploying naval vessels and military aircraft, in accordance with international law, as reflected in the Convention"

Förvisso behövs inget särskilt mandat för att agera mot pirater på fritt hav, det ges som bekant redan i konventionen. Men stycket är intressant då det välkomnar insatser inte bara med motiv av den somaliska situationen utan också för att säkra farlederna och skydda passerande handelstrafik. Resolutionen uppmanar med andra ord till insats på fritt hav motiverat av nationella intressen av säker sjöfart.

### **Resolution 1846 (2008)**

När nästa resolution utkommer den 2 december har Europeiska unionens råd bara tre veckor tidigare beslutat om en gemensam insats i enlighet med de tidigare resolutionerna. Säkerhetsrådet uttrycker här återigen oro för pirathotets konsekvenser för det humanitära biståndet till Somalia. Vidare uttrycker säkerhetsrådet sin respekt för landets suveränitet men skriver i ett senare stycke:

"Taking into account the crisis situation in Somalia, and the lack of capacity of the Transitional Federal Government ("TFG") to interdict pirates or patrol and secure either the international sea lanes off the coast of Somalia or Somalia's territorial waters"

Somalia ska också, enligt resolutionens inledning, ha begärt att mandatet i resolution 1816, beskrivet ovan, förlängs i ytterligare 12 månader. Säkerhetsrådet förstärker det som sagts i tidigare resolutioner om behovet av en utveckling på Somalias fastland för att piratproblematiken ska kunna lösas permanent och upprepar att pirathotet förvärrar situationen i Somalia vilken utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet välkomnar dessutom EUs beslut att genomför en operation för att skydda WFPs fartyg och förlänger mandatet enligt TFGs begäran.

Denna resolution innehåller inga nyheter vad gäller motiv för en marin operation. De första styckena pekar tydligt på den svåra humanitära situationen. Senare beslutspunkter uppmanar återigen länder med intresse av säkra farleder att agera. Möjligen kan stycket om TFGs förmåga, vilken också förekommer i resolution 1816, ses som intressant men betraktat i ljuset av att TFG återigen begärt stöd och en förlängning av det tidigare mandatet blir inte heller den formuleringen anmärkningsvärd. Vad som däremot är iögonfallande är ett visst skifte i tyngdpunkt. Den humanitära situationen nämns bara uttryckligen vid ett tillfälle i resolutionen och även om WFP dyker upp vid ytterligare ett antal tillfällen är det tydligt att resolution mycket mer än de tidigare visar på en oro för övrig sjötrafik i farlederna.

### **Resolution 1851 (2008)**

Den sista resolutionen som utkommer innan regeringen överlämnar sin proposition till riksdagen utkommer den 16 december. Inledningsstycket lyder: "Continuing to be gravely concerned by the dramatic increase in the incidents of piracy..." Resolutionen innehåller inga egentliga nyheter utan understryker huvudsakligen det som sagts i resolution 1846, vilken alltså utkom bara två veckor tidigare. Det som däremot tillkommer i denna resolution är en uppmaning till de stater som deltar i anti-piratoperationer att avtala om jurisdiktionsproblematiken, i enlighet med konventionen, då avsaknaden av sådana avtal lett till att pirater släppts efter gripande.

Något som för denna undersökning är mer intressant är att det tidigare nämnda skiftet i fokus bibehålls även här. Omnämningar av den humanitära situationen är sparsmakade, orden humanitärt bistånd nämns bara en gång. Istället för WFPs transporter talas det på något ställe om "vulnerable ships bound for Somalia". Säkerhetsrådet återkommer till att tala om situationen i Somalia som ett hot mot internationell fred och resolutionen ger en än tydligare bild av sjöröveriet som ett problem i sig snarare än enbart ett hot mot WFPs transporter, vilket möjligen kan förklaras av den i resolutionen beskrivna ökningen av attacker allt längre distanser från somalisk territorialvattengräns.

