

Historien om en svensk säkerhetspolitisk agenda

Förklaring av processen, politiken, policyn och entreprenören
för Sveriges militära insats i Tchad

Abstract

The aim of this study is to analyze the process of an agenda setting and see how a specific issue came to materialize on the security policy agenda. The empirical goal of the study is to see why Sweden chose to participate in the EU-led operation to Chad, and how that process came to be? The analysis is based upon Kingdon's multiple streams theory (2003) where he distinguishes the process into three streams. Central for his theory is the coupling of these streams and the importance of a policy entrepreneur. I complement Kingdon's theory of policy entrepreneurs by taking inspiration from Hinnfors (1995), Gustavsson (1999) and especially Eriksson (2000) and their analysis of policy change and agenda setting. This theoretical framework is then applied to the empirics which I have mainly gotten through a series of interviews conducted with key actors in the security establishment.

The study outlines all the streams and the important variables that have put the issue of Sweden participating with soldiers in Chad on the agenda. I argue that there has been an entrepreneur that has influenced the emergence of the issue and pushed for it on the agenda. That entrepreneur on a multinational level has been France and on a domestic level it has been Foreign Minister Carl Bildt.

Keywords: Security policy, agenda, entrepreneur, window of opportunity, Carl Bildt

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Syfte och problemformulering	1
1.2	Tidigare Forskning	2
2	Disposition	3
3	Metod	4
4	Teori	6
4.1	Varför Kingdon?	6
4.2	Kingdons Multipla strömmar	8
5	Definitioner och den demokratiska aspekten.....	13
5.1	Agenda	13
5.2	Säkerhetspolitik del av utrikespolitik?	14
5.3	Demokratisk utrikespolitik	14
6	Processen.....	16
6.1	Från idé till alternativ till agenda	16
6.2	Inslag av entreprenör	20
6.3	Politik och definierat Problem.....	22
7	Teorin och verklighet – en slutdiskussion	24
7.1	Förslag till vidare forskning	27
8	Förkortningslexikon	28
9	Referenser	29
9.1	Icke-tryckta källor	29
9.2	Tryckta källor	29
9.3	Media.....	29
9.4	Internet	29

9.5	Intervjuer	30
9.6	Litteratur	30

1 Introduktion

Den 23 Mars 2008 anlände 202 svenska soldater ur förbandet TM01 till sin slutdestination Abeché i östra Tchad. Som en del av en EU-ledd insats skulle nu dessa svenskar agera fredsfrämjare i en av de minst utvecklade, farligaste och mest instabila regionerna i världen. Hur uppkom denna idé till att bli en del av svensk agenda och varför valde våra svenska politiker att delta i denna insats? Säkerhetspolitiska agendan är idag en internationaliserad fråga där inte längre det rent territoriella försvaret står i fokus utan istället används svensk militär för internationella insatser som en del av ett bredare utrikespolitisk doktrin. Det finns många platser på jorden där det råder hemska förhållanden och där en svensk militär insats skulle vara välbehövlig men utav alla dessa valdes just Tchad. Denna uppsats vill analysera hur denna process gick till och varför Sverige valde att gå med. Från idéstadiet till alternativ till att sedan plockas in i den svenska säkerhetspolitiska agendan utvecklades frågan om insats i Tchad fram och för att förstå varför vi är där krävs det en analys till hur och i vilken kontext valet gjordes. En viktig del av politik är att den är formbar. Vad som är sant, rätt och fel, ett problem eller en lösning är alltid föränderlig och tolkningsbar.. Därför är inte frågan ifall det var rätt eller fel att sända trupper till Tchad relevant för denna uppsats utan snarare tvärtom är denna uppsats ambition att titta på den färdiga agendan och därmed se hur den ramats in, hur den tolkats och vem som ramat in tolkningen. Det läggs ingen värdering i insatsen i sig utan istället fokuseras det på vad som hände under processen till att Sverige valde att delta.

1.1 Syfte och problemformulering

Syftet med denna uppsats är att se på agendasättandet i den säkerhetspolitiska kontexten och analysera hur processen har varit med utgångspunkt i Tchad. Denna gren av politiken har varit relativt utforskat sedan tidigare vilket gör att denna studie har hög relevans då den visar på komplexiteten i en säkerhetspolitisk agendaprocess. Jag vill se ifall det går att tydligt utröna varför det blev just Tchad som valdes som insats och ifall det kan bevisas ha funnits inslag av policyentreprenörer.

Min studie har ett empiriskt syfte och mål i att *förklara varför Sverige deltar i en EU-ledd insats till Tchad* genom att gå igenom processen tydligt, och i samband med detta utveckla den använda agendateorin och hur den kan appliceras inom säkerhetspolitik.

1.2 Tidigare Forskning

Forskningen om agendasättande och policyprocesser är extensiv och bred med många författare som behandlar olika politikområden. För denna uppsats valdes främst att ta inspiration av Hinnfors (1994) bok om dagordning och dess uppkomst och styrning. I denna trycker han en hel del på just entreprenörens viktiga roll något som även jag har velat inkorporera.

Det finns däremot relativt lite material om agenda och process inom säkerhetspolitik och därför har jag främst dragit inspiration från forskning som berört utrikespolitisk agendasättning. Gustavssons (1999) avhandling diskuterar Sveriges förändrade policy mot EG-medlemskap och använder i sin modell Kingdon och hans multipla strömmar. Denna modell använder han sedan för att diskutera utrikespolitisk förändring och policyskifte något som även jag gör fast med betoning på säkerhetspolitik.

En av de få författare som koncentrerar sig på just säkerhetspolitik och agendasättande är Johan Erickson (2000) som i ett forskningsprojekt diskuterar säkerhetspolitisk agenda. Han utgår från Kingdons modell och lyfter även in variabler som hotbild och inramning för att analysera specifikt den svenska säkerhetspolitiska agendan. Denna forskning är vad som i huvudsak står som grund för min egna.

2 Disposition

För denna studie valde jag att först presentera Kingdons modell för läsaren. En utförlig genomgång av hans teorier kommer att redogöras med noggranna definitioner av hans viktiga variabler. I denna del kommer även andra teoretiker att användas för att styrka viktiga poänger. Det är även viktigt att definiera de kritiska begrepp uppsatsen behandlar som agenda och säkerhetspolitik samt även göra en snabb genomgång av diskussionen som råder om de demokratiska aspekterna av utrikespolitik och säkerhetspolitik för att motivera mitt fokus av en liten grupp aktörer som agendasättare. I nästa steg av processen kommer en empirisk genomgång att fortskrida där Tchadinsatsen diskuteras utifrån de intervjuer och material som jag har fått ta del av. I en kronologisk ordning kommer hela processen framställas och delas upp utifrån det teoretiska ramverket. Vilka alternativ diskuterades och framställdes, vem var entreprenör och hur var dennes/deras roll i fallet? Fanns det ett tydligt definierat problem som insatsen blev kopplad till? Dessa är de frågor som jag vill besvara i den empiriska analysen. Slutligen följer en slutdiskussion av vad som styr agendasättande och vilka slutsatser som går att tyda från Sveriges engagemang i Tchad.

3 Metod

Vad hände när Sverige valde att delta i insatsen i Tchad? Detta är i princip den fråga som denna uppsats försöker analysera och svara på. Genomgående i hela studien är att titta på processen av att en fråga kommer upp på agendan, med den specifika kontextualiseringen av säkerhetspolitik. På så sätt har denna studie klara beskrivande drag med att försöka bena ner vad, vem och hur av denna process (Esaiasson m.fl. 2004, sid. 35), och utifrån detta applicera ett teoretiskt ramverk för slutsatser. Denna uppsats är baserad på en väldigt tydlig teoretiskt ramverk samt begreppsapparat som åtföljs av ett empiriskt klassifikationsschema. Detta görs i enlighet med vad Esaiasson m.fl. anser vara god beskrivande studie (ibid., sid. 35ff).

Även om uppsatsen till stor del är beskrivande i sin karaktär är studien även förklarande. I en förlängning till att den beskriver vem, var och hur av en process går den även igenom varför vissa förklaringsfaktorer och varför en fråga kommer på agendan. Eftersom det är Kingdons teori som specifikt används för att förklara processen är studien teorikonsumerande (Esaiasson m.fl. 2004, sid. 40). Att uppsatsen är just konsumerande och inte prövande känns igen via att min ambition är att studera det specifika fallet med Sveriges deltagande i Tchadinsatsen och därmed se vilka förklaringsfaktorerna är, en prövande uppsats utgår snarare från att pröva en teori och dess förklaringsfaktorer på ett fall (ibid.). Alltså är denna uppsats dual på så sätt att den beskriver en agendas framväxt samtidigt som den förklarar varför. En teorikonsumerande uppsats behöver inte ha generella slutsatser som exempelvis en teoriprovande (ibid., sid. 98) eftersom den koncentrerar sig på ett specifikt fall för att där se hur pass bra teorin förklarar fallet. Den externa validiteten är därför lägre i denna uppsats men eftersom forskningen om just säkerhetspolitisk agendasättande och förändring är relativt liten är denna studie intressant i sin egen rätt (ibid., sid 171ff) och behöver därför inte vara allmängiltig.

För att få den bästa beskrivningen av denna process och därmed kunna förklara agendans formande är denna uppsats till största del uppbyggd på intervjuer gjorda med individer som alla satt på centrala positioner under processen. En samtalsintervju ger forskaren möjlighet att få svar som är oväntade och som förmodligen skulle ha missats vid ett utskick av frågor (Esaiasson m.fl. 2004, sid. 279), genom att den skapar en interaktion mellan intervjupersonen och frågeställaren. Detta leder förstås till en problematik av att intervjupersonen kan återminnas vissa situationer felaktigt eller lyfta fram sin egen roll eller sitt departements roll som viktigare än det varit (Gustavsson 1998, sid. 10). Därför har mycket av svaren som givits dubbelkollats med andra intervjupersoner samt skriftliga källor, men i slutändan är det även min roll som forskare att besluta ifall informationen är trovärdig eller ej för att användas. Dessa intervjupersoner

representerar utrikesdepartementet, försvarsdepartementet samt försvarsmakten. Min ambition för intervjuerna var att få vissa frågor som väckts av media och i debatter kollaborerade samt få högst vitala och intressant insider information som inte varit publik sedan innan.

