

# Container Security Initiative

En diskursanalytisk tolkning av programmet utifrån teorier  
om det il/legala

# Abstract

Container Security Initiative was launched in 2002 by the US Customs and Border Patrol in order to secure the global flow of containers destined for USA. This thesis attempts to analyze Container Security Initiative in relation to a possible future scenario made by the weapons industry where the state's global traderroutes are being subject to militarization. A development which is partly based on the threat posed by global illegal trade. The latter is discussed and defined based on current research made by Carolyn Nordstrom, Moises Naím and theories on the cosmopolitan perspective made by Ulrich Beck. Strategy documents concerning Container Security Initiative are then analyzed in terms of discourse to try to say something about what the program indicates. The thesis deals with globalization and it's effect on power relations between the state and the global system-level. It also discusses the implications of Container Security Initiative as a tool for surveillance of trade-relations between different actors on the global arena.

*Nyckelord:* Container Security Initiative, globalization, national security, militarization of global trade, illegal trade

*Antal ord:* 9874

# Innehållsförteckning

<b>Abstract</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Syfte, avgränsning och upplägg.....	2
1.2 Klargörande av teoretiskt ramverk.....	3
1.3 Metod .....	4
1.4 Material och tidigare forskning .....	4
1.5 Förtydliganden.....	5
<b>2 Nya ekonomiska (o)ordningar</b> .....	<b>7</b>
2.1 Global illegal handel – en vid definition.....	7
2.1.1 Globaliseringens effekter.....	8
2.1.2 Efterfrågan .....	9
2.1.3 Det allmännas tragedi.....	11
2.2 Illegala mediciner - exempel på ett il/legalt varuflöde.....	12
2.3 Hot och risker i spåren av det il/legala.....	13
<b>3 Container Security Initiative</b> .....	<b>17</b>
3.1 Övergripande beskrivning .....	17
3.1.1 EU-samarbetet .....	18
<b>4 Analys</b> .....	<b>20</b>
4.1 Den övergripande diskursen.....	20
4.2 CSI i förhållande till det il/legala.....	22
<b>5 Slutsatser</b> .....	<b>25</b>
<b>6 Referenser</b> .....	<b>27</b>

# 1 Inledning

Vid ett seminarium på temat försvar i en globaliserad värld med företrädare för västerländsk vapenindustri som jag närvarade vid 2007 presenterades en analys av 2000-talets säkerhetspolitiska utveckling. En central aspekt av analysen var att statens handelsleder sågs som militärt viktiga försvarsområden och närmast en förlängning av dess territoriella gränser. Statsvetaren Barry Buzans säkerhetstriangel användes i en utvidgad global version för att beskriva utvecklingen. Den ursprungliga triangeln där statens legitimitet, dess institutioner respektive fysiska bas konstituerar de tre hörnen i figuren hade fått en uppmönstrad motsvarighet där den fysiska basen utökats med handelsleder och statens legitimitet likställdes med dess förmåga att med militär kraft hävda sig eller skydda sina intressen på den globala handelsmarknaden. Företrädelsevis i form av mellanstatligt samarbete då ingen enskild stat förutspåddes ha tillräckliga militära resurser att dominera världskartan och kontrollera handelsflödet på egen hand. Som argument för analysen anfördes dels USA:s rådande praktik att likställa sina viktigaste handelsleder med nationellt territorium, dels Container Security Initiative, CSI.

Det senare är ett program med syfte att säkerhetsklassa containertrafik med slutdestination USA som lanserades i spåren av terrorattackerna mot USA den 11:e september 2001. Programmet innebär att amerikansk tull- och gränspersonal stationeras i hamnar som önskar skeppa gods till USA där de utifrån amerikansk jurisdiktion och med assistans av lokal hamn- och tullpersonal arbetar utifrån målet att granska 100% av all containertrafik med destination i hemlandet. I programmet ingår även samkörning och koordinering av den information gällande transportvägar, avsändare och mottagare som respektive tullmyndighet som verkar i de nu mer än 80 CSI-klassade hamnarna besitter.

Programmet har varit verksamt sedan 2002, trots det hade jag aldrig hört det nämnas förrän i samband med seminariet vars resonemang väckte en viss nyfikenhet. Är det verkligen rimligt att tolka ett program för containersäkerhet som ett tecken på militarisering av handelsleder?

CSI lanserades som ett led i kriget mot terrorismen. Det motiveras främst i kraft av den diffusa definition av terroristhot som ovan nämnda krig faller tillbaka på. Diskursen som omgärdar CSI från politiskt håll är vag och öppnar för CSI som verktyg för att bemöta flera olika hotbilder. Sedan 2006 implementerar även EU CSI inom ramen för ett rådande samarbetsavtal som slutits med USA gällande gränsskydd. Till skillnad från USA har EU tonat ned terrorhotet i sin behovsdiskurs. Här betonas istället det hot som global illegal handel utgör gentemot europeisk och amerikansk ekonomi. Ett problem som från amerikansk sida berörs som ett potentiellt framtida användningsområde för CSI då det skär den ansvariga amerikanska tullmyndighetens övriga uppdrag att stoppa

piratkopierat gods, falsk valuta och förhindra intrång i amerikansk upphovsrätt. Det följer även den utveckling som fokus för kriget mot terrorismen gjort under 2007 och 2008 då navet som förbinder terrorism och illegal handel hamnat i blickfånget för terrorkrigets administration.

I den här uppsatsen avser jag utifrån ovanstående sammanhang söka tolka innebörden i CSI. Kan det verkligen ligga något i vapenindustrins analys om en pågående militarisering av handelsleder? Under det refererade seminariet sågs staten som en bland flera aktörer som konkurrerade om att utöva makt över handelsflödet. För att återkoppla till den ovan nämnda motivationen bakom CSI ämnar jag därför använda teorier om global illegal handel och hur denna ter sig i början av 2000-talet som fond för min undersökning. Förhoppningsvis kan jag bringa någon klarhet i huruvida CSI är ett program som helt eller delvis konstruerats för att bemöta eller söka kontrollera globaliseringens effekter på dess ekonomiska bas.

## 1.1 Syfte, avgränsning och upplägg

Uppsatsens syfte är att analysera den retorik som präglar CSI:s styrdokument som publiceras av CBP respektive det samarbetsavtal gällande CSI som upprättats mellan USA och EU. Utifrån resultatet görs sedan en tolkning av vad CSI innebär utifrån teorier om global illegal handel och hur denna är konstituerad på 2000-talet. Uppsatsens syfte är alltså tvådelat och kan för tydlighetens skull sammanfattas i två punkter:

- Att analysera den retorik som ligger till grund för implementeringen och utvecklingen av CSI
- Att tolka resultatet av analysen utifrån teorier om illegal handel

CSI är ett program vars implementering väcker många frågor och går att diskutera utifrån en rad områden. Trots att alla frågeställningar är nästan lika intressanta har det av utrymmesskäl varit nödvändigt att göra vissa begränsningar. Undersökningen kommer därför inte att beröra aspekter som CSI:s konsekvenser för suveränitetsprincipen eller dess kompatibilitet med internationell rätt som är en omtvistad fråga.

När det gäller uppsatsens upplägg så inleds den med ett kapitel som utgör fonden för undersökningen där jag aktuella teorier kring global illegal handel presenteras och diskuteras. Därefter följer en kort genomgång av CSI:s praktiska tillämpning. Något som framstår som relevant då det visar på programmets omfattning och vad som gör det unikt i förhållande till andra program och initiativ för att trygga handelsflödet. Efter det följer analysdelen där relevanta dokument går igenom och därefter det avslutande kapitlet med slutsatser.

## 1.2 Klargörande av teoretiskt ramverk

Uppsatsens består som nämnt i en diskursanalys vars resultat tolkas och diskuteras utifrån teorier om global illegal handel. I den mån uppsatsen lutar sig mot ett teoretiskt ramverk rör detta hur global illegal handel eller kanske hellre det illegala ter sig i spåren av globaliseringens senaste fas. Teorierna är huvudsakligen baserade på Carolyn Nordstroms och Moises Naïms forskning. En central aspekt som går igen i både Nordstroms och Naïms teorier är att gränsdragningen mellan legalt respektive illegalt blivit svårare att urskilja. Detta är en av de viktigaste poängerna som kan göras i kritiken av CSI då möjligheten att skilja det legala från det illegala är den grundläggande premissen och motivationen för programmet. Därför framstår det som relevant att här kort kontextualisera Nordstroms och Naïms synpunkt med en mer övergripande teori kring diktomier av typen illegal/legal och hur de är kopplade till nationalstatens era. Detta medan globaliseringen snarare tycks utmärkas av en logik som är mer komplicerad.