### **Mandatets motiv**

Av de många beslut som förekommer i de fem resolutioner jag ovan behandlat är beslutet i resolution 1816 det verkligt intressanta för denna undersökning. Det är denna formulering om mandatet att agera i enlighet med konventionen inne på somaliskt territorialvatten som huvudsakligen ligger till grund för såväl EUs som Sveriges Riksdags beslut, vilka beskrivs nedan.

Som nämnts ovan kan man se ett skifte i fokus genom de olika resolutionerna vilket möjligen kan förklaras av den gradvis förvärrade situationen, men vilka är då motiven för det mandat som ges de internationella marina styrkorna?

Jag vill mena att vi här kan skönja två huvudströmningar av motivering, vilka båda i olika grad kan härledas till resolution 1814. Den ena av dessa är situationen i Somalia och i synnerhet behovet av humanitärt bistånd. Mer konkret hänvisas det här till behovet av skydd för WFPs sjötransporter men också att sjöröveriet på andra sätt försvårar säkerhetsläget i landet. Den andra motiveringen rör säkerhetsläget för passerande trafik. Det är väl känt att farleden genom Adenviken och vidare upp mot Suezkanalen har stor betydelse för handeln mellan Asien och Europa och säkerhetsrådet uppmanar åtskilliga gånger stater intresserade av säkra farleder att bidra till de marina operationerna och att erbjuda handelsfartyg som seglar under deras flagg stöd i form av utbildning och dylikt.

Efterhand som piraterna blivit mer våldsamma, agerat längre ut och krävt högre lösensummor kan man se ett skifte i betoning mellan dessa två strömningar. Det är dock viktigt att hålla i minnet att åtgärder mot sjöröveri på fritt hav inte kräver några särskilda mandat från säkerhetsrådet utan den rätten ges i konventionen. Kopplingen mellan mandatet i resolution 1816 och behovet av säkra farleder på fritt hav får därför anses vara vagt.

Under följande två rubriker ska jag följa dessa två trådar först genom Europeiska unionens råds beslut och sedan vidare till regeringens proposition för att se hur de tas upp där men också för att se om här finns några andra motiv som inte kan härledas till säkerhetsrådets resolutioner.

## **EUs beslut om operation Atalanta**

Europeiska unionens råds beslut, en så kallad Joint Action (Council Joint Action 2008/851/CFSP), är i jämförelse med resolutionerna och propositionen betydligt mer teknisk till sin karaktär och innehåller färre formuleringar som motiverar besluten. Rådets beslut kom den 10 november, det vill säga en månad efter resolution 1838 och innan de nästföljande två resolutionerna. Beslutet inleds med tre referenser till i tur och ordning resolution 1814, 1816 och 1838. Rådet skriver följande:

“the United Nations Security Council (UNSC) has called on States and regional organisations [...] to take action to protect shipping involved in the transport and delivery of humanitarian aid to Somalia [...] The UNSC encouraged, in particular, States interested in the use of commercial maritime routes off the coast of Somalia to increase and coordinate their efforts, in cooperation with the Transitional Federal Government of Somalia (TFG), to deter acts of piracy and armed robbery at sea.”

Dessa formuleringar knyter, i min mening, väl an till resolutionernas motiv och vi kan tydligt skönja de två linjerna. Å en sidan har vi det humanitära biståndet som presenteras som huvudmål och samtidigt en uppmaning till skydd också av övrig sjötrafik. Detta avspeglas tydligast i det dubbla uppdrag som i beslutet ges operation Atalanta:

— “the protection of vessels of the WFP delivering food aid to displaced persons in Somalia, in accordance with the mandate laid down in UNSC Resolution 1814 (2008),

— the protection of vulnerable vessels cruising off the Somali coast, and the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast, in accordance with the mandate laid down in UNSC Resolution 1816 (2008)”