Det finns varianter av undersökningar som kan göras och som skiljer sig åt. I detta fall valdes en informantundersökning. Vid en sådan används intervjupersonernas utsagor som vittnesmål som bidrar med information om hur verkligheten är beskaffad (Esaiasson m.fl. 2004, sid. 253ff), exempelvis hur det gick till när Sverige valde att delta i Tchadinsatsen. Informantundersökning används för att jag som forskare ska få den bästa möjliga skildringen av ett händelseförlopp (ibid.). Eftersom jag får ny information vid varje intervju blir det därför ingen poäng i att ställa exakt samma frågor till varje utan snarare tvärtom är det bra att använda den information som blir genererad från första intervjun till att sedan ställa nya mer specificerade frågor vid nästa intervju (ibid.). Precis som min handledare Jakob Gustavsson valde jag att utföra intervjuerna utan någon form av inspelare då jag ville skapa ett förtroendeforum mellan mig och de jag intervjuade. Istället tog jag anteckningar under samtalet som sedan i direkt anslutning till intervjun transkriberades ner. Detta leder till att jag inte någon gång använder citat från intervjuerna då dessa aldrig kunnat säkerställas fullt ut utan istället citerar jag endast till de vid påståenden som källor. Utifrån detta bör den information som redovisas i analys samt slutsats granskas efter källkritiska principer (Esaiasson m.fl. 2004, sid. 254). Intervjupersonerna var alla medvetna om att deras utsagor skulle användas i denna uppsats vilket gav att jag erbjöd de anonymitet, något som samtliga avstod.

Jag har även använt mig en del av skriftligt material i form av artiklar skriva av journalister för att få en bild av verkligheten som den tolkades av media. Men den viktigaste källan har varit de propositioner, motioner, utdrag samt betänkanden som gjorts av parlamentariker samt ministrar och som jag har tagit del av via riksdagens hemsida. Dessa har lett till en väl utarbetad bild av situationen som rådde i Tchad samt debatten som pågick under processen av att välja ifall Sverige skulle delta eller ej i denna insats.

4 Teori

Denna uppsats vill studera varför en fråga sätts på dagordningen i förmån till en annan. Till hjälp kommer därför Kingdons agendasättande teori om multipla strömmar och entreprenörer att användas. I denna diskuteras hur och varför vissa policys får utrymme på agendan medan andra förblir i periferin, en process detta arbete vill studera inom säkerhetspolitiken

Det analytiska ramverket som appliceras kommer främst baseras på ett par viktiga begrepp som kommer från de använda teorierna. De tre strömmarna; politiska, policy och problem kommer att bearbetas och analyseras för det tänkta fallet. Det kommer även att läggas en del diskussion på när dessa tre strömmar möts och skapar det så kallade policyfönstret eller det som Kingdon kallar "*the window of opportunity*".

Policyentreprenörens roll i agendasättande är mycket viktig och kommer därför att ligga i fokus för en betydlig del av uppsatsen. Inom denna del kommer idén av inramning av frågan att göras. Kingdons modell är väldigt bra på att diskutera vikten av just detta. Vad som anses vara ett problem och därtill policylösning till problemet är inte av naturen givet, utan tvärtom är det i många fall konstruerat av skickliga politiker och lobbyister som ramar in frågan rätt. Olika problem och policys flyter runt och dyker upp vid olika tillfällen (Kingdon, kap 6), vad som gör den viktig är ofta en entreprenör som ramar in de vid rätt tillfällen. En yttre händelse i sig förändrar inte dagordningen utan det är de politiska aktörernas tolkning av situationen som styr (Hinnfors 1995, sid. 48), och den tolkningen kan i sin tur manipuleras. Därför kommer denna aspekt att diskuteras.

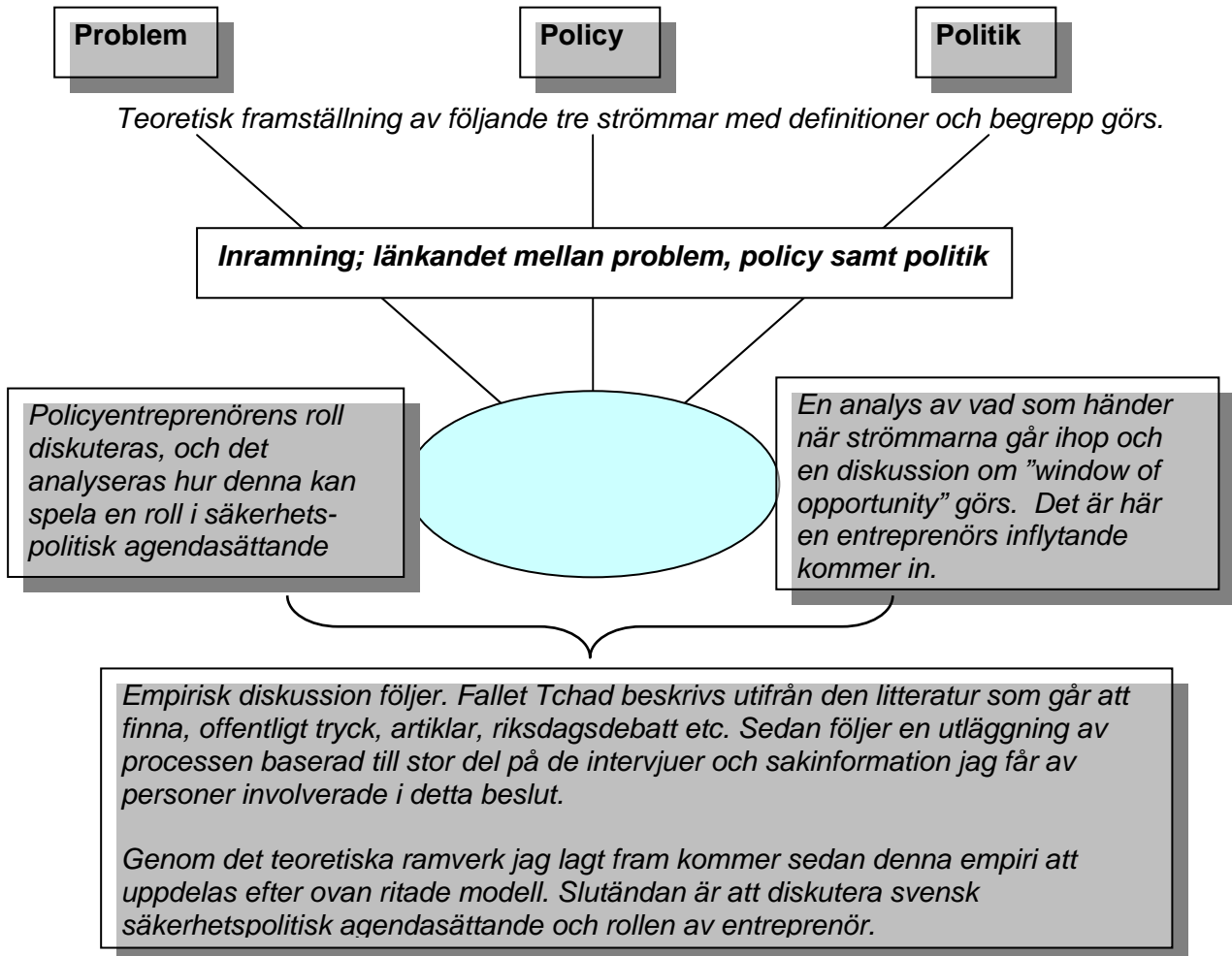
4.1 Varför Kingdon?

Jag vill främst använda Kingdon eftersom den sätter tydliga ramar för hur analysen ska fortskrida med tydliga distinktioner mellan de olika variablerna i analysen. Eftersom säkerhetspolitik och utrikespolitik kan hävdas är relativt ickepolitiserade frågor i Sverige där en begränsad grupp experter tar beslut (Hart 1976, Eriksson 2000) vill jag hävda att den mediala opinionsbildningen inte får ett betydande inflytande på säkerhetspolitisk agenda. Utan besluten för dagordningen kommer snarare att bero på skifte i politik eller uppkomsten av nya problem inom det rådande etablissemanget, och en av de största betydande faktorerna kommer vara en policyentreprenör som driver igenom en fråga på agendan. En sådan process anser jag är lättare att analysera utifrån Kingdon än exempelvis Punctuated Equilibrium som sätter en stor tonvikt på folklig opinion och skiften

av "policybilder" (True et al i Sabatier, 2007,159-160). Den teorin säger i stort att genombrott på agendan sker när den såkallade policybilden inte stämmer överens med verkligheten längre (True et al, 2007,159-160). Detta kräver dock att det finns en tydlig bild för folket att ha som kan jämföras med verkligheten. En policybild är styrd av människors känsla och inställning till en fråga (ibid.), men säkerhetspolitik väcker inte samma känslor hos folk som exempelvis sjukvård eller skatter gör. På så sätt blir inte en undersökning av opinion och media som denna teori förespråkar särskilt relevant för denna uppsats (John 1998, sid. 179). Med det sagt är givetvis medial bevakning och opinion viktig men jag kommer snarare att inkorporera det under den politiska strömmen där den ger politiker bra alternativ att ta av snarare än att den direkt påverkar agendan.

En annan författare som skrivit om policyförändring är Graham Allison som i sin bok "Essence of Decision" utvecklar tre olika teoretiska ramverk för att förstå stora policybeslut inom utrikes- och säkerhetspolitik. Organizational theory har delar i sig som skulle vara mycket intressanta att använda för att titta på det säkerhetspolitiska agendasättandet i Sverige, dock anser jag att hans tredje modell, byråkratisk politik, är för omständlig och empiribaserad för att fullgott användas i detta fall. Jag skriver inte heller under på att varje val styrs av en rationalitet där varje problem kan hanteras efter alternativ där tydliga konsekvenser kan vägas mellan varandra (Zahariadis 1999, sid. 75), något som Allison utgår ifrån i sin modell om rational choice. Utan tvärtom är konsekvenserna till lösningar av problem och politiskt agerande ofta väldigt svårt att förutse, och de val som görs är på grundval av vad problemet är, hur det definieras och vem som tittar på det (ibid.). Detta kräver dock mycket mer information om fallet än vad Allison's modell behöver, information som jag får via de intervjuer som görs under uppsatsens gång. Utifrån denna förförståelse tillhandahåller Kingdon det bästa teoretiska verktyget för min uppsats.