Det är framförallt den tyske sociologen Ulrich Beck och hans teori om den kosmopolitiska blicken och det inkluderande åtskiljandets logik som är aktuell. Den kosmopolitiska blicken är en ståndpunkt för analys och iakttagelse som utgår från att vi lever i en epok där de nationalstatliga gränserna och distinktionerna är stadda i upplösning.<sup>1</sup> Ambitionen med begreppet är varken att konstatera omfattningen av denna upplösning eller att avskriva nationalstaten som passé eller irrelevant. Snarare rör det sig om att höja blicken, att etablera ett forskningsperspektiv som enligt Beck kan hjälpa till att: "...underlätta klargörandet av vilka samhälleliga och politiska verkligheter vi lever och handlar i."<sup>2</sup> En viktig konsekvens av globaliseringen som Beck tycker sig registrera och som nämnt utgör en avgörande utgångspunkt för min undersökning gäller upphävandet av de distinktioner som varit kopplade till nationalstaten. Det Beck kallar den nationella blicken, eller den nationella metodologin, är ett sätt att uppfatta världen som uppstod i den kontext som gällde för vad som inom sociologin klassas som den första modernitetens samhällen. En epok som präglades av ömsesidiga territoriella avgränsningar, av containerstaten och dess antingen-eller-logik vars historiska erfarenheter kommit att universaliseras som själva logiken för det sociala och politiska.<sup>3</sup>

Den kosmopolitiska blicken är som nämnts ett försök till en omdefiniering av denna måttstock. Ett försök att ersätta den exkluderande distinktionen som en nödvändig princip och istället öppna för det *inkluderande åtskiljandets logik*, en logik som stavas både-och. Istället för globaliseringens framväxt på bekostnad av nationalstaten öppnar det alltså för en tolkning där dessa systemnivåer existerar och utvecklas parallellt och i relation till varandra. Modellen medger ett

---

<sup>1</sup> Beck 2005, s 6.

<sup>2</sup> Ibid, s 4.

<sup>3</sup> Ibid, s 7.

perspektiv där staten fortfarande ses som den dominerande politiska aktören men där den globala systemnivån och dess utjämnings effekter öppnar upp för andra spelare. Exempelvis regionala sammanslutningar som EU, större multinationella företag eller nätverk av olika slag. Aktörer som ackumulerar makt och inflytande i kraft av andra parametrar än politik, huvudsakligen i termer av ekonomi och teknik.

## 1.3 Metod

Diskursanalys är en hermeneutisk metod som tillämpas utifrån olika existerande diskursbegrepp. I den här uppsatsen har jag valt att använda mig av kritisk diskursanalys med inriktning på maktfrågor. Jag har valt denna metod då den lämpar sig för att studera hur diskurs och maktrelationer interagerar och hur makt utövas genom språk<sup>4</sup>

Oavsett vilken typ av diskursanalys som används bygger metoden på ett specifikt sätt att se på språk och språkanvändning. Språket återger inte verkligheten utan bidrar till att forma den.<sup>5</sup> I fallet med CSI gäller det exempelvis det retoriska användandet av diffusa hotbilder som förankras i känslolag argument snarare än faktiska omständigheter och som förstärker bilden av att det lurar faror och anonyma fiender därute som vi måste försvara oss mot.

Diskursanalys tillämpas inom många vetenskaper och ges olika snäv eller vid innebörd beroende på vetenskaplig kontext. I samhällsvetenskapliga sammanhang kan termen diskurs användas i en vid mening och innefattar då inte bara språk utan även interaktion i form av relationen mellan exempelvis avsändare och text samt text och mottagare. I sin vidaste form förekommer diskursanalys som social praktik, detta perspektiv är aktuellt i samband med kritisk diskursanalys då denna metod integrerar texten i en social praktik.<sup>6</sup> Denna metod har huvudsakligen utvecklats av den samhällsvetenskapliga forskaren Norman Fairclough.

I föreliggande uppsats kan den sociala praktiken exemplifieras som den övergripande kontexten av kriget mot terrorismen. Den därtill kopplade byråkratin i form av Department of Homeland Security som utvecklats för att administrera detta krig och som är ansvarig myndighet för CSI är också aktuell ur ett sådant perspektiv. I synnerhet då den normbildning kring begrepp som undantagstillstånd och terrorkrig vilka myndigheten hjälpt till att förvandla till närmast vardagliga inslag i det amerikanska samhället.

## 1.4 Material och tidigare forskning

---

<sup>4</sup> Bergström och Boréus 2000, s 252.

<sup>5</sup> Ibid, s 221.

<sup>6</sup> Ibid, s 251.

Underlaget för undersökningen av Container Security Initiative utgörs av den strategiska plan och det styrdokument kopplade till programmet som publiceras av U.S. Customs and Border Protection respektive EU-kommissionens Generaldirektorat för skatter och tullunionen. Det huvudsakliga skälet till att jag använt detta material är att de utgör de mest omfattande dokument som publicerats gällande CSI som finns tillgängliga. När uppsatsen skrevs fanns enligt min vetskap endast sparsamt med forskningsrelaterat material som fokuserar på CSI tillgängligt. Programmet nämns kort i en artikel av Magnus Normark om USA:s Proliferation Security Initiative (PSI) publicerad 2003.<sup>7</sup> CSI diskuteras också helt kort ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv i Forskningspolitiska Institutets tidning Framsyn,<sup>8</sup> då i egenskap av en eventuell konfliktbas med Kina som inte ställt sig positivt till implementeringen av CSI. I övrigt har det fram till inlämningsdatumet för uppsatsen bara gått att hitta en handfull artiklar gällande programmet i tryckta och elektroniska medier medan ingenting tycks finnas i bokform. Mycket pekar dock mot att mer material kommer att publiceras inom en snar framtid, inte minst som CSI nu börjat väcka protester bland stater med CSI-klassade hamnar.

Den illegala sfärens kultur, verksamhet och inverkan på stat och samhälle är även det ett understuderat område. Granskningar av enstaka fenomen förekommer i större utsträckning medan de forskare som valt att närma sig området med ett tvärvetenskapligt och mer övergripande perspektiv är lätt räknade till antalet. Det är framförallt ekonomen och tidigare vice ordförande för Världsbanken Moises Naím, journalisten Douglas Farah samt antropologen Carolyn Nordstroms texter och forskning som legat till grund för arbetet med denna uppsats. Ett faktum som medfört vissa svårigheter med hänsyn till materialtillgång och källkritik. Jag har så långt det varit möjligt sökt granska källorna som nämnda författare förlitar sig på samt leta fram alternativa källor till de händelser och den statistik som refereras.

## 1.5 Förtydliganden

Det finns en rad olika program som syftar till att säkra containertrafik och som varit i bruk redan innan terrorattackerna den 11:e september 2001 och den påföljande lanseringen av kriget mot terrorismen. Svenska tullmyndigheten har utmärkt sig genom ett system kallat StairSec vilket utarbetats i samarbete med transportbranschen. Detta system har dock i likhet med de andra varit lokala eller regionala till sin karaktär och främst byggt på att ta fram kvalitetsstandarder för lås och sigill till containers. En form av ISO-märkning som bygger på ömsesidigt förtroende mellan myndigheter och transportföretag. StairSec har numera uppgått i en större regional metod för säkerhetsklassning inom EU kallad AO. Vad som

---

<sup>7</sup> BC Bulletin Nr 1 2003.

<sup>8</sup> Framsyn nr 5 2005

gör CSI unikt i förhållande till övriga, mindre system är dels det rådande omfånget på mer än 80 av världens största hamnar vilket löpande expanderar samt den harmonisering av transportdata som är en viktig komponent i programmet.

När det gäller staten så är detta ett vitt begrepp som används i relativt generella termer i det material som jag använt till uppsatsen. I syfte att vara mer exakt i mina beskrivningar och jämförelser har jag därför valt att använda mig av tre subnivåer som är kända och tillämpade inom det statsvetenskapliga fältet. Dessa utgörs av postmoderna respektive moderna och förmoderna stater. Den första kategorin motsvarar ofta västliga demokratier med hög legitimitet vars territoriella gränser är ohotade och där det råder hög tilltro till statens institutioner, som exempel kan nämnas Sverige och USA. Den andra kategorin motsvarar stater som rör sig i postmodern riktning men där det råder problem med antingen statens legitimitet, fysiska bas eller tilltron till dess institutioner, som exempel kan nämnas Egypten, Brasilien och Indien. Den förmoderna kategorin motsvaras i huvudsak av stater som präglas av problem vad gäller samtliga hörn i statsvetaren Barry Buzans triangel, alltså med statens legitimitet, dess fysiska bas och tilltron till dess institutioner. Som exempel kan nämnas stater som Nigeria och Elfenbenskusten.

## 2 Nya ekonomiska (o)ordningar

Syftet med detta kapitel är att utifrån existerande forskning göra en definition av global illegal handel, beskriva dess struktur och diskutera i vilka bemärkelser fenomenet kan ses som en utmaning eller ett hot mot staten.

### 2.1 Global illegal handel – en vid definition

Det finns två olika sätt att definiera global illegal handel. Det ena utgör ett snävt, partikulärt perspektiv där illegal handel definieras som ett problem i termer av ett inflöde av varor och tjänster i en stats ekonomi som både undgår taxering och strider mot dess lagstiftning på olika sätt. När det gäller den snäva definitionen av illegala varor följer dessa en kategorisering i enlighet med vad Beck kallar containerstatens antingen-eller-logik. Utgångspunkten är alltså en dikotomisk uppdelning mellan legalt respektive illegalt där det senare ofta förknippas med moraliskt tvivelaktiga egenskaper som bör hållas utanför statens och samhällets gränser. Så väcker termen illegal handel också primärt associationer till de varor som förväntas vara aktuella när det gäller aktiviteter på samhällets skuggsida såsom vapen, narkotika, människohandel eller piratkopierade konsumtionsvaror som märkeskläder (även om det senare kanske inte associeras till samma typ av moraliska problematik).