Det är emellertid värt att notera att ingen prioritering görs mellan de två uppgifterna utan de uppfattas i texten som jämbördiga. Samtidigt har alltså de tre föregående resolutionerna ett tydligt fokus på den humanitära situationen och säkerheten för övrig trafik, som motiv för en insats, nämns bara i några nedtonade formuleringar. Det skifte i fokus i FNs fem resolutioner som beskrivits tidigare sker tydligast först efter det att rådet beslutat om insatsen. I resolutionerna motiveras detta av situationens utveckling, men inga sådana hänvisningar görs i rådets beslut. Det är också värt att notera att situationen på det somaliska fastlandet överhuvudtaget inte berörs, trots att FN åtskilliga gånger tar upp frågan i sina resolutioner som en direkt orsak till den omfattande piratproblematiken. Säkerhetsrådets resolutioner är tydliga med att sjöröveriet inte kommer att upphöra med

mindre än en stabiliserande utveckling i landet men detta berör alltså inte rådet. Jag vill mena att detta i sig utgör ett än tydligare tyngdpunktsskifte i förhållande till de föregående och underliggande resolutionerna.

## **Sveriges deltagande i operation Atalanta**

Regeringens riksdagsproposition om det svenska deltagandet i operation Atalanta (prop. 2008/09:108) står i sin utformning i bjärt kontrast till rådets beslut om densamma. Till det yttre skiljer sig formatet åtskilligt; rådets beslut är kortfattat teknokratiskt medan propositionen ger en omfattande bakgrundsbeskrivning. Detta får emellertid också stor betydelse för sakinnehållet. I rådets skrivelse kokas motiven ner till tre korta referat av tre resolutioner, den övriga texten berör sedan huvudsakligen beslut om hur operationen ska genomföras. I propositionen däremot lägger regeringen åtskillig möda på att ge en förvisso kortfattad men ändå djuplodad historisk redogörelse för utveckling ur flera aspekter. Detta innebär i sin tur en utmaning för en analys av motiven, då hela texten i sig kan sägas utgöra motiv.

I propositionens sammanfattning fastläs redan på första sidan att: "Särskilt fokus kommer att ges åt att skydda FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar, vilkas betydelse för Somalias befolkning är central." På det sättet knyter regeringen an till främst resolution 1814 och anför inga andra motiv i propositionens sammanfattning. Propositionen inleds med en redogörelse för utvecklingen av resolutionerna och Europeiska unionens råds beslut men skrivelsens stomme är en genomgång av läget i Somalia under ett antal rubriker. Regeringen redogör först för den politiska och humanitära situationen i landet och beskriver sedan Sveriges och andra aktörers engagemang de senaste åren. Även här kan det dras paralleller till resolution 1814 som i stor utsträckning behandlar utvecklingen i sin helhet och ur dessa olika aspekter. Politiskt beskriver regeringen Somalia som ett land utan en fungerande centralregering och i permanent inbördeskrig. Den så kallade Djiboutiprocessen, vilken utgörs av FN-ledda samtal mellan TFG och oppositionsalliansen, beskrivs som hoppfull men ännu fruktlös och regeringen menar att fredsprocessen bara kan lyckas om den vinner stöd hos befolkningen genom konkreta resultat. Här spelar rimligen det humanitära behovet en angörande roll. Situationen i Somalia är, enligt propositionen, en av de svåraste i Afrika med 3,2 miljoner människor eller 43 procent av befolkning i akut behov av bistånd, vilket innebär en dramatisk ökning under 2008. Huvuddelen av det så välbehövliga biståndet når Somalia genom WFPs sjötransporter vilka i sin tur hotas och har drabbats av piratattacker.

I propositionen ges också en redogörelse för Sveriges omfattande biståndsprogram för Somalia. Detta uppges uppgå till sammanlagt omkring 200 miljoner kronor bara under 2008. Sverige har dessutom en roll i FN:s internationella kontaktgrupp och dåvarande Räddningsverket har haft ett minhanteringsprogram i landet. Det finns alltså redan ett antal engagemang för att på olika sätt främja utveckling i Somalia.