4.2 Kingdons Multipla strömmar



Figur 1. Schematisk bild av teoretiskt ramverk

Detta ramverk som illustreras ger en sammanfattande bild av hur Kingdons teori delar upp en process av agendasättande samt visar hur modellen kommer att användas på den empiri studien analyserar. Med detta i åtanke behövs en närmare genomgång av Kingdons teori och dess variabler.

Varför sätts vissa frågor på agendan framför andra? Sker detta i ett vakuum av slumpmässiga anledningar eller finns det en vetenskap som kan diskuteras i varför dagordningen blir som den blir? John Kingdon har detta som sin utgångspunkt i boken *"Agendas, Alternatives and Public Policies"*, och i denna diskuterar författaren en regerings agenda och varför politiker väljer att fokusera sig på ett alternativ framför en annan. I sin bok utgår Kingdon dominerande från amerikansk kontext med kongress, senat och president men hans idéer är väl värda att analysera och har sedan tidigare använts på svensk kontext (Gustavsson 1998, John 1998, sid. 175). Kingdon analyserar processen av hur beslut tas och

varför dagordningen får den utformning den gör, via att dela upp processen i två mellan agenda och alternativ. En agenda är en lista av frågor som en regering eller beslutshavare väljer att fokusera sin energi på (Kingdon 2003, sid. 196), alternativen ger olika lösningar till problemen som frågorna hanterar (ibid.). Genom att definiera processen som dual och differentiera mellan agenda och alternativ ger Kingdon i mitt tycke väldigt användbara analytiska verktyg för att studera den framträdande frågan av; varför är X och inte Y på agendan? Genom Kingdons teori kan det analyseras varför vissa frågor dyker upp framför andra samtidigt som man benär vilka alternativen var och varför ett alternativ får mer uppmärksamhet än andra (ibid.).

I ”*Agendas, Alternatives and Public Policies*” delar Kingdon upp processen i tre grenar, även kallade strömmar. Dessa tre rinner igenom hela det politiska väsendet oberoende av varandra och i dessa formas de tre primära variablerna som styr agendan. Den ena strömmen kallar Kingdon problemströmmen; i denna bubblar det frågor både stora som små som kallar på uppmärksamhet, frågor som inflation, arbetslöshet, Sveriges internationella ställning, terrorism, nedskärningar, sjukskrivningar, dialogen mellan öst och väst etc. etc. Alla dessa är frågor som flyter runt och som i vissa lägen och i vissa tider ses som stora problem för samhället. Den andra strömmen som används är politikströmmen; där flyter själva den dynamiska politiska verkligheten. Vilket parti som har makten, vilka de politiska aktörerna är, hur opinionen ser ut, det folkliga trycket och val är alla här viktiga variabler. Slutligen finns det policyströmmen; i denna ström finns alla de idéer och alternativ för hur ett problem ska lösas. Exempelen på vad som där finns är i stort sett infinitiv med att en idé ständigt väcks i samma hastighet en annan släcks. Men exempel där kan vara att höjda skatter leder till mindre inflation, längre straff till mindre brott, att högre löner ger bättre chefer eller att Sverige ska gå med i NATO för att öka landets internationella ställning.

Genom att se på processen ur denna uppdelning får analytikern tydliga ramar för sitt arbete, vilket gör arbetet med att studera en process betydligt lättare. Kingdons teorier är lätt applicerbara och trots att han själv främst lägger sin analys på amerikanskt inrikespolitiska frågor kan det väl överföras till andra policyområden (Sabatier 1999, sid. 9).

Det är först när dessa tre strömmar förgrenas och möts som en skiftning av agendan sker. Innan det kommer den befintliga agendan råda och de motsättningar som finns till den kommer bubbla under ytan. Detta möte leder till vad Kingdon kallar för ”*the window of opportunity*”, men som i denna analys går under namnet policyfönster. En mer utvecklad förklaring av dessa viktiga begrepp följer nedan.

Politikströmmen

En av de största drivkrafterna för att det ska infinna sig ett policyfönster är när det sker en omsättning av nyckelaktörer inom den politiska strömmen (Kingdon, sid. 155). När en ny minister blir tillsatt eller när det sker ett partiskifte i ett val är de verkligt viktiga variablerna inom denna ström, men folkopinion anses även den vara viktig. Denna plockar enligt Kingdon de politiska aktörerna upp från mätningar samt via en allmän uppfattning bland politiker av att de känner av stämningen bland folket (ibid., sid. 162). Tjänstemännen i sin tur uppfattar oftast

denna opinion och stämning via politikerna själva (ibid., sid. 149). Viktigt för denna uppsats att minnas är dock att Kingdons bok främst behandlar frågor som ej berör utrikespolitik och säkerhetsfrågor. Dessa är i regel mycket mindre påverkade av opinion än andra politikområden och därför är denna variabel mindre inflytelserik på just säkerhetspolitik. Opinionsen i dessa frågor är ofta liten jämfört med exempelvis sjukvårds- eller skattefrågor, och därför har de val som tas inom säkerhetspolitiken inte blivit betydligt influerade av just opinion utan snarare bestämda inom en liten grupp ”experter”. Dock finns det vissa frågor inom denna som stimulerar en opinion och därmed kan sägas ha en viss påverkan och som kommer redovisas nedan var Tchad en av dessa.

Policyströmmen

I denna ström flyter det runt ett obestämt antal idéer och policys, Kingdon pratar om infinitiv regression av att det inte går att tydligt se vart idén fick sitt ursprung (Kingdon kap 4). Trots den stora massan idéer som flyter runt i strömmen är det bara ett väldigt fåtal som någonsin plockas upp och uppmärksammas av beslutshavare (Zahariadis 1999, sid. 76). För att en idé ska bli upplöskad specificerar Kingdon vissa kriterier som den måste uppfylla. Idén måste vara empiriskt utförbar, grundad i en värdeacceptans samt inte kommer stöta på för många framtida hinder (exempelvis budgetrestriktioner eller folkligt opinion mot sig) (Kingdon 2003, 131-139). Verktöget som används i denna ström är främst övertalning och diskussion om att en policy är bättre än en annan, och denna övertalning görs främst via en entreprenör. Ifall en övertalning är lyckosam tas policyn upp till agendan (ibid., sid. 141-144), ofta görs detta via en bra koppling mellan policy och problem.

Problemström

Varför tolkas vissa saker som problem i ordets fulla bemärkelse, *en mer eller mindre komplicerad uppgift som föreligger någon till lösning*¹ och andra inte? Kingdon skriver att det är dual process där det delvis beror på vilka sätt beslutsfattare får information samt på hur informationen definieras till problem (Kingdon 2003 sid. 197, Zahariadis 1999, sid. 76). Uppfattningen av frågan kan komma via olika kvantifierbara indikatorer och variabler, som att arbetslösheten ökat eller att en sjukdom sprider sig. Det kan även vara en specifik fokus händelse som drar till sig uppmärksamheten, som en naturkatastrof, ekonomisk kris, personlig erfarenhet eller symboliskt laddad händelse (Zahariadis 1999, sid. 76., Eriksson 2000, sid. 84).

Dock är det viktigt att komma ihåg att det dyker upp frågor varje dag som folk måste hantera som inte tolkas som problem. Det är när det råder en känsla av att detta är ett fenomen som måste lösas frågan först blir definierat till att vara ett problem (Kingdon, sid. 199). Detta är dock inte heller en helt given definition då tendensen är att man inte ser frågor som problematiska och därför behöver lösning förrän dessa bryter mot betydande värden eller när de är tydligt i kontrast till

¹ Definition från Svenska Akademiens ordbok

omvärlden (ibid.). Att folk är sjukskrivna ses förmodligen av de flesta i Sverige som ganska naturligt, vissa blir sjuka och måste kunna överleva under sin sjukdomstid därför ska de få pengar av staten. Men när denna siffra anses hög i jämförelse med andra länder då börjar det ses som problem. Konflikter och krig tycker med all största sannolikhet de flesta i Sverige som något hemskt, men samtidigt uppfattas inte detta som ett problem i ordets rätta bemärkelse förrän kriget definieras som något som bryter mot mänskliga rättigheter (värdekonflikt). När kontraster eller värdekonflikter kan ses förändras diskursen av frågan till att nu vara en situation som kräver en lösning, alltså ett problem. Detta är givetvis ett väldigt grovt exempel men visar ändå tydligt hur viktigt definiering av en situation är för människors tolkning. Ett problem är alltså inte givet, Katrina exempelvis trots sin förstörande kraft sågs inte som ett problem per sé av befolkningen i USA som måste lösas utan snarare som ett fenomen (Kingdon 2004, sid. 109ff). Det var först efter krisberedskaps-myndigheternas famlande och misslyckande av att hjälpa folket i New Orleans frågan blev ett problem och det var då agendan förändrades för att inkludera en diskussion av bättre förberedelse inför naturkatastrofer i USA.

Problemförståelse är som ovan diskuterats kritiskt för agendasättande. En policy's chanser att överleva på agendan ökar dramatiskt ifall den kan knytas ihop till ett problem (Kingdon 2004, sid. 198). En entreprenör kommer därför att arbeta hårt för att den policy de förespråkar ska knytas samman till att vara ett specifikt problems lösning.

Policyfönster

Fönster öppnas antingen av att ett problem har uttolkats som annalkande eller att det sker en förändring i den politiska strömmen (Kingdon sid. 21). Fönstren är inte öppna länge och det gäller att agera snabbt för att driva igenom en fråga (Hinnfors 1995, sid. 45). När de tre strömmarna möts; ett problem ses, en lösning ges och det politiska klimatet är redo för förändring kommer detta fönster att öppnas och därmed kan en fråga nå beslutande agendanivå (Eriksson 2000, sid. 86). Denna diskussion går i linje med den som kommer att föras om policyentreprenörer.