Utifrån det vidare, tvärvetenskapliga perspektiv som både Nordstrom och Naím anlägger i sina studier av global illegal handel tonar istället ett mera komplext fenomen fram i skärningspunkterna mellan statsvetenskap, ekonomi och antropologi. Som Naím skriver karaktäriseras vår tid av att gränserna för vad som kan anses utgöra en vara ständigt flyttas fram. Detta syftar tillbaka på de ontologiska förändringar som den senaste fasen i globaliseringen tycks ha medfört. Förändringar som i likhet med vad Beck hävdar i sin teori om den kosmopolitiska blicken renderar verkligheten mer komplex än vad den nationalstatsliga metodologin medger utifrån sitt sätt att kategorisera världen. Enligt både Nordstrom och Naím är det framförallt den utjämningsseffekt som den senaste fasen i globaliseringen medfört som är nyckeln till förståelsen av global illegal handel som utslag för en större process där den illegala varukedjan snarare utgör ett symptom på en pågående förändring. Nordstrom väljer att använda ett vidare begrepp för att beteckna situationen, det il/legala, vilket korrelerar mot Becks idé om den kosmopolitiska blicken. Det vill säga en term som betecknar det illegala i termer av ett inkluderande åtskiljande, ett både-och. I sin bok *Global Outlaws* visar Nordstrom på hur det illegala transcenderar gränserna för det dikotomiska motsatsparet legal-illegal. Det är en verksamhet som spänner över

både den formella och den informella sfären i termer av efterfrågan och de aktörer som är inblandade.

### 2.1.1 Globaliseringens effekter

För att bringa lite mer klarhet i vad som avses med det il/legala och hur det ter sig har jag valt att ta avstamp i globaliseringens senaste fas. En period som tar sin början i kalla krigets slut i termer av Sovjetunionens kollaps och en påföljande världsomspännande liberalisering av handelsregler och ekonomisk politik. I kombination med de tekniska landvinningar som skett under de senaste 20 åren i form av billig och effektiv informationsteknologi samt möjligheten att bygga snabba transportfartyg med betydande lastkapacitet (de största bär mer än 8000 containerenheter) har resultatet blivit en global systemnivå som präglas av snabba transaktioner både vad gäller kapital och varor. Som Naím påpekar har det aldrig tidigare i historien gått att transportera så stora mängder gods så snabbt och så långt till så låga priser.<sup>9</sup> Det har inte heller varit möjligt att flytta så stora mängder kapital mellan olika stater och världsdelar med hjälp av några knapptryckningar på en dator, därtill med möjligheten att agera fullständigt anonymt.

Denna utveckling har, med reservation för en viss förenkling, medfört vad som närmast kan liknas vid en demokratisering av tillgången till den globala handelsmarknaden med resultatet att denna växt exponentiellt och med stor framgång. De senaste tio åren har världshandeln ökat med flera hundra procent. Sammantaget är detta en utveckling som även inneburit positiva förändringar för olika typer av kriminella aktörer vars kontaktyta när det gäller att tillgodose efterfrågan blivit världsomspännande. Aktörerna på den illegala marknaden gynnas alltså av globaliseringen och kan utnyttja dess förutsättningar på samma sätt som den formella sfären.

Till den senaste fasen i globaliseringens utveckling skall också läggas den effekt i termer av nätverkssamhället som ställt de begrepp och de hierarkier som rådde under den nationalstatliga eran på huvudet. Detta är som Nordstrom påpekar en central komponent i förståelsen av det il/legala<sup>10</sup>, i synnerhet som de noder som förbinder nätverksamhället i termer av personliga kontaktnät i kombination med de tekniska och ekonomiska förutsättningar som globaliseringen erbjuder kan sägas ha upphävt avståndet mellan centrum och periferi.

Till denna bild ska även läggas det faktum att den globala nivån inte omfattas av de regler eller övervakningssystem som gäller för den statliga nivån. Här finns ingen eller ytterst begränsad lagstiftning. Den lagstiftning som omfattar den internationella handeln eller dess transporter bygger huvudsakligen på mycket gammal sedvanerätt utan koppling till den utveckling som skett på statlig nivå. Makthierarkierna dikteras alltså inte nödvändigtvis utifrån vilken aktör som är störst, vem som håller sig till reglerna eller vem som har mest muskelkraft vilket

---

<sup>9</sup> Naím 2005, s 32.

<sup>10</sup> Nordstrom 2004, s 34.

närmandet mellan centrum och periferi antyder. Snarare tycks det som också Farah hävdar i sin utredning gällande navet som förbinder illegal handel med olika terrorgrupperingar vara viktigare med personliga kontakter, dessa styr numera även ekonomiska transaktioner vilka brukade motsvara linjära skeenden. Delade ekonomiska mål och vinstintressen tycks också överskrida religiösa och ideologiska kategoriseringar, ett slags hyperindividualiserad kapitalism som är svår att bena ut mot bakgrund av den logik som tidigare rått för den statliga nivån.<sup>11</sup>

Det är förmodligen här som en av de största utmaningarna i form av det il/legala ligger i förhållande till staten. Situationen kan närmast liknas vid ett gerillakrig där liknande asymmetriska maktförhållanden föreligger. Precis som den amerikanska armén fann och finner sig besegrad i Vietnam och Irak av en mindre, välorganiserad fiende som lätt smälter samman med landskapet medan de statliga, uniformerade och välbeväpnade trupperna utgör lätta, väl synliga måltavlor har staten svårt att bemöta flexibla handelsnätverk som lätt kan gömma både sig själva, sitt gods och sina pengar i det globala transaktionsflödet och som inte tar hänsyn till de regler som staten satt upp. Staten och dess gränser är å sin sida väl synliga, dess övervakningsbrister lätt kartlagda och dess institutioner lätt manipulerade. I synnerhet gäller detta förmoderna och moderna stater där korruptionen är utbredd.

### 2.1.2 Efterfrågan

Så långt har jag diskuterat förutsättningarna för och i viss mån de aktörer som opererar inom ramen för det il/legala. För att teckna en tydlig bild av fenomenet är det även nödvändigt att diskutera efterfrågan och de behov som utgör själva kugghjulen i maskineriet. I boken *Global Outlaws* citerar Carolyn Nordstrom en utredare vid Scotland Yard som menar att ett samhälle präglas av den kriminalitet det förtjänar.<sup>12</sup> Med andra ord, den informella ekonomin tar vid där den formella inte kan eller vill möta efterfrågan. Utifrån den standardiserade bilden av vad som konstituerar den kriminella sfären och den efterfrågan som styr denna innebär det som tidigare nämnt varor och tjänster av moraliskt förkastlig karaktär. Men det är alltså oavsett förekomst och lukrativitet bara en, mörkare aspekt av en huvudsakligen gråtonad zon. En zon vars verksamhet tvärtemot vad samtida medial mytologi ger vid hand inte heller utspelar sig på samhällets skuggsida, på andra platser eller i regi av ljusskygga karaktärer.

Som Nordstrom visar finns andra, mer basala typer av behov på världsmarknaden som inte tillgodoses mot bakgrund av faktorer som fattigdom, konflikt och dålig politik. Det råder med andra ord en stor efterfrågan i världen gällande livets mest all dagliga nödvändigheter såsom mat, kläder, bensin, tvål och

---

<sup>11</sup> Farah 2007, s 2.

<sup>12</sup> Nordstrom 2007, s 152 f.

läkemedel.<sup>13</sup> Detta torde inte borga för särskilt stora vinster med hänsyn till att konsumentgruppen saknar finansiella medel. Men i termer av kvantitet och det faktum att många fattiga, konfliktdrabbade stater samtidigt är rika på naturtillgångar som diamanter, guld, mineraler och olja blir ekvationen ändå fördelaktig. I krigets Angola gick exempelvis tre insmugglade potatisar eller ett paket cigaretter för en diamant, en ask läkemedel för två. Landets export och importsiffror tiodubblades för övrigt under konflikten,<sup>14</sup> en inte helt ovanlig företeelse.

Att efterfrågan på illegala varor styrs av faktorer som fattigdom är en av de omständigheter som gör det il/legala svårt att definiera med bas i de dikotomiska föreställningar som råder. I exemplet Angola ovan skulle troligtvis långt fler civila dukat under i konflikten till följd av svält och sjukdomar om det inte vore för de entreprenörer som med stor vinstpotential och tvivelaktig motivering såg möjlighet att möta en efterfrågan som formella organ inte kunde eller ville möta. I enlighet med denna logik är en stor del av de stater som kan klassas som förmoderna eller moderna i termer av låg ekonomisk tillväxt och utbredd fattigdom ofta nav i den il/legala handelskedjan. Mellan 80 och 90 % av ekonomierna i stater som Kongo, Peru och Italien utspelar sig vid sidan av formella kanaler.<sup>15</sup> Här har civilsamhället ofta varit tvunget att falla tillbaka på egna metoder att klara sin överlevnad, förr var denna svarta ekonomi huvudsakligen lokal eller regional till sin karaktär. Men som Nordstrom visar har nu en uppkoppling skett mot övriga världen som innebär en möjlighet att avsätta allt från krigsbyten till t-shirts och mercedesbilar även via dessa kanaler.