Vad gäller sjööveriet så pekar propositionen tydligt på kopplingen mellan situationen i Somalia och mängden attacker utanför kusten. Regeringen tar också upp kopplingen till det utfiske som skett i området. Regeringen skriver vidare under punkten 3.4 att:

“För att nå en varaktig lösning på problemen med sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust krävs en lösning på konflikten i Somalia som möjliggör återupprättandet av ett effektivt samhällsstyre och förbättrade försörjningsmöjligheter för befolkningen.”

I det här sammanhanget nämns också att allt fler rederier väljer den avsevärt längre vägen runt Godahoppsudden istället för att passera genom Adenviken och Suezkanalen, på vägen mellan Europa och Asien. Sjøröveriet har alltså fått allvarliga ekonomiska konsekvenser för denna viktiga handel. Utöver hotet mot WFPs så viktiga transporter lyfts också en i sammanhanget ny dimension, nämligen miljöhotet. Farlederna förbi Somalia trafikeras också av tankfartyg som fraktar olja och andra skadliga varor och detta i kombination med att en del pirater börjat använda raketgevär och liknande tyngre vapen innebär en risk för en omfattande miljökatastrof.

Sammanfattningsvis ser vi i propositionens brödtext flera olika aspekter på det huvudmotiv som vi tidigare kunnat spåra till resolution 1814, det vill säga den humanitära situationen och långsiktiga utvecklingen i Somalia. Vilket också understryks under punkten 5:

“EU:s marina insats utanför Somalias kust bör ses i ljuset av den samlade strategin för Somalia för åren 2009–2013 som unionens medlemsstater enats om. Strategin är ett viktigt verktyg för EU:s bidrag till den sociala och ekonomiska utvecklingen i Somalia.”

Under den avslutande punkten 8, med rubriken *Regeringens överväganden*, dyker det intressant nog upp helt nya motiv vilka inte alls eller bara flyktigt berörts i brödtexten. Återigen understryks att det övergripande motivet för en insats är det svåra humanitära läget i Somalia och behovet av eskortering för att hjälpsändningarna ska kunna komma fram. Till detta läggs emellertid också två andra motiv, om än något subtilt. För det första återkommer här den andra delen i resolutionernas motiv, nämligen övrig passerande sjötrafik och för första gången nämns svenskflaggade fartyg. För det andra tar regeringen upp Sveriges ställning inom EU och FN:

“Ett svenskt bidrag till insatsen ligger i linje med etablerad svensk ESFP-politik, som gjort Sverige till en trovärdig och respekterad aktör inom EU:s krishantering. Insatsen utgör dessutom ett tydligt och efterfrågat stöd till FN:s verksamhet.”

Regeringen gör också en hänvisning till skrivelsen *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet* (Skr. 2007/08:51) och menar att ett deltagande i ljuset av denna strategi skulle “utgöra ett viktigt komplement till Sveriges övriga pågående förbandsinsatser.” I nämnda skrivelse går bland annat att läsa, på temat Sveriges förhållande till EU, att:

“Det är regeringens ambition att Sverige ska tillhöra kärnan i det europeiska samarbetet och vara pådrivande i utvecklingen av unionen som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. [...] Ett annat uttryck för detta är det faktum att Sverige deltagit i alla civila och militära insatser inom ESFP.”

I detta dyker det alltså upp en ny strömning. Övergripande är det fortfarande de två huvudmotiven från resolutionerna som ligger till grund för beslutet, men det allmänna sjöfartskyddet ges en nationell prägel. Vidare antyds det att ett motiv också är vår röst och vårt inflytande inom GUSP (EUs gemensamma utrikes och säkerhetspolitik). Det är tydligt att tyngdpunkten i propositionen inte ligger här, men det som antyds är ändå anmärkningsvärt.