Entreprenör

Kingdon beskriver i sin bok policyentreprenör som en person eller organisation som är ihärdig, övertygande och auktoritativ på sitt område. De väntar på tillfället när politiken är redo och problemet är definierat för att då i den stunden när policyfönstret öppnas koppla ihop sin policy som lösning till problemet och därmed driva upp det på agendan (Gustavsson 1998 sid. 26). I denna uppsats vill det diskuteras ifall inte entreprenörens inflytande även sträcker sig till att kunna påverka strömmarnas flöden i sig själva och därmed vara i stånd att manipulera själva kolliderandet och när fönstret öppnas. Som Hinnfors skriver i sin bok *På dagordningen?* har policyentreprenörer handlingskraft att kunna reglera öppnandet av policyfönstret. Kingdon skriver själv att många räds detta fönster eftersom effekten kan bli den av en Pandoras ask, där aktörerna förlorar kontrollen över händelseförloppet (Kingdon 2003, sid. 177-178). Många centrala

politiska aktörer kommer därför, för att fortsätta i metaforernas rike, istället för att öppna fönstret istället vilja dra ner ”rullgardinen” (Hinnfors, sid. 50ff). En policyentreprenör agerar därför i motsats till detta för att rullgardinen ska upp och strömmarna ska gå ihop. Då blir det inte bara viktigt att se på de kriterier som Kingdon själv radar upp utan även se på det inflytande en eventuell entreprenör kan ha på själva processen innan fönstret materialiseras. Som Hinnfors skriver är möjligheterna stora att koppla ihop de tre strömmarna ifall aktören har inflytande i vem som legitimt tar besluten, var de tas och när (Ibid., sid. 51).

5 Definitioner och den demokratiska aspekten

5.1 Agenda

Utifrån dessa strömmar och entreprenör kan det diskuteras en agendas utformande. För uppsatsens del är det här av vikt att definiera vad författaren menar med agenda. Begreppet agenda eller dagordning kan anses vara något som fångar makten över tanken (Hinnfors 1995, sid. 61). Men definitionen är i litteraturen mycket vagare och tycks väldigt splittrad. I princip kan det diskuteras två skolor av dagordnings definition, den pluralistiska samt den elitiska (ibid. sid.62ff). För att hårdra det lägger den pluralistiska med forskare som McCombs i spetsen sin tyngdvikt vid att titta på hur allmänhetens, massmediers samt intressegrupper styr och påverkar den politiska dagordningen (Hinnfors 1995, sid. 62). De ser sambanden via undersökningar där de komparerar opinionen och analyser av massmedia med det politiska beslutsfattandet (ibid.). Den elitiska har inte samma intresse av dessa gruppers inflytande utan ser istället enbart på förhållanden mellan aktörer på elitnivå (ibid., sid. 63). Kingdon är av den elitiska skolan och menar därför att media och intressegruppers inflytande är att de tillhandahåller alternativen som de verkliga agendasättarna sedan använder (Kingdon 2003, sid. 49-50). Variationer inom agendan är därför det politiska spel som sker mellan verkliga beslutande aktörer och det är därför han söker mönster mellan dessa istället för att fokusera på de underliggande aktörerna i form av media eller intressegrupper (Hinnfors 1995, sid. 66). När det gäller säkerhetspolitiken i Sverige är den till stor del väldigt stängd och driven av expertstyre där agendan sätts av få individer inom säkerhetsetablissemang² (Eriksson, sid. 82ff). Detta gör att jag i denna uppsats utgår från den elitiska skolan istället för den pluralistiska och därmed använder den definition av agenda som Kingdon gör själv ”*The agenda[...]is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time*” (Kingdon 2003, sid. 3). Kingdon differentierar senare denna definition i två mellan

² Det är den definition av detta etisseblemang som Johan Eriksson gör i artikeln *Explaining Security agenda Setting; beyond the Domestic Realm* jag väljer att använda. Denna innefattas främst av UD, FöD, HKV, FOI, FHS och Försvarsberedningen

regeringsagenda; där ett ämne är i fokus, samt beslutsagenda; när ett ämne ska beslutas om (ibid., sid. 166ff).

5.2 Säkerhetspolitik del av utrikespolitik?

Den traditionella definitionen av säkerhetspolitik har genomgått en viss förändring genom de senaste decennierna, säkerhetsfrågan har expanderat och utvidgats till följd av den internationaliserade världsordningen och distinktionen mellan traditionell utrikespolitik och säkerhetspolitik har till viss del suddats ut. Säkerhetsbegreppet där utrikespolitiken och försvarspolitiken ingår, kan enligt Andrén definieras som: *”ett samlingsbegrepp för åtgärder som aktörer i det internationella systemet vidtar för att neutralisera hot utifrån mot dem, genom förebyggande politiska åtgärder genom avskräckande åtgärder eller genom försvar mot angrepp”* (Andrén 1997, sid. 13). Det traditionella säkerhetsbegreppet blir dock paradoxalt när man ser på intervention i andra länder. Att Sverige engagerar sig i Tchad kan inte sägas bero på en drivkraft att överleva som enhet eller som försvar mot eventuellt hot. Snarare är detta ett resultat av politisk förhandling där mervärdet av svensk involvering spiller över på andra områden där positiv feedback är till Sveriges förmån. I denna uppsats kommer det att argumenteras för att säkerhetspolitik är ett inkorporerat verktyg för utrikespolitiken och att det traditionella säkerhetsgreppet därmed är till viss del obsolet. Det föranligger inget direkt hot mot Sverige idag och därför kommer säkerhetspolitik idag vara en del av utrikespolitiken och inte tvärtom som det historiskt har varit.

5.3 Demokratisk utrikespolitik

Alexis de Tocqueville hävdade en gång att utrikespolitik inte fungerar via några av de kriterier andra demokratiska processer behöver, snarare är dess styrka i användandet av alla de faktorer som en demokrati har en brist av (Goldman et. al., 1986 sid. 2). Detta normativa påstående må vara till en viss del övertydligt men dock ligger det en poäng i det. Utrikespolitik och säkerhetspolitik i synnerhet bygger på att information förblir hemlig, inte sprids (ibid., sid. 5) och att deltagarantalet är litet. Deltagande är vad jag vill påstå är nyckelordet här, eftersom det är utifrån den aspekten processen anses odemokratisk. Enligt hypotesen om utrikespolitikens ”incompatibility” med demokrati är ett av problemen att utrikespolitiken berör frågor om nationens framtida existens i den anarkiska miljön den existerar i. Sådana beslut kräver en sammanslutning av folket bakom sina folkvalda ledare (ibid., sid.7) och en enighet i staten. Detta är en vanlig syn i ett land som USA där patriotismen tar överhanden i många utrikespolitiska frågor,

exempelvis Irakkrigetets första år, men i Sverige kan detta ses som en lite överdriven syn. Dock är poängen här att det går att se utrikespolitik som demokratisk ifall den normativa värdegrunden bygger på representativ demokrati, där folkvalda ledare ges befogenheter att ta beslut av sådan karaktär utan att rådfråga folket först.

En annan principiell diskrepans mellan utrikespolicy och inrikesfrågor är opinionen den väcker. Utrikespolitik samt säkerhetspolitik är oftast väldigt sällan anknutna till individen (Goldman et. al. 1985, sid. 7-8) endast i enstaka fall som exempelvis EU-inträde känner individen stark anknytning till beslutet. Länken mellan vad som händer från UD och FöD och dig som väljare är mycket vagare än exempelvis en fråga om skatter, sjukvård eller skola (ibid.). I och med detta är denna form av politik väldigt ickepolitiserad, väljarna kommer inte i det stora hela försöka att agera för att påverka frågan och därför kan besluten tas av en sluten grupp experter istället för att ventileras offentligt för opinionen. Detta är viktigt för uppsatsen då analysen inte lägger en särskilt stor vikt på att förklara svängningar i opinion utan snarare koncentrerar sig på aktörernas intressen och motiv. Dessa är såklart formade till viss del av samhällsopinionen men däremot är de inte styrda av de.

En brasklapp borde dock här introduceras, Goldman et al diskuterar i sin bok även om det representativa underskottet som uppkommer av att de valda ofta har väldigt vaga ramar för vilka åsikter de ska representera i utrikespolitiska frågor (Goldman et al 1986, sid. 17ff). Ofta har de blivit valda utifrån en plattform av inrikesrelaterade frågor vilket gör att det finns ett stort svängrum för dem när det gäller utrikespolitik. Jag vill påstå att vi väljer ett parti som tydligast representerar våra värderingar, och vi utvärderar de efter fyra år när vi har nya val. Därmed anser inte jag att detta problem är ett representativt underskott, utan snarare ska ses som den naturliga effekten av det system vi har. Alltså kommer inte denna aspekt av politikens handlande att få mycket plats i uppsatsen.

6 Processen

Den 25 september 2007 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1778 om att ingripa med en militär insats i Tchad och Centralafrikanska Republiken. I direkt anslutning till skickades det en begäran till EU om hjälp och EUFOR antog denna begäran med att i egenskap av en gemensam Europeisk säkerhets- och försvarspolitik besluta att europeiska trupper skulle skickas för att förbereda för de FN trupper som skulle anlända året efter. Bland dessa trupper blev det i november klart att även Sverige skulle ingå med över 200 soldater. Den säkerhetspolitiska agendan blev satt, Sverige skulle ingå i den europeiska insatsen och vi skulle hjälpa i det krigshärjade Centralafrika. Detta stora beslut var taget fram ur en process mellan utrikesdepartementet, försvarsdepartementet samt försvarsmakten där flera alternativ vägdes och budgetar kalkylerades. Processen innebar en kamp mellan den politiska kortsiktigheten som stod i polemik mot försvarets långsiktiga lösningar, en minskande budget men en entusiastisk Utrikesminister. Här är historien om en säkerhetspolitisk agendas framväxt.