Nordstrom intervjuar i sin bok en rad olika aktörer som är involverade i detta informella flöde och noterar att det il/legala utgör en motstridig mix av positiva och destruktiva effekter.<sup>16</sup> Å ena sidan möjliggör det överlevnad och öppnar upp för entreprenörskap i de delar av världen där staten inte fungerar och inga andra vägar till utveckling finns. Nordstrom påpekar att kvinnor ofta är centrala aktörer när det gäller att utnyttja informella vägar i syfte att överleva. Hon hämtar exempel från byar i det krigshärjade Angola där kvinnorna smugglar stulna cigaretter till angränsande länder för att sedan gradvis expandera till resten av Afrika och sedan till andra kontinenter. När tillräckligt med kapital byggts upp väljer man sedan att satsa pengarna i mer konstruktiva affärsverksamheter som stärker det lokala samhället.<sup>17</sup> På så vis kan det il/legala hjälpa till att stärka civilsamhället i konfliktdrabbade områden, denna effekt framstår dock som beroende av andra faktorer och närmast slumpmässig till sin karaktär. Det il/legala bidrar också till att förlänga konflikter, i synnerhet om de utspelar sig i resursrika områden som kan kopplas till en efterfrågan på den globala marknaden, oftast i via nätverkssamhället numera närliggande kosmopolitiska centra. Så har exempelvis kriget i Kongo blivit en utdragen affär då landets resurser i termer av

---

<sup>13</sup> Nordstrom 2007, s 54 f.

<sup>14</sup> Ibid, s 45.

<sup>15</sup> Naím 2005, s 131.

<sup>16</sup> Nordstrom 2007, s 132.

<sup>17</sup> Ibid, s 123.

coltan, diamanter och guld korresponderar mot en efterfrågan i den postmoderna delen av världen.

### 2.1.3 Det allmännas tragedi

Ytterligare en viktig aspekt av det il/legala har att göra med den ekonomiska kultur som uppkommit i anslutning till globaliseringens senaste fas. Naím diskuterar denna i termer av individualisering och urspårad kapitalism. Nordstrom liknar den vid något som närmast kan beskrivas som en motsvarighet till det allmännas tragedi, ett begrepp som brukar användas för att beskriva mekanismerna bakom miljöförstöring. Aktiviteter som offshoring och pengatvätt uppfattas exempelvis inte som ett brott utan som en smart strategi för individen att tjäna lite extra pengar. De egna handlingarna ses med andra ord inte som ett led i ett större skeende utan som ett individuellt undantag, vilket kan vara förståeligt när det rör sig om ett så abstrakt och omfattande skeende som den globala ekonomin. Men som Nordstrom visar är det undantagen som numera konstituerar en stor del av helheten.<sup>18</sup> De representanter för det formella näringslivet som intervjuas i hennes bok medger exempelvis ett systemiserat fuskande med tulldeklARATIONER och skatteunderlag utifrån tankegångar som att det ju bara rör sig om några gymnastikskor eller TV-apparater, vad gör de för skillnad i det stora hela?<sup>19</sup> En annan intressant iakttagelse som lyfts fram i intervjuerna är den hänsyn som man från den formella affärsvärlden tar till den statliga nivån. Att staten är ganska viktig tycks vara en genomgående attityd som korrelerar mot hur mycket kraft som läggs på att följa statlig reglering.<sup>20</sup>

Sammanfattningsvis kan framväxten av det il/legala sägas vila på fyra bärande punkter:

- Nätverkssamhällets noder har upphävt avstånden mellan centrum och periferi, linjära ekonomiska transaktioner har ersatts av transaktioner som följer nätverkslogik
- Illegal handel som ett svar på efterfrågan genererad av fattigdom och statligt misslyckande
- Illegal verksamhet som ett led i/aspect av positiv utveckling – den informella ekonomin är en väg att gå då formella kanaler är stängda
- En motsvarande Tragedy of The Global Commons där det ekonomiska undantaget upphöjs till praktik i den formella sektorn

---

<sup>18</sup> Nordstrom 2007, s 24.

<sup>19</sup> Ibid, s 165.

<sup>20</sup> Ibid, s 167.

## 2.2 Illegala mediciner - exempel på ett il/legalt varuflöde

Jag har nu försökt göra en övergripande beskrivning av vad som konstituerar det il/legala, dess strukturer, i viss mån dess aktörer och den efterfrågan som är central för verksamheten. Det är en omfattande process att söka beskriva. För att göra det il/legala mer konkret med bäring på uppsatsens undersökningsområde har jag därför valt att fokusera på ett il/legalt flöde som illustrerar verksamhetens komplexitet. Jag har valt illegala mediciner då efterfrågan på billiga läkemedel i världen är närmast ousinlig. I den fattiga delen av världen är medicin till officiella marknadspriser en lyx som många inte har råd med, så även i delar av västvärlden där var sjätte av USA:s medborgare saknar sjukförsäkring.<sup>21</sup> En situation som står i direkt paritet till statens förmåga att tillgodose sina medborgares behov och som även har bäring på ekonomisk ojämlikhet och fattigdom. Sedd ur ett cyniskt vinstperspektiv rymmer tillverkning och försäljning av illegala mediciner en stor vinstpotential. I jämförelse med den närliggande narkotikahandeln är det bara en liten del av jordens befolkning som utvecklar ett narkotikaberoende medan antalet människor som kommer att drabbas av sjukdom någon gång i livet är betydligt fler.

I den mån WHO har studerat den svarta marknaden för mediciner beräknas 10% av den formella världsmarknaden bestå av piratkopior. Nordstrom menar att förklaringen till att den illegala handeln är så pass framgångsrik och cementerad i många samhällen även när det gäller känsliga områden som läkemedel beror i den förtroendebalans som utgör grunden för transaktionerna. Utan möjligheten att begagna sig av rättsstatens institutioner vilar systemet på ömsesidig tillit som bottnar i viljan att överleva och möjligheten att göra goda affärer.<sup>22</sup>

Handeln med illegala läkemedel rymmer dock samtidigt den destruktiva paradox som beskrevs i det föregående kapitlet och som visar på den il/legala sfärens oförmåga att agera alternativ till statliga strukturer. Eftersom konsumenterna av piratkopierade läkemedel oftast är fattiga har de inget annat alternativ än att välja det billigaste utbudet vilket gör dem extra sårbara. Det finns åtskilliga rapporterade incidenter som talar för att risken för att bli lurad när man köper illegala läkemedel är substantiell. Någon övergripande statistik gällande dödsfall och skador till följd av handeln med illegala läkemedel förs inte idag. Men 2001 beräknades mer än 100 000 kineser ha dött till följd av att de ätit piratkopierade läkemedel vars innehåll inte motsvarade innehållsförteckning (piratkopierade läkemedel säljs ofta i förpackningar som ser identiska ut med originalet) eller säljarens utlovade effekt.<sup>23</sup> Samma år uppmärksammades också

---

<sup>21</sup> ”Var sjätte amerikan utan sjukförsäkring.” DN 2008-07-07.

<sup>22</sup> Nordstrom 2007, s 140.

<sup>23</sup> Naím 2005, s 132.

dödsfall på Haiti där piratkopierad barnmedicin visat sig innehålla kylarvätska.<sup>24</sup> Under 2007 och 2008 har 19 amerikaner dött och 785 rapporterats skadade sedan de ätit läkemedel vars aktiva piratkopierade ingredienser inte visat sig generera samma effekt som den ursprungliga ingrediensen.<sup>25</sup>

Handeln med illegala läkemedel är också ett exempel på hur globaliseringen med sitt system av underleverantörer öppnar för det illegala som ett oförutsett led i en formell leveranskedja. Medicinen var inhandlad via legala kanaler i USA men tillverkad i flera led i fabriker i Kina. Exakt vilken av dessa som gjort sig skyldig till de piratkopierade komponenterna är oklart. Ingen vet idag heller exakt hur det globala flödet av illegala läkemedel ser ut. Fabriker där piratkopiering sker har upptäckts på flera platser i världen såsom i Rio, i Paris och på olika platser i Kina. Som den höga patentfrekvensen i den formella läkemedelsbranschen antyder är mediciner oftast lätta att kopiera. Allt som krävs är ett laboratorium och en kemist som kan vända tillverkningsprocessen för att utröna vilka komponenter läkemedlet består av. Handeln med illegala läkemedel är som tidigare påpekat ett komplicerat moraliskt dilemma att hantera, den både räddar liv och dödar. Frågan är hur situationen bäst hanteras, genom att jaga de enskilda tillverkarna och leveranserna eller genom att på laglig väg söka möta efterfrågan på läkemedel som idag ligger i händerna på en formell bransch av problematisk karaktär?

## 2.3 Hot och risker i spåren av det il/legala

Statsvetaren Barry Buzans triangulära modell illustrerar statens idé utifrån tre centrala hörn som motsvarar territorium, institutioner och legitimitet. Sedd utifrån denna modell representerar det il/legala framförallt ett hot mot statens institutioner och legitimitet i termer av uteblivna skatteintäkter, finansiell spekulation och pengatvätt.

Under 1990- och 2000-talet har finansiell spekulation och pengatvätt länkats till att stater förlorat kontrollen över sin finansiella policy och bankkollaps som i fallet European Union Bank.<sup>26</sup> De 10 % av global BNP som beräknas bestå i vinster från illegal verksamhet utgör ett reellt hot då pengarna återinvesteras i den formella ekonomin. Den totala summan överstiger flera mindre staters och utvecklingsländers statliga budget och gör dessa särskilt utsatta. Syftet bakom de återinvesterade summorna är inte att förmå kapitalet att växa genom att investera i sektorer som är gynnsamma för den berörda statens ekonomi, tvärtom är målet att bevara avkastningen från den illegala verksamheten intakt.<sup>27</sup>

Detta innebär bekymmer inte bara för de enskilda stater som drabbas av ett inflöde av 'svarta pengar'. I en global ekonomi som karaktäriseras av komplexa

---

<sup>24</sup> Naím 2005, s 75.

<sup>25</sup> "Drug Tied To China Had Contaminant." NY Times 2008-02-28.

<sup>26</sup> McDowell & Novis, 2001, s 5.

<sup>27</sup> Ibid, s 3.

relationer av nätverkskaraktär genererar åverkan å en stats ekonomi känningar även utanför dess gränser. Givetvis är det skillnad beroende på vilken stat som drabbas. Sydafrika vars valuta sjönk dramatiskt i förhållande till dollarn under en vecka sommaren 2000 som ett förmodat resultat av valutaspekulation representerar en relativt liten ekonomi. Kursfallet fick därmed huvudsakliga konsekvenser f r den egna ekonomiska policyn som tvärtemot regeringens agenda plötsligt karaktäriserades av en återgång till monopolbildningar till följd av snabba uppköp inom flera branscher.<sup>28</sup> När USA under 2007 och 2008 drabbades av en kris på bolånemarknaden, delvis som en konsekvens av ekonomiska bedrägerier fick det däremot återverkningar över hela världen.<sup>29</sup> Under senare tid har EU också oroats av konsekvenserna av en ökad tendens i kriminella kretsar att favorisera euron med sina höga valörer framför dollarn när det gäller att binda upp vinster från illegal verksamhet. Något som bland annat lett till granskning av sydamerikanska banker och dess europeiska filialer i syfte att förhindra  verkan på valutans värde.<sup>30</sup>

När det gäller tilltron till staten, dess legitimitet som politisk organisationsform och dess territoriella bas innebär ansamling av kapital via il/legala kanaler en allokering av makt och inflytande i händerna på aktörer som ibland g r i öppen konfrontation med statens våldsmonopol. Detta  r främst aktuellt i moderna och förmoderna stater. Situationen i Mexiko som eskalerat till ett regionalt inbördeskrig mellan staten och militärt tungt utrustade aktörer i narkotikabranschen under våren  r bara ett exempel.<sup>31</sup> I Brasilien har den organiserade kriminaliteten upprättat egna domstolar med jurisdiktion i landets slumområden. Ytterligare en aspekt av detta problem som även den postmoderna delen av världen känt av  r det nav som i allt högre grad länkar det il/legala respektive religiöst och politiskt motiverade terrorgrupper. Under 2008 har USA:s Department of Homeland Security valt att fokusera fler av sina insatser i kriget mot terrorismen mot just denna koppling.<sup>32</sup> Det har visat sig att många av de grupper som USA och andra västallierade definierar som ett hot också  r väletablerade på den globala illegala marknaden. Talibanerna beräknas exempelvis ligga bakom majoriteten av heroinhandeln i världen, i linje med det il/legala har de även skaffat sig kontroll över marmorbrytningen i norra Pakistan och håller på att bli en betydande aktör i marmorbranschen i regionen.<sup>33</sup> Hamas har länge också varit delaktiga i heroinhandeln men tycks nu ha gått över till att tillverka piratkopierade mobiltelefoner och erbjuda mobill sningar både i Libanon och i Venezuela<sup>34</sup> där organisationen  r väl förankrad i den libanesiska och palestinska diasporan. USA:s nemesi Al Qaida har visat sig ha ett finger med i spelet i diamanthandeln i Västafrika där de samarbetat med israeliska

---

<sup>28</sup> Nordstrom 2007, s 55.

<sup>29</sup> Se SVT, Utrikeskorrespondenterna. Avsnittet bolånekrisen. <http://www.svt.se>

<sup>30</sup> "More on the Growing Criminal-Terror Nexus". <http://www.douglasfarah.com> 2008-06-27

<sup>31</sup> "Mexico's War on Drugs Kills its Police." NY Times 2008-06-25

<sup>32</sup> Farah 2007.

<sup>33</sup> "Pakistan Marble Helps Taliban Stay in Business" IHT 2008-07-14

<sup>34</sup> "More on the Growing Criminal-Terror Nexus". <http://www.douglasfarah.com> 2008-06-27

diamanhandlare. Listan på sådana här exempel kan som Farah påpekar göras lång.<sup>35</sup>

Samtliga författare som refereras i detta avsnitt pekar på hur dessa områden liksom det växande antalet instabila stater i världen tycks fungera som nav i den il/legala ekonomin. Korruption, både i centraliserad och decentraliserad form är en annan central aspekt som får systemet att fungera.

Sammantaget utgör det il/legala ett potentiellt hot mot samtliga tre sidor av statens triangel så den konceptualiserats av Buzan. När det gäller den postmoderna staten upplever denna troligen inte utmaningen från det il/legala i samma omfattning som de moderna och förmoderna staterna. Statens våldsmonopol är inte hotat. Däremot indikerar den ökade upprättshovslagstiftning som präglad västliga demokratier under 2000-talet att även postmoderna stater känner av hotet från det il/legala. Inflödet av piratkopierade lyxkonsumtionsvaror i väst har bland annat medfört att Frankrike lagstiftat mot användningen av piratkopierade plagg, glasögon, väskor och skor som imiterar väletablerade franska modemärken. Under de senaste åren har fokus mot bekämpning av organiserad brottslighet också ökat i flera stater i väst. I Sverige lanserade regeringen ett paket i syfte att bemöta grov brottslighet så sent som i juli 2008. Sverige liksom andra Europeiska stater har även förhandlat sig till utbytesavtal med kända skatteparadis som Jersey och håller i skrivande stund på att förhandla med stater som Bahamas och St Bartholomy i syfte att stävja skatteflykt.<sup>36</sup> En verksamhet som kan tolkas som något av en motrörelse i förhållande till den politik som fördes under 1990-talet då ekonomiska avregleringar var på modet. I Sverige är det även tal om krafttag från statens sida mot avancerad skatteplanering.

Sammantaget kan sägas att nationell lagstiftning och åtgärds paket som riktar sig mot att få bukt med centrala aspekter av organiserad brottslighet så långt haft liten framgång. I sin jakt på organiserad brottslighet framstår statens analysbild som snäv i förhållande till problemets omfattning. Det mångåriga USA-ledda kriget mot narkotikan och det stora misslyckande som programmet inneburit när det gäller att stävja handeln med droger är ett talande exempel.<sup>37</sup> Som Nordstrom påpekar är det viktigt att ställa rätt frågor när man forskar kring det illegala, utifrån vad hon kommit fram till väljer staten idag att hålla fast vid sina inarbetade dikotomier som grund för problem- och konsekvensanalyser även i förhållande till den globala nivån.<sup>38</sup> Eftersom den utveckling som det il/legala kan ses som ett tecken på i termer av utjämnings effekter och nya maktförhållanden inte passar in i den logik som dikterat villkoren under den nationalstatliga eran blir man helt enkelt blind för viktiga skeenden. En situation som Beck i sin teori om den kosmopolitiska blicken menar är mycket viktig att försöka ta sig ur, annars kan det få fler plötsliga och överraskande konsekvenser än de terrorhot som USA och många andra stater beslutat sig för att malla ned hotbilden till.

---

<sup>35</sup> Farah 2007, s 2.

<sup>36</sup> "Skatteparadis blir öppnare", E 24, 2008-04-08.

<sup>37</sup> Nordstrom 2007, s 136.

<sup>38</sup> Ibid, s 121.

Det il/legala är både ett komplext område att söka beskriva och definiera i termer av hot för statens del, förutom de aspekter jag diskuterat ovan i termer av ekonomiska hot och en utmaning mot statens våldsmonopol och terrorism har det också bäring på den värdegrund som idén om staten vilar på. Det il/legala öppnar för krafter som fungerar i både positiv och negativ riktning. Den största utmaningen för statens del när det gäller detta är förmodligen att söka eliminera incitamenten för människor att använda informella kanaler, i synnerhet i sin strävan efter ett drägligare eller bara lite bättre liv.

## 3 Container Security Initiative

I detta kapitel är syftet att göra en kort beskrivning av Container Security Initiative, eller CSI och hur programmet tillämpas i praktiken. Detta för att läsaren förhoppningsvis ska få en tydligare bild av programmet och vad det innebär inför analysen som sker i nästföljande kapitel. Beskrivningen grundar sig i de strategidokument och avtal gällande CSI som finns publicerat av US Customs and Border Protection som är ansvarig myndighet för programmet. Oavsett vilken stat eller organisation som väljer att ansluta sig till CSI så är de övergripande målen och syftena med programmet redan utarbetade och formulerade av USA varför de strategidokument som publiceras av den amerikanska ansvariga myndigheten US Bureau of Customs and Border Protection har framstått som mest relevant att utgå ifrån.

### 3.1 Övergripande beskrivning

Container Security Initiative är ett program för ökad nationell säkerhet som lanserades av US Bureau of Customs and Border Protection 2002 och som utarbetades av myndighetens ledning. Programmet möjliggjordes i kraft av The Patriot Act som den amerikanska kongressen röstade igenom några månader efter terrorattackerna den 11:e september 2001. Den senare ger långtgående befogenheter till den instans som är ytterst ansvarig för CSI i form av Department of Homeland Security och i förlängningen till den del av DHS som har i uppgift att implementera programmet nämligen US Customs and Border Patrol.

CSI är utformat i syfte att, som generaldirektören för US Customs and Border Protection uttrycker det, förvandla amerikanska gränser till "the last line of defence" i kriget mot terrorismen.<sup>39</sup> Det presenteras i den strategiska planen som ett bilateralt avtal,<sup>40</sup> ett påstående som dock rymmer en betydande paradox eftersom programmet är formulerat som ett villkor för hamnar som önskar skeppa containertrafik med USA som slutdestination.

CSI innebär konkret att personal från US Bureau of Customs and Border Protection stationeras i CSI-klassade hamnar där de opererar utifrån amerikansk jurisdiktion men också i samarbete med lokala tullmyndigheter med att identifiera och genomöka misstänkta containers. Scannerutrustning för containers och genomsökning utrustning för radioaktiva ämnen är ett krav för att en hamn ska

---

<sup>39</sup> CSI Strategy Document 2006-2011, s 3.

<sup>40</sup> Ibid, s 3.

kunna CSI-klassas. Kostnaderna för denna utrustning ligger på de myndigheter som ansvarar för säkerheten i respektive stat och hamn. Det gör även avlöning och utbildning av den lokala personal som agenterna från US Bureau of Customs and Border Protection behöver ha hjälp av för att kunna genomföra sitt arbete.

Förutom det konkreta arbetet med containergenomsökning som sker antingen manuellt eller med hjälp av stora röntgenmaskiner fungerar programmet också som plattform för att i samarbete med andra stater skapa nätverk för informationsutbyte. Avsikten med detta sägs vara att USCBP ska kunna kalkylera fram högriskgods genom att samköra information i olika staters tulldatabaser. En strategi som är tänkt att minska de störningar i varuflödet som väntan på containerundersökningar innebär. På så vis säger man sig vilja skapa ett internationellt standardiserat ramverk för säker maritim godstransport.<sup>41</sup> Tanken är att CSI-klassade hamnar efter några år ska motsvara en gemensam säkerhetsstandard som ska inge förtroende och trygghet hos alla parter, såväl stater som icke-statliga aktörer i affärsvärlden och transportbranschen. Hur detta fungerar praktiskt eller hur definitionsramarna för högriskgods ser ut har det inte varit möjligt att hitta information kring i arbetet med uppsatsen.

Enligt den strategiska planen är ambitionen med CSI att granska 85% av allt gods som anländer sjövägen till hamnar i USA, en siffra som 2008 höjdes till 100%. I dagsläget är mer än 80 hamnar i olika storleksordningar runt om i världen CSI-klassade, däribland Göteborgs hamn som Sveriges regering beslöt ansluta till programmet 2004.<sup>42</sup>

### 3.1.1 EU-samarbetet

2004 undertecknades en överenskommelse mellan USA och EU med målet att utvidga det redan existerande tullsamarbetsavtalet EU-US Joint Customs Cooperation Agreement att även omfatta CSI.<sup>43</sup> EU-kommissionens Generaldirektorat för skatter och tullunionen bär det yttersta ansvaret för implementeringen av avtalet. Arbetet utförs av en till tidigare nämnda gemensamma tullavtal knuten kommitté (JCCC) samt en expertgrupp. På operativ nivå sköts arbetet av tullunionens personal i samarbete med personal från US Bureau of Customs and Border Protection.<sup>44</sup> EU har också implementerat en egen version av CSI i form av bilaterala överenskommelser med stater som önskar skeppa containertransporter till hamnar inom EU-området. När det gäller möjligheten för stationering av personal i medlemsländernas hamnar avtalas detta separat mellan medlemsländerna och de stater som önskar ingå CSI-samarbete med EU.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> CSI Strategy Document 2006-2011, s 4.

<sup>42</sup> Ibid s 6.

<sup>43</sup> "Agreement L 304/34", *Journal of The European Union* 2004-09-30

<sup>44</sup> Ref IP/04/1360, <http://europa.eu/rapid/pressReleases> 2008-08-12

<sup>45</sup> International customs co-operation agreements: USA, <http://ec.europa.eu> 2008-08-10

När det gäller CSI-samarbetet mellan USA och EU fungerar programmet som nämnts inom ramen för EU-US Joint Customs Co-operation Agreement. I förlängningen syftar detta övergripande samarbete till att både harmonisera säkerhetsarbetet vad gäller sjötransport av gods och utformandet av reciproka såkallade industriella program vars syfte inte närmare specificeras.<sup>46</sup> Skydd av upphovsrätten är ytterligare en central del av EU:s och USA:s tullsamarbete. 2006 utverkades ytterligare ett samarbetsavtal inom ramen av EU-US Joint Customs Co-operation Agreement under namnet EU-US Action Strategy for the Enforcement of Intellectual Property Rights. Avtalet bygger på samarbete mellan samma aktörer som sköter arbetet med CSI. Alltså EU-kommissionens Generaldirektorat för skatter och tullunionen samt US Bureau of Customs and Border Protection. Målsättningen är att bekämpa inflödet av illegalt gods i USA:s respektive EU:s medlemsstaters ekonomier genom vad som beskrivs som ett starkt fokus mot tredje land. Från EU:s sida betonas illegal handel som ett växande hot mot innovations- och konkurrensförmågan både när det gäller den egna och USA:s ekonomi.<sup>47</sup> När det gäller feedback på det arbete som utförts i samarbete med US Bureau of Customs and Border Protection lyfts också gemensamma operationer som resulterat i beslagtaget pirattillverkat gods vid staternas gränser fram.

---

<sup>46</sup> International customs co-operation agreements: USA, <http://ec.europa.eu> 2008-08-10

<sup>47</sup> Ibid

## 4 Analys

I detta kapitel följer en diskursanalytisk granskning av de dokument som ligger till grund för Container Security Initiative. Analysen inleds med en granskning av den retorik som underbygger CSI, detta i syfte att undersöka vilka argument som betonas och vilka hotbilder – däribland global illegal handel – som kommuniceras. Därefter går fokus över till en analys av CSI i förhållande till det il/legala. Kapitlet tar avstamp i det dokument som härrör från US Customs and Border Protection och anknyter sedan till handlingarna som rör EU-samarbetet.

### 4.1 Den övergripande diskursen

I den strategiska planen för CSI som löper från 2006 till 2011 beskrivs CSI som ett avgörande program eller initiativ för att stärka USA:s kamp i det pågående kriget mot terrorismen. Det senare placerar alltså CSI i en kontext av ett pågående krig, ett tillstånd som av tradition legitimerar långtgående politiska åtgärder utan att dessa behöver förankras bortom företeelser som exempelvis patriotism. Det senare är en egenskap som kommuniceras som huvudsakligt argument för CSI i dokumentet. Den patriotiska tonen slås an redan i inledningen där CSI länkas till US Customs and Border Protections uppdrag att vara "...the guardians of our Nations borders."<sup>48</sup> Begreppet nation, stavat med stor bokstav för att understryka dess värde, används genomgående i texten istället för det mer neutrala och mindre känsloladdade begreppet stat. *The Homeland*, hemlandet, en mindre abstrakt term än nationen som signalerar konkreta värden i termer av ett gemensamt hem och som mot bakgrund av USA:s historia som nybyggerland är mer värdeladdat i USA än i Sverige, begagnas också. Vidare kopplas CSI till Department of Homeland Securitys övergripande målsättning som är att verka för nationell återhämtning. Efter vad eller i vilken form specificeras inte närmare men kopplingen kan tolkas som att avsändaren önskar signalera ett visst mått av underläge. Detta i termer av att USA inte har hämtat sig efter terrorattackerna den 11:e september 2001 och därför behöver CSI som ett verktyg för att återgå till 'normala' omständigheter. Ytterligare en faktor som nämns i dokumentet och som förstärker känslan av undantagstillstånd som präglar diskursen är de ur rättsäkerhetssynpunkt

---

<sup>48</sup> CSI Strategy Document 2006-2011, s 3.

långtgående möjligheter till maktutövning som CBP:s personal har. Dessa beskrivs i positiva ordalag:

*CBP is unsurpassed in defense of national interests because examinations of cargo or persons do not require search warrants, probable cause or particularized suspicion.*<sup>49</sup>

När det gäller den mellanstatliga aspekten av programmet så kan tilltalet sägas motsvara en internationell version av den diskurs som kommuniceras gentemot de inhemska amerikanska mottagarna. Här framställs CSI som en plattform för andra stater att agera solidariskt med en nation som finner sig utmanad av en gåtfullå fiende. CSI beskrivs också som ett instrument som kommer andra stater till nytta då det tryggar och säkrar leveranskedjan vars flöde alla stater är gemensamt beroende av. Sammantaget kan konstateras att den diskurs som används för att sälja in CSI huvudsakligen baserar sig på känslargument och värdeladdade begrepp som idén om nationen eller hemlandet som ett gemensamt hem som behöver tryggas. Solidaritet och patriotism är andra nyckelbegrepp med vilka programmet motiveras. Som ett verktyg i kriget mot terrorismen presenteras CSI som en nödvändig och positiv form av övervakning. Eftersom fokus i texten ligger på behovet av denna övervakning i kraft av känslor av samhörighet och gemenskap medan beskrivningen av själva hotet förblir relativt vag framstår diskursen i det amerikanska dokumentet som en flexibel plattform som kan fyllas på med nya hotbilder efter hand. Även bortom de potentiella skärningspunkter med CBP:s övriga uppdrag som nämns i texten såsom att skydda amerikansk ekonomi mot införsel av illegala varor och förfalskad valuta.

När det gäller det dokument som beskriver CSI-samarbetet mellan USA och EU är det framförallt global illegal handel som lyfts fram som den huvudsakliga motivationen för programmet. Terrorhotet nämns men tonas ned betydligt i jämförelse med CBP:s strategiska plan. Detta kan tolkas utifrån det faktum att de värdeord som begagnas i den amerikanska retoriken har en annan historisk och politisk laddning i Europa än i USA. I stater som Sverige och Tyskland är patriotismen av olika skäl nedtonad i politiska och sociala sammanhang. Försvaret av EU:s gemensamma gränser saknar också den historiska, kulturella och politiska förankring som krävs för att retoriken ska kunna överföras från den amerikanska kontexten. För EU att lansera CSI som ett medel i kriget mot terrorismen framstår alltså som en osannolik strategi, istället ligger tyngdpunkten som nämnt på illegal handel vilket beskrivs som ett reellt hot både mot EU:s och USA:s ekonomi. Som exempel nämns ett större tillslag vid gränsen till ett EU-land som koordinerats mellan EU och USA inom ramen för CSI. Ett stort antal piratkopierade kretskort avsedda för användning i olika typer av hemelektronik beslagtogs. Närmare än så redovisas inte den hotbild som illegal handel sägs utgöra. Det finns inte heller några länkar på den hemsida där dokumentet publiceras som kan slussa vidare till någon form av analys som kan tänkas utgöra

---

<sup>49</sup> CSI Strategy Document 2006-2011, s 5.

underlag för bedömningen. Talande är dock att dokumentet beskriver ett önskat fokus mot tredje land när det gäller att bekämpa problemet. Detta signalerar en uppfattning om att illegal handel är ett fenomen som flödar utifrån och in samt att problemet huvudsakligen har sitt ursprung någon annan stans, utanför berörda stater. Ett talande exempel på hur containerstatens logik och dess dikotomier förutsätts för analysen. Illegal handel är ett hot som kommer utifrån, från tredje land, långt bort från det upplysta, lagliga väst. I likhet med retoriken som omger kriget mot terrorismen kommunicerar det att det finns ett vi som befinner oss inom gränserna och ett dom på andra sidan. De senare utgör ett hot som kräver reaktion även om diskursen inte är fullt så känslös eller framhäver lika långtgående åtgärder som det amerikanska strategidokumentet. Sammantaget signalerar de två analyserade dokumenten en maktdiskurs som grundar sig i det Beck kallar den nationalstatliga erans logik. I detta hänseende är det en förenklad bild av verkligheten som kommuniceras. En problematik som avsändaren möjligen själv är medveten om varför betoningen genomgående ligger på att måla upp skrämmande hotbilder i kraft vad dessa potentiellt kan åsamka för skada.

## 4.2 CSI i förhållande till det il/legala

Med utgångspunkt i den vida definition av global illegal handel i termer av det il/legala som presenterades i kapitel två finns flera principiellt viktiga frågeställningar att diskutera när det gäller CSI. En av de viktigaste är framställandet av CSI som en åtgärd eller ett motmedel mot det hot som global illegal handel sägs utgöra gentemot EU:s och USA:s ekonomier. Detta signalerar att illegal handel skulle vara ett relativt snävt problem som kan bemötas vid en gränsövergång i form av övervakning och genom fokus på transporter. Utifrån Nordstroms och Naíms teorier framstår det dock som tydligt att CSI omöjligen kan göra någon skillnad i flödet av illegala varor utifrån ett sådant arbetssätt. Vad som utgör en illegal vara diskuteras inte närmare, det gör inte heller problematiken kring efterfrågan och vad denna kan tänkas grunda sig i. CSI framstår snarare som en önskan om att kunna applicera nationalstatlig logik på en situation som bottnar i helt andra premisser och maktrelationer. För att använda Becks terminologi som presenterades i teoriavsnittet i inledningen så framstår CSI i likhet med de flesta säkerhetspolitiska strategier som drivits av president Bush den yngres administration som en modern lösning på ett senmodernt problem.

Från statligt håll har det framförts substantiell kritik mot effektiviteten i de CSI-anknutna containerundersökningarna liksom i de mål som satts upp för programmet.<sup>50</sup> Kritiken grundar sig främst i svårigheten att förena önskad genomlysningsfrekvens med önskad hastighet i varuflödeskedjan.<sup>51</sup> Man instämmer alltså inte i det påstående som genomgående hävdas i den strategiska

---

<sup>50</sup> ”Protester mot USA-krav på hamnkontroller”. DI 2008-09-05

<sup>51</sup> ”USA-krav slår hårt mot hamn och tull.” Göteborgsposten 2008-03-19.

planen att CSI är en metod för att i själva verket snabba upp flödet i leveranskedjan. Detta visar på aktualiteten i den beroendeställning som staten trots allt befinner sig i gentemot den globala systemnivån och som förmodligen kommer leda till att USA tvingas sänka eller omformulera sina ambitioner med CSI. Ett hinder i det globala varuflödet, om ens i syfte att hindra terrorattacker eller illegal handel, innebär ofrånkomligen skador på den egna ekonomin.

En annan fråga som framstår som viktig att diskutera är CSI i egenskap av plattform för informationsinsamling. Denna aspekt av programmet kommuniceras i termer av ett medel för att nå målet som är ökad nationell säkerhet. Mot bakgrund av ovan nämnda brister i effektiviteten och USA:s och EU:s val att så långt ändå framhärda med programmet är det relevant att fråga sig huruvida den kunskapsinhämtning som sker inte är av större vikt än vad som kommuniceras. Kriget mot terrorismen och det säkerhetsmässiga undantagstillstånd som präglat världen efter terrorattackerna mot USA 2001 har inneburit utveckling och förstärkning av olika typer av övervakningssystem. Dessa rör sig huvudsakligen på nationell eller regional nivå, som exempel kan nämnas EU:s Echelon, Svenska FRA:s signalspaningssystem samt Schweiziska Onyx. På mellanstatlig nivå finns i nuläget vissa program för kartläggning av sjötrafik såsom Fast2cap som huvudsakligen används av västmakternas militära flottor och som registrerar fartygs närvaro på världshaven. Gemensamt för vissa av dessa program är att de kartlägger individers sociala relationer och nätverk i form av sociogram. En metod där vad som sägs inte är lika viktigt som att identifiera vem som är mottagaren och vilka individer som har kontakt med vilka.

CSI framstår i kraft av programmets koordinering av runt 80 olika statliga tull- och hamnmyndigheters databaser som ett kraftfullt verktyg för att generera trafikmönster vilket kan sägas vara en form av transportmässig motsvarighet till sociogram. Trafikmönster som skildrar en stats eller annan aktörs handelsförbindelser genererar i slutändan politiskt och militärt viktigt underrättelsematerial. Centrala handelsleder kan exempelvis utläsas vilket kan ha stor strategisk betydelse utifrån ett handelspolitiskt perspektiv eller i händelse av konflikt med andra stater. Informationen kan också vara effektiv i relation till det il/legala om man vet vilka aktörer man letar efter. Utifrån karaktären i de flöden och vilka aktörer som rör sig mellan olika geografiska områden kan möjligen informationen fungera som ett sätt för staten att lokalisera olika aspekter av det il/legala i termer av handelsflöde. Frågan är dock vad man sedan ska göra med kunskapen. Globaliseringens möjligheter till anonymitet gör det svårt att lokalisera en fysisk aktör baserad på spaningar i form av trafikmönster. Vidare ställer det il/legalas natur staten inför svåra bedömningar med bäring på vad som utgör en illegal vara. Ska staten lägga resurser på att jaga piratkopierad aidsmedicin om denna räddar liv och fyller en etisk lucka i det statliga maskineriet? Ska man hindra smuggling av matvaror till Darfur? Enda gången som denna avvägning blir lätt torde vara när det gäller smuggling av traditionellt illegala varor som vapen och narkotika. Men här är avvägningen också svår beroende på vem som är avsändare. Något som visades våren 2008 då personal i afrikanska hamnar vägrade lasta av kinesiska vapenleveranser till Mugaberegimen

i Zimbabwe medan man från myndighetshåll gav klartecken med hänsyn till att avsändaren av känd och hade deklarerat sina varor korrekt.<sup>52</sup>

När det gäller CSI som ett tecken på militarisering av handelsleder är det en tolkning som framstår som alltför tidig att uttala sig om. I synnerhet i relation till det il/legala. Även om aktiviteterna i den il/legala sfären medger ansamling av kapital och politisk makt i händerna på vissa aktörer i den mån att de kan utmana statens våldsmonopol är detta än så länge en begränsad företeelse. I synnerhet som staten i likhet med CSI skulle ha svårt att veta var eller mot vem kanonerna skulle riktas. De nätverk med bas i narkotikasmuggling som visat tecken på att utmana staten är ju på sätt och vis bara toppen på ett isberg.

Därtill är vapenindustrins analyser ur ett diskursanalytiskt perspektiv lika mycket ett försök att forma verkligheten som att beskriva den. Hur den politiska utvecklingen ter sig i USA framöver är en viktig faktor som kommer att ha bäring på vilken utrikespolitisk doktrin som styr hanteringen av CSI. En fortsatt realpolitisk strategi från USA:s sida eller ett fortsatt drivande av det ändlösa kriget mot terrorismen skulle möjligen kunna ta sig såpass olyckliga uttryck att CSI skulle leda till en militarisering. Men mycket pekar på att den metoden nått vägs ände och att det snarare är dags för ”soft power”, alltså dialog hellre än muskelkraft.

Som diskussionerna kring det il/legala visade i kapitel två är realpolitik en verkningslös strategi för staten att välja i det här fallet. I synnerhet som de asymmetriska maktförhållanden som globaliseringens utjämnings-effekt medfört tycks innebära att staten har problem att ens övervaka sin egen bakgård. Nationalstatens logik och de dikotomier den vilar på framstår helt enkelt som omoderna i den globala kontexten där alla de attribut som tidigare var statens styrka i termer av synlighet, hierarkier och militärmakt plötsligt är en nackdel. Nationell säkerhet må fortfarande handla om att så långt det går upprätthålla distinktioner av typen ute-inne, men frågan som utvecklingen på det il/legala området visar är om det inte vore dags att verkligen ta alla försök att stävja fattigdom och demokratiunderskott på allvar. Med andra ord att försöka anlägga ett allomfattande inne-perspektiv på världen nu när både ekonomisk interdependans och nätverkssamhället bidrar till att sprida effekterna av den enskilda statens problem långt utanför dess gränser. Det inkluderande åtskiljandets logik framstår som en bra ansats på vägen då perspektivet medger synen på staten som fortsatt central politisk aktör men samtidigt tar den globala utjämnings-effekten och dess konsekvenser med i beräkningarna.

---

<sup>52</sup> ”Workers in African ports refuse to load Chinese Weapon delivery” IHT 2008-05-23

## 5 Slutsatser

Container Security Initiative framstår utifrån min undersökning absolut som ett svar på den utmaning som globaliseringen innebär för staten och dess ekonomiska bas, huvudsakligen i termer av asymmetriska maktförhållanden. Analysen som ligger till grund för CSI framstår dock som vilande på föråldrade premisser. Problemet tolkas fortfarande i termer av hot från anonyma terrornätverk eller ett inflöde av piratkopierat gods i den egna ekonomin. Global illegal handel utifrån den vida definition som presenterats i den här uppsatsen i termer av det il/legala har dock betydligt större och mer komplexa konsekvenser för staten än hot om politiskt eller religiöst motiverad våldsanvändning eller inflöde av piratkopierat gods. Globaliseringen vänder som Nordstrom och Naím visar upp och ned på den nationalstatliga erans logik då samhälle och stat följde gemensamma gränser och den antingen-eller-logik som ligger till grund för begrepp som nationell säkerhet dikterade villkoren för det sociala och politiska. CSI framstår utifrån den nya giv som globaliseringen erbjuder i termer av nätverkssamhället och utjämnningseffekter som en modern reaktion på ett senmodernt problem. Staten försöker med andra ord begagna samma metoder för att kontrollera den globala systemnivån som man traditionellt använt sig av inom sitt eget territorium. CSI ter sig därmed inte speciellt effektivt utifrån de mål som formuleras i det strategiska dokumentet.

I egenskap av plattform för inhämtning och koordinering av information gällande handelsförbindelser framstår programmet som desto mer intressant. Det följer även en rådande trend gällande utformning av övervakningssystem. Det skulle möjligen vara här som potentiella beröringspunkter med idéer om militarisering av handelsflödet aktualiseras. Jag har dock svårt att uttyda en sådan utveckling. Att skaffa sig information om handelsleder är inte samma sak som att koppla dem till militär närvaro. Vapenindustrins analys är som påpekats lika mycket ett försök att forma verkligheten som det är att beskriva den och utvecklingen går förhoppningsvis i en annan, maktpolitiskt mjukare riktning till följd av det stundande presidentvalet i USA.

När det gäller CSI i relation till det il/legala utgör det senare som sagt ett substantiellt och komplext hot gentemot staten i termer av erosion av dess skattebas, en utmaning mot fred och stabilitet samt en ökad risk för återverkan av politiskt missnöje eller oroligheter i avlägsna delar av världen till följd av ett närmande mellan centrum och periferi. CSI framstår både som ett symptom på statens oförmåga att ta till sig de förändringar som globaliseringen innebär och bemöta dem på ett konstruktivt sätt. En lärdom som borde dragits av terrorattackerna den 11:e september 2001 är att statlig containermentalitet i en globaliserad värld innebär att man binder ris åt egen rygg. Istället för kriget mot terrorismen borde reaktionen formulerats i termer av kriget mot fattigdomen och

varit startskottet för en kosmopolitisk era både i nationell och i internationell politik. Förhoppningsvis kommer världen att röra sig mer i en sådan riktning efter det amerikanska valet 2008.

## 6 Referenser

- ”Agreement L 304/34.” *Journal of The European Union*, 2004-09-30.
- Beck, Ulrich. 2005. *Den kosmopolitiska blicken. Eller krig är fred*. Göteborg: Daidalos.
- ”Customs: EU and US adopt measures to strengthen maritime container security.” Ref IP/04/1360 2008-08-12 <http://europa.eu/rapid/pressReleases>.
- ”International customs co-operation agreements, United States of America”. <http://ec.europa.eu> 2008-08-10.
- Farah, Douglas. 2007. The Criminal Terrorist Nexus and it’s pipelines.
- Höglund, Jan. ”USA-krav slår hårt mot hamn och tull.” Göteborgsposten 2008-03-19.
- McDowell, John and Novis, Gary, 2001. ”The Consequences of Money Laundering and Financial Crime.” *Economic Perspectives*, vol 2, nr 6, s 4-6.
- ”More on the Criminal-Terrorist Nexus”. <http://www.douglasfarah.com> 2008-06-12.
- Naím, Moises, 2005. *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. New York: Doubleday.
- Nordstrom, Carolyn. 2007. *Global Outlaws. Crime, Money and Power in the Contemporary World*. Berkeley: University of California Press.
- Nordstrom, Carolyn. 2004. *Shadows of War. Violence, Power and International Profiteering in the Twenty-First Century*. Berkeley: University of California Press.
- Normark, Magnus. ”PSI – Ny metod i kampen mot proliferation.” *BC Bulletinen*, Nr 11 November 2003.
- ”Pakistan Marble Helps Taliban Stay in Business” IHT 2008-07-14.
- ”Piratkopia kan stå dig dyrt.” Svenska Dagbladet 2008-07-02.
- ”Protester mot USA-krav på hamnkontroller”. DI 2008-09-05.
- Skatteparadis blir öppnare”, E 24, 2008-04-08.
- SSMR May/June 2007. 2007. International Institute of Shipping Economics and Logistics. <http://www.isl.com> 2008-08-10.
- US Customs and Border Patrol, statistics 2006/2007. <http://www.cbp.org>, 2008-08-10.
- ”Var sjätte amerikan utan sjukförsäkring.” Dagens Nyheter, 2008-07-07.
- ”Workers in African ports refuse to load Chinese Weapondelivery” IHT 2008-05-23.
- Zebrhauskas, Adriana. 2008. ”Mexico’s War Against Drugs Kills its Police.” *New York Times*, 2008-05-26.