## **Analys av motiven ur två perspektiv**

Från den första resolutionen som öppnar upp för en marin operation inne på somaliskt territorialvatten fram till det svenska beslutet att delta i en sådan förlöper det nästan ett år. Genom att studera utvecklingen i de beslut som utvecklas på de tre olika politiska nivåerna kan vi skönja den komplexa politiska process som pågått under denna tid. I de fem studerade FN-resolutionerna har vi kunnat se två grenar av motiv, å ena sidan finns den somaliska situationen och främst den humanitära katastrofen och å andra sidan denna situations konsekvenser för internationell fred och säkerhet, främst då säkerheten för internationell sjöfart i området. Efterhand som sjöröveriet förvärras, med tyngre beväpning och fler attacker i ett större område ser vi också ett skifte i tyngdpunkt mellan de två motiven. De två sista resolutionerna talar mer om skydd av internationell sjöfart och sjöröveriet som ett problem i sig snarare än om den svåra situationen i Somalia och den allt för långsamma utvecklingen.

I EUs Joint Action lämnas inte många motiv andra än de referat av FN-resolutionen som dokumentet inleds med. Argumenten utgörs alltså uteslutande av att FN har uppmanat sina medlemsstater att agera. Samtidigt kan vi notera att tyngdpunktsförändringen som nämnts kring resolutionerna sker i dessa först efter det att EU beslutat om en Joint Action. Att resonera kring detta är förvisso spekulativt men likväl intressant. Sker tyngdpunktsförändring på grund av ett kausalt eller spuriöst samband, det vill säga ändrar säkerhetsrådet fokus för att ge EU ett starkare mandat i efterhand eller är EUs och säkerhetsrådets respektive tyngdpunktsförändring ett svar på samma förändring i hotbilden?

Den svenska propositionen är särskilt intressant då den för det första så tydligt knyter an till den första resolutionens helhetsbild av problematiken och för det andra för att den också beskriver Sveriges eventuella deltagande i den marina insatsen i relation till Sveriges olika civila engagemang. Tyngdpunkten ligger till skillnad från de senare resolutionerna och EUs beslut återigen på den humanitära situationen i Somalia och vikten av en utveckling av en fungerande statsapparat i landet. Samtidigt finns det en annan dimension i propositionens sista del, om än lite dolt mellan raderna; ett nationellt motiv helt utan koppling till Somalia.

### **Institutionalism**

Hur förstås då de framlagda motiven ur ett institutionellt perspektiv? Som jag nämnde i teoriavsnittet vill jag här begränsa mig till att titta på sådant som kan härledas till begreppet kollektiv säkerhet eller till upprätthållandet av internationella regimer.

För att börja med det senare så hänvisas det i samtliga beslut direkt eller indirekt till flera olika organ inom FN-systemet. Här finns både beskrivningar av den humanitära situationen, av det politiska vakuumet och av de olika typerna av ansträngningar som görs av FN eller på FNs uppdrag. Hela beskrivningen av situationen i Somalia som återfinns i resolution 1814 och den svenska propositionen kan ur denna synvinkel ses som argument kopplade mot FNs *Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna* och då kanske särskilt dess artikel 3 som lyder; “[e]nvar har rätt till liv, frihet och personlig säkerhet.” Motivet bakom mandatet för AMISOM grundar sig just i bristen på säkerhet för medborgare i landet. Även om FN-stadgan främst skrevs utifrån erfarenhet från de båda världskrigen och med upprätthållandet av den internationella freden för ögonen har FN som organisation breddats avsevärt och förknippas idag kanske mer med humanitära



insatser av olika slag än med konfliktlösning mellan stater. Detta har formaliserats genom ett stort antal olika organ, varav FNs utvecklingsprogram med sitt särskilda ansvar för de så kallade millenniemålen är en av de mer tongivande. Ett annat i sammanhanget viktigt FN-organ på området är WFP. Möjligen är det att göra våld på begreppet att kalla millenniemålen och världslivsmedelsprogrammet för internationella regimer men de utgör onekligen aspekter av den regim FN utgör i mer vida bemärkelse. FN systemet bygger på medlemsstaternas gemensamma intresse av ett stabilt internationellt system därför är också medlemsstaterna angelägna om att hjälpa ett land som Somalia, systemets trovärdighet kräver det.