6.1 Från idé till alternativ till agenda

Den nionde juli 2007 får Carl-Johan Anderson ett mail från försvarsdepartementet, texten som han läser på sin skärm i kontoret på Lidingövägen 24 ställer frågan om Sveriges möjligheter av att delta i en eventuell EU-insats i Tchad. Sen tidigare har han planerat på insatser i Tchads grannland Sudan och blir till först förvånad över förfrågan, kommer detta ingå i en större styrka i Afrika eller vara två små insatser i två farozoner placerade i områden där kommunikationen är minimal, samarbetet med regeringen sträv och kostnaden för logistiken enorm? Två veckor senare kommer en formell förfrågan från FöD där de nu begär en redovisning för de olika handlingsalternativ som finns för en möjlig ESFP insats i Tchad (Carl-Johan Andersson). En redogörelse för vilka nackdelarna är samt fördelarna med en sådan mission ska presenteras och de vill särskilt se vilka förutsättningar det finns för att använda NBG. Carl-Johan arbetar snabbt med att få ihop informationen som begärs och mindre än 14 dagar senare skickar han Försvarsmaktens svar och underlag tillbaka till departementet. När detta underlag skickades var det nästan 2 månader kvar tills FN resolution 1778, om en insats till Tchad samt Central Afrikanska republiken, beslutades. Carl-Johan Andersson arbetade alltså på att underlag för en policy som inte hade beslutats på högre nivå, en policy som än så länge inte nått agendanivå utan endast flöt runt som alternativ. Försvarsmakten tar generellt sätt inte initiativ för egna alternativ till agendan utan istället arbetar dem främst med att

operationalisera de alternativ UD och FöD tagit upp på agendanivå. Så för att få en bild av varför just detta alternativ valts att i ett första led operationaliseras av försvaret krävs det en inblick i utrikesdepartementets process samt en historisk återblick.

För att travestera ett gammalt uttryck kan det menas att i mångas ögon är Afrika Europas ansvar. Det är främst Europas länder som tidigare koloniserat den afrikanska kontinenten och många av de gamla kolonisatörerna har börjat känna ett visst ansvar för utvecklingen i deras gamla kolonier, Frankrike är ett tydligt exempel på detta. Tchad som tidigare varit en del av den franska stormakten har börjat visa upp signaler på att närma sig i en stor humanitär kris och det började bli tydligare för omvärlden att landet behöver internationell hjälp. Frankrike hade sedan tidigare ett avtal, *Érpervier*, med Tchad om att hjälpa landet (Maria Weimer) vilket ledde till att Frankrike redan senvåren 2007 började ta upp frågan om hjälpinsatser vid flertal olika EU-sammanhang. Fransmännen menade på att den humanitära situationen i Tchad höll på att urarta och att landets östra delar var i behov av hjälp, till mycket på grund av den starka flyktingström och oroligheter som välldes in från grannlandet Sudan. Sedan tidigare var FN igång med planering för en insats i Sudan och det var utifrån detta som Frankrike nu drog inspiration och började formulera en europeisk plan för att hjälpa Tchad (Maria Weimer). Det fanns dock politiska problem med denna insats, Tyskland som var ordförande våren 2007 hade inga planer på en hjälpinsats och genom sin makt som agendasättare under sitt ordförandeskap la de planen på is. Men när flaggan överlämnades till Portugal och dem sommaren/hösten 2007 blev ordförande blev frågan än en gång diskuterad, och denna gång var det ingen som hindrade den från att komma upp på den europeiska agendan (Maria Weimer).

I juni hölls det en stor Sudan konferens i Frankrike där alla länder samlades för att diskutera utvecklingen i landet, på denna tog Frankrike det stora steget fullt ut och presenterade en rapport som drog upp i stora drag vad en europeisk insats till Tchad skulle innebära (Maria Weimer). Policyn var nu färdig och klar och entreprenören på EU-nivå var i det stora hela Frankrike. I den nya europeiska säkerhets- och försvarspolitik är agendan i viss del hänvisad från den nationella kontexten och driven upp på en supranationell nivå där den förhandlas fram mellan medlemsstater (Maria Weimer). Varje medlemsstat har rätt att driva på för en EU-ledd insats vilket öppnar upp dörren på vid gavel för entreprenörer, i detta fall i form av Frankrike. När denna agenda blir satt kommer den att föras ner till nationell nivå där det nu blir en process kring ifall landet ska delta med soldater eller ej (Internet: *Hur fattas beslut om fredsfrämjande styrka i EU:s regi?*). I Europa fick denna rapport nu maskineriet att för full kraft veva fram en plan för en insats i detta Centralafrikanska land och trycket låg nu på Sverige att delta (Maria Weimer, Anders B. Svensson). Sverige har sedan tidigare deltagit i alla EU:s gemensamma insatser (Internet: *Europeiska insatser för internationell fred och säkerhet, ESFP*) och i två av dessa i nära samarbete med franska trupper. Båda länderna var förtrogna med varandra och på tjänstemannanivå hade de bra relationer (Maria Weimer). När Frankrike då presenterade sin plan och lobbade runt i Europa för hjälp var det därför klart att de vände sig till Sverige speciellt för ännu ett samarbete. Igen redovisades rapporten och det lobbades för att Sverige

som redan hade ett bra samarbete med Frankrike skulle delta. Rapporten speglade Frankrikes starka intentioner för att få EU:s säkerhetspolitiska agenda att börja ta upp Tchad och UD tycks ha snabbt bestämt sig för att diskutera möjligheterna av svenskt deltagande. Därför utvecklades det så att det någon vecka senare plingade det till i Carl-Johan Anderssons mailbox, UD vill veta mer om detta policyalternativ.

För försvarsmakten var en internationell insats redan inplanerad och budgeterad för det kommande året. I deras budget finns det utrymme för fem insatser, två stora och tre mindre. I styrningsplanen står det att försvaret ska: ”Medverka i nya insatser med kort förvarning samt såväl kortvariga insatser som insatser med längre uthållighet” (Försvarsmakten *Insatsplandering Orientering*). Viktigt att komma ihåg är dock att denna styrning är för att bestämma försvarets kapacitet och ej deras förpliktelser, med andra ord försvaret måste inte delta i fem insatser men de måste däremot ha kapacitet till det (Anders B. Svensson). De stora insatserna hade Sverige sedan tidigare i Afghanistan samt i förberedelsen av NBG och att Kosovo var en av de mindre insatserna var redan fastställt, men det var ännu inte bestämt något för de två andra (Carl-Johan Andersson). Sudan hade länge diskuterats som en av de men när förfrågan om Tchad kom föll det sig ganska naturligt för försvaret att planera för det som en av de sen tidigare budgeterade mindre insatserna. Från försvarets håll var det därför redan på agendan att skicka fler insatser och det var snarare alternativen som diskuterades.

I utrikesdepartementet låg den stora frågan i luften, skulle Sverige engagera sig i en eventuell insats i Tchad? Maria Weimer handläggare på säkerhetspolitiska enheten på UD berättar att den första reella utmaningen var att det fanns väldigt få tjänstemän inom UD som hade någon betydande kunskap om landet, samma gällde även för försvarsdepartementet ”*Tchad var som ett stort svart hål*” (Anders B. Svensson). N’djamena, Tchads huvudstad, hade sedan dess frigörelse från franskt välde stått tom på en svensk ambassad, väldigt få tjänstemän hade varit i landet och det svenska biståndet till Tchad har varit minimal. Möten följde därför där UD-SP tillsammans med kollegor från UD-AF och FöD träffades för att diskutera en eventuell insats och i samband med detta fick Försvaret den första informella förfrågan om att börja planera ett underlag. Vid detta skeende blir det uppenbart, trots den bristande kunskapen om landet, att en insats till Tchad inte är helt oväntad. Sen ett par månader tidigare hade försvarsdepartementet suttit och planerat för olika strategier för hur Sverige skulle identifiera fokusområden för insatser (Anders B. Svensson). I denna beredskapsplan utgick tjänstemännen på FöD med Anders Svensson i spetsen för det nyetablerade Nordic Battle Groups kompetens och utsträckning. Denna stridsgrupp låg i beredskap för att sättas igång januari 2008 och skulle vara Sveriges största internationella styrka som skulle kunna sättas in med en 600-mils radie från Bryssel vart som helst i världen för att förhindra och underlätta konflikter (Internet: *NBG*, Anders B. Svensson). Utifrån detta hade försvarsdepartementet redan etablerat Tchad som ett av de länder där NBG skulle eventuellt behövas (Anders B. Svensson). Alltså fanns det redan etablerat en planering, ett alternativ, för svensk insats i Tchad utifrån att NBG skulle användas, vilket ledde till att de två departementen, UD och FöD,

tillsammans med de två myndigheterna, Sida och Försvaret, snabbt fick ihop en bra bild av landet samt av insatsen (Maria Weimer).

För att bättra på informationen av läget i Tchad åkte sedan ändå utrikesminister Carl Bildt tillsammans med ett par representanter från försvarsmakten i början av september ner och besökte landet för att se med egna ögon de problem som fanns där och de utmaningar en insats skulle innebära.

Synen de mötte måste ha varit bekymrande för de svenska delegaterna. Tchad hade sedan sin självständighet 1960 varit plågad av inbördes stridigheter och konflikter, fattigdom och brist på utveckling. Den nuvarande presidenten Idriss Déby Itno tog makten via en statskupp 1990 och har sedan dess suttit kvar på posten med hjälp av valfusk och en aktiv maktmissbruk (Prop 2007/08:14). 2006 ledde spänningen i landet mellan opposition och Déby till ett statskufförsök av rebellgruppen Gemensam Front för Förändring (FEC). Statskuppen kunde relativt snabbt slås ner av regeringsstyrkor med stöd av Frankrike samt soldater från Darfur men attacken visade ändå tydligt Débys sårbarhet och ett par månader senare erbjöd Presidenten FEC:s ledare posten som försvarsminister (ibid.). Trots detta förblev det politiska läget väldigt instabilt och underlättades inte heller utav de stora flyktingströmmar som kom in från Darfur, i dagens läge cirka 240 000 personer som nu bor i östra Tchad i 12 olika läger (ibid.). Denna nordöstra del av Tchad där insatsen främst skulle agera i var i en mycket svår kris, med liten till obefintlig infrastruktur, hög grad av militarisering, etniska motsättningar och en fortsatt mycket orolig stämning i det konfliktdrabbade Darfur som delar en 700km lång gräns med Tchad var den humanitära situationen där minst sagt väldigt porös (ibid.). Om man då även inberäknar landets nästintill obefintliga ekonomiska tillväxt och en befolkning där mer än hälften är 18 år eller yngre måste Carl Bildt med delegation ha mötts av ett land på gränsen till fullständig humanitär kollaps. Detta kan mycket väl förklara utrikesministerns starka efterföljande engagemang för att Sverige skulle bidra till insatsen (Maria Weimer). När han sedan kom hem vittnar Maria Weimer om att utrikesministern tydligt visade att han ville att Sverige skulle delta i insatsen, detta syntes även i Carl Bildts egna utsagor i både blogg samt riksdagsutfrågningar (riksdagens protokoll 2007/08:86) och det var nu inte längre än fråga på **ifall** Sverige skulle ingå i insatsen utan snarare **hur** och **när**?