Det finns emellertid en annan aspekt som är del i förklaringen, nämligen begreppet kollektiv säkerhet. Resolutionerna är antagna under FN-stadgans kapitel VII och flera av dem innehåller formuleringar om att situationen utgör ett hot mot fred och säkerhet i regionen. Vidare pekar såväl resolutionerna som propositionen på att sjöröveriet får allvarliga konsekvenser för sjöfarten även på fritt hav, kanske tydligast formulerat genom propositionens beskrivning av att allt fler rederier väljer rutten runt Godahoppsudden istället för Suezkanalen. Som stat utgör förvisso inte Somalia något hot men bristen på en fungerande rättsapparat, eller snarare bristen på en statsapparat, gör landet till en grogrund för problem som sprider sig utanför dess gränser. Därmed kan den kollektiva säkerheten ses kräva såväl insatser på somaliskt fastland som upprätthållande av havsrättskonventionen på somaliskt territorialhav.

De två strömningar av motiv som finns i de sju beslutsdokumenterna kring Atalanta kan alltså förklaras med hjälp av det institutionella perspektivets syn på kollektiv säkerhet och upprätthållande av internationella regimer. För Sverige specifikt är det tydligt i propositionen att vi har en lång rad olika engagemang i Somalia och att en militär insats till sjöss är en del i våra ansträngningar att hjälpa FN att upprätthålla de mänskliga rättigheterna i landet och främja utvecklingen mot en fungerande självständig stat. Dessutom utgör situationen alltså ett hot mot den kollektiva säkerheten, varför FN kallar och EU och Sverige ställer upp.

### **Realism**

Hur skiljer sig då bilden sedd genom realismens glasögon? Jag har, som tidigare nämnts, valt att begränsa denna teoribildning till begreppen om maktbalans och nationell säkerhet utifrån statens synvinkel. Realisterna menar att staterna är de viktigaste aktörerna i de internationella relationerna och de mellanstatliga organisationerna som EU och FN ska huvudsakligen förstås som spelplaner för staterna. I teoriavsnittet tidigare redogjordes för Matlarys bok i ämnet där hon bland annat hänvisade till realistiska teorier om att EUs stormakter försöker nyttja unionen som en maktpol mot hegenomen USA. Denna undersökning har varken kunnat visa på något stöd eller motargument för en sådan teori men i de två senare resolutionerna nämns särskilt EUs beslut om en insats vilket rimligen kan ses som ett stadfästande av unionen som en säkerhetspolitisk aktör. Ur ett realistiskt perspektiv, med en tanke om maktbalans som ett nollsummespel, är detta ändå en viktig omständighet.

Om vi utgår från antagandet att stater är de viktigaste aktörerna och de internationella organisationerna blott är maktinstrument eller spelplaner blir den tyngdpunktsförändring som kan skönjas i FN-resolutionerna särskilt intressant. Av de två huvudmotiv som redovisats ligger tyngdpunkten i de första tre resolutionerna tydligt på argument kring den politiska utvecklingen i Somalia och den humanitära situationen. I EUs Joint Action

däremot likställs detta i hög grad med behovet av att skydda de internationella sjöfartslederna som passerar genom Adenviken. De efterföljande två resolutionerna inte bara välkomnar EUs initiativ utan anammar också denna förskjutning i argumentationen. För en realist vore det inte långsökt att tänka sig att resolutionerna anpassats för att tydligare ge stöd åt EUs insats. Två av operationens tongivande länder, Storbritannien och Frankrike, är dessutom permanenta medlemmar av FNs säkerhetsråd och har avsevärt inflytande i både FN och EU. I dokumenten kan vi alltså skönja en antydning om påtryckningar från vissa medlemsstater om att ta itu med sjöröveriet. Varför är detta då en angelägen fråga för Europas länder?

Realismen ser som statens främsta uppgift att skapa säkerhet för sina medborgare. Sjøröveriet i Adenviken har i växande utsträckning kommit att påverka inte bara världslivsmedelsprogrammets sjötransporter utan också övrig trafik som passerar genom Adenviken. Den svenska propositionen tar upp att allt fler rederier väljer den betydligt längre rutten runt Godahoppssudden och att rederierna tyngs av höjda försäkringspremier. Dessutom har många stater drabbats av höga lösenutbetalningar för att deras medborgare ska frigges. Säkerhetsbegreppet har vidgats, i en globaliserad värld räcker det inte längre med att staterna skyddar sina medborgare bakom nationsgränserna utan medborgarna förväntar sig skydd också när de befinner sig långt hemifrån. Resolutionerna adresserar detta särskilt i uppmaningen till flaggstater att hjälpa handelsfartyg med utbildning och skydd. Här finns alltså två klassiska motiv, det ena nationell säkerhet fast i det här fallet för nationens fartyg snarare än territorium samt nationella ekonomiska intressen. Sjøröveriet är enkelt uttryckt en dyr historia för Europas stater då länderna i så hög grad är beroende av handel med Asien.

I den svenska propositionen märks också detta behov av säkerhet för svenska fartyg, om än i en något nedtonad mening. Här finns emellertid också, även det diskret, ett argument med bäring på tanken om internationell maktbalans. Sverige är militärt sett en svag stat och därför beroende av samarbete, något som accentuerats genom den så kallade solidaritetsförklaringen. I propositionen skriver regeringen att insatsen ligger i linje med svensk ESFP-politik och hänvisar till en strategi där det bland annat slås fast att Sverige ska tillhöra kärnan av det europeiska samarbetet och regeringen gör en poäng av att Sverige dittills deltagit i samtliga EFSP-insatser. Detta ger också ett visst stöd till tesen om att EUs medlemsländer strävar efter att etablera unionen som en viktig säkerhetspolitisk aktör, vilket uttrycks öppet i regeringens strategi.

Realismens teorier om staternas strävan efter relativ makt och nationell säkerhet finner alltså tydligt stöd i besluten. Även om den svenska propositionen i hög utsträckning beskriver situationen i Somalia i stort och understryker den svåra humanitära situationen så får Sveriges nationella intressen anmärkningsvärt mycket utrymme i stycket med rubriken *Regeringens överväganden*.

## **Slutsatser och uppslag för fortsatt forskning**

Två personer som betraktar samma skulptur från vars ett håll kommer båda att mena att de vet hur skulpturen ser ut. Ändå kan det visa sig att de har väldigt olika åsikt om vad skulpturen föreställer, de kommer att ha dragit slutsatser om helheten utifrån sin egen synvinkel. Först när de byter plats med varandra kommer en verklig förståelse att växa fram och deras respektive beskrivningar kommer att börja likna varandra.

I denna uppsats har jag försökt visa att samma princip gäller även för studier av internationella relationer. Genom att anlägga två motsatta vetenskapliga perspektiv har undersökningen betraktat samma skeende ur två vinklar. Båda perspektiven gör ett antal förenklingar vilket också leder till en förenklad förståelse. När de ställs mot varandra ser vi emellertid att de kompletterar varandra och vi börjar skönja en sanning som ligger någonstans mitt emellan de två ytterligheterna.

Wagnsson (2008) gör ett liknande ställningstagande men menar att säkerhetspolitik i regel motiveras utifrån en kombination av intressen och normer. I sin definition av intressen utgår Wagnsson emellertid enbart från realisten Morgenthau's definition och ställer detta mot konstruktivistens Katzenstiens syn på normer. (Wagnsson 2008 s 7-8) I denna undersökning har istället begreppet intressen betraktats ur två vinklar, realism och institutionalism, snarare än ställts mot normer. Slutsatserna blir snarlika men till skillnad från Wagnsson har jag utgått från att stater och organisationer agerar utifrån enbart rationella principer.

Arbetets frågeställning har syftat till att utröna vilka motiv som lyfts fram för operationen på olika beslutsnivåer samt huruvida Sveriges deltagande bäst kan förstås utifrån ett realistiskt eller institutionalistiskt perspektiv:

- Vilka motiv lyfts fram för operationen i Adenviken i de politiska besluten på respektive nivå, i FNs säkerhetsråd, europeiska unionens råd och Sveriges riksdag?

Vi kan sammanfatta motiven till att å ena sidan handla om internationell fred och säkerhet samt humanitär hjälp och upprätthållande av de mänskliga rättigheterna men å andra sidan också ha bäring på den internationella maktbalansen och Europeiska Unionens medlemsländers intressen av handel och säker sjöfart. Det är rimligt att tänka sig att båda dessa sidor av myntet har haft avgörande betydelse för att insatsen blev verklighet och det är tydligt att detta är fallet när det gäller Sveriges beslut att delta i insatsen.

- Kan motiven till Sveriges deltagande sägas förklaras bäst utifrån ett realistiskt eller institutionalistiskt perspektiv?

De begrepp som använts för analysen har alla befunnits relevanta för att förklara Sveriges ställningstagande, trots att de alltså grundar sig i två diametralt motsatta perspektiv. Även maktbalans inom EU som motiv har kunnat styrkas, tillskillnad från vad Matlary (2009 s 77) menar. Wagnsson beskrev liberalismen och realismen som två allt för snäva analytiska modeller (2008 s 5), men i kombination visar det sig att de kompletterar varandra och hjälper oss att skönja helheten.

Då studien har varit begränsad till bara en operation och ett land så vore det intressant att göra en jämförelse med andra deltagande staters politiska beslut men också andra svenska propositioner till exempel kring Afghanistan eller Libanon. Detta för att kunna styrka generaliserbarheten. Samtidigt tror jag att fallstudien är intressant för att den så tydligt påvisar att olika vetenskapliga perspektiv är just perspektiv och därför aldrig kan göra anspråk på att förklara helheten. Vidare menar jag att studiens slutsatser bör kunna ligga till grund för antaganden också om andra staters motiv till deltagande i Atalanta eller Sveriges deltagande i andra internationella insatser. Det är rimligt att tänka sig att kombinationen av motiv som framkommit i detta fall också kommer kunna återfinnas i liknande fall, även om de då kan ta något olika uttryck.

## Käll- och litteraturförteckning

Bergström, Göran - Boréus, Kristina (red.), 2005. *Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Upplaga 2. Lund: Studentlitteratur.

Denscombe, Martyn, 1998. *Forskningshandboken - för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Upplaga 2:4. Lund: Studentlitteratur.

Gustavsson, Jakob - Tallberg, Jonas (red.), 2006. *Internationella relationer*. Upplaga 2:3. Lund: Studentlitteratur.

Goldstein, Joshua S. - Pevehouse, Jon C. 2007. *International relations*. Upplaga 9. Pearson.

Jackson, Robert - Sørensen, Georg, 1999. *Introduction to international relations - theories & approaches*. Upplaga 4. New York, USA: Oxford University Press.

Matlary, Janne Haaland, 2009. *European Union security dynamics - in the new national interest*. Upplaga 1. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, Storbritannien: Palgrave MacMillan.

Wagnsson, Charlotte, 2008. *Security in a greater Europe - the possibility of a pan-European approach*. Upplaga 1. Manchester, Storbritannien: Manchester University Press.

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1814 (2008)

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1816 (2008)

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1838 (2008)

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1846 (2008)

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1851 (2008)

Europeiska unionens råds JOINT ACTION 2008/851/CFSP

Regeringens proposition 2008/09:108 *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust*.

Regeringens skrivelse 2007/08:51 *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*.