Sedan tidigare hade det diskuterats inom etablissemang för att det svenska deltagandet skulle ske i form av NBG. Detta var tydligt en policy som gillades av samtliga och som låg helt i linje med samtliga departements strategi vilket föranledde att frågan snabbt kunde komma upp på till en beslutsagenda (Kingdon 2003, sid. 166). Försvaret började snabbt planera och skickade den sjätte augusti ett underlag för svensk insats i Tchad med särskild redovisning för NBG till FöD samt UD (Carl Johan Andersson). I takt med detta underlag och Carl Bildts resa ner till Tchad tas frågan nu upp på ett regeringmöte för beslut. Frågan ifall vi kommer delta tycks som ovan nämnts här redan vara beslutad och det som diskuteras är istället hur svenskt deltagande ska se ut. På frågan ifall det ska bli NBG som skickas ner blir det dock efter en diskussion ett nekande svar, NBG kunde inte användas då den var tvungen att stå till EU:s förfogande under den planerade insatstiden (EU nämnden 2007/08:4) samt så fanns det stora finansiella

problem då Tyskland och England inte erkände denna insats (Anders B. Svensson). Istället bestäms det att Sverige ska bidra med ett skyttekompani bestående av ca 200 man. Trots att detta drev ner entusiasmen hos flera av de inblandade parterna då NBG:s medverkan varit den drivande parametern behöll UD rodret och fungerade som accelerator och drev frågan vidare. Den 25 september 2007 samma dag som FN godtog resolution 1778 skickade försvarsdepartementet en anvisning till FM att starta förberedelsen för svensk insats i Tchad. Policyn skred nu till verk. I denna anvisning angavs att det ska användas ett kompani från den internationella amfibiestyrkan och att förberedelsen omfattade rekrytering, utbildning, inledande kontakter samt ta kontakt med samarbetsländer för planering. Insatstiden specificeras till 6 månader där högst 200 personer ska skickas för en budget under 379 miljoner kronor. Den säkerhetspolitiska agendan var satt och nu skulle den operationaliseras. Två månader senare den artonde november presenterades proposition 08:14 till riksdagen om det svenska deltagandet och 3 dagar senare godkändes det av riksdagen att skicka svensk styrka av 200 soldater som kunde högst växa till 490 till Tchad.

Med starkt inflytande av Frankrike och entreprenörskap av UD och utrikesministern blev nu agendan satt. Sverige skulle ingå i den EU-ledda styrkan till Tchad.

6.2 Inslag av entreprenör

Att Sverige skulle engagera sig internationellt tycks det råda en stark konsensus om bland hela försvarsetablissemanget. Det ingår som ovan diskuterats i försvarsmaktens verksamhetsplan och undertrycks bland dess medarbetare. Vart däremot dessa insatser ska vara är något som bestäms inom utrikespolitiken. I detta specifika fall var försvarsdepartementet den enhet inom svenska etablissemanget som först hade presenterat idén av att skicka svensk styrka till Tchad men det var först när utrikesdepartementet plockade upp detta alternativ den kom upp på agendan. Eftersom den europeiska säkerhetspolitiken är numera ett överstående inslag till den nationella får EU:s roll i svensk säkerhetspolitik stor påverkan, och i EU är det utan tvekan UD och utrikesministern som har störst roll och inflytande (Maria Weimer). Det är bland de olika ländernas utrikesministrar dessa frågor diskuteras och bestäms och i den operationella maktcentrat KUSP är det UD inte FöD som har en representant. Detta gör att den säkerhetspolitiska agendan är väldigt påverkad av utrikesministeriet, och därmed av Carl Bildt själv. En internationell insats har inga av de karaktäristika som en fråga som av Sverige skulle kunna definieras som hot. En militär invasion är inte längre något som anses vara ett realistiskt hot för Sverige och detta gör att försvarsetablissemanget då strävar för att utvidga definitionen av säkerhetspolitik från territoriellt försvar till att nu bli mer internationella (Eriksson 2000, sid.85, Anders B. Svensson). En utvidgning som leder till att hela konceptet än mer blir integrerat inom den utrikespolitiska agendan och ger utrikesdepartementet en mer inflytelserik roll

över säkerhetspolitiska agendan än vad de traditionellt har haft (Anders B. Svensson). Dessa aspekter lyfts även fram av försvarsberedningens rapport 2007 *Säkerhet i Samverkan* där de i inledningen om värden och intressen klart underställer säkerhetspolitiken till den utrikespolitiska sfären. I den trycker de på globaliseringen och hur den nationella säkerheten mer ska drivas av att upprätthålla våra värden och intressen (Försvarsberedning 2007 sid. 9-10ff) runt om i världen. Det är inte viktigt att skydda Sverige mot direkta hot mot vår suveränitet eller nation utan säkerhetspolitiken för framtiden är integrerad våra utrikespolitiska mål. EU:s suveräna roll för säkerhetspolitisk agendasättande tas även det upp av försvarsberedningen där de skriver: ”Samarbetet inom EU intar i dag en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik” (ibid., sid. 11).

Utifrån detta blir det då tydligt att utrikesdepartementet är en väldigt inflytelserik aktör inom agendasättandet för säkerhetspolitik och det kan påstås att UD och utrikesministern i detta fall var de drivande entreprenörerna. Insatsen i Tchad hade ett stort symboliskt mervärde för svensk utrikespolitik, kanske mer så än vad någon annan insats i det tillfället skulle ha fått, och detta är drivande för UD:s engagemang. Det kan ges som exempel att försvarsmakten får anmodan från försvarsdepartementet om att tillhandahålla information relativt ofta. Efter de skickat svar tillbaka till försvarsdepartementet är nästa steg att försvarsdepartementet ger en anvisning till försvaret om att formellt inleda en planering och förberedelse av insatsen. När det skickats en anvisning ger departementet grönt ljus för försvaret att insatsen nu har utvecklats från idé till handling, det är inte längre endast en plan nu är det operativt och försvaret får börja använda pengar från sitt särskilda internationella insatskonto 612 för att förbereda operationen. Denna process är vanlig för handläggare och stab på försvaret då departementet ofta skickar anmodan, men endast cirka 10 % av dessa blir någonsin anvisningar (Carl-Johan Andersson). Tchad var en av dessa.

Som entreprenör tycks det även att Frankrike spelade en väldigt stor roll i pådrivandet av att få Tchadinsatsen på agendan. Deras intresse och engagemang i området ledde till att de tog starka initiativ för att EU skulle engagera sig och det i sin tur ledde de till att ”shoppa” stöd ifrån en tidigare samarbetspartner, nämligen Sverige. Här i Sverige blir det tydligt att idén låg i policystrommen sedan tidigare för alla intressanta parter men att det var främst UD som drev frågan framåt och detta främst i sin tur av det starka engagemanget ifrån Carl Bildt.

Carl Bildt är en av Sveriges mest ambitiösa utrikesministrar sedan Anna Lindh. Han syns i de flesta sammanhang, är engagerad i väldigt hög grad av frågor och använder sitt stora kontaktnät för att etablera sitt inflytande i europeisk utrikespolitik. Hans blogg är en av Sveriges mest lästa och hans ambitioner genomsyrar utrikespolitiken, Sverige ska synas och den som är ansiktet utåt är idag den forna statsministern från Halland. Som den cosmopolit och statsman han är vill han se Sverige engagerat i världen, han vet kanske bättre än många andra att ett svenskt engagemang leder till en plats runt bordet och därmed en röst i beslutandet. Att engagera sig i Tchadinsatsen gav mycket politisk trovärdighet för honom och Sverige (Maria Weimer) och därför fanns det ett starkt intresse från UD att vara med. Insatsens värde var större än andra viktiga agendafrågor som exempelvis försvarsbudgeten, exempel ges av Carl- Johan Andersson som suttit i

flera möten med utrikesministern och vittnar om att Carl Bildts ambitioner ej hämmades av Anders Borgs restriktioner, utrikespolitiken gick före ekonomiska nedskärningar och när det diskuterades pengar för insatsen och att det eventuellt skulle behöva gå över budget var Bildt obeveklig om att se Sveriges flagga i Tchad. Bildt har själv formulerat sin vilja till svensk insats i Tchad *"Jag är övertygad om att detta är en insats som kommer behövas. Jag har själv sett behovet av hjälp och skydd i och kring de väldiga flyktinglägren i östra Tchad."*(Alla dessa dagar 2007-09-21), *"[...]priset för att inte försöka kan vara högt"* (Alla dessa dagar 2007-09-04). Även fast Kingdon själv påpekar att det är väldigt utmanande att kunna spåra en idé i det han kallar "policy primeval soup" och att det kan vara svårt att hitta den centrala entreprenören då motiven kan vara så skilda åt (Kingdon 2003, 124ff, 179), anser jag att ovanstående analys har givit det underlag som behövs för att i detta fall identifiera motiven som skulle driva Carl Bildt som entreprenör.

6.3 Politik och definierat Problem

Det mediala intresset för svensk insats i Tchad var starkt påverkad av utvecklingen i Sudan. Medias agenda var under tiden för denna process tydligt influerad av en medvetenhet om Sudan och om folkmordet samt den humanitära katastrofen där (Maria Weimer). Insatsen i Tchad blev snabbt ihopkopplad till detta då den oerhört volatila situationen främst var skapad genom de enorma flyktinginströmmarna som kom från Darfur, och detta påverkade naturligtvis folkopinionen. Enligt Maria Weimer samt Carl-Johan Andersson var frågan om Sudan väldigt politiskt viktigt för riksdagsledamöter samt regering och det kan definitivt diskuteras ifall den kollektiva skuld känsla hela Europa kände inför bristande insatser i Darfur under folkmordet³ inte starkt påverkade politiker att vara överlag väldigt positiva till Tchadinsatsen som de var. Opinionen visade tydligt att de var redo för en sådan insats och politikerna följde därefter. Just den koppling som görs mellan en policy och ett problem är som tidigare diskuterats vital för att en fråga kommer upp till agendanivå och detta är tydligt i fallet med Tchad.

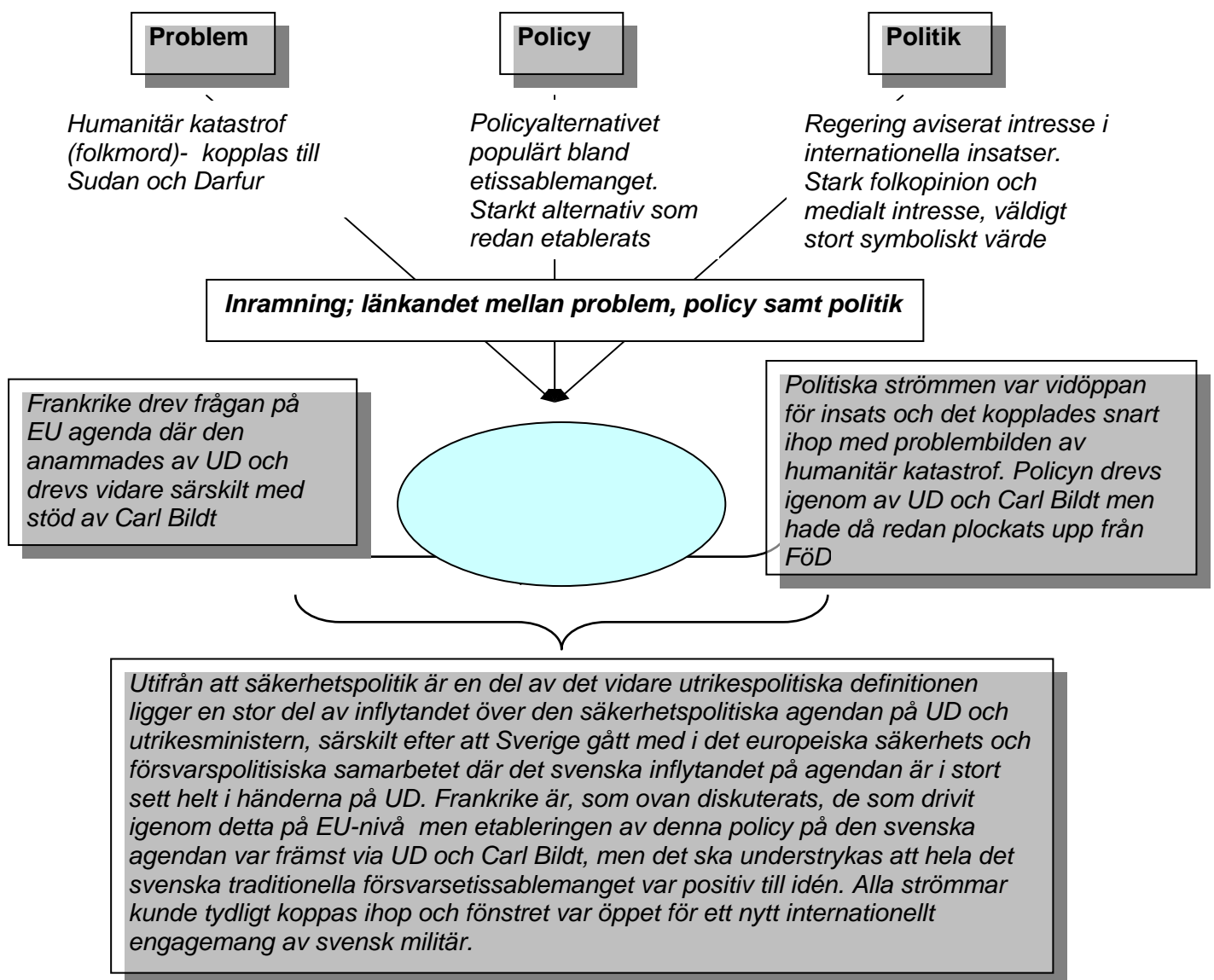
Den svenska säkerhetspolitiken är definierad av våra internationella insatser där de viktigaste parametrarna har varit att engagera oss i FN, NATO eller EU insatser med ett särskilt fokus på Afrika och Mellanöstern. Med detta som

³ Darfur anses som en av vår tids största humanitära katastrofer och det råder inga tvivel om att det skett storskaligt dödande under konflikten där, mycket av vilket som drabbat främst civila. Dock är det fortfarande oklart ifall situationen i regionen kan definieras som folkmord ur en juridisk aspekt, detta håller för tillfället på att undersökas av Internationella Brottsdomstolen ICC (Internet: *Konflikten i Sudan, "Världens värsta humanitära katastrof"*). För denna uppsats väljer jag trots detta att klassificera situationen som folkmord, något som även görs av den amerikanska kongressen

underlag tycks faktumet att insatsen skedde i Tchad inte så spektakulär men det ska då påminnas om att Tchad inte är det enda landet i regionen där en multinationell insats behövs. Anders B. Svensson vittnar om att han vid flertal tillfällen tagit upp diskussionen om att sända svenska trupper till Kongo för att hjälpa till i arbetet där. Insatsen där är grundad och ledd av FN och den humanitära situationen med över 4 miljoner döda på grund av inbördeskriget samt det väldigt instabila politiska läget kan med lätthet argumenteras för att det krävs en ökad svensk närvaro i landet (Anders B. Svensson, Furubrant & Karlsson 2006). Men trots detta har området aldrig nått agendan till skillnad från Tchad som nästan omedelbart tog plats på agendan, varför? Tchad blev från första stund starkt ihopkopplat till Darfur och därmed implicit till folkmord och kunde därför nästan direkt associeras som en insats mot just sådana övergrepp (Anders B. Svensson). Denna starka koppling till ett tydligt definierat ”problem” gav policyn av att delta i Tchad och inte exempelvis Kongo väldigt starka möjligheter av att komma upp till agendan och där stanna (Kingdon 2004, sid. 198). Det fanns ett starkt symbolikvärde av att Sverige engagerar sig i det som av media, opinion och experter klassas som en humanitär krissituation. Hela problembilden av folkmord och humanitär katastrof i Sudan och Darfur kopplades starkt ihop med Tchad vilket kan ses i regeringens proposition 2007/08:14 ”... finns ett viktigt strategiskt samband mellan konflikterna i västra Sudan och östra Tchad”(sid. 11) och ”Tillsammans med... Darfur utgör Sveriges samlade engagemang ett kraftfullt bidrag till fred och säkerhet i regionen”(sid. 12).

Internationella insatser har sedan valet legat i fokus för den nya regeringen och en mer aktiv utrikespolitik har förts fram av nästan samtliga höga beslutshavare i svensk politik. Den politiska viljan för att engagera sig i EU-ledda insatser var mycket hög och med tillsättandet av Carl Bildt som utrikesminister var dörren öppen för alternativ som förespråkade medverkan internationellt. Även om finansministeriet hela tiden aviserade nedskärningar var den utrikespolitiska agendan dominerad av engagemang för att ge Sverige en tydlig roll i världspolitiken och som det diskuterats ligger mycket av säkerhetspolitiska agendan under denna.

7 Teorin och verklighet – en slutdiskussion



Figur 2. Process uppdelat efter teoretiskt ramverk

Figuren ovan sammanfattar det ramverk som byggdes upp under teoretiska kapitlet för att illustrera den studerade processen. Den visar variablerna som identifierats i de tre strömmarna samt entreprenörernas roll för pådrivandet av frågan via det fönster som tydligt stod öppet.

Nedanför följer en närmare diskussion av de slutsatser som kan dras av ovan analys.

Den annalkande humanitära katastrofen i Tchad tycks snabbt blivit det problem som blev kopplad till insatsen, men dagordningar är inte enbart styrda av objektiva yttre omständigheter (Hinnfors 1998, sid. 48). Det är den tolkning en aktör ger händelsen som är avgörande för frågans vara eller icke vara på agendan. Utifrån detta argument hur tycks då denna säkerhetspolitiska agenda ha vuxit fram?

Som skrivet ovan har politiken varit öppen för ett genomslag av en internationell insats. Det stora symbolikvärdet i att hjälpa till i det som av många anses var Europas ansvar var betydande och opinionen tycktes vara stor. Det tycks därför inte ha varit särskilt svårt för en stark entreprenör då att driva igenom frågan på agendan, att vara den som håller ”rullgardinerna” uppe för att visa fönstret. För att återgå till Hinnfors analys ser man att utrikesminister Carl Bildt hade de strukturella möjligheterna för att kunna styra sammankopplingen av strömmar på ett bra sätt. Med Sveriges engagemang i den samlade europeiska säkerhetspolitiken är UD som enhet det mest legitima departementet att ta beslut för det svenska säkerhetspolitiska agendasättandet. Carl Bildt har då som enskild aktör den största beslutsfattande makten för att styra vem, var och när beslut i en eventuell insats ska göras. Något Hinnfors påpekar är viktigt för att en policy ska kunna drivas igenom av en entreprenör (Hinnfors 1995, sid. 51). Bildt som är en förespråkare för det samlade europeiska säkerhetspolitiken var även som ovan diskuterats en stark förespråkare för insatsen i Tchad efter sin resa dit. Han var tydligt, genom UD, drivande i processen och innefattade de egenskaper som behövs för att vara en entreprenör. Detta särskilt med kunskapen om att den säkerhetspolitiska agendan är väldigt styrd av ett fåtal aktörer som genom åren befäst sin plats som ledande institutioner. Säkerhetspolitiken är i regel ganska opolitiserad och därför är det tydligt att skiftningar som sker inom den kommer att grunda sig i dessa centrala aktörer och inte i media eller intressegrupper (Eriksson 2000, sid. 82ff, sid. 90). Frankrike var utan tvekan entreprenören för att Tchad kom på agendan på EU-nivå. Deras starka inflytande drev igenom frågan som de starkt kopplade ihop med problembilden av humanitär kris. Det skulle ha varit intressant att analysera processen på denna nivå och det kan argumenteras ifall inte det varit av större relevans då det tydligt är denna process som styr vår nationella. Men denna studie ville visa hur processen sker inom detta relativt stängda och välintegrerade etablissemang och vart drivkrafterna kom ifrån, Frankrike var onekligen en av dessa drivkrafter för den större agendan men här på svensk nivå vill denna uppsats då argumentera att det var UD och Carl Bildt som drev frågan starkast. Han förde frågan framåt i processen och anknöt insatsen till ett definierat problem i Darfurkrisen, något som sedan tidigare identifierats som viktigt för en entreprenör.

Det är tydligt att det fanns ett så kallat policyfönster öppet under denna process och att agendan blev satt mellan dess gavlar. Som ovan diskuterats i längd fanns det redan innan beslut togs hösten 2007 olika etablerade planer för svenska insatser internationellt. Det låg i linje med samtliga departements styrplaner samt regeringens egen politik. Försvarsdepartementet och utrikesdepartementet har under åren haft flera alternativ på tapeten och försvaret har en planering för att

dessa alternativ ska kunna operationaliseras. Alltså skedde det ingen större förändring i policyströmmen vilket också ligger i linje med Kingdons egen modell. Enligt Kingdon öppnas inte fönstret via förändringar i policyströmmen utan snarare sker det på grund av händelser i problem eller/och politikströmmen (Kingdon 2004, sid. 173-174). Det är dessa två strömmar som kommer att styra när skiftningen sker men det är i policyströmmen detta skifte tar sin form. I andra ord när ett problem blir definierat kommer beslutsmakare fiska i policyströmmen efter lösningar, och när politiker satsar på nytt fokus för dess politik eller ska agera för att tillfredställa opinion kommer även de leta i policyströmmen (ibid.). I det undersökta fallet av insatsen i Tchad tycks båda dessa exempel kunna spåras. Den stora humanitära katastrofen i Tchad blev mycket uppmärksammas och starkt ihopkopplad till Darfur och folkmordet där, detta syns särskilt i den retorik som Carl Bildt framförde i riksdag och egen blogg men även i regeringens proposition 2007/08:14. För att lösa detta problem blev policyn av internationell insats uppsnappad och implementerad. Men det fanns även politiska skäl för att söka bland policys då regeringen sedan tidigare aviserat att de skulle vara aktiva i internationella insatser.

Symbolik och symbolvärde är två ledord för denna analys då detta visar sig vara av stor politisk vikt då agendan av att delta i Tchad utformades. Den tydliga kopplingen som görs mellan Darfur och Tchad föranleder en stark symboliskt värde av att detta är en policy som är anknuten till folkmord. Denna problemdefinition samt anknutna policy ger frågan en snabb skjuts upp på den säkerhetspolitiska agendan och till viss del skapar den det fönster som policyn kan komma igenom (John 1998, sid. 174), i viss mån i bekostnad på andra policys. När det gäller entreprenörer tycks även här symbolfrågan vara av vikt då det är tydligt att det för utrikesdepartementet är viktigt att svenska insatser ger mervärde i utrikespolitiken. Att den svenska flaggan finns med bland de andra ger det viktiga symboliska värde som sedan kan användas till politisk trovärdighet i förhandlingar med andra länder, inom EU men även utanför.

Kingdons modell för agendasättande har som en av dess starkaste fördelar att den är väldigt lättapplicierbar (Sabatier 1999, sid. 9) och detta har varit till stor hjälp under arbetet med denna studie. Genom att se på processen ur hans glasögon har jag på ett tydligt sätt kunnat dela upp den för att få en tydlig helhetsbild av förloppet. Alla tre strömmar har diskuterats och förgreningen av dessa tre har kunnat identifieras. Den argumentation jag framför är att det tydligt fanns en sammanföring av de tre strömmarna på grund av att det tydligt utkristalliserade sig ett problem samt politiskt fokus som anknöts respektive användes för att få policyn upp på agendan. Det fanns även starka inslag av entreprenörskap både internationellt som inhemskt och att det var detta som drev policyn genom det öppnade fönstret.

7.1 Förslag till vidare forskning

Den här studien har försökt att utkristallisera de olika vitala aspekterna av agendasättande utifrån de tre olika strömmarna samt policyfönster och entreprenörer. Jag har försökt att få med internationella faktorer då dessa har varit viktiga för denna insats i min diskussion av EU:s roll och Frankrikes lobbande. Internationella aktörer är väldigt viktiga för agendastudier, framförallt inom säkerhetsområdet som utvecklas mer och mer till att bli multinationell (Eriksson 2000, sid. 88). Men dock är det ett problem att studier av agendasättande ofta inte behandlar internationella faktorer på ett adekvat sätt. Därför skulle det vara väldigt intressant för en fortsatt studie att analysera just denna internationalisering av säkerhetspolitik. Vilka konsekvenser har det för den svenska agendasättandet? En mer specifik analys av maktförhållandet mellan UD och FöD utifrån detta skulle vara en lämplig frågeställning.

Kingdons teorimodell skulle kunna med lätthet även kunna appliceras, utifrån det ramverk som jag illustrerar, på en EU-kontext för att där mer specifikt titta på strömmarna och entreprenörer på denna multinationella nivå.

Hur påverkar den förändrade hotbilden säkerhetspolitisk agenda? Idag är inte längre det territoriella försvaret viktigast för vår militär utan hotbilden är snarare internationell via terrorism, IT, klimat etc. En komparativ analys där man tittar på den säkerhetspolitiska agendan för 20 år sedan jämförelsevis med dagens agenda skulle vara högst intressant för att svara på den frågan.

8 Förkortningslexikon

UD = Utrikesdepartementet

UD-SP = Utrikesdepartementet Säkerhetspolitiska enheten

FöD = Försvarsdepartementet

NBG = Nordic Battle Group

HKV = Högkvarteret (Försvarsmakten)

FOI = Totalförsvarets Forskningsinstitut

FHS = Försvarshögskolan

KUSP = Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Ständigt EU organ under ministerrådets överseende)

9 Referenser

9.1 Icke-tryckta källor

Försvarsmakten (2008-05-06) *Insatsplanering Orientering* Intern redovisning presenterad till Centerpartiet i Riksdagen, Försvarsmakten (Carl-Johan Anderson)

9.2 Tryckta källor

DS 2007:46 *Säkerhet i Samverkan* Försvarsberedningen: Stockholm

EU nämndens stenografiska uppteckningar 2007/08:4 (2008-10-12) Som svar på anfråga 63 av Staffan Danielsson (c)

Proposition 2007/08:14 Om svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken

Riksdagens protokoll 2007/08:86 Carl Bildt ger svar till interpellation 2007/08:406

9.3 Media

Aftonbladet, Expressen, Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet

9.4 Internet

Bildt, Carl (2007-09-21) "Lugnet före FN" *Alla Dessa Dagar*
Tillgänglig på <http://carlbildt.wordpress.com/2007/09/page/2/>

Bildt, Carl (2007-09-04) "Mitt i utmaningarna" *Alla Dessa Dagar*

Tillgänglig på <http://carlbildt.wordpress.com/2007/09/page/3/>

Dagens Nyheter (2004) *USA pressar Sudan om "folkmord"* Tillgänglig på <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=148&a=290584>

Furubrant, Kerstin & Karlsson, Lena (2006) *Kongo-Kinshasa*
Tillgänglig på <http://www.sakerhetspolitik.se/templates/Conflict.aspx?id=374>

Försvarets hemsida (2007) *NBG*
Tillgänglig på <http://www2.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Verksamhet/Forband-i-beredskap/Nordic-Battlegroup/>

Regeringens hemsida (2007) *Hur fattas beslut om fredsfrämjande styrka i EU:s regi?* Tillgänglig på <http://www.regeringen.se/sb/d/9199/a/83224>

Regeringens hemsida (2007) *Europeiska insatser för internationell fred och säkerhet, ESFP* Tillgänglig på <http://www.regeringen.se/sb/d/9383>

Regeringens hemsida för mänskliga rättigheter (2006) *Konflikten i Darfur "Världens värsta humanitära katastrof"* Tillgänglig på http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/index.cgi?action=pod_show&id=78&module_instance=10

9.5 Intervjuer

Andersson, Carl-Johan (2008-04-08) Kommendörkapten, INSS J5
Försvarmakten Högkvarteret

Svensson, Anders B. (2008-05-19) Militärsakkunnig, Förvarsdepartementet

Weimer, Maria (2008-05-12) Handläggare, EU:s militära krishantering, NBG
Enheten för säkerhetspolitik (UD-SP) Utrikesdepartementet

9.6 Litteratur

André, Nils (1997) *Säkerhetspolitik – Analyser och tillämpningar* Norstedts
Tryckeri AB: Stockholm

- Eriksson, Johan (2002) "Explaining Security Agenda Setting: Beyond the Domestic Realm" sid. 81-93 *Cooperation or Cooperation? A Juxtaposition of Research Problems Regarding Security in the Baltic Sea Region* Södertörns högskola: Huddinge
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, (2004) *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. (2:a upplagan) Norstedts Juridik AB: Stockholm
- Gustavsson, Jakob (1998) *The Politics of Foreign Policy Change* Studentlitteratur:Lund
- Gustavsson, Jakob (1999) "How should we study foreign policy change?" *Cooperation and Conflict* 34:1 sid. 73-95
- Steneflo, Lars-Göran (1980) *Foreign Policy Change* Studentlitteratur:Lund
- Goldman, Kjell, Berglund, Sten, Sjöstedt, Gunnar (1986) *Democracy and Foreign Policy* Gower Publishing Company Lt: Aldershot
- Hart, Thomas G. (1976) *The Cognitive World of Swedish Security Elites* Esselte Studium: Stockholm
- Hinnfors, Jonas (1995) *På Dagordningen?* Scandbook: Falun
- John, Peter (1998) *Analyzing Public Policy* Creative Print and Design: Ebbw vale
- Kingdon, John. W (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Longman Classics in Political Science: New York
- Sabatier, Paul A. (2007). "The Need for Better Theories" p.p 3-20, i: Sabatier, Paul A. ("Red"). *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.
- True, James L- Jones, Bryan D- Baumgartner, Frank R. (2007). "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking". sid. 155-187, Sabatier, Paul A. ("Red"). *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.
- Zahariadis, Nikolaos (2007). "The Multiple Streams Framework". sid. 65- 93, Sabatier, Paul A. ("Red"). *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder.