



Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017-18.



En utvärdering

Kjell Engelbrekt

Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017-18.
– En utvärdering

Kjell Engelbrekt

Försvärshögskolan påminner om att varje form av kopiering av bild och text ur denna bok är förbjuden enligt lagen om upphovsrätt.

© Kjell Engelbrekt och Försvärshögskolan [2020]

GRAFISK FORM FamiljenPangea

TYPSNITT Playfair, Dagny, Freya

PAPPER *omslag* Invercote creato 240 g | *Inlaga* Munken Lynx 100 g

TRYCKERI DANAGÅRDLITHO, 2020

ISBN 978-91-88975-02-7

www.fhs.se

Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017-18.

En utvärdering

Kjell Engelbrekt | 2020-12-04

Innehållsförteckning

Förord	7
Förkortningar	9
Kapitel 1 Inledning	13
Arbetsprocess	14
Kunskapsläget	15
Sveriges rådsmedlemskap i fokus, andras som referensfall	18
Tre analysnivåer, nio bedömningskriterier	20
Kvalitativa bedömningar	25
Kapitel 2 Utgångsläget 2016	29
En regelstyrd världsordning	29
Säkerhet och stabilitet i närområdet	31
Nationell säkerhetspolitisk kompetens	33
Förberedelserna inför rådsmedlemskapet	34
Kapitel 3 Stärkande av en regelstyrd världsordning	39
Aktiv problemlösning/geografiska frågor	39
Tematiskt agendasättande	53
Institutionell reformering	60
Bestående resultat	70
Kapitel 4 Säkerhets- och stabilitetsskapande åtgärder i närområdet	75
Antagande av rådsprodukter/diplomatisk signalering	75
Förtroendeskapande i relationen Europa-Ryssland	82
Kanaliserings av regionala ståndpunkter	84
Bestående resultat	89
Kapitel 5 Utveckling av nationell säkerhetspolitisk kompetens	93
Utvidgning av diplomatiska nätverk	94
Uppdatering av den nationella kunskapsbasen	98
Fördjupande av individuell sakkunskap	101
Bestående resultat	104
Kapitel 6 Slutsatser	109
Käll- och litteraturförteckning	115
Intervjuer	115
Källor	118
Litteratur	122
Bilaga 1	127

Förord

Även om denna utvärdering utgör en ensam författares arbete och ansvar finns anledning att nämna en lång rad personer som på olika sätt bidragit till dess färdigställande under knappt ett års tid. För det första vill jag rikta ett varmt tack till de tio kollegor vid Göteborgs universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Försvarshögskolan samt Försvarsmakten som på kort varsel accepterat uppgiften att skriva en kvalificerad akademisk uppsats inom projektet. Genom framtagandet av sammanlagt åtta uppsatser som kommer att publiceras under 2021-22 har de väsentligen bidragit till projektet och till dess huvudrapport: Karin Aggestam, Per Ahlin, Mariam Bjarnesen, Ann-Marie Ekengren, Malin Karlsson, Ulrika Möller, Lisa Strömbom, Annick Wibben, Pål Wrangle, samt Peter Öberg.

För ovärderligt stöd genom manuskriptgranskning i processens slutskede – tack till: Magnus Ekengren, Berndt Fredriksson och Anders Lidén.

Vid Försvarshögskolan har ett antal kollegor hjälpt mig lösa en rad administrativa och praktiska svårigheter i anslutning till projektet: Håkan Edström, Eva-Karin Gardell, Maria Gustafsson, Dan Hansén, Anna Höggren, Birgitta Mattsson, och Stefan Silfverskiöld. Särskild betydande insatser avseende materialbearbetning i projektets slutskede gjordes av forskningsassistent Sebastian Enhager.

Vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, fick jag moraliskt och praktiskt stöd av Hans Agné, Michele Micheletti, Jouni Reinikainen, Magnus Reitberger, Maritta Soininen, samt Thomas Sommerer. Omnämmande förtjänar dessutom de studenter som våren 2020 skrev kandidatuppsatser om Sveriges säkerhetsrådsmedlemskap och därmed undersökte delproblematiker av nytta för denna utvärdering: Felix Fogelberg, Sarah Hedman, Alexander Norrgrann och Esmeralda Svenningsson.

I Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Avdelning VI finns en rad synnerligen kloka och erfarna diplomater, vars synpunkter jag dragit nytta av genom åren. Jag talade med två av dem beträffande vissa utmaningar i samband med detta projekt: Lars-Erik Lundin och Henrik Salander.

Därutöver vill jag tacka de professionella och alltid föredömligt hjälpsamma tjänstemän i Sveriges riksdag och Regeringskansliet som genom att hantera ärendet samt bistå med tolkningar av detsamma, lättat min börda. Jag vill särskilt framhålla Martin Brothén, Utrikesutskottets kanslichef, samt Mikael Eriksson vid Regeringskansliets arkiv.

Sist men inte minst önskar jag rikta ett alldeles särskilt varmt tack till de dussintals medarbetare vid Utrikesdepartementet som på ett eller annat sätt gett projektet sin tid och sin uppmärksamhet för att skapa bästa möjliga förutsättningar för en gedigen utvärdering. I listan över intervjupersoner i slutet av rapporten förekommer ett betydande antal namn men bakgrundssamtal fördes med betydligt fler än så.

För resultatet bär emellertid författaren själv hela ansvaret.

Förkortningar

AF-enheten	Afrikaenheten vid utrikesdepartementet
Amisom	African Union Mission to Somalia (Afrikanska unionens fredsinsats i Somalia)
ASEAN	Association of South East Asian Nations (De Sydostasiatiska staternas ekonomiska union)
AU	Afrikanska unionen
CAAC	Children and Armed Conflict (barn och väpnad konflikt)
E10	Elected ten (säkerhetsrådets tio valda medlemmar)
Ecowas	Economic Community of West African States (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap)
EEAS	European External Action Service (Europeiska unionens utrikestjänst)
EEC	European Economic Communities (Den europeiska ekonomiska gemenskapen)
EU	Europeiska unionen
FMR-enheten	Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt vid utrikesdepartementet
FN	Förenta nationerna
FN-enheten	Enheten för FN-politik, konflikt och humanitära frågor vid utrikesdepartementet.
G20	Group of 20 major economies
G77	Group of 77 (gruppering av länder inom FN)
IAEA	International Atomic Energy Agency (Internationella atomenergiorganet)
IGAD	Inter-Governmental Authority on Development (den ekonomiska gemenskapen för Afrikas Horn)
ISIS	Islamiska staten i Syrien och Irak

KUSP	EU:s kommitté för utrikes- och Säkerhetspolitik
MENA-enheten	Mellanöstern- och Nordafrikaenheten vid utrikesdepartementet
Minurso	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (Förenta nationernas insats för folkomröstning i Västsahara)
Minusca	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Centralafrikanska republiken)
Minusma	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali)
Monusco	United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo (Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Demokratiska republiken Kongo)
OAS	Organization of American States (Organisationen av amerikanska stater)
OAU	Organisation of African Unity (Organisation för Afrikas enhet)
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Förenta nationernas kontor för humanitära frågor)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Högkommissariaten för de mänskliga rättigheternas kontor)
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (Organisationen för förbud mot kemiska vapen)
OSSE	Organisation for security and cooperation in Europe (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa)
P5	Permanent Five (säkerhetsrådets fem permanenta medlemmar Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA)

PBC	Peacebuilding Commission (FN:s fredsbyggandekommision)
PRST	Presidential Statement (ordförandeuttalande)
UD	Utrikesdepartementet
Unama	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (Förenta nationernas stöduppdrag i Afghanistan)
Unamid	United Nations – African Union Hybrid Operation in Darfur (Förenta nationernas – Afrikanska unionens hybridoperation i Darfur)
Unfcyp	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (Förenta nationernas styrka på Cypern)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Förenta nationernas flyktingorgan)
UNICEF	United Nations Children’s Fund (Förenta nationernas barnfond)
Unisfa	United Nations Interim Security Force for Abyei (Förenta nationernas interimstyrka för Abyeiområdet mellan Sudan och Sydsudan)
Uniss	United Nations Integrated Strategy for the Sahel (Förenta nationernas integrerade strategi för Sahel)
Unmik	United Nations Mission in Kosovo (Förenta nationernas övergångsadministration i Kosovo)
Unmiss	United Nations Mission in South Sudan (Förenta nationernas fredsbevarande insats i Sydsudan)
Unowas	United Nations Office for West Africa and the Sahel (Förenta nationernas regionala kontor för Västafrika och Sahel)
Unsmil	United Nations Support Mission in Libya (Förenta nationernas stöduppdrag i Libyen)
Unsom	United Nations Assistance Mission in Somalia (Förenta nationernas stödinsats i Somalia)

Kapitel 1 | Inledning

Under loppet av två år, från och med januari 2017 till och med december 2018, deltog Sverige för fjärde gången som ett icke-permanent, valt medlemsland i Förenta Nationernas (FN:s) säkerhetsråd. Sett över de knappt åttio år som FN existerat har Sverige således med ganska precis tjugo års intervall deltagit i dess säkerhetsråd som vald medlem. Denna återkommande satsning på att Sverige först kandiderar till en av de icke-permanent platserna i säkerhetsrådet, förbereder sig för rådsarbetet efter det att man besegrat motståndare i kampanjen och sedan genomför rådsmedlemskapet, innebär en väsentlig kraftansträngning för ett land av Sveriges storlek. Den är förknippad med extra statsutgifter,¹ förutsätter ett krävande arbete som intensivt sysselsätter utrikesförvaltningen och i viss mån andra statliga myndigheter och därmed – åtminstone under de två år som själva medlemskapet pågår – kan avleda uppmärksamhet ifrån andra betydelsefulla verksamheter.

Vad rättfärdigar en sådan återkommande satsning? Står arbetsinsatsen och myndigheternas ansträngningar i proportion till de värden som man eventuellt kan åstadkomma genom att vara vald medlem? Vilka är dessa potentiella värden och uppnåddes några sådana i samband med rådsmedlemskapet 2017-18? Vilken betydelse spelade andra drivkrafter – till exempel strävan efter prestige för Utrikesdepartementets och regeringens räkning – för hur rådsmedlemskapet genomfördes?

En renodlad kostnadskalkyl vore en alltför snäv utgångspunkt för att besvara sådana frågor.² Utgångspunkten för denna utvärdering är därför istället att ta ett brett grepp kring frågan om värdet och återverkningarna av att under en tvåårsperiod delta i FN:s säkerhetsråd, i linje med det övergripande uppdrag som formulerats av riksdagens utrikesutskott och ställts till Försvarshögskolan (via Utbildningsdepartementet). Riksdagens utrikesutskott har i sitt betänkande från 12 juni 2019 funnit behov av en ”oberoende utvärdering [...] som görs av meriterade forskare eller andra som självständigt kan utvärdera resultaten av det svenska medlemskapet 2017 och 2018 och försöka bedöma vilka de bestående resultaten blivit”.³

Riksdag och regering har således gett Försvarshögskolan betydande frihet vad gäller att utforma och förvalta själva utvärderingsuppdraget. Bland de få önskemål som kommer till uttryck i betänkandet hör följande mening: ”En sådan ut-

1 I snäv mening var utgifterna i samband med rådsmedlemskapet förhållandevis blygsamma, 86,5 miljoner SEK varav 61,1 miljoner inom utrikesförvaltningen (Statskontoret 2020). I bred bemärkelse får man nog utgå ifrån att en viss del av Sveriges biståndsmedel 2017-18 begagnats för att stärka den svenska diplomatins inflytande över länder och regioner i de konflikter som förekommer på FN:s säkerhetsråds dagordning. Enligt SIDA:s egna årsredovisningar 2018-19 ökade andelen resurser som öronmärktes som humanitärt bistånd 2017 och framåt väsentligt, och mottagarländerna var framför allt de krishärda som är föremål för hantering i säkerhetsrådet (SIDA 2019, ss. 105-109, SIDA 2020, ss. 118-124). En detaljerad analys av denna medelstilldelning skulle krävas för att precisera sådana utgifter. Men dessutom bör man påminna sig om att Sverige via sitt deltagande i FN:s säkerhetsråd i större utsträckning än vanligt kunde påverka omständigheterna under vilka det humanitära biståndet fick effekt i Syrien, Jemen, Sydsudan, med flera.

2 Jacobsson, Pierre och Sundström 2020.

3 Utrikesutskottets betänkande 2018/19:UU, s. 16.

värdering bör samtidigt ta i beaktande den ökande skepsisen mot gemensamma multilaterala lösningar, de låsningar och formella och informella hinder som finns i säkerhetsrådet för att hantera vissa frågor och de förutsättningar som finns för ett mindre land som Sverige att påverka”.⁴

Som ingångsvärden får man därför betrakta Sveriges position i världen som resursstark småstat med ovanligt stort handelsutbyte, regionalt förankrad i en rad institutionella arrangemang, samt med en förhållandevis omfattande fast välfungerande offentlig sektor. Det är den resursstarka småstatens intressen och preferenser som riksdagen tycks anse utmanade genom att multilaterala organisationer inklusive FN och dess säkerhetsråd under senare år ifrågasatts, men även genom att formella och informella hinder står i vägen för att sådana organisationers fulla potential ska kunna realiseras.

Tidsperspektivet följer av att utvärderingsuppdraget gavs i slutet av 2019 med krav på avrapportering i december 2020. Därmed kommer undersökningen att bygga på material som insamlats och tolkats under loppet av 2020, det vill säga 12-24 månader efter det att Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd avslutats.

Arbetsprocess

Huvudrapporten har tagits fram parallellt med ett antal mindre studier genomförda av välmeriterade forskare eller personer med särskild kompetens vid Göteborgs universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Försvarshögskolan och Försvarsmakten. Var och en av dessa har betydande kunskaper på området och deras arbete har varit ovärderligt för projektet, inklusive för huvudrapporten. Vid sidan om huvudrapporten som blir ett särtryck kommer dessa studier att publiceras i diverse akademiska tidskrifter, några på svenska men flertalet på engelska, under 2021-22.

Författaren till huvudrapporten har samtidigt ensamt ansvar för innehållet i densamma. Till grund för huvudrapporten ligger inte minst en analys av betydande delar av ett omfattande material – cirka 5 000 handlingar – som Utrikesdepartementet ställt till förfogande för ändamålet. Detta material innefattar till stor del diplomatisk kommunikation mellan olika delar av utrikesförvaltningen, formell ärendehantering, diverse dokument som bilagts på grund av deras relevans för respektive ärende, samt ett stort antal promemorior och processbeskrivningar som togs fram under förberedelsearbetet.

För det andra har författaren genomfört ett väsentligt antal intervjuer med personer involverade i planering och genomförande av rådsmedlemskapet inom Sveriges utrikesförvaltning och regeringskansliet i stort, samt vidare med olika nätverk av experter och icke-statliga organisationer liksom med ett urval av utländska diplomater och andra sakkunniga. Dessa samtal har ställts i relation till de uppfattningar och intryck som återspeglas i ovan nämnda dokumentation

⁴ Utrikesutskottets betänkande 2018/19:UU, s. 17.

och som av förklarliga skäl präglas av ett svenskt utrikesförvaltningsperspektiv.

För det tredje har den akademiska litteraturen om FN:s säkerhetsråd, utrikespolitiskt beslutsfattande, diplomati, internationella organisationer, offentlig förvaltning samt regional och nationell säkerhetspolitik tagits i beaktande. Inom denna litteratur finns ett antal generella insikter om relevanta frågor som det svenska rådsmedlemskapet 2017-18 ställdes inför. Det gäller inte minst vilka möjligheter och begränsningar som stod till buds för de beslutsfattare och tjänstemän som hade att planera och genomföra arbetet.

Det är också först när dessa begränsningar och möjligheter närmare beaktats som det har varit möjligt att ställa upp kriterier för en utvärdering av Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd. I ett senare avsnitt begagnas en fallstudiedesign för att påbörja identifiering och sortering av lämpliga bedömningskriterier. Därefter presenteras argument för att en enda uppsättning av kriterier vore otillräckligt för ändamålet, följt av tre avsnitt som vart och ett preciserar en uppsättning kriterier samt olika nivåer av förväntningar. Dessa förväntningar formuleras utifrån de möjligheter och begränsningar som ett land som Sverige kan ha på vad som kan åstadkommas inom ramen för det tvååriga mandat som FN-stadgan föreskriver för valda medlemsländer.

Det bör framhållas att 2020, då utvärderingen genomfördes, var ett år då många verksamheter inklusive forskningsprojekt behövde ställas in eller skjutas upp på grund av den världsomspännande pandemi som orsakades av coronavirus, covid-19. Alla forskare som deltog i utvärderingen av Sveriges rådsmedlemskap 2017-18 bedömde emellertid att just detta forskningsprojekt kunde genomföras eftersom tillräckligt material fanns att tillgå i form av dokumentation, samt att intervjuer kunde äga rum via telefon, mejl eller datormjukvara av typ Skype, Microsoft Teams eller Zoom. Ifall och på vilket sätt datainsamlingen under dessa extraordinära omständigheter kan ha påverkat forskningsresultatet är svårt att yttra sig om, men är ett ämne vi kort återkommer till i slutsatserna.

Kunskapsläget

Försöken att dra lärdomar av tvååriga, valda medlemskap i FN:s säkerhetsråd har under senare år genererat en rad rapporter av myndigheter, tankesmedjor och akademiskt verksamma forskare i flertalet länder som haft möjligheten att delta i säkerhetsrådets arbete. Merparten av dessa rapporter är förhållandevis instrumentellt inriktade på de praktiska aspekterna av ett enstaka rådsmedlemskap, det vill säga hur man bedriver kampanj, organiserar sig, förbereder sig på att hantera ärenden, agerar i termer av diplomatisk taktik och strategi, samt tillvaratar diverse resultat. Även i Sverige har varje rådsmedlemskap genererat rapporter av värde för såväl historisk forskning som för den som vill försöka sätta sig in i vad ett medlemskap innebär och vad för slags arbetsprocesser som behöver läggas upp för att man ska kunna vinna kampanjen och åstadkomma resultat. Man kan

också notera att antalet analyser av Sveriges rådsmedlemskap stadigt ökat och att 2017-18 års medlemskap ser ut att kunna generera fler forsknings- och utvärderingsinsatser än de tre föregående tillsammans.

Vid sidan av nämnda rapporter finns en akademisk litteratur om FN och dess säkerhetsråd, internationella organisationer och deras inre liv, samt om utrikes- och säkerhetspolitik och diplomati. FN och dess säkerhetsråd har studerats noggrant åtminstone sedan 1960-talet, men forskningsfältet kan sägas ha mognat framför allt sedan det kalla krigets slut och den omorientering som var nödvändig både inom själva organisationen och för den forskning som bedrevs om densamma. Ett större mått av samverkan mellan akademiska lärosäten, opartiska tankesmedjor och policyinriktade forskningsinstitut i Nordamerika, Europa och – allt oftare – i andra delar av världen har dessutom inneburit en korsbefruktnings av olika slags kunskaper och erfarenheter. I förlängningen har vi fått en sammansatt litteratur som förser oss med en betydligt mer nyanserad bild av säkerhetsrådets verksamhet.

Den generella litteraturen om *multilaterala internationella organisationer* kan givetvis inte förbigå FN och dess säkerhetsråd med tystnad. Jämförelsen med andra multilaterala organisationer med olika slags rättsliga och politiska mandat har ofta understrukit det unika i FN:s ställning i den internationella politiska ordningen. Men sedan det andra världskrigets slut har också antalet mellanstatliga avtal, antalet internationella icke-statliga organisationer och framför allt mängden gemensamma rättsliga detaljregleringar och tekniska standarder, ökat exponentiellt. Därmed utgör FN av historiska skäl ett slags nav för internationellt samarbete överlag, fast ett vars verksamhet numera ibland överskuggas av diverse finmaskiga nätverk bortom de traditionellt mellanstatliga relationer som primärt involverar diplomater, regeringstjänstemän och politiska beslutsfattare. I sådana nätverk ingår företagsledare, näringslivslobbyister, expertsammanslutningar, professionsföreträdare, frivilligorganisationer, med flera.

Forskningslitteraturen tillägnad *utrikes- och säkerhetspolitik* präglas betydligt oftare av ett aktörsperspektiv och utgår normalt ifrån enskilda staters intressen, behov och önskemål. Styrkan i denna litteratur är att den lyfter fram hur politiska målsättningar kan omvandlas till delmål, organisationsprocesser och diplomatiska arbetsmetoder som implementeras av utrikesförvaltningen och andra berörda myndigheter. Denna litteratur är inte minst relevant när man ska försöka bedöma småstaters taktik och strategier för att påverka beslutsprocesser och utfall inom internationella organisationer eftersom just mindre stater har starka incitament att söka politisk förankring och skydd hos stormakter och/eller genom multilaterala organisationer. En del av denna påverkan kan äga rum genom ett direkt inflytande i multilaterala förhandlingar, men en betydande andel behöver ske via förtroendefulla bilaterala kontakter som byggs upp över en längre tid individer och organisationer emellan. I fokus för denna undersökning står just skärningspunkten mellan utrikes- och säkerhetspolitik, det vill säga där de

båda inte kan hållas isär. Eftersom FN:s säkerhetsråd ytterst ansvarar för internationell fred och säkerhet kommer dock säkerhetspolitiken att emellanåt lyftas fram på (den rena) utrikespolitikens bekostnad.

Litteraturen om *diplomati* är ofta överlägsen när det gäller den senare dimensionen, det vill säga den som berör det diplomatiska "hantverket" och där politisk, social och psykologisk kompetens utgör en omistlig del. Mycket av denna litteratur författas än idag av personer med egna erfarenheter av detta hantverk, alternativt utifrån insikter byggd på omfattande empiriska studier av utrikesförvaltningars arkiv, ingående intervjuer eller deltagande observation, eller omfattande kvantitativa analyser av mellanstatliga relationer, stats- och regeringsbesök, förhandlingsprocesser, konflikter och konfliktlösning, med mera. En förvånansvärt liten andel av denna forskning är ägnad utrikesförvaltningars inre struktur och verksamhet, både vad gäller hantering av rutinärenden och i samband med krisförlopp eller andra typer av påfrestningar eller extrem arbetsbörda. För många mindre stater utgör medlemskap i FN:s säkerhetsråd just en sådan extraordinär arbetsbörda, och trenden har därför gått emot inrättandet av en tillfällig staborganisation inom utrikesförvaltningen för att framgångsrikt kunna sköta denna uppgift.

Slutligen har ett fåtal arbeten som behandlar betydelsen av strävan efter *prestige* och *status* inom utrikespolitisk och diplomati konsulterats i samband med denna undersökning. Det här en teoretisk forskningsgenre som fått betydande uppmärksamhet under senare år, även om äldre förlagor också existerar. I kombination med företagsekonomiska studier om statuskonsumtion och varumärkesfrämjande har samhällsvetenskaplig forskning kommit att införliva föreställningar som särskilt framhäver vikten av offentlig diplomati och strategisk kommunikation i utrikesförvaltningars verksamhet. Här finns intressanta ansatser om incitament som inte alltid getts stort utrymme i tidigare studier av traditionellt diplomatiskt arbete, även om det kan behöva sägas att själva forskningssatsen ibland tenderar att reducera substantiella och komplexa utrikespolitiska frågeställningar till en enkel rivalitet om synlighet och status på internationella arenor.

Det analytiska ramverk som bildar utgångspunkt för utvärderingen i denna rapport har således dragit nytta av samtliga nämnda forskningsfält och litteraturer för att åstadkomma en tillräckligt heltäckande, i begreppsligt och teoretiskt hänseende, uppsättning utgångspunkter hämtade ur rådande kunskapsläge. Ett brett analytiskt ramverk måste betraktas som nödvändigt i en undersökning som syftar till att ta ett helhetsgrepp om medlemskapet i FN:s säkerhetsråd. Samtidigt har ett antal avgränsningar varit nödvändiga för att studien ska kunna genomföras inom angiven tidsram. I nästnasta avsnitt redogörs för tre nivåer i detta analytiska ramverk, som var och en förses med en uppsättning bedömningskriterier utifrån relevant forskningslitteratur. Analysen av rådsmedlemskapet genomförs därefter i enlighet med nivåindelning och nämnda bedömningskriterier.

Sveriges rådsmedlemskap i fokus, andras som referensfall

Enligt FN-stadgan är säkerhetsrådets viktigaste uppgift att anta resolutioner som är bindande för samtliga FN-medlemmar.⁵ Det är allmänt bekant att vart och ett av de så kallade P5-länderna (*the Permanent Five, P5*) – USA, Kina, Ryssland, Storbritannien och Frankrike – kan blockera varje utkast till resolution som presenteras inför säkerhetsrådet. Emellertid krävs även fyra icke-permanenta medlemmars stöd för att en resolution ska kunna antas. Däri ligger också mycket av det reella inflytande valda medlemsländer – ofta benämnda E10 (*the Elected Ten, E10*) – kan utöva i säkerhetsrådet. Detta förutsätter i sin tur att E10-länderna nog överväger hur de agerar gentemot varandra och gentemot P5-kretsen vad gäller såväl specifika frågor som i allmänhet. Varje enskilt land har givetvis också möjligheten att rösta emot eller att avstå, vilket hindrar förslagsställarna att uppnå konsensus i säkerhetsrådet, samt att resa anspråk på att aktivt delta i författande av säkerhetsrådsresolutioner.

När säkerhetsrådsresolutioner inte kan antas finns ytterligare två så kallade rådsprodukter, det vill säga ordförandeuttalanden (godkända av samtliga femton rådsmedlemmar vid ett formellt möte) och pressuttalanden (avstämnda med samtliga femton medlemmar), som dokumenteras och diarieförs. Därutöver finns endast möjligheter till ”diplomatisk signalering” i form av uttalanden av ordföranden (utifrån den auktoritet rollen innebär), och presselement.⁶ De senare begagnades 2017-18 emellanåt flitigt av Sveriges ambassadörer i New York. Uttalanden av ordföranden och presselement saknar som sagt formell status men kan eventuellt tolkas som att säkerhetsrådet inte är ”blockerat” och att man uppmärksammat följer frågan. En enskild rådsmedlem kan sedan 1990-talet också försöka samla likasinnade och civilsamhällsaktörer i ett informellt ”Arriamöte” utanför säkerhetsrådets lokaler, för att väcka uppmärksamhet kring en fråga och ta in synpunkter utifrån.

Att genomföra en konventionell fallstudie med specifika jämförelseobjekt skulle riskera att på olika sätt begränsa förståelsen av Sveriges deltagande i FN:s säkerhetsråd i egenskap av vald medlem, inte minst eftersom rådsmedlemskapet 2017-18 kan betraktas som ”ett fall” i fler än ett sammanhang. Sverige är för det första ett av fem länder i den årskull som valdes in 2016 för att ingå i säkerhetsrådet under följande två år. För det andra är Sverige ett av tio valda länder som vid en och samma tidpunkt ingick i rådet, det vill säga 2017 tillsammans med fem länder som valts in 2015, och 2018 tillsammans med fem länder som valdes in 2017. För det tredje är Sverige under hela tvåårsperioden ett av tio valda medlemmar plus fem, det vill säga de fem permanenta medlemsländerna som utgör säkerhetsrådets politiska kärna, vilket sammantaget alltså blir femton.

5 FN-stadgan 1945, kapitel 5.

6 En synonym man ibland använder för presselement är ”anmärkningar till pressen” (remarks to the press).

En annan typ av jämförelseobjekt vore medlemmarna i Gruppen för Väst-europa och andra stater (VOAS), där Sverige ingår tillsammans med västeuropeiska stater samt ett fåtal demokratiska industrialiserade stater i Asien och Melanöstern (Australien, Israel, Kanada, Nya Zeeland samt Turkiet) samt P5-länderna USA, Frankrike och Storbritannien. Det var i denna grupp som Sverige framför allt 2015-16 konkurrerade med Italien och Nederländerna om en plats i säkerhetsrådet. VOAS-gruppen har 28 medlemmar av vilka flera någorlunda regelbundet önskar ta plats i säkerhetsrådet och där några av de största och mest resursstarka, Tyskland och Italien, sökt mer frekventa rådsmedlemskap. Förslag på en tydligare regional princip bakom gruppindelningen, med sju eller nio regioner, har förekommit men aldrig vunnit stöd inom VOAS.⁷

Från ett fallstudieperspektiv kan man dessutom notera att Sveriges rådsmedlemskap 2017-2018 är en delmängd av de sammanlagt fyra tillfällen då Sverige framgångsrikt kandiderat och valts in som rådsmedlem. Övriga svenska rådsmedlemskap ägde rum 1957-58, 1975-76 och 1997-98.⁸ I detta avseende är Sveriges rådsmedlemskap 2017-18 ett av fyra, som hypotetiskt kan kontrasteras emot ett eller flera av de föregående medlemskapen. Det finns en rad olika dimensioner utifrån vilka en sådan jämförelse är både rimlig och genomförbar, bland annat genom att viss dokumentation och enstaka studier av tidigare svenska rådsmedlemskap finns att tillgå.⁹

Valet av jämförelseobjekt får dock ovillkorligen återverkningar för undersökningen och dess slutsatser. I och med att detta val skapas undersökningens begreppsliga och teoretiska inramning och vissa bedömningskriterier blir därmed mer eller mindre relevanta för utvärderingen som helhet. Sålunda skulle ett forskningsupplägg där de primära jämförelseobjekten hämtas ur E10-kretsen 2017-18 framhäva historisk samtidighet,¹⁰ medan en ansats där Sveriges rådsmedlemskap 2017-18 systematiskt kontrasteras emot medlemskapet 1997-98 (eller ambitiöst nog även innefattar 1957-58 och 1975-76) skulle föranleda jämförelser mellan perioder med mycket olikartade institutionella betingelser. En dylik så kallad diakronisk ansats skulle kräva att en väsentlig del av rapporten ägnades åt den politisk-historiska kontext som rådde vid vart och ett av de tvååriga mandat med vilken rådsmedlemskapet 2017-18 jämförs.

7 Bland VOAS-länderna finns samtidigt ett levande samarbete och utbyte av idéer och information i och med att de i FN-sammanhang utgör ett slags intressegemenskap. Flertalet av dessa länder är dessutom västeuropeiska demokratier och tillika medlemmar av EU och/eller NATO. Övriga nordiska länder inom gruppen har inte oväntat en rad prioriteringar som nära påminner om Sveriges egna, medan de tre baltiska länderna samt Polen hör till den Östeuropeiska gruppen (East European Group) med sammanlagt 23 medlemmar som erbjuds en plats vartannat år. Till skillnad från Afrikagruppen men i likhet med Gruppen för Latinamerika och Karibien samt Gruppen för Asien och Stilla havet, behöver man i ÖEG genomföra kampanjer (Sievers och Daws 2014, s. 141). Icke-permanenta medlemmar i ÖEG erbjuds dock endast en plats i säkerhetsrådet eftersom Ryssland räknas till denna grupp, på samma sätt som USA, Frankrike och Storbritannien ingår i VOAS i termer av regional tillhörighet.

8 Sveriges Ständige Representant 1957-58 var Gunnar Jarring, och motsvarande befattning innehades 1975-76 av Olof Rydbeck och 1997-98 av Peter Osvald (t o m juli 1997) och Hans Dahlgren.

9 I viktiga avseenden är dock förutsättningarna – och därmed också möjligheterna och begränsningarna – mycket annorlunda 2017-18 jämfört med föregående perioder. För att ta ett par exempel: 1957-58 hade säkerhetsrådet elva medlemsländer, inte femton, eftersom 1965 års säkerhetsrådsreform vidgade kretsen och ändrade röstreglerna. 1995 blev dessutom Sverige medlem i EU, vilket innebär att det endast finns en period som är jämförbar i termer av att rådsmedlemskapet löper parallellt med ett djupgående engagemang i en regional organisation med gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.

10 I princip gäller detsamma en eventuell jämförelse med medlemmar ur VOAS-gruppen under perioden 2014-2020.

Författaren till denna rapport har valt att undvika en utvärdering där den konventionella, empiriska analysenheten i sig utgör jämförelseobjekt och har heller inte valt att företrädesvis jämföra med svenska förlagor. Istället betraktas andra E10-länders rådsmedlemskap (särskilt inom VOAS-kretsen) under just 2010-talet och framför allt de närmast föregående och parallellt löpande med Sveriges som *referensfall*, eftersom de genomförts under någorlunda liknande omständigheter. Såsom redogörs för i nästkommande avsnitt kommer istället en mer differentierad undersökning att företas i tre separata kapitel, vart och ett med distinkta utgångspunkter på olika analysnivåer. Huvudmotivet till detta är att försöka åstadkomma – under den relativt korta tid som stått till buds för denna undersökning – en förhållandevis sammansatt och i proportionerligt hänseende rättvis bild av Sveriges rådsmedlemskap 2017-18.¹¹

Tre analysnivåer, nio bedömningskriterier

Ett uttryckligt syfte med 2017-18 års svenska medlemskap i FN:s säkerhetsråd, väl förankrat såväl i tidigare regeringars förhoppningar på detsamma som i forskningslitteraturen om denna institutions roll i dagens internationella relationer, kan sammanfattas som **”stärkande av en regelbaserad världsordning”**.¹² Även riksdagens utrikesutskott, då den begärde en oberoende utvärdering av det svenska rådsmedlemskapet, talade om ”den ökande skepsisen mot gemensamma multilaterala lösningar” som ett viktigt ingångsvärde till en undersökning av detsamma.¹³ Detta ter sig således som en både politiskt efterfrågad och forskningsförankrad rubrik på en uppsättning kriterier i utvärderingen av resultatet av Sveriges rådsmedlemskap 2017-18.

Denna uppsättning kriterier befinner sig sålunda på global nivå. I klassiska arbeten om den internationella politiska ordningen (ibland även kallat ”det internationella systemet” eller, mer koncist, ”världsordningen”), har internationell rätt, politisk-sociala normer och integreringen av dessa i såväl internationella organisationer som i enskilda staters politiska organ en självklar plats. Detsamma gäller FN:s och framför allt dess säkerhetsråds betydelse för denna världsordning. Inom studiet av internationella relationer har många företrädare för så kallad ”liberalism” begagnat detta eller motsvarande begrepp för att beskriva hur umgänget stater och framför allt stormakter emellan på olika sätt präglats genom förekomsten av kollektivt styrda organ och utökad världshandel efter krigsslutet 1945, medan så kallade ”realister” genom deras betoning på betydelsen av

11 I metodologiska ordalag kommer därmed kravet på validitet att vara vägledande för den granskning som eftersträvas i denna rapport (Esaïasson med flera 2016: 57-65). Med validitet avses att studien med sina tre delar – vid sidan om de uppsatser som utarbetas parallellt av enskilda forskare – ska ställa upp kriterier på det som man rimligtvis kan förvänta sig kunna åstadkomma med ett svenskt medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017-18, och med hjälp av de tre typer av underlag (UD:s handlingar, intervjuer, och forskningslitteratur) som redan nämnts teckna en fyllig bild samt göra sammanfattande bedömningar av huruvida dessa kriterier kan anses uppnådda.

12 Regeringens skrivelse 1999/2000:13, s. 4, Regeringens skrivelse 2018/19:104, s. 5.

13 Utrikesutskottets betänkande 2018/19:UU, s. 17.

maktasymmetrier undvikit denna terminologi med hänvisning till att den har normativ karaktär och överskattar den roll internationella institutioner och välutvecklade handelsrelationer spelar.

Det har sedan FN:s inrättande emellertid förekommit mer sammansatta analyser av maktrelationer som insisterat på att den internationella politiska ordningen efter 1945 på intet sätt upphävt intressekampen stater emellan, utan endast fått den att löpa i delvis andra banor. Forskare i denna genre menar att förekomsten av FN och dess säkerhetsråd, vid sidan av folkrätt, diplomati, handelsrelationer, omsorg om världssopinionen, utövar en begränsad men väsentlig inverkan på stormakters agerande samt på hur den internationella politiska ordningen konkret tar sig i uttryck.¹⁴ Utifrån denna forskningsgenre är inte bara FN:s säkerhetsråd en nyckelinstitution i dagens internationella relationer, utan dessutom en av ytterst få internationella organ där ett kontinuerligt samspel sker mellan stormakter och övriga medlemmar i världssamfundet.¹⁵

Länder som inte hör till stormaktskretsen har enligt denna forskningstradition, i gränslandet mellan liberalism och realism, inte oväntat små möjligheter att påverka världsordningen och stormakters agerande.¹⁶ Men i synnerhet småstater har starka incitament att söka politisk förankring eller skydd hos stormakter och multilaterala arenor där dessa uppträder.¹⁷ I egenskap av vald rådsmedlem befinner man sig temporärt vid samma förhandlingsbord som de permanenta vetomaktsländerna, och kan tillsammans med övriga i E10-kretsen därmed utöva ett samfällt inflytande över säkerhetsrådet genom att ingen resolution kan antas utan ytterligare fyra röster.¹⁸ Dessutom har man under det tvååriga mandatet som vald medlem direkt tillgång till huvudaktörerna och kan med diplomatiska medel försöka att utöva direkt påverkan, samt mobilisera delar av den breda medlemskretsen, civilsamhällesaktörer och media via det rampljus man befinner sig i.¹⁹

Å andra sidan finns en rad informella praktiker i säkerhetsrådet som begränsar denna påverkan, bland annat det så kallade "pennhållarskap" som P5-länderna i kraft av sin ständiga närvaro i rådet på senare år använt som ett maktinstrument i förhållande till de valda rådsmedlemmarnas anspråk på inflytande i ett ärende.²⁰ Det är vidare uppenbart att till och med de påvisbara framgångar som ett enskilt E10-land kan åstadkomma under sina två år som rådsmedlemmar är svåra att urskilja gentemot övrigas bidrag och dessutom väldigt ofta först bär frukt en tid efter att man lämnat säkerhetsrådet.

14 Jmf Inis Claude (1966), Hedley Bull (1979), och Wivel och Paul (2019).

15 Beglerian och Lévesque 2004, ss. 9-15.

16 I ett uppmärksammat blogginlägg i samband med att den svenska kampanjen för ett rådsmedlemskap 2017-18 pågick som mest intensivt karakteriserade Kjell Goldmann (2016) FN:s säkerhetsråd som "stormaktspolitik med småstatsgarnering".

17 Rothstein 1968, Thorhallsson, red. 2019.

18 Sievers och Daws 2014, ss. 127-141.

19 Farrall och Prantl 2016, Ekengren, Hjorthen och Möller 2020, s. 36.

20 Ralph och Gifkins 2016, s. 13. Pennhållare i ett ärende på FN:s säkerhetsråds dagordning skriver de första utkasterna till resolutioner, till vilka övriga medlemsländer måste förhålla sig och försöka påverka. Men utkasterna bildar utgångspunkt för textförhandlingarna som följer och kan därmed vara svåra att förändra i grunden.

Våra förväntningar på ett reellt, betydande inflytande på denna globala nivå bör av ovanstående skäl vara låga i utgångsläget. Nedan kommer jag att utveckla argument för att sammanlagt tre kriterier kan tillämpas, men vart och ett utan att vi placerar ribban särskilt högt.²¹ Det handlar om *aktiv problemlösning* i förhållande till de så kallade "geografiska" ärenden som ligger på säkerhetsrådets bord, *tematiskt agendasättande* i kraft av att nya ärenden/teman tillförs rådets dagordning eller revitaliseras inom densamma, samt *institutionell reformering* så att detta viktiga organ fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Rubriken på en andra uppsättning bedömningskriterier för utvärdering av Sveriges senaste rådsmedlemskap är "**säkerhets- och stabilitetsskapande åtgärder i närområdet**". Att medlemsländer bör ta ansvar för en global världsordning är en del av multilaterala, med universalistiska anspråk förknippade åtaganden som kommer till uttryck i FN-stadgan. Men därutöver finns en rad skrivningar och institutionella element som återspeglar föreställningen att medlemsländer även har ett snävare ansvar för regional säkerhet och stabilitet.

Denna uppsättning kriterier knyter direkt an till den regionala nivån. I de ursprungliga förslag till FN-stadga som diskuterades inom Roosevelt-administrationen under det att andra världskriget fortfarande pågick var "fyra poliser" (*Four Policemen*) en metafor enligt vilken USA, Storbritannien, Sovjetunionen och Kina skulle uppbära ett regionalt ansvar för fred och säkerhet. Allteftersom spänningarna mellan västmakterna och Moskva tilltog efter krigsslutet 1945 kom detta förslag på skam, och ersattes av ett system med kollektivt ansvarstagande på ett övergripande plan. Kvar i FN-stadgans kapitel 8 blev en mer begränsad roll som "regionala arrangemang eller organ" (*regional arrangements or agencies*) tillskrevs för internationell fred och säkerhet, såsom de uttrycks i artikel 52-54.

Regionaliseringen av ansvarsfördelning vad beträffar internationell fred och säkerhet har vidareutvecklats sedan FN:s inrättande. Regionala säkerhetsorganisationer med en bred politisk dagordning har utövat ett visst inflytande i Latinamerika och i delar av Asien. Med bakgrund i återkommande nära kontakter i den västra hemisfären tog USA initiativ till den stadgebaserade Organisationen av amerikanska stater (OAS) 1948, till vilken majoriteten av regionens länder anslöt sig men från vilken vissa senare tog avstånd på grund av sina sympatier för socialistisk ideologi. I öster bildades 1967 de Sydostasiatiska staternas ekonomiska union (ASEAN) utifrån en vilja att stärka varje medlemsstats självständighet, ett experiment som över tid skaffat sig en relativt stark ställning i denna del av världen. På den afrikanska kontinenten skedde mycket litet innan Afrikanska Unionen (AU) tillkom 2002 och ersatte den mer blygsamma Organisationen för Afrikas enhet (OAU), verksam 1963-99.

21 I Regeringens skrivelse efter rådsmedlemskapet 1997-98 framförs att det fanns "viss optimism om att FN med förnyad energi skulle ta sig an de många konflikterna på dess dagordning" då Sverige tillträdde, men att dessa höga förväntningar inte realiserades. Istället, konstaterar författaren nyktert, var "läget i början av 1999 i flera fall dystrare än två år tidigare" (Regeringens skrivelse 1999/2000:130, s. 27). Att lasta Sverige – ett av femton rådsmedlemsländer – för att konfliktsituationer i Sierra Leone, Irak, Kosovo, Angola och Etiopien-Eritrea utvecklats i till det sämre måste emellertid betraktas som missriktat, vilket också är bedömningen i Regeringens skrivelse från 1999.

Europa, som var synnerligen hårt drabbat av det andra världskriget, gick under andra hälften av 1940-talet på ett tydligt sätt i bräschen för utvecklingen av regionala organisationer avsedda att direkt eller indirekt bidra till stabilitet och säkerhet. Detta skedde, efter krigsslutet 1945, med USA:s goda minne eller till och med under dess ledarskap. Det gäller etablerandet av Europarådet och Nordatlantpaktens (NATO) 1949, den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC) 1958 samt Konferensen för säkerhet och samarbete 1975, den senare omdöpt till Organisationen för säkerhet och samarbete (OSSE) 1995. Sammanvävandet av nationell utrikes- och säkerhetspolitik med Europas regionala organisationer – samt vidare med FN-systemet och den internationella politiska ordningen – har bland annat uppmärksamats i studier av så kallade ”regimer”, ”säkerhetsstyrning” (*security governance*), och ”normspridning/normkonflikt”.²²

Nedan kommer jag att utveckla argument för att tre kriterier kan tillämpas även när det gäller den regionala nivån, och att våra förväntningar på resultat är väsentligt högre givet att Sverige i den nordisk-baltiska kretsen är en betydelsefull aktör och i kraft av sitt EU-medlemskap har goda förutsättningar för att kunna samverka med övriga europeiska rådsmedlemmar samt få genomslag i unionens gemensamma ståndpunkter. Mest konkret är *antagande av rådsprodukter/diplomatisk signalering med bäring på närområdet*, även innefattande arbetet inom rådets underorgan. Ett andra kriterium handlar om *förtroendeskapande i relationen Europa-Ryssland*. Ett tredje kriterium gäller företrädarrollen gentemot nordiska och baltiska länder, i form av *kanalisering av regionala ståndpunkter*.

Rubriken på en tredje uppsättning bedömningskriterier för utvärdering av Sveriges rådsmedlemskap 2017-18 kan betecknas som **”utveckling av nationell säkerhetspolitisk kompetens”**. Detta utesluter inte utveckling av diplomatisk kärnkompetens men betonar att föremålet för ärendehantering i detta specifika institutionella sammanhang är säkerhetspolitik, i vid mening. I andra internationella organisationer finns förutsättningar att för stärka kompetensen inom kunskapsfält som handels-, miljö- eller biståndspolitik.

Ett uppenbart skäl till att Sverige med jämna mellanrum kandiderar till FN:s säkerhetsråd är att man hoppas kunna utnyttja de erfarenheter man skaffar sig och de kontaktytor som uppstår för att utveckla sin säkerhetspolitiska kompetens och förnya och konsolidera relevanta diplomatiska nätverk. Poängen med att satsa offentliga medel och en rad viktiga myndigheters uppmärksamhet på att försöka bli invald i FN:s säkerhetsråd kan alltså betraktas som ett slags investering i personal och i ett institutionellt minne, framför allt inom utrikesförvaltningen, som är den organisation som har mest att vinna i termer av kompetensutveckling och nätverksbyggande.

22 Jmf Hasenclever, Meyer och Rittberger 1997, Kirchner och Sperling 2007, Kanet red. 2017.

Denna uppsättning kriterier är sålunda inriktad emot nationell nivå. Forskningen på detta område är inte så väletablerad som man hade kunnat förvänta sig, men har sett en tillväxt under de senaste två decennierna. Som redan nämnts ovan är ingående studier av utrikesförvaltningars inre liv förvånansvärt ovanliga bortom de ibland värdefulla memoarböcker som produceras av för detta diplomater.²³ Betydelsefulla är också de studier som ägnat uppmärksamhet åt den nätverkskaraktär som diplomati kommit att utveckla, en trend som accelererat under innevarande århundrade.²⁴

Går man tillbaka till de motiveringar som svenska beslutsfattare använt för att rättfärdiga motsvarande satsningar inför rådsmedlemskapet 1957-58, 1975-76, samt 1997-98 så är denna dimension ofta närvarande, om än inte tydligt artikulerad. Men utifrån forskningslitteraturen så kan man även hänvisa till betydelsen av att förnya och konsolidera professionella kunskaper för att kunna upprätthålla kompetens och kvalitet i institutioners verksamhet. Exakt vad som bör betraktas som "kompetent utförande" av professionella diplomater är ofrånkomligen avhängigt ett specifikt institutionellt sammanhang, varför en inflytelserik definition av begreppet fått en förhållandevis vag utformning, nämligen: "handlingar som utformats och införlivats i specifika, organiserade kontexter" (*patterned actions that are embedded in particular organized contexts*).²⁵ Åtminstone sedan 1970-talet har övriga departement begåvats med egna internationella sekretariat och är därför inte längre beroende av att den svenska utrikesförvaltningen engagerar sig i varje mellanstatlig förhandling; omvänt behöver diplomater i mindre utsträckning än tidigare behärska intrikata teknikaliteter på alla politikområden där internationella förhandlingar förs.²⁶

Liksom vad gäller föregående två nivåer kommer jag att utveckla argument för att tre bedömningskriterier ska kunna tillämpas på den nationella nivån, samt för att våra förväntningar på resultat är höga, eftersom Regeringskansliet och övriga svenska myndigheter förfogar över de viktigaste instrumenten härvidlag. Det första kriteriet handlar om *utvidgning av diplomatiska nätverk* inom och utanför Sverige med avseende på regionala och tematiska spörsmål. Det andra kriteriet kan benämnas *uppdatering av den nationella kunskapsbasen* inom diplomati, folkrätt och säkerhetspolitiska förhållanden inom utrikesförvaltningen och regeringskansliet generellt. Det tredje kriteriet gäller *fördjupande av individuell sakkunskap* hos medarbetare på samtliga nivåer.

23 Bland andra norske Iver Neumann (2012), liksom Pauline Kerr och Geoffrey Wiseman (2013), har gjort viktiga forskningsinsatser i den europeiska kontexten, som på grund av EU:s allt större betydelse kommit att särskilja sig från andra kontinenter.

24 Jmf Slaughter 2004, Heine 2013.

25 Adler och Pouliot 2011, s. 6. Denna definition uppfattas som adekvat för denna utvärdering eftersom en bedömning av svenska diplomaters professionella kompetens inte eftersträvs, utan endast utländska kollegors, FN-tjänstemäns och andra sakkunnigas uppfattning om densamma. Hur väl svenska diplomater orienterade sig i, och anpassade sitt handlande efter, FN som "specifik, organiserad kontext" är en lämplig beskrivning på vad intervjupersonerna försökte besvara. Jmf det generiska frågeformuläret i bilaga 1 utifrån vilket intervjuer med utländska diplomater, FN-tjänstemän och andra sakkunniga genomfördes.

26 Larsson 1990.

Kvalitativa bedömningar

Givet den begränsade tid som stått till förfogande, mängden material och antalet potentiella intervjupersoner, samt karaktären på de frågor som ställts, skulle en utvärdering med ambitionen att åstadkomma bedömningar med numerisk precision ha behövt begränsa sig till en betydligt snävare problematik än vad som ägnats uppmärksamhet i denna studie. Ambitionen här är att försöka fånga in så mycket som möjligt av den övergripande frågeställningen om värdet och betydelsen av ett enskilt lands, Sveriges, icke-permanenta medlemskap i FN:s säkerhetsråd. Ett antagande härvidlag är också att det diplomatiska hantverket är svårt att utvärdera med annat än kvalitativa metoder, och att varje slags statistisk beräkning av resultatet av rådsmedlemskapet 2017-18 hade behövt kompletteras med information om innebörden av dylika prestationer. För att ta ett enklast möjliga exempel: antalet arbets- eller mötestimmar inom utrikesförvaltningen tillägnade FN:s säkerhetsråd säger givetvis mycket lite om effektiviteten eller kvaliteten i detta arbete.²⁷

ANALYSNIVÅ	BEDÖMNINGSKRITERIER
<i>Global</i>	Aktiv problemlösning/geografiska frågor Tematiskt agendasättande Institutionell reformering
<i>Regional</i>	Rådsprodukter/diplomatisk signalering angående närområdet Förtroendeskapande Europa-Ryssland Kanaliserings av regionala ståndpunkter
<i>Nationell</i>	Utvidgning av diplomatiska nätverk Uppdatering av kunskapsbas Fördjupning av individuell sakkunskap

De nio kriterier som introducerats ovan är därför inte försedda med anspråk på numerisk precision, utan på välmotiverade bedömningar av rådsmedlemskapet 2017-18 på en tregradig skala (ja/delvis/nej). Dessa bedömningar bygger på en genomgång av ett omfattande empiriskt material vid Regeringskansliet som till stora delar inte är tillgängligt för allmänheten, samt information från ett betydande antal intervjuer med svenska och utländska diplomater, tillika FN-tjänstemän och andra sakkunniga. Urvalet av intervjupersoner bygger på att vederbörande har insyn i den svenska utrikesförvaltningens arbete med det tvååriga rådsmedlemskapet, det arbete som bedrevs under förberedelsefasen 2014-16 och/eller det som kan kallas omhändertagandefasen 2019-20.²⁸ Avslutningsvis görs en

27 Frågan om andelen arbetstid som ägnats FN-ärenden relativt EU-ärenden har däremot ställts i intervjuer med berörda UD-medarbetare.

28 I några enskilda fall har en person med insyn i Sveriges rådsmedlemskap 1997-98 intervjuats för att skapa relief till medlemskapet 2017-18.

sammanfattande bedömning av bestående resultat bortom 2018 på en femgradig skala (1-5).

Vad gäller studiet av arkivhandlingar har författaren som sagt haft tillgång till den dokumentation som utrikesförvaltningen genererat, och som registrerats och arkiverats på Regeringskansliet. Det fanns av tids- och resursskäl inga möjligheter att under mindre än ett års tid detaljgranska hela detta material, omfattande cirka 5 000 handlingar.²⁹ Men en väsentlig andel av detta material har dock undersökts och ställts i relation till forskningslitteraturen, till utrikesförvaltningens egen rapport om rådsmedlemskapet,³⁰ samt till det för ändamålet särskilt insamlade intervjuerna.³¹

På grund av materialets karaktär kunde författaren inte fullt ut begagna sig av reguljära akademiska rutiner för att referera till handlingar, intervjuer och andra typer av källor. En betydande del av handlingarna omgärdas av sekretessbestämmelser och ett stort antal intervjuer är alltjämt verksamma inom svensk eller utländsk utrikesförvaltning respektive FN-organ och lyder därför under lagstiftning och diverse riktlinjer som begränsar deras frihet att yttra sig. En rimlig och pragmatisk balans mellan uppgifters kontrollerbarhet å den ena sidan, och sekretessbestämmelser och forskningsetiska överväganden å den andra, har därför eftersträvat.³² Framför allt har författaren bemödat sig om att referera till just de handlingar, och intervjuer, som tillsammans bildar underlag för specifika påståenden som görs i rapporten. Däremot har viss återhållsamhet behövt gälla ifråga om exakta citat ur enskilda dokument, samt med avseende på attribuering av faktauppgifter till namngivna intervjuer.

Vad gäller intervjuupplägg har en så kallad semistrukturerad variant begagnats för flertalet diplomater, tjänstemän och experter respektive en lösligare – i enlighet med arbetsprocessens kronologiska struktur – i de fall intervjupersonen förväntats kunna bidra med en rik interiör av det svenska rådsmedlemskapet.³³

Förenklat uttryckt bidrog intervjuerna med utländska diplomater från E10- och P5-länder med underlag till en bedömning av Sveriges insatser till ”stärkande en regelbaserad världsordning”,³⁴ intervjuer med nordiska och baltiska samt svenska diplomater involverade i EU-arbete med underlag till en bedömning av ”säkerhets- och stabilitetsskapande åtgärder i närområdet”, och intervjuer med övrig svensk UD-personal med underlag för bedömning av ”utveckling av natio-

29 Tack till Efraim Gomez, chef för FN-enheten under rådsmedlemskapet, för hjälp med att identifiera ett väsentligt antal dokument som legat till grund för organiseringen av arbetet i säkerhetsrådet. Därutöver har författaren själv valt ut ett stort antal handlingar för närmare studium. Med ledning av de diarienummer som förekommer i källförteckningen kan man uppskatta antalet handlingar som granskats i samband med denna utvärdering till cirka 1 200, det vill säga en fjärdedel av samtliga.

30 Regeringens skrivelse 2018/19:104.

31 Eftersom ingen faktagranskning skett från Utrikesdepartementets sida tog författaren själv ansvar för denna inom ramen för projektets kvalitetssäkringsprocesser. Givet den mängd faktaförhållanden som beskrivs, och den komplexa taxonomi som berörs, kan det inte uteslutas att felaktigheter förekommer i denna rapport. Enskilda felaktigheter ska däremot inte nämnvärt kunna inverka på de slutsatser i vilka denna utvärdering utmynnar.

32 Alvesson 2011, ss. 120-122.

33 Rubin och Rubin 2012.

34 Flertalet av de i New York stationerade utländska diplomaterna som approachades hade rollen som ”politisk samordnare”. Denna kategori av diplomater vid FN-representationerna planerar och schemalägger mycket av arbetet, samt kommunicerar kontinuerligt med sina motparter. Förutom att de har synnerligen god överblick över kontakterna emellan FN-representationerna är de i regel också mer tillgängliga för intervjuer än den Ständiga Representanten och den Biträdande Ständige Representanten.

nell säkerhetspolitisk kompetens”. Författaren hade i princip obegränsad tillgång till personal inom svensk utrikesförvaltning och god hjälp från inte minst FN-representationen med att identifiera utländska diplomater med erfarenhet av att arbeta med Sverige under rådsmedlemskapet 2017-18. Flertalet personer som approachades, inklusive FN-tjänstemän och utländska diplomater, ställde upp på intervjuer om 30-90 minuter, och några var mer generösa än så med sin tid.³⁵

Intervjumetod som insamlingsinstrument är mycket vanlig i fallstudier som fokuserar på institutioner, situationer eller personer.³⁶ Detta är särskilt lämpligt i denna undersökning, eftersom alla dessa tre kategorier är av betydelse. Dessutom är i princip samtliga intervjupersoner att betrakta som experter som innehar såväl teknisk kunskap som process- och tolkningskunskap, i kraft av utbildningsbakgrund jämte specialiserad erfarenhet i relation till FN och dess säkerhetsråd.³⁷ För att få tillgång till kvalificerade uppgifter och bedömningar behövde författaren närma sig informanterna i egenskap av en välinformerad utfrågare med förmåga att snabbt sätta in insiktarna i ett relevant sammanhang, om än med kontinuerlig hjälp ifrån den utfrågade.³⁸

Citat och attribuering ifråga om faktauppgifter har som ovan nämnts inte kunnat användas lika frekvent som i många andra intervjustudier. Vad gäller utlovande av anonymitet och erbjudande av möjlighet att godkänna citat och attribuering så finns i metodlitteraturen visst stöd för dylikt förfarande, i syfte att få tillgång till utsagor från tjänstemän och expertadministratörer.³⁹ Icke-attribuering har i arbetet med denna utvärdering framför allt erbjudits utländska diplomater och FN-tjänstemän. I övrigt har författaren trots knappa tidsförhållanden försökt göra bruk av etablerad praxis vad gäller intervjuteknik och val av intervjupersoner, delvis med anknytning till forskningsområdet ”institutionell etnografi”. Det senare har bedömts vara en lämplig utgångspunkt för metodologiska överväganden i studiet av komplexa organisatoriska och institutionella processer.⁴⁰

Medarbetare vid utrikesförvaltningar har som sagt att förhålla sig till en rad olika rätts- och normsystem, från 1961 års Wienkonvention om diplomatiska relationer till nationell sekretesslagstiftning och de regler och uppförandekoder som reglerar det interna diplomatiska arbetet. Hur väl man orienterar sig och kan navigera i institutionella arenor med multipla nivåer av intressen och lojaliteter anses vara en del av den professionella kärnkompetensen, vilket ligger i linje med den definition som redan anförts (jmf ”Tre analysnivåer...” ovan). Vad gäller svenska diplomater stationerade vid FN-representationen kan man förvänta sig flera koncentriska cirklar av politisk/institutionell/kulturell samhörighet, som ofta men inte alltid är överlappande.

35 Endast en utländsk diplomat svarade uttryckligen nej på intervjufrågan, medan ett tiotal andra diplomater/expertjournalister/internationella tjänstemän inte besvarade författarens kontaktförsök. Fler än ett kontaktförsök har endast gjorts i undantagsfall, framför allt på grund av projektets snäva tidsram.

36 Kvale och Brinkmann 2009, s. 133.

37 Bogner och Menz 2009, s. 52.

38 Bogner och Menz 2009, ss. 58-69.

39 Gillham 2008, ss. 84ff.

40 Holstein och Gubrium 2011, ss. 368-394.

Sådan samhörighet förväntas råda gentemot den nordisk-baltiska gemenskapen och övriga EU-medlemmar, något mindre med den vidare VOAS-kretsen (samt med medlemmar i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (*Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*), vid sidan av individuellt betingade relationer till länder där vederbörande verkat eller om vilka särskild kompetens utvecklats inklusive till kollegor med vilka man samverkat i andra sammanhang. Samtidigt finns en uppenbar universalistisk dimension i den diplomatiska professionen, som tycks gälla New York-stationerad personal i synnerhet. Precis som en "esprit de corps" under renässansen ska ha uppstått i Rom i anslutning till Vatikanen,⁴¹ lär en motsvarande kollektiv anda omfatta flertalet diplomater vid FN-representationerna i New York.⁴² Vid tolkning av intervjusvar beträffande kollegors insatser i säkerhetsrådet kan detta behöva beaktas, då informanterna i sina svar kan sträva emot att ge uttryck för "det socialt önskvärda",⁴³

41 Mattingly 1965, s. 100.

42 Wiseman 2007, ss. 254-259.

43 Ekengren, Hjorthen och Möller 2020, s. 30.

Kapitel 2 | Utgångsläget 2016

För att vi ska kunna tillämpa bedömningskriterierna på ett rimligt sätt krävs att vi försöker fastställa vilket utgångsläge som gällde vid tiden för Sveriges tillträde till FN:s säkerhetsråd. 2016 var ett förhållandevis händelserikt år i internationell politik, inte minst i Västeuropa och Nordamerika där ett flertal skeenden fick såväl inrikes- som utrikespolitiska återverkningar genom att de innebar maktskiften och signaler om förändrade lojalitetsrelationer länder och regeringar emellan. Mycket betydelsefullt var givetvis Storbritanniens folkomröstningsbeslut om att lämna den Europeiska Unionen (EU) den 23:e juni 2016, samt Hillary Clintons förlust till Donald Trump i presidentvalet den 8:e november samma år. Dessförinnan hade Rodrigo Duterte vunnit presidentvalet i Filippinerna i maj månad, och i Turkiet ett par månader senare hade kuppen emot president Recep Erdoğan misslyckats och blivit inledningen till en utrensningsskampanj emot regeringspartiets politiska motståndare. Under hela året pågick kampen emot det virus som spreds av zikamyggan och som Världshälsoorganisationen varnade hastigt spreds i Latinamerika. Vid ett flertal tillfällen och i Europa och i Afrika skedde terroristattacker som drog uppmärksamheten till våldsbenägna politiska grupper, inte sällan med radikalislamistisk bakgrund.

Verksamheten i FN:s säkerhetsråd påverkades under årets gång egentligen endast indirekt av dessa politiska skeenden och mer påtagligt av utvecklingen av de konflikter som låg på dess bord, liksom av den specifika sammansättning av valda länder som satt i rådet vid sidan om de permanenta fem vetomakterna. I detta sammanhang spelade Syrienkriget en framträdande roll i och med att den tydliga spricka som uppstått i början av 2010-talet, framför allt mellan P3-kretsen (USA, Storbritannien och Frankrike) och Ryssland – med oregelbundet stöd från Kina, successivt fördjupades ytterligare. Enande åtminstone på ett ytligt plan var samtidigt reaktionen på Nordkoreas femte och mest kraftfulla kärnvapenprov sedan 2006, den 9:e september 2016, som föranledde ytterligare skärpning av sanktionsregimen samt utvidgning av den krets av företag, organisationer och personer emot vilka åtgärderna riktas (genom resolution 2321). Liksom tidigare var majoriteten av ärenden på säkerhetsrådets dagordning relaterade till Afrika och Mellanöstern.

En regelstyrd världsordning

Under några få år, det vill säga från det att Sveriges kampanjarbete tog fart under senhösten 2014 tills dess att det var dags att inta den valda platsen i FN:s säkerhetsråd i januari 2017, spreds intrycket alltmer av att principen om en regelstyrd världsordning var ifrågasatt. Under 2010-talets första hälft hade benägenheten till samverkan mellan stora och medelstora länder verkat öka snarare än minska,

vilket bland annat tog sig i uttryck i att G20-kretsen samlades till toppmöten stats- och regeringschefer emellan. Inför dessa toppmöten pågick olika slags förberedelser i arbetsgruppsformat, till vilka företrädare för årets ordförandeland agerade sammankallande. Under decenniens gång blev antalet arbetsgrupper och politikområden som täcktes in av samarbetet G20-länderna emellan allt fler och mer ambitiösa, åtminstone fram till 2017 års Hamburgtoppmöte där USA representerades av den nyligen tillträdde Donald Trump.

Men även om samarbetsklimatet bland stora och medelstora stater stärktes under den större delen av 2010-talet innebar det inte nödvändigtvis att multilateralismens principer konsoliderades. Multilateralismen bygger ytterst på principen om att internationellt samarbete ska inkludera alla som berörs och är villiga att delta, inklusive småstater, utan att erbjuda några stater privilegier. G20-kretsen är plurilateral, eller ”minilateral”, i och med att den nöjer sig med att samla de som väger tyngst i världsordningen. G20-samarbetet är dessutom informellt och saknar den folkrättsliga förankring och legitimitet som FN-systemet försågs med efter krigsslutet 1945. Det är framför allt FN-stadgan, till vars principer 193 stater förbundit sig, som utgör kärnan i den världsordning som existerat i dryga 75 år samt i den multilateralismens princip som är nära förknippad med densamma.

Ingen av FN:s 193 medlemsstater har öppet sagt sig vilja lämna organisationen eller överge dess stadga eller grundläggande principer. Men idag finns däremot en mer utbredd, öppen skepsis emot FN och emot multilateralismens idé. Denna skepsis tycks delvis ha att göra med FN-organens och andra multilaterala organisationers ineffektivitet, deras finansiella utmaningar, deras handlingsförlamning i vissa frågor, och andra brister.⁴⁴ Den har vidare att göra med att flera decenniers globalisering av ekonomier och samhällsliv gjort en mängd av de institutionella processer som etablerades under tiden efter det andra världskriget helt eller delvis överflödiga. För det tredje vädrar en rad regionala organisationer och stormakter morgonluft och får allt svårare att acceptera FN:s centrala ställning i världssamfundet på bekostnad av röster ifrån vad som tidigare uppfattats som ”periferin”.

De politiska förväntningarna på FN-organen inklusive säkerhetsrådet att hela tiden vara relevanta, representativa, handlingskraftiga, effektiva och transparenta har därmed fortsatt vara höga medan kraven på verkliga effekter tilltagit i styrka under 2010-talet. I och med att stormaktsrivaliteten blivit mer framträdande i debatterna i säkerhetsrådet har också efterfrågan på en konstruktiv, pragmatisk diplomati från de valda medlemmarnas sida ökat. Mellan oktober 2011 och december 2016 lade Ryssland in sitt veto nio gånger, med Kinas stöd fem gånger och fyra gånger ensamt. Sex gånger gällde vetot Syrienkonflikten och två gånger Rysslands egen inblandning i Ukraina; i ett fall gällde vetot bruket av be-

⁴⁴ Man bör komma ihåg att flera av dessa brister ytterst beror på medlemsstaterna själva och i synnerhet på stormakterna, som ofta hellre agerar unilateralt eller utanför ramen för FN.

greppet folkmord för att beskriva tjugooårsminnet av Srebrenicamassakern i Bosnien-Hercegovina 1995, en fråga där Moskva konsekvent ställt sig på Belgrads och bosnienserbarnas sida.

Vissa kommentatorer gick så långt som att benämna 2016 ett *annus horribilis* avseende världsordningen och FN:s trovärdighet i synnerhet.⁴⁵ Det finns dock inte mycket i FN:s och säkerhetsrådets verksamhet under 2016 eller nästföljande år som stödjer en så långtgående, pessimistisk tolkning. På nivåer under den som utspelas i offentligheten och på arenor som kontinuerligt uppmärksammas av medier genomfördes flertalet normala verksamheter inom säkerhetsrådet med oförminskad kraft under 2010-talets andra hälft. Det gällde inte minst säkerhetsrådets egna, subsidiära organ ansvariga för sanktionsregimer, icke-spridning av massförstörelsevapen, kontraterrorism, med mera.

Säkerhet och stabilitet i närområdet

Som diskuterats ovan är det regionala perspektivet på säkerhet och stabilitet inte särskilt framträdande i FN-stadgan, men det har å andra sidan hela tiden existerat i artikel 52-54 och över tid gett upphov till vad stadgan kallar ”regionala arrangemang” i dessa skrivningars anda. Multilaterala regionala organisationer förväntas inte minst bidra till världsordningens upprätthållande i säkerhetspolitiskt hänseende. För Sveriges vidkommande behöver emellertid begreppet ”närområde” begagnas i två sammanlänkade betydelser för att det regionala perspektivet ska bli komplett. Det handlar dels om den skandinaviska halvön och Östersjöregionen, som bildar ett närområde i omedelbar bemärkelse och där Sveriges territoriella integritet och ekonomiska och politiska självbestämmande direkt berörs. Här bedrivs som bekant sedan andra världskrigets slut ett nära samarbete mellan de nordiska länderna, trots olikheter i hur respektive land organiserat sitt militära försvar. Sedan 1990-talet har detta nordiska samarbete på det säkerhetspolitiska området i viktiga avseenden utvidgats till att inkludera de baltiska länderna på andra sidan Östersjön.

I enlighet med samma förståelse av närområdet kan man tillskriva kustområden i södra Östersjöregionen samt Nordkalotten och det europeiska Arktis betydelse i termer av säkerhet och stabilitet. Allteftersom stormaktsrivaliteten tilltagit i dessa områden har regeringen och berörda myndigheter behövt planera för en förhöjd konfliktpotential i Sveriges närhet. Här handlar det mindre om ett direkt hot mot territoriell integritet och istället om risken för en politisk-militär konfrontation som kan komma att involvera landet som helhet eller i de delar som befinner sig närmast konfliktparterna. Förpliktelser i termer av rättsliga, ekonomiska och politiska överenskommelser, vid sidan om lojaliteter och in-

⁴⁵ “Never in its 71-year history has the United Nations proved so useless to the solemn declarations set out in its founding covenants,” heter det i en årskrönika signerad Terry Glavin i *The National Post* vid årsskiftet 2016/2017; Glavin 2016.

tressegemenskaper, skulle i samband med en dylik konfrontation med stor sannolikhet omöjliggöra svensk neutralitet och passivitet.

Detsamma gäller i stor utsträckning en konfrontation mellan EU och en utomstående politisk enhet, såsom Ryssland, Turkiet eller Kina, liksom en kollektiv utmaning liknande flyktingkrisen 2015. Därmed är det uppenbart att begreppet ”närområde” också måste betraktas genom de omfattande och sedan inträdet i unionen 1995 gradvis fördjupade åtaganden som Sverige påtagit sig gentemot övriga EU-länder, varför det regionala perspektivet bör breddas till hela kontinenten och de angränsande områden som påverkar densamma och framför allt till EU som politisk organisation. Sårbarheter och hot är till del föränderliga fenomen men under senare år är det tydligt att angränsande områden i såväl i söder, i öster och i sydost – inklusive Mellanöstern med sammanlagt åtta frågor på säkerhetsrådets dagordning – utgjort en källa till oro och instabilitet.

Under 2016 var säkerhetsläget särskilt problematiskt i tre länder i närområdet i denna, breda, europeiska bemärkelse. Situationen i sydöstra Ukraina, det första av dessa tre länder, förändrades inte mycket under 2016. Omedelbart efter det att separatister stödda av ryska specialstyrkor inlett stridshandlingar i mitten av april 2014 hade Ukrainas försvarsmakt börjat organisera sig för att längre fram kunna gå till motattack. Ryska förstärkningar i form av artilleri och stridsvagnar hade emellertid kommit separatisterna till undsättning och stabiliserat flertalet frontavsnitt. Under vintern 2015 skedde en kraftig eskalation av beskjutningar och försök till inbrytningar från båda sidor, följt av överläggningar i Minsk vilka längre fram under samma år ledde fram till en viss stabilisering av läget i Donbass. Då hade cirka en och en halv miljon av Ukrainas invånare flytt från sina hem, flertalet till de delar av landet som lyder under regeringens kontroll men uppskattningsvis tiotusentals även till Ryssland. Under hösten 2016 upprätthölls för första gången en vapenvila oavbrutet i knappt tre månader.

Det problematiska säkerhetsläget i Sveriges närområde i bred bemärkelse gäller, för det andra, Sahelområdet i nordvästra Afrika, med direkt och indirekt påverkan på migration, smuggling av människor och vapen, samt politisk radikalisering. I Mali hade visserligen vapenvilor ingåtts mellan regeringen i Bamako och befrielse rörelserna i norr, och därutöver en fredsöverenskommelse åstadkommit – i juni 2015 – mellan milisgrupper och de förut rivaliserande rörelserna för Azawads befrielse. Men mindre strider fortsatte att blossa upp dem emellan samt på grund av att flera grupper av islamiska jihadister försökte göra inbrytningar kring Timbuktu.

Den tredje och i humanitära termer allvarligaste konflikten i Europas grannskap under 2016 var tveklöst den i Syrien. Utvecklingen av konflikten genomgick flera viktiga skeden under 2016, med en motoffensiv ledd av regimen i Damaskus aktivt understödd av ryska styrkor under hösten 2015 och våren 2016. Därmed vändes också kriget stegvis till Damaskus fördel. Under den andra hälften av året påbörjade Turkiet en militär intervention (Operation ”Eufrats sköld”) längs sin

södra gräns för att kontrollera inflödet av flyktingar samt för att ta över områden som det kurdiska Folkets försvarsenheter (*Yekineyên Parastina Gel, YPG*) under föregående år erövrat i sin kamp mot Islamiska staten i Syrien och Irak (ISIS).

Visserligen hade 2016 den så kallade europeiska flyktingkrisen börjat lägga sig i termer av minskat antal syrier, afghaner och migranter från östra Afrika som lyckades ta sig till den europeiska kontinenten, något som huvudsakligen uppnåtts med hjälp av en överenskommelse mellan EU och Turkiet. Emellertid var det 2016 som mycket av de politiska efterverkningarna av flyktingkrisen nådde nationella parlament och påverkade snart sagt samtliga EU-länders inhemska debatt, ofta med en slagsida åt höger och diverse flyktingfientliga grupperingar. Dessutom hade inflödet av över tre miljoner syriska flyktingar bidragit till att spetsa till läget i Turkiet, där kuppörsöket 15-16:e juli slogs ned av krafter lojala med statsmakten och president Erdoğan. Efter detta kuppörsök blev president Erdoğan's hållning alltmer hård för i förhållande till EU:s krav och förväntningar på Turkiet.

Nationell säkerhetspolitisk kompetens

Sveriges utrikesförvaltning hade 2016 cirka 2 600 anställda varav hälften med lokala anställningskontrakt. I relation till dess ringa storlek brukar landets nationella kompetens på det diplomatiska området anses hög. I termer av diplomatisk representation så lyckas få småstater upprätthålla en jämförelsevis hög profil i nära nog samtliga internationella organisationer vid sidan om någorlunda aktiva bilaterala relationer med majoriteten av medlemsländer i FN. Som redan nämnts finns inga allmänt accepterade metoder för att mäta diplomatisk kompetens, politiskt inflytande eller andra kvaliteter i en utrikesförvaltnings arbete. Istället brukar man nöja sig med att undersöka rykte (*reputation*), igenkännande (*recognition*), genomslag av normer och idéer, eller helt enkelt representation/närvaro.

I dylika undersökningar rangordnas Sverige som sagt högt för ett land av dess storlek (Janning 2018). Men i detta avseende hör Sverige till en krets av resursstarka stater som har ambitioner att påverka i internationella sammanhang, och därför återkommande satsar på sin förmåga att åstadkomma detta. Till denna krets länder hör Schweiz, Singapore, Qatar, vårt grannland Norge, och ett fåtal ytterligare. Eventuellt har just Schweiz och Sverige en särställning i och med att de under decennier utvecklat och upprätthållit flera typer av förmågor för att just kunna få genomslag i internationella organisationer, mellanstatliga förhandlingar och informella kretsar där ett informationsövertag kan spela en betydande roll. Eftersom Genève är permanent värd för ett antal internationella organisationer kan Schweiz nöja sig med att bedriva en väsentlig del av sin diplomati hemmavid. Den svenska utrikesförvaltningen behöver däremot vara utåtriktad och arbeta på ett flertal arenor för att förbli relevant i de sammanhang som är mest betydelsefulla.

Andelen UD-anställda med just säkerhetspolitisk kompetens är däremot begränsad, eftersom majoriteten av befattningar inte har huvudsakliga arbetsuppgifter inom internationell fred och säkerhet, som ju är det område för vilket FN:s säkerhetsråd bär ansvar. Diplomatsprogrammet vid Utrikesdepartementet lägger naturligtvis en grund med avseende på säkerhetspolitiska frågor, och vissa handläggartjänster, utlandsmyndigheter och internationella organisationer förser yngre medarbetare med utmärkta förutsättningar för förkovran. Det är emellertid endast ett fåtal befattningar och utlandsmyndigheter där man kan göra verkligt kvalificerade erfarenheter på det säkerhetspolitiska området, och bland dessa utgör FN-representationen i New York den enda med global utblick.

Från Sveriges tillträde till FN 1946 och fram till 1990-talets mitt utgjorde FN-representationen landets förmodligen viktigaste utlandsmyndighet på grund av dess centrala ställning i internationell diplomati, närheten till företrädare för i princip hela det internationella samfundet inklusive permanenta och icke-permanenta rådsmedlemmar, vid sidan om tillträde till andra FN-organ belägna i New York respektive Washington. I och med att Sverige blev EU-medlem 1995 och unionen utvecklades i en alltmer ambitiös inriktning har emellertid EU-representationen i Bryssel alltmer blivit tyngdpunkten för den svenska utrikesförvaltningens kontinuerliga verksamhet. Idag arbetar runt 120 anställda vid den senare utlandsmyndigheten som företräder vart och ett av Regeringskansliets samtliga departement. Ledningen och ett antal nyckelposter besätts alltjämt av UD men bara ett fåtal av medarbetarna vid EU-representationen ägnar sig åt säkerhetspolitik under större delen av sin tjänstgöring.

Den olösta konflikten i Ukraina, de baltiska NATO-ländernas utsatthet gentemot Ryssland i samband med densamma, de inrikespolitiska efterverkningarna av migrationsströmmarna till Europa 2015, är alla faktorer som under 2016 föranledde svenska myndigheter att efterfråga mer av kvalificerad säkerhetspolitisk kompetens. Och även om en del av detta behov av kompetens kan täckas in via fördjupade kunskaper om vårt närområde finns också en efterfrågan på generisk kompetens om konflikt- och krishantering, militär och diplomatisk strategi, samt på ökad förståelse av globala konfliktmönster och insikter i specifika aktörers beteenden, övergripande uppfattningar och antaganden. Därtill kommer ett behov av insikter i det intrikata samspelet mellan olika typer av betydelsefulla aktörer och institutioner, inte minst inom FN och dess säkerhetsråd.

Förberedelserna inför rådsmedlemskapet

Förberedelserna inför Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet skedde således under intryck av ett gradvis försämrat säkerhetsläge, i fyra urskiljbara etapper från 2012 till och med 2016. Kandidaturen hade tillkännagetts redan 2004, men ingen av regeringarna hade under de första åren gett frågan prioritet.⁴⁶ Den första

46 Ekengren och Möller (kommande 2021).

egentliga etappen som tog sin början fyra år innan omröstningen i generalför-
samlingen var informell till sin natur, och bestod av ett fåtal personer i den poli-
tiska ledningen och vid Enheten för FN-politik, konflikt och humanitära frågor
(FN-enheten), som påbörjade interna diskussioner om vad en svensk kandidatur
till medlemskap i FN:s säkerhetsråd skulle innebära och hur den skulle kunna
läggas upp. En andra etapp tog sin början i oktober 2014, då ett kampanjsekretariat
inrättades.⁴⁷ Därmed formaliserades arbetet som gick ut på att kartlägga diverse
behov på en tidslinje, inventera existerande FN-kunskaper i Utrikesdepartemen-
tets geografiska och funktionella enheter, fördjupa kontakter mellan kampanjse-
kretariatet och departementets politiska avdelning samt med Regeringskansliet i
stort, samt att företa ett antal studieresor till FN-representationen i New York.
Det var också vid denna tidpunkt som kampanjbudskapet började ta form genom
en analys av Sveriges positionering i relation till säkerhetsrådet, där såväl utrikes-
som säkerhetspolitiska element beaktades.

Organiseringen av kampanjsekretariatet byggde enligt uppgift på nyckelper-
soners erfarenheter från 1997-98, rapporteringen från FN-representationen un-
der nämnda år, samt den ”blåbok” som sammanställdes vid Utrikesdepartementet i
efterhand.⁴⁸ Ledande UD-tjänstemän genomförde 2015-16 ett antal konsultationer
med kollegor som deltagit på olika nivåer och i olika roller vid förra rådsmedlem-
skapet, och det förekom även samråd med andra delar av Regeringskansliet (så-
som Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen). Därutöver påbörjades
ett nära samarbete med FN-representationen, som försåg Stockholm med initi-
ierade kunskaper om de ärenden som ligger på säkerhetsrådets dagordning.
Ambassadör Per Thöresson, dåvarande Biträdande Ständig Representant i New
York, var en nyckelperson i detta samarbete som syftade till att utbilda och upp-
datera personal som ifall Sverige vann inträde i säkerhetsrådet skulle kunna ut-
göra ”förstärkare” och på kort varsel överföras till FN-representationen.⁴⁹

I den tredje etappen handlade arbetet om att marknadsföra, argumentera för
samt förankra kandidaturen bland FN:s medlemsstater och P5-länderna.⁵⁰ De
förberedelser som företogs syftade primärt till att ge Sverige segern i konkurrens
med Italien och Nederländerna, två erkänt starka motståndare. Då den andra
etappen inletts tog man även in extern expertis från personer med färsk erfaren-
het av att bedriva kampanj om medlemskap i säkerhetsrådet, inklusive de som
misslyckats i den nordiska kretsen.

Av särskild betydelse tycks kontakterna med Australiens (rådsmedlem 2013-14)
och Nya Zeelands (rådsmedlem 2015-16) respektive FN-representationer och
utrikesministerier ha varit, samt till dessa knutna experter. Nya Zeeland hade två
år tidigare konkurrerat med Spanien och Turkiet om en plats i rådet och emot alla

47 Detta skedde under Anna-Karin Eneströms ledning.

48 Lidén och Melin, red. 1999.

49 Arbetet inleddes egentligen under ambassadör Mårten Grunditz, som emellertid avled efter en tids sjukdom.

50 Den tredje fasen inleddes när ledningen för kampanjsekretariatet övertogs av Niclas Kvarnström.

odds lyckats genomföra en ovanligt kostnadseffektiv kampanj som hösten 2014 resulterade i hela 145 ja-röster i generalförsamlingen. Till förklaringarna bakom framgången i detta fall hörde, såvitt man kan bedöma, en mycket disciplinerad stabsorganisation där enkelheten i budskapet, valet av bärare av budskapet i land-kontakter, bredden i kommunikation med företrädare för samtliga FN:s medlemsländer, samt en noggrant utformad beräkningsmodell som skiljde mellan grader av säkerhet beträffande sannolikt röstningsbeteende i FN:s generalförsamling.⁵¹ Sverige gavs möjlighet att överta nämnda beräkningsmodell samt andra element av Nya Zeelands framgångsrecept, inte minst specifika råd kring hur man organiserar själva "upploppet" på plats i New York. Enligt uppgift ska beräkningsmodellen ha fungerat med extremt hög precision, och Sverige uppnådde 134 röster, det vill säga sex fler än nödvändigt, i första omgången.

Efter den framgångsrika omröstningen i generalförsamlingen den 28:e juni 2016 växlade förberedelsearbetet över till en fjärde etapp, som handlade om att utrusta och bemanna FN-representationen i New York, stabsorganisationen (Samordningen för säkerhetsrådsfrågor, SR-SAM) i Stockholm, samt ta fram beredningsrutiner och underlag för svenska ståndpunkter i linje med kampanjbudskapen. Det mer konkreta förberedelsearbetet påbörjades i New York samtidigt som man i Stockholm fastställde beredningsrutiner och processer. Under ett par veckor i slutet av 2016 "testkördes" systemet i New York medan man tog fram instruktioner utifrån den "SR-not" med förslag till agerande som anlant i förväg från FN-representationen. I Stockholm provade man processen med morgonmöten på enheterna, följt av "SR-kvarten" med utrikesrådet för politiska frågor, kabinetssekreteraren, samt ofta även utrikesministern, vid vilken den politiska avstämningen ägde rum i bred krets.

Parallellt med den fjärde etappen färdigställdes också den större delen av de sista förberedelserna i termer av detaljerade svenska positioner i de frågor som ligger på säkerhetsrådets bord. Därpå lät man de geografiska enheterna ta fram så kallade "Grund-PM" kring alla formella FN-ärenden plus de tematiska prioriteringar som man förankrat hos den politiska ledningen. Samtidigt genomfördes sonderingar med övriga inkommande E10-länder samt med P5-kretsen för att försöka bedöma vilket manöverutrymme som förväntades finnas för svensk diplomati under 2017-18. Till detta hörde att bygga närmare relationer med individer på nyckelpositioner i New York och i respektive rådsmedlems huvudstad.

Uppgiften var mångfacetterad och krävde en inre organisation i balans, redo att parallellt hantera ett stort antal frågor på säkerhetsrådets agenda, där diplomatisk, geografisk, folkrättslig och militär sakkunskap behövde få möjlighet att samspela. E10-ländernas strukturella nackdelar i termer av P5-ländernas veto-makt, större resurser samt kunskaps- och informationsövertag behövde kom-

⁵¹ Hassall och Partow 2020.

penseras för genom vältrimmat lagarbete på individuell, institutionell och mellanstatlig nivå om man ville undvika att starkt påverkas av existerande normativa föreställningar och maktförhållanden. Ett flexibelt och samstämt agerande i säkerhetsrådet, men också på diverse andra arenor för att indirekt kunna påverka aktörerna i New York och berörda huvudstäder, var av förberedelserna att döma vad den nyligen invalda rådsmedlemmen Sverige eftersträvade.

Kapitel 3 | Stärkande av en regelstyrd världsordning

I och med att arbetet i FN:s säkerhetsråd dels består av att hantera händelsestyrda ärenden, och dels av att i en viss riktning försöka driva ärenden som noga förbätrets i förväg, måste en utvärdering inbegripa båda två typerna av verksamhet. Vi analyserar därför först *aktiv problemlösning* i förhållande till de ärenden som handhas av säkerhetsrådet, och därefter *tematiskt agendasättande* i kraft av att nya ärenden/teman tillförs rådets dagordning eller revitaliseras inom densamma. Som tredje kriterium diskuteras *institutionell reformering* som ett försök till att få detta viktiga organ att fungera på ett mer ändamålsenligt sätt.

Aktiv problemlösning/geografiska frågor

Sammanlagt hölls 915 möten i säkerhetsrådet under 2017-18. Under ett kalenderår behandlas i princip samtliga frågor som finns uppräknade i säkerhetsrådets lista över aktuella ärenden och varifrån endast ett fåtal årligen avförs, men med olika grad av regelbunden och närgående granskning. Att i detalj redogöra för Sveriges hantering av hela säkerhetsrådets dagordning låter sig inte göras, utan istället har nedanstående analys strukturerats utifrån framför allt utländska diplomaters, internationella tjänstemäns samt andra FN-experters uppfattning av densamma. Ett övergripande intryck är att Sveriges agerande under 2017-18 starkt associeras till ett litet antal geografiska frågor hos nästan samtliga intervjupersoner medan det råder mindre samstämmighet om exakt vad som prioriterades i den betydligt längre lista av ärenden vid vilka medarbetare vid Utrikesdepartementet anser att de lagt stor vikt.

Syrien/humanitära spåret⁵²

Enligt samstämmiga uppgifter utgjorde Syrienkonflikten den mest kontroversiella frågan på säkerhetsrådets dagordning under 2017-18. Som ordförandeland i januari 2017 kastades Sverige direkt in i händelsernas centrum, och det gällde inte minst överläggningar om situationen i Syrien med uppemot elva miljoner syrisk krigsflyktingar varav fem miljoner lämnat landet.⁵³ I det första av så kallade "veckobrev" som distribuerades av Utrikesdepartementet under det tvååriga mandatet beskrivs atmosfären i rådet som "mycket infekterad inte minst på grund av motsättningarna ifråga om Syrien". Svenska diplomater fick instruktioner om att understryka principen om ansvarsutkrävande och behovet av verifiering via den Gemensamma undersökningsmekanism (*Joint Investigative Mechanism*) för vilken Organisationen för förbud mot kemiska vapen (*Organisation*

⁵² Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, s. 100-108.

⁵³ OCHA 2016.

for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW) ansvarar, och som i några fall redan pekade ut officiella syriska styrkor som angripare.⁵⁴

Säkerhetsrådet höll vid den här tiden månatliga möten i ärendet, ofta med en inledande briefing från det särskilda sändebudet Staffan de Mistura och/eller chefen för FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA*), Mark Lowcock. Hanteringen av Syrienkonflikten skedde i tre så kallade ”spår”, varav ett avsåg användningen av illegala kemiska vapen, ett betecknades som politiskt, och ett som humanitärt. Under 2017 agerade Sverige tillsammans med Japan och Egypten som så kallade pennhållare (jmf ”Tre analysnivåer...”) i humanitära frågor beträffande Syrienkonflikten. I förslag till handlingslinje från New York begärdes precisa instruktioner samtidigt som man bedömde att en ”rådsprodukt”, det vill säga en resolution, ordförandeuttalande eller ett pressuttalande var ett osannolikt utfall.⁵⁵ Vad man från svensk sida framför allt försökte åstadkomma var ”humanitärt tillträde” till syriskt territorium för att kunna överlämna mat och förnödenheter och helst upprätta en transportkorridor genom vilken biståndet kunde kanaliseras under en längre period. Här kunde man hänvisa till resolution 2336 från 31 december 2016, enligt vilken humanitärt tillträde ska vara ”obehindrat” i hela Syrien.

Med hänvisning till tekniska begränsningar motsatte sig Ryssland slutsatser från den Gemensamma undersökningsmekanismen. Kina väjde sig likaledes emot ansvarsutkrävande och fick stöd av Bolivia och Egypten. På motsatt sida stod 2017 de så kallade P3-länderna – USA, Storbritannien och Frankrike – med stöd av Italien, Japan, Sverige, Ukraina och Senegal. I slutet av januari gjorde svenska diplomater förnyade ansträngningar för att ena rådet kring humanitärt tillträde, i ljuset av den alltmer uppenbart systematiska obstruktion som syriska myndigheter gjorde sig skyldiga till genom att kontinuerligt skapa nya administrativa tillståndsrutiner.

Som skarpast var motsättningarna i Syrienfrågan 2017 i samband med användningen av kemiska vapen i april 2017 i Khan Sheikhoun. Här upprätthöll Sverige gott samarbete med Egypten och Japan i pennhållarskapet avseende Syrienkonflikten, inte olikt det som Australien haft med Luxembourgen och Jordanien 2013 i och med att man helt och hållet fokuserade på den humanitära dimensionen.⁵⁶ Efterdyningarna till kemvapenattacken pågick under hela 2017, och inverkar delvis på det humanitära men framför allt på det politiska spåret. Skarpa ordväxlingar skedde igen vid möten i slutet av september 2017, då Ryssland lät samtliga förstå att man önskade att allt gränsöverskridande bistånd skulle upphöra. Denna ordväxling betraktades som olycklig av svenska diplomater, inte minst eftersom den ansågs försvåra för Sverige och likasinnade länder att förlänga den ursprungli-

54 UD2017/00023/FN/5,8.

55 UD/2017/15444/FN/6.

56 Ralph och Gifkins 2016, s. 17.

ga resolutionen om humanitärt tillträde i Syrien, 2165 (2014), i slutet av året. Man noterade också Rysslands avvisande hållning till anklagelser om attacker emot sjukhus och som ett möjligt tecken på ett mer systematiskt åsidosättande av internationell humanitär rätt.⁵⁷

Samtidigt fanns tecken på att läget inte var helt låst. Framför allt lyckades man få till stånd ett rådsuttalande som uppmanade till upphörande av stridigheter samt ökat humanitärt tillträde samtidigt som det erkände betydelsen av överläggningar i Astana, Kazakstan.⁵⁸ Ryssland, som i övrigt fortsatte att stå bakom regimen i Damaskus, uttalade i Genève stöd för humanitärt tillträde och kunde eventuellt förväntas försöka övertala densamma.⁵⁹ FN-representationen rapporterade vid den här tiden hem att målen för dagen uppnåddes i och med att slitningarna inte förvärrades med oenighet visad utåt och att den humanitära situationen stod i fokus. Man kan eventuellt hävda att härmed etablerades en tredje ståndpunkt mellan P3 och Ryssland, stött av framför allt Kina, och att denna ståndpunkt av Sverige kunde upprätthållas med trovärdighet eftersom den åter speglades såväl i tematiska prioriteringar som i den så kallade ”bottenplatta” förankrad i folkrätt, mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt som alla svenska budskap skulle relateras till (jmf ”Tematiskt agendasättande”).

Under Sveriges andra år i säkerhetsrådet var Syrienkonflikten alltså svårhanterlig, inte minst för att P3-kretsen och inte minst Frankrike ansåg att den humanitära situationen behövde åtgärdas medan Ryssland snarare sökte avskräcka pennehållare ifrån att gå vidare.⁶⁰ Försöken att ställa Damaskus till ansvar för bruk av kemiska vapen blockerade även det politiska spåret. I månadsskiftet mars-april 2018 rapporterades ånyo om skarpa ordväxlingar i säkerhetsrådet, då särskilt US-A:s företrädare riktade anklagelser mot Ryssland som indirekt ansvarig för den syriska regimen handlingar.⁶¹ EU-länderna Polen och Nederländerna bistod Sveriges försök att – nu med Kuwait som en pådrivande andre pennehållare – återigen förflytta fokus till frågan om humanitärt tillträde. Vid sonderingar om ett nytt resolutionsutkast uttryckte sig Etiopien och Kina i uppmuntrande ordalag,⁶² medan Kazakstan förblev avvaktande och Ryssland krävde ett ”balanserat språk”. I Frankrike tycktes man mest orolig för att Moskva endast sökte vinna tid i detta sammanhang.

Dramatiken eskalerade hastigt i och med attacken med vad som misstänktes var kemiska vapen i Douma strax utanför Damaskus söndagen den 8:e april 2018. Nio rådsmedlemmar begärde genast ett extrainsatt rådsmöte med anledning av detta, vilket föranledde en febril beredningsprocess på FN-representationen, i Stockholm och på berörda ambassader.⁶³ Medan Sverige arbetade intensivt för att

57 UD2017/15444/FN/6, 13.

58 FN:s säkerhetsråd 2017: SC/12701.

59 UD2017/01032/FN/4, 23-24, 26.

60 UD2018/02460/FN/10-17, 20-21.

61 UD2018/06075/FN/9.

62 Kina har länge ansett att leverans av humanitärt bistånd utförd av FN-organ utgör en legitim verksamhet även om den innebär avsteg från principen om icke-inblandning. Jmf Yang 2013: 190.

63 UD2018/06048/FN/2, 5, 9, 13, 18.

ta fram ett kompromissförslag stärktes misstankarna om bruk av kemvapen och P3-länderna enades om att inte nöja sig med att agera inom ramen för FN-diplomati. USA, Storbritannien och Frankrike genomförde den 12:e april en flygattack emot tre produktionsanläggningar för kemiska vapen nära Homs respektive Damaskus. I ett uttalande från utrikesminister Wallström – som den Ständige Representanten fick i uppdrag att ordagrant leverera vid det extrainsatta mötet – avvek Sverige inte från P3-ländernas uppfattning att syftet med flygattacken var att avskräcka från vidare användning av kemvapen, samtidigt som ministern uppmanade till en omedelbar återgång till en FN-ledd process samt till att ”säkerhetsrådet tar sitt folkrättsliga ansvar”.⁶⁴

Det är tydligt att svenska diplomatiska ansträngningar överlag lutade sig emot den trovärdighet som omfattande humanitärt bistånd till Syrien (cirka två miljarder SEK under 2011-16) genererat, och med utgångspunkt i att man aktivt sökt penhållarskap i denna fråga under hösten 2016. Konkreta resultat av denna ”hum-diplomati” materialiserades endast till och från under det tvååriga mandatet. I februari 2018 arbetade Sverige och Kuwait på ett gemensamt resolutionsutkast, vilket antogs 24:e februari med nummer 2401. Detta utgjorde bara en delseger med maximalt trettio dagars humanitärt tillträde och skulle visa sig bli omöjligt att fullt ut implementera, och mycket besvärligt att förlänga. I oktober 2018 uppmanade Sverige och Kuwait gemensamt till förlängning av det humanitära tillträdet, omedelbart efter OCHA-chefen Lowcocks briefing om situationen i Syrien i säkerhetsrådet. Ett av få positiva inslag i hanteringen av Syrienfrågan 2018 var att E10-kretsen kontinuerligt stod bakom den humanitära ansats som Sverige och ett antal understödjande medlemsländer insisterade på.⁶⁵ Ett annat var att, strax innan man lämnade rådet i december 2018, förlängningen slutligen kom till stånd i resolution 2449 (2018).

Jemen⁶⁶

Om det humanitära spåret i Syrienkonflikten var ett engagemang som den svenska utrikesförvaltningen noga förberett sig inför, så ägnade man sig i Jemenfrågan betydligt mer åt att flexibelt anpassa sig efter omständigheterna, och i vissa avseenden åt ett slags ”improvisation”. Det finns egentligen ingenting av dokumentation kring förberedelserna under större delen av 2016 som tyder på en genomtänkt planering med syfte att längre fram engagera sig i förhållande till konflikten i Jemen. Såvitt man kan utläsa ur handlingarna samt intervjuer med berörda UD-medarbetare uppmärksammades ärendets betydelse en kort tid före Sverige inträde i säkerhetsrådet i januari 2017, och blev därefter gradvis en allt högre prioriterad fråga under återstoden av tiden.

⁶⁴ UD2018/06148/FN/54, 59.

⁶⁵ UD2018/20593/FN/1.

⁶⁶ Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, s. s. 93-96.

Resolution 2216 (2015) var basen för rådets agerande vad gäller Jemenkonflikten under Sveriges rådsmedlemskap, och man möttes varannan månad för briefing och slutna konsultationer. Storbritannien var (och är i skrivande stund alltså) pennhållare. Övriga relevanta resolutioner var de som etablerat ett vapenembargo (resolution 2201, antagen i februari 2015) samt riktade sanktioner i tillägg (resolution 2216, antagen i april 2016). Japan, som Sverige samarbetade med i Syrienfrågan, var 2017 ordförande i 2140-kommittén som hanterar sanktionsregimen angående Jemen. Vi vet också att Jemens utrikesminister Abdul Malek Al-Makhlufi besökt Stockholm under 2016 och bland annat bett om stöd i budgetfrågor i femte utskottet.

Under 2017 hölls briefingar av särskilda sändebudet Ismail Ould Cheikh Ahmed och dåvarande chefen OCHA, Stephen O'Brien, som i båda fallen pekade på en alltmer desperat humanitär situation. Det ledde i augusti 2017 fram till ett ordförandeuttalande för första gången på ett år.⁶⁷ Utrikespolitiskt var positionerna låsta i och med att Saudiarabien var militärt engagerat i Jemen med materiell stöd från USA, medan Ryssland skickligt använde frågan för att avleda från Syrienproblematiken. Moskvas stöd för Ali Abdullah Saleh och houthierna under 2017 skedde med hänvisning till att de kontrollerade den större delen av landet. Svenska diplomater bedömde samtidigt att Ryssland inte vill gå alltför långt i anti-saudisk riktning och man förutsåg att USA inte nödvändigtvis skulle motsätta sig en fredsprocess även om Jemen inte var ett prioriterat ärende inom Trumpadministrationen. Kina hade för övrigt redan varit värd för samtal mellan houthier och andra parter till konflikten, vilket antydde hur Beijing såg på saken.⁶⁸

Den regionala dynamiken var inte oväntat mycket komplex. Flertalet Golfstater tycks inte kunna föreställa sig att agera på ett sätt skulle kunna irritera Saudiarabiens ledare. Samtidigt hade Oman spelat en väsentlig roll i förhandlingarna mellan Iran och Obamaadministrationen om kärnenergiavtalet som slöts 2015 och därefter förankrades i säkerhetsrådsresolution 2231 (2015). Oman är för övrigt ett geografiskt beläget nyckelland som Riyadh öppet anklagat för att tillåta att Iran försör houthierna med vapen. Dessutom beskrevs inställningen i Riyadh som "allergisk mot" att säkerhetsrådet skulle engagera sig i Jemen. Endast ifall Saudiarabiens "röda linjer" respekteras skulle en förhandling göra framsteg mot vapenvila, heter det på ett ställe i UD:s rapportering.⁶⁹ För långtgående resultat bedömdes det att Trump själv skulle behöva kopplas in, för att kunna påverka de mest centralt placerade individerna – Saudiarabiens Mohammed bin Salman och Förenta Arabemiratens Mohammed bin Zayed.

Den svenska utrikesförvaltningen ansåg emellertid att det var hög tid för ett tydligt rådsengagemang i Jemenfrågan och uppfattade sig i utgångsläget ha stöd

67 FN:s säkerhetsråd 2017b.

68 UN2017/01032/FN/22, 30.

69 UD/2018/12701/FN/1.

av Italien, Japan och Frankrike. Samtidigt var man mån om att nya skiljelinjer inte skulle uppstå i rådet givet den spända atmosfären. Man valde därför att primärt lyfta fram den humanitära situationen och risken för spridning av konflikten till andra delar av Afrikas horn och Röda havet. I och med att Sverige är en av de största biståndsgivarna till Jemen stödde MENA-enheten ståndpunkten i januari 2017 att landet eventuellt skulle kunna spela en diplomatisk roll, även om detta också skulle komma att kräva en satsning ”på att öka och bredda kunskapsbasen om Jemen i organisationen”.⁷⁰ I kommunikation mellan Stockholm och New York påpekades dock att Sverige för att bibehålla trovärdighet som opartisk aktör borde undvika inta ytterlighetsståndpunkter och gärna överlåta åt andra rådsmedlemmar att ta olika konflikter. Därutöver var man uppenbart mån om att vårda den mycket goda relationen till Kuwait samt undvika att utmana Saudi-arabien och dess allierade.⁷¹

Sveriges engagemang ökade successivt under hela rådsmedlemskapet. I november 2018 cirkulerade så Storbritannien ett resolutionsutkast som påpekade att den humanitära situationen var på väg att snabbt försämrats.⁷² I ett brev i slutet av samma månad gav USA sin välsignelse till sonderande fredssamtal vid Rimbo nära Arlanda flygplats och som även Kina tycktes uppfatta som ett konstruktivt initiativ. Det var det särskilda sändebudet Martin Griffiths som önskade att konsultationerna skulle börja med att försöka avstyra vad som såg att vara förestående en militär offensiv emot hamnstaden Hodeidha, vilken i termer av handelsrelationer utgör en kritisk livlina och som vore avgörande för att man i ett senare skede skulle kunna föra in stora mängder humanitärt bistånd. De sonderande samtalen anses ha bidragit till att undanröja hotet emot Hodeidha samt etablera en god grund för en framtida fredsprocess. Resolution 2451 (2018), antagen den 21:e december 2018, gav internationell legitimitet åt Stockholmsöverenskommelsen från den 13:e december om ett tillbakadragande av styrkor från Hodeidha och omnejd, samt fångutväxling mellan de stridande parterna. Resolution 2452 (2019) etablerade därefter en ”särskilt politisk mission” till stöd för vapenvilan i Jemen, ledd av sändebudet Griffiths.

Att svenska diplomater ansträngde sig för att uppnå framgång just i slutet av rådsmedlemskapet framskymtar i den diplomatiska rapporteringen. Men det fanns också en uppenbar förståelse i FN-organen för att tidsaspekten är viktig för såväl Stockholm som för parterna till konflikten. På ett ställe sägs rakt ut att det särskilda sändebudet Griffiths först ville skapa illusionen av diplomatiskt ”momentum” i processen, det vill säga innan ett sådant var för handen. Några veckor senare hade dock illusionen övergått till någonting mer påtagligt, då direkta överläggningar alltmer tedde sig som en realistisk förväntan. En UD-medarbetare som var involverad i Rimbo-överläggningarna fann att nämnda överläggningar lyckats ”över förväntan” och rapporterade att arbetet omedelbart inleddes

70 UD2017/01032/FN/22, 30.

71 UD/2019/00188/FN/15-19, 43.

72 UD/2019/00188/FN/17-18, 21, 23.

för att omsätta överenskommelserna till en resolution.⁷³ Från New York meddelas i januari 2019 att Griffiths själv efter Stockholmsöverenskommelsen uppfattade ett nytt stämmingsläge bland jemenitiska konfliktparter men att den humanitära situationen ännu inte påverkats till det bättre.⁷⁴

Nordkorea, Myanmar⁷⁵

Inför Sveriges rådsmedlemskap 2017-18 utgick en detaljerad beställning om en sammanställning av olika frågor som berör Nordkoreafrågan i FN, vilken framför allt berörde icke-spridning av massförstörelsevapen samt den sanktionsregim som bygger på en lång rad resolutioner (med början i 825 (1993) och 1718 (2006), där den senare gett namn åt sanktionskommittén. Enheten för Asien- och Stilla-havsregionen var sammanhållande för beställningen, som analyserade och sammanfattade läget beträffande nämnda sanktionsregim, uttryckliga villkor för inledande/återupptagande av samtal från berörda parter sida, samt utsikterna för en informell dialog. Prioriterade var vissa nyckelfrågor i relation till framför allt Nordkorea, USA och Kina, och i en andra grupp Japan, Sydkorea och Ryssland. Men även det diplomatiska läget beträffande en tredje grupp – bestående av resterande P5-länder samt viktiga E-10-länder – redovisades utförligt. Motiveringen var att ”Sverige kan ha en unik roll att spela som dialogpartner i och med den svenska närvaron, det humanitära arbetet och den långa diplomatiska representationen på Koreahalvön”.⁷⁶

Det är uppenbart att det faktum att Sverige länge upprätthållit en unik närvaro med två beskickningar och mångårigt engagemang på den koreanska halvön är den institutionella tillgång som avses. Man har i Nordkorea också på senare år skapat välvilja genom att konsekvent bidra med humanitärt bistånd bland annat via programmet *Water, Sanitation and Hygiene (WASH)*. Samtidigt som Sverige fortsatt att vidmakthålla sin relativt omfattande diplomatiska närvaro och kunnat leverera visst humanitärt bistånd har utbildningsinsatser, seminarier med mera lagts på is i linje med EU:s agerande i termer av allt hårdare sanktioner på grund av Pyongyangs ambitiösa kärnvapenprogram. Exakt hur intresserad man i Kina egentligen var av verklig avspänning vid årsskiftet 2016-17 tycktes inte klarlagt utan skulle kräva, inflskar en erfaren diplomat i rapporteringen, vidare efterforskningar.⁷⁷

Man kunde vidare konstatera att USA och Kina normalt hanterar den nukleära dimensionen av konflikten även om Japan, Sydkorea, Tyskland med flera varit engagerade och på senare tid blivit uppenbart oroadade av utvecklingen, och därför velat få till stånd en effektivare sanktionsregim. Sanktionskommitté 1718 (2006) har för övrigt ansetts fylla en viktig samordnande funktion i och med att det ofta

73 UD/2019/00355/FN/1.

74 UD/2019/00792/FN/1.

75 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 71-74.

76 UD2016/21786/ASO/1.

77 UD/2016/21786/ASO/9.

råder enighet i säkerhetsrådet kring Nordkorea. På motsatta sidor stod i början av 2017 inte oväntat Ryssland och Sydkorea, där det förstnämnda landet reagerade kraftigt på missiluppskjutningen i februari 2016 men däremot inte på provsprängningen några veckor tidigare.⁷⁸ För sin del tycktes Sydkorea anse att miniaturiseringen av kärnladdningar vid tiden för det svenska rådsmedlemskapet utgjorde det mest väsentliga elementet som återstår i termer av att få till stånd ett vapen som fungerar på långt håll, och därmed kan hota inte bara den södra halvön utan även Japan och den amerikanska västkusten.⁷⁹

Händelseförloppet under 2017 kan sägas ha successivt eskalerat från en redan hög nivå till en ännu högre, i och med att Nordkorea från fyra robottest 2016 ökade takten och genomförde hela sjutton under 2017. I april 2017 organiserade Sverige ett informellt möte för att sondera terrängen för något slags avspänning. Situationen förändrades dock hastigt till det sämre då Pyongyang framhärdade med fler och kraftigare provsprängningar, framför allt den 4:e juli med en robot av typen Hwasong-14 som nådde Japanska sjön, följt av tre robotar den 26:e augusti och en Hwasong-12 som passerade över Hokkaido. Ännu längre nådde samma typ av robot den 3:e september. I detta skede gavs en ovanligt tydlig instruktion till FN-representationen om att Sverige behövde fördöma denna handling ”i starkast möjliga ordalag”.⁸⁰ Dessutom skulle fördomandet ske enligt exakt instruktion i det att provsprängningen sades utgöra: “A clear threat to international peace and security, an unacceptable provocation and a clear breach of the DPRK’s international obligations in defiance of numerous Security Council resolutions”.⁸¹

På svenskt initiativ hölls ett särskilt E10-möte med de Ständiga Representerna inför det öppna mötet om Nordkorea för att koordinera olika länders ståndpunkter och demonstrera samsyn. Under det öppna mötet reste Kina och Ryssland frågor om USA:s militära agerande i Nordkoreas närområde men utan att få stöd från övriga. Under nästkommande veckor agerade USA med bred förankring i säkerhetsrådet för att stärka implementeringen av existerande sanktioner emot Nordkorea för att uppnå mer effekt. Intern UD-rapportering ger vid handen att Stockholm var väl medvetet om att Pyongyang upprätthållit ett brett nätverk av till regimen knutna företag som specialiserat sig på att bedriva handel och affärer utomlands i strid med gällande sanktioner.⁸² Den 12:e september antogs en resolution om utvidgning av sanktionerna till att gälla olja, textilier, gästarbetare och samriskföretag (*joint ventures*), tillika fartygsinspektioner vid misstänkt smuggling.⁸³ Nordkoreas för året sista robottest den 28:e november, där en Hwasong-15 landade nära Japans ekonomiska zon, föranledde säkerhetsrådet att enhälligt anta sin hittills mest långtgående resolution, 2397 (2017).

78 UD2016/21786/FN/2, 6.

79 UD2016/21786/ASO/7.

80 UD/2017/14189/FN/2.

81 UD/2017/14189/FN/2.

82 UD/2017/14189/FN/3.

83 UD2017/14544/FN/5, 31.

Efter denna skärpning av sanktionsregimen vidtog USA vissa mått och steg för att inleda en direkt kanal mellan de politiska ledarna, samtidigt som man uppmuntrade en interkoreansk dialog. Amerikansk irritation tilltog visserligen över vad man betraktade som rysk och kinesisk acceptans för nordkoreanska brott mot sanktionerna, men man lät inte detta hindra en mer aktiv diplomatisk ansats gentemot Pyongyang. I mitten av 2018 värjde sig Sverige emot P3-ländernas linje om att bestraffa Nordkorea i ljuset av att robottesterna hade upphört,⁸⁴ vilket fortsatte att vara fallet under hela året. I New York uppmanade den Biträdande Ständige Representanten Carl Skau till ”mer kreativ diplomati” istället för ännu en skärpning av sanktionsregimen.⁸⁵ Det här låg inte långt ifrån ryska uttalanden om att agera ”i det politiska spåret” istället för att ensidigt koncentrera ansträngningar till sanktioner. Samtidigt upprätthöll Sverige kontinuerliga kontakter med japanska utrikesministeriet, där Tokyo med kraft framförde sin ståndpunkt att förhandlingar bör inledas endast efter demonstrerad vilja till framsteg på Pyongyangs sida. Dessa svensk-japanska kontakter tycks primärt ha hanterats via Stockholm istället för i New York.⁸⁶

I Asien fanns en fråga till som pockade på aktiv problemlösning under 2017-18, och den gällde fördrivningen av drygt 700 000 medlemmar av den muslimska folkgruppen rohingyer från Myanmar. Här kunde man inte falla tillbaka på en företrädarroll gentemot USA eller Kanada som i fallet Nordkorea. Däremot kan nämnas att Sverige under 1990-talet varit huvudförslagsställare för generalförsamlingens återkommande resolution om MR-situationen i Myanmar.⁸⁷ Flyktingsituationen var redan prekär under januari 2017, det vill säga under Sveriges ordförandeskap omedelbart efter tillträdet som vald medlem. Under januari-mars samma år förblev Sverige relativt ensamt om att uppmärksamma frågan men antalet likasinnade växte stadigt, till en början bland E10-länderna.

Man drev på för att säkerhetsrådet skulle engagera sig under loppet av 2017. FN-organen engagerade sig alltmer och den före detta generalsekreteraren Kofi Annan kopplades in. Den 14:e september begärde Storbritannien och Sverige ett särskilt säkerhetsrådsmöte med anledning av den eskalerande flyktingkrisen och nyhetsrapportering om etnisk rensning i Myanmar.⁸⁸ Man tog även upp frågan på den månatliga lunchen med generalsekreterare António Guterres och varnade för en eskalerande humanitär kris. I november 2017 genomförde utrikesminister Wallström ett besök i flyktinglägren i Bangladesh, dit flertalet rohingyer flytt, för att uppmärksamma frågan ytterligare. Sverige krävde ett omedelbart slut på våldet mot den muslimska minoriteten samt på den militära kampanj som riktats emot de delar av Myanmar där religiösa minoriteter lever, vid sidan om obe-

84 UD2018/15372/FN/3.

85 dpa 2018.

86 UD2017/15605/ASO/1.

87 Regeringens skrivelse 1999/2000:130, s. 19.

88 UD2017/14544/FN/18.

hindrat humanitärt tillträde för berörda FN-organ. Därutöver uppmanade Sverige Myanmars regering att acceptera flyktingarnas ovillkorliga rätt att återvända, ansvarsutkrävande för brott mot krigets lagar och mänskliga rättigheter, samt genomförande av den plan som framtagits av Rakhine Advisory Commission.⁸⁹

Storbritannien och Frankrike hörde till de med Sverige likasinnade gällande Myanmar (liksom Kanada, som agerade utanför säkerhetsrådet). Bland annat britererna var uppenbarligen positivt inställda till att Sverige skulle ta ledningen för någon aspekt av en ansvarsutkrävandemekanism, om den överhuvudtaget hade chans att komma på plats. I det hastiga förlopp som följde i säkerhetsrådet under november skedde av allt att döma en informell avstämning mellan FN-representationen och den politiska ledningen i Stockholm om hur Sverige skulle rösta.⁹⁰ På grund av Kinas starka motvilja åstadkoms ingen resolution utan endast ett ordförandeuttalande som krävde att Myanmars politiska och militära ledning upphör med oproportionerligt bruk av militärmakt och tillser att våldsanvändning mellan folkgrupper genast får ett slut.⁹¹

Libyen, Mali och Sahel⁹²

I förhandlingarna om vilka specifika åtaganden som Sverige kunde föreställa sig att axla under sitt tvååriga mandat erbjöds man ordförandeposten för sanktionskommittén för Libyen. Förutom resolution 1970, som antogs redan i februari 2011 för att begränsa vapentillförseln till Muammar Khadaffis regim innan säkerhetsrådet auktoriserade ett internationellt militärt ingripande via resolution 1973 (2011), fanns i utgångsläget den fyra år färskare resolutionen 2259 (2015), som syftade till en politisk lösning. Sverige kunde inom ramen för 1970-kommittén även samverka med FN-organen och det särskilda sändebudet Ghassan Salamé.

Vid förnyelsen av FN-missionen UNSMIL via resolution 2376 (2017) och 2434 (2018) hade Sverige tillfälle att föreslå och genomdriva skrivningar om att motverka sexuellt våld mot kvinnor och människosmuggling, samt att bidra till att förnya mandatet för EUNAVFOR MED Operation Sophia. EUNAVFOR MED var en marinoperation som vid denna tid verkade i Medelhavet för att stävja flödet av migranter som med risk för sina liv och mot betalning sökte ta sig över till Sydeuropa.

I mitten av 2017 kom säkerhetsrådet fram till att en sanktionsregim för Mali, riktad emot de som försöker förhindra implementeringen av 2015 års fredsavtal, borde införas. Erbjudandet om ordförandeskap för sanktionskommittén för Mali gick då till den Ständige Representanten, ambassadör Olof Skoog. Om engagemanget i Libyensanktionskommittén vid utrikesdepartementet främst mo-

89 UD/2017/15444/FN/9.

90 UD2017/14544/FN/29.

91 FN:s säkerhetsråd 2017c.

92 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 56-59, 67-68, 98-99 samt 111-115.

tiverats med hänvisning till europeiska intressen, fanns i detta fall även snävare, svenska motiv i och med att Sverige var en betydelsefull bidragsgivare och dessutom ett truppbidragande land. Biståndet till Mali 2011-16 uppgick enligt uppgift från Utrikesdepartementet årligen till cirka 240 miljoner SEK och därutöver distribuerades 60 miljoner SEK på flera olika projekt i Sahelområdet.⁹³

Den svenska Försvarsmaktens närvaro i Mali var av senare datum, och kom på plats först vid årsskiftet 2014-15. Vid tiden för inträdet i säkerhetsrådet, i januari 2017, befann sig 250 av sammanlagt 350 svenskar i fältmässig FN-tjänst i Timbuktu. Koordinering med regeringar inom den så kallade G5 Sahel-kretsen (Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauretanien samt Niger) betraktades som viktig för att förbättra förutsättningarna för framgång, bland annat med att bekämpa narkotikasmuggling i regionen.⁹⁴ Mandatet i resolution 2255 (2015) uppfattades av svenska diplomater som tillräckligt robust men Ryssland, Kina och Uruguay uttryckte tveksamhet till att antiterrorismaktiviteter skulle inkluderas i MINUSMA trots att säkerhetsläget förvärrats. Moskva motsatte sig dessutom själva sanktionsregimen fast regeringen i Bamako begärt en sådan.⁹⁵ Sverige tog i slutet av januari 2017 initiativ till ett extrainsatt trupp- och polisbidragarmöte för att uppmärksamma kapacitetsbrister in MINUSMA, en insats i vilken även Kina, Senegal och Egypten ingick. Trots att själva mandatet uppfattades som robust påpekade svenska diplomater att MINUSMA i mitten av 2010-talet var FN:s dödligaste insats och att de brister som identifierats därför snarast skulle behöva åtgärdas.⁹⁶

Mycket tyder på att både Tyskland och Frankrike såg mycket positivt på det svenska engagemanget i Mali och Sahel vid tiden för det svenska rådsmedlemskapet, inklusive ordförandeskapet i sanktionskommittén. Den 27:e september 2017 höll den franska FN-representationen en fyllig briefing för bland annat Sverige, Tyskland samt truppbidragande afrikanska länder, där G5 Sahel Joint Force presenterades i termer av successiv styrkeuppbyggnad, ledning, och relation till den närbelägna MINUSMA-missionen. Vid mötet var man tydlig med att det huvudsakliga mandatet gällde terroristbekämpning, organiserad brottslighet och människohandel, men också med att vissa förväntningar fanns kring eventuella tilläggsuppgifter. Man underströk också att brister i finansieringen kvarstod.⁹⁷

Övriga Mellanöstern⁹⁸

På den svenska sidan tycktes vissa förhoppningar hysts om att säkerhetsrådets relativa enighet kring kravet på att ett slut på Israels expansiva bosättningspolitik skulle fortsätta, med stöd i resolution 2334 (2016) som antagits på grund av Oba-

93 UD2017/01032/FN/30.

94 UD2017/00301/FN/21.

95 UD2017/00639/FN/7-8.

96 UD2017/01032/FN/13-14.

97 UD/2017/14544/FN/19.

98 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 85-92.

maadministrationens beslut att reservera sig istället för att inlägga veto. I och med att den ny tillträdde Trumpadministrationen tog ett allt stadigare grepp om Mellanösternfrågorna under våren 2017 blev det snart uppenbart att USA istället ville stödja Israel. Kvar blev den svenska ambitionen att slå vakt om europeisk enighet som en motvikt till den amerikanska positionen. FN-representationen kunde i detta sammanhang koordinera sitt agerande med Frankrike i egenskap av permanent rådsmedlem, eftersom de två länderna i stort sett var likasinnade i denna fråga, och detsamma gällde E10-kretsen 2018.⁹⁹ Man tycks i de diplomatiska kulisserna också ha försökt agera för att adressera den besvärliga humanitära situationen i Gaza, i samråd med övriga EU-länder inom råds-kretsen.¹⁰⁰

Bland övriga E10-länder verkar Sveriges inställning till andra Mellanösternrelaterade frågor på säkerhetsrådets dagordning ha avvikit ganska lite ifrån majoritetens. I UD:s interna rapportering framgår samtidigt att flera handläggare på MENA-enheten samt på FN-representationen under hela rådsmedlemskapet arbetade intensivt med en rad olika ärenden som direkt eller indirekt rörde Iran och Irak. Bland annat den 21:e september 2017 deltog utrikesminister Wallström i ett säkerhetsrådsmöte där en resolution om Irak antogs. Wallström talade i detta sammanhang om vikten av ansvarsutkrävande processer och lyfte fram att Sverige var ett av de första länderna som begärt att de ansvariga för krigsbrotten i Syrien och Irak skulle ställas till svars.¹⁰¹

I frågor som berörde Iran tycks svenska diplomater inte ha haft en lika hög profil i New York. Utgångsläget var att Sverige hösten 2016 hävdade att Irans ballistiska missiltest inte stred mot resolution 2231 (2015) medan P3-länderna samt Tyskland offentligt intagit motsatt ståndpunkt. Vid ett expertmöte under januari 2017, då Sverige som sagt var rådsordförande, behandlades komplicerade spörsmål om kärnenergiavtalet med Iran samt om Irans vapenexport liksom landets import av luftförsvarsrobotar från Sydafrika.¹⁰² Här rådde oenighet om ifall Sydafrikas export av 100 missiler till Iran formellt sett förutsatte tillstånd ifrån rådet, någonting som framför allt Kina invände emot. I slutet av september 2017 fortsatte relevanta instruktioner från Stockholm att framhålla vikten av fortsatt samsyn i råds-kretsen till stöd för kärnenergiavtalet med Iran, för att avtalet inte skulle undergrävas.¹⁰³

Övriga Afrika¹⁰⁴

Ganska precis hälften av rådets möten med geografiskt fokus under Sveriges rådsmedlemskap 2017-18 var tillägnade Afrika. Olika delar av den svenska utrikesförvaltningen hade redan under kampanjen 2015-16 ägnat betydande upp-

99 UD2018/03885/FN/3.

100 UD2018/11095/FN/30-32.

101 UD2017/14966/FN/3, 9.

102 UD2017/00301/FN/15-16.

103 UD2017/14966/FN/4.

104 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 41-59, 60-67.

märksamhet åt landspecifika och regionala frågeställningar. Någoting man skulle kunna kalla för ett ”lyhördhetslöfte” (jmf ”Lyhördhetslöftet” nedan) riktades framför allt till afrikanska länder, och som gick ut på att ”tala med, inte bara om” länder som är föremål för säkerhetsrådets hantering som ett formellt ärende på dagordningen. Med en proaktiv diplomati i såväl New York som i flera afrikanska huvudstäder, inklusive Addis Abeba som säte för AU:s freds- och säkerhetsråd, hoppades man också kunna leva upp till utfästelser om att ägna stor uppmärksamhet åt Afrika-relaterade spörsmål under det svenska rådsmedlemskapet.

Under den första ordförandemånaden i januari 2017 förekom på säkerhetsrådets dagordning den Demokratiska Republiken Kongo, Somalia, Burundi, den Centralafrikanska Republiken och Gambia.¹⁰⁵ I **Gambia** hade en oväntad politisk kris uppstått efter det att president Yahya Jammeh ogiltigförklarar valresultatet den 9 december 2016, och med hänvisning till detta vägrat lämna makten. Säkerhetsrådet stod emellertid enigt och fördömde detta i resolution 2337 (2017), antagen den 19:e januari med Senegal som pennhållare och aktiv medlare.¹⁰⁶ Vidare lyckades rådet enas om att ge starkt stöd till det försök till konfliktlösning som genast företogs av AU och Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (*Economic Community of West African States, ECOWAS*), och som svenska diplomater faciliterade. Denna med säkerhetsrådet väl koordinerade insats möjliggjorde inom loppet av några veckor en fredlig maktöverlämning från Yahya Jammeh till segraren i valet, president Adama Barrow. En gemensam deklaration antogs efter förhandlingar den 21 januari, som uttryckligen garanterade Jammehs och dennes familj och sympatisörers säkerhet samt rätt att i framtiden fritt lämna och återvända till Gambia, utan att en explicit amnesti behövde komma till stånd.¹⁰⁷

Med avstamp i generalsekreterare Guterres uttryckliga varning om livsmedelsbrist och undernäring i **Tchadsjöregionen** under Sveriges första ordförandemånad i januari 2017 organiserades ett särskilt möte om Tchad den 12 januari. I egenskap av pennhållare efterfrågade Storbritannien inspel från E10-länderna och specifikt från Sverige, ett land bekant som viktig biståndsgivare till närbelägna Niger, Kamerun, Nigeria och Tchad (en stor del av nämnda bistånd dessutom icke öronmärkt). I början av februari 2017 föreslog Storbritannien en säkerhetsrådsresa till Tchadsjöregionen, vilket godkändes av rådsmedlemmarna. Svenska diplomater uppfattade att det i stort sett rädde samsyn om regionen och att detta tydliggjorts inte minst via briefingar genomförda av undergeneralsekreterare Stephen O'Brien och assisterande generalsekreterare Tayé-Brook Zerihoun.¹⁰⁸ Förutom att Sverige kunde bidra till tillkomsten av en regional, förebyggande typ av säkerhetsrådsresolution, med nummer 2349 (2017), gavs här

105 UD2017/00023/FN/11.

106 UD2017/01032/FN/10, 17-18.

107 UD2017/00639/FN, UD2017/01032/FN/10, 17-18.

108 UD2017/00301/FN/22.

tillfälle att exemplifiera sambandet mellan klimat och säkerhet (jmf ”Klimat och säkerhet” nedan).

I normativt hänseende kan man även vilja nämna att Sverige med stöd av andra E10-länder breddade förstelsen för den säkerhetsproblematik som stod i centrum för hanteringen av Tchadsjöregionen. Efter ett så kallat Arriamöte (jmf ”Sveriges rådsmedlemskap...” ovan) i New York om svältkatastrofen i Somalia, Jemen, Somalia, nordöstra Nigeria och Tchadsjöregionen den 16 juni skedde diverse sonderingar som den 9:e augusti resulterade i ett ordförandeuttalande där Sverige fört pennan.¹⁰⁹ I september 2017 uppstod visserligen meningsskiljaktigheter om behovet av FN-engagemang i humanitära frågor i Tchadsjöregionen. Sverige stod dock fortsatt upp för en holistisk ansats som inbegrep ett tydligt partnerskap med AU. I detta sammanhang inledde undergeneralsekreterare Jeffrey D. Feltman i öppen kammare en diskussion som enligt UD:s egen rapportering ”glädjande nog kom att fokusera på kvinnor, fred och säkerhet liksom den svåra situationen för kvinnor och barn som utsätts för sexuellt och genderrelaterat våld”.¹¹⁰

En mer traditionell typ av konfliktlösning kom att äga rum vad gäller hanteringen av **Sudan och Sydsudan**, som normalt avhandlas separat ifrån varandra på säkerhetsrådets dagordning. Relationerna mellan Khartoum och P3-länder och särskilt USA utvecklades till det bättre under det svenska rådsmedlemskapet och redan under 2017 involverades Khartoum allt fler i regionala överläggningar, bland annat om UNAMID-insatsen. Sveriges hållning var att biståndsgivare på ett eller annat sätt behövde kompensera för neddragningen av FN:s åtagande genom UNAMID.¹¹¹ I början av 2017 signalerade USA att man avsåg att lyfta sina egna handelssanktioner emot Sudan, vilket väsentligt förbättrade förutsättningarna för att nå ytterligare framsteg i de bilaterala relationerna de två länderna emellan. Beslutet om att lyfta USA:s handelssanktioner kom i början av oktober 2017 efter att Khartoum minskat sin inblandning i Darfur och Sydsudan, samt inlett kontakter med USA om samarbete på kontraterrorismområdet.¹¹²

I och med att USA var (och i skrivande stund förblir) pennhållare för Sydsudan var man också centralt placerad för att utforma mandatet för UNMISS. Sverige stödde fredsavtalet från augusti 2015 och efter juli 2016 hölls regelbundna, månatliga möten om situationen Sydsudan och UNMISS. Efter briefing av Botswanas före detta president Festus Mogae, ordförande i den Gemensamma övervaknings- och utvärderingskommissionen (*Joint Monitoring and Evaluation Commission, JMEC*) som överser fredsavtalet, var generalsekreterare Guterres själv aktiv vid rådets möte den 23:e januari. Förutom i frågan om fortsatt vapenembargo, där ett förslag röstades ned i en omröstning i rådet under december

109 UD2017/14544/FN/6.

110 UD2017/14544/FN/19.

111 UD2017/14544/FN/25.

112 Harris 2017.

2016, tycktes rådet inte oenigt i frågan. Mogae sades själv ha karakteriserat processen som ”ett steg framåt, två bakåt”.¹¹³

Nämnas kan att Sveriges engagemang i Västsahara och Somalia emellanåt också tagits upp av New York-baserade diplomater och observatörer. Västsahara diskuterades under våren 2017 och en resolution som uppmanar till förnyad fredprocess antogs, där Sverige var pådrivande. Vad gäller Somalia noterades att den svenska FN-representationen under andra hälften av 2017 arbetade för att få till stånd en långsiktig finansiering av FN-insatsen AMISOM.¹¹⁴ Under ordförandemånaden i juli 2018 organiserade Sverige tillsammans med EU i Bryssel ett ”Somalia Partnership Forum”, ett årligt högnivåmöte om landets framtida utveckling med en ansats som placerar säkerhetsproblematiken i ett vidare perspektiv. Vid denna tid erhöll Somalia årligen cirka 300 miljoner SEK i svenskt bistånd och Sverige var även aktiv i formationerna C6+ och Ny giv (*New Deal Compact*),¹¹⁵ där EU spelat en pådrivande roll.

Men bland utländska diplomater, FN-tjänstemän och andra sakkunniga bedömare var Sveriges kanske enskilt viktigaste bidrag i förhållande till den afrikanska kontinenten förberedelserna inför, och genomförandet av, toppmötet mellan FN:s generalsekreterare och AU:s ledning under Sveriges andra ordförandeskapsmånad, i juli 2018. Under de närmast föregående åren hade motsvarande toppmöte avslutats utan att en gemensam kommuniké kunnat antas. Med hjälp av norska och andra EU-länders diplomatiska beskickningar i Addis Abeba hade svenska diplomater denna gång försökt bereda vägen för att mötet skulle bli lyckat och leda fram till antagandet av en gemensam kommuniké. Därtill hade från Stockholm kabinetssekreterare Annika Söder anslutit sig till FN-representationens personal i New York, i en både symbolisk och substantiell förstärkning av det svenska ordförandeskapet. Flera bedömare har intygat att nämnda toppmötet allmänt betraktas som ovanligt framgångsrikt och att det bekräftade en bild av ett kompetent svenskt rådsmedlemskap med avseende på just afrikanska spörsmål (jmf ”Bättre samverkan...” nedan).

Tematiskt agendasättande

Tematiska prioriteringar är betydelsefulla för länder som bedriver kampanj innan de väljs till medlemmar i FN:s säkerhetsråd men även övriga E10-länder kan, genom att lyfta fram vissa ämnen, få uppmärksamhet och signalera till övriga rådsmedlemmar samt till FN-medlemmar i allmänhet kring vilka sakfrågor de är mest beredda att samarbeta. Tematiskt agendasättande är med andra ord ett sätt

113 UD2017/01032/FN/5.

114 UD2017/14544/FN/7, 14, 24.

115 I C6+ ingick vid denna tid de internationella organisationerna UNSOM, IGAD, AU, EU, och de enskilda länderna Etiopien, Storbritannien, USA samt Italien.

för E10-länder att påverka säkerhetsrådets dagordning samt kommunicera vissa värden till omvärlden och hemmaopinioner. En av utmaningarna för valda medlemmar är att samtidigt begränsa sig till ett fåtal prioriteringar för att dessa ska kunna få ordentligt genomslag.¹¹⁶

Under 2017-18 års rådsmedlemskap försökte Sverige, som många andra länder, att inte bara introducera utan verkligen införliva ett flertal prioriteringar i säkerhetsrådets reguljära dagordning för att de skulle få varaktigt inflytande över FN:s verksamhet. De flesta av dessa teman är i bred bemärkelse väletablerade i säkerhetsrådssammanhang, men har ibland sjunkit undan i rådsmedlemmarnas medvetande så att de kan behöva lanseras på nytt. Mycket ofta förekommer varianter på teman som syftar till att justera nyanser i själva inramningen. Emellanåt lanseras prioriteringar som man i förväg föreställer sig kommer att stöta på motstånd eller skepsis i rådet, som till exempel "Klimat och säkerhet". Andra prioriteringar, såsom fokus på "Konfliktförebyggande" och internationell humanitär rätt, är mer konventionella och tangerade de teman Sverige lyfte fram 1997-98.¹¹⁷

Arbetet med att ta fram prioriteringarna inför 2017-18 och att försöka bygga vidare på styrkor som samtidigt är igenkännbara som svenska profilfrågor påbörjades redan 2013-14, i det som vid Utrikesdepartementet i Stockholm kom att bli kampanjsekretariatet. Under den intensiva delen av kampanjen, ungefär från halvårsskiftet 2015 och ett år framåt, mejslades mer exakta formuleringar och kampanjbudskap fram i denna mindre grupp. Av allt att döma spelade vissa andra länders färskas erfarenheter från samma arbete – inte minst Nya Zeelands och Australiens – en väsentlig roll för hur kampanjstrategin utformades och hur lanseringen planerades (jmf "Offentlig diplomati" nedan).

En del extern kritik och självkritik inom utrikesförvaltningen har förekommit kring Sveriges palett av prioriteringar inför rådsmedlemskapet 2017-18. Men arbetet med att försöka generera ett konsekvent kampanjbudskap tycks ha varit förhållandevis systematiskt och uthålligt. Det gällde till exempel att det till flertalet tematiska prioriteringar skulle knytas till en så kallad "bottenplatta" bestående av ett förhållningssätt nära knutet till folkrätt, mänskliga rättigheter, jämställdhet och ett internationellt humanitärt perspektiv.¹¹⁸ Därutöver gjordes ett noggrant arbete både i termer av förberedelser och längre fram i konkreta förhandlingar om resolutionstexter under genomförandefasen, där man återknöt till såväl tematiska prioriteringar som skrivningar i linje med nämnda "bottenplatta". Ett fokus på folkrätt och på internationell humanitär rätt förekom även 1997-98 och går av allt att döma tillbaka på betydligt djupare traditioner inom den svenska utrikesförvaltningen.¹¹⁹

116 Intervju Gomez 2020.

117 Regeringens skrivelse 1999/2000:130, ss. 24, 28-30.

118 Regeringens skrivelse 2018/19:104, s. 16.

119 Lidén 2017, s. 173.

Precis som i det förra avsnittet har analysen nedan strukturerats utifrån utländska diplomaters, internationella tjänstemäns och andra initierade observatörers intryck av vilka av Sveriges prioriterade teman som gjorde tydligast avtryck under 2017-18. Liksom i det förra avsnittet är det slående att det finns en god överensstämmelse bland dessa informanter kring ett fåtal teman och deras genomslag, och därefter mer spridda uppfattningar om övriga prioriteringar. Det kan i de senare tänkas att Sveriges generella rykte inom utrikes- och säkerhetspolitiken kan ha spelat in och påverkat vad man betraktade som teman avsedda att inverka på säkerhetsrådets dagordning.

Kvinnor, fred och säkerhet¹²⁰

Flaggskeppstemat för Sveriges rådsmedlemskap i termer av tematiska prioriteringar var "Kvinnor, fred och säkerhet" (*Women, Peace and Security—WPS*). Temat bygger på arbetet bakom resolution 1325 (2000) och utvidgades med resolution 2242 (2015) med fokus på kvinnors deltagande. Även den tredelade rubriken "Kvinnor, fred och säkerhet" har förekommit tidigare och framför allt Storbritannien har lett en informell arbetsgrupp i säkerhetsrådet utifrån detta. Med ett rykte av att vara ett av världens mest jämställda samhällen var Sverige väl positionerat för att ta över ledningen för den informella arbetsgruppen, under 2017 tillsammans med Uruguay och under 2018 jämte Peru. Dessutom hade utrikesminister Margot Wallström personligen under 2010-12 varit generalsekreterarens särskilda representant i frågor som rör sexuellt våld i konflikt, och i denna roll bidragit till att uppmärksamma det bredare problemkomplex som berörs i temat.

Knappt någon av intervjupersonerna saknade något att säga om Sveriges engagemang i detta tema. Flera knöt dessutom samman detta tema med den "feministiska utrikespolitik" som regeringen Löfvén representerade i ett vidare sammanhang. I och med att utrikesministern både var känd från sitt FN-arbete och som tydlig företrädare för en generell jämställdhetsprofil åstadkoms en otvetydighet i svenska positioner vad gäller "Kvinnor, fred och säkerhet" som även medarbetare vid FN-representationen menar underlättade det diplomatiska arbetet. För den svenska regeringens vidkommande handlade det under 2017 om att etablera trovärdighet i frågan, och under 2018 om att bereda väg för generalförsamlingens debatt den 25 oktober, där detta tema förväntades få betydande utrymme. Bland annat den öppna debatt om konfliktrelaterat sexuellt våld som hölls i rådet den 16:e april 2018, med flera kvinnliga talare från civilsamhället och från FN-organ – såsom undergeneralsekreterare Amina Mohammed – gav frågan synlighet.¹²¹

Flera av intervjupersonerna bekräftade att trovärdigheten i denna fråga etablerades väl under Sveriges första år som rådsmedlem. En informant sade uttryckligen att feministisk utrikespolitik uppenbarligen var "mer än retorik" i det svenska

120 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 20-23.

121 UD2018/06148/FN/26, UD2018/06505/FN/3.

förhållningssättet. Dels gick Sverige långt för att finna lämpliga kvinnliga civilsamhällesrepresentanter för att ge briefingar om läget i diverse konfliktsituationer, till exempel i den Demokratiska Republiken Kongo. Och dels ansträngde man sig för att introducera skrivningar i resolutioner om mandatförnyelser där kvinnors situation i konflikter, inte minst sexuellt våld riktat mot kvinnor och flickor, gavs utrymme. I sanktionsregimen för bland annat Libyen infördes listningskriterier om sexuellt och könsbaserat våld på svenskt initiativ, och i andra resolutioner stärktes existerande formuleringar. För att ta ett annat exempel, i samtal om framtida bistånd till Afghanistan i Kabul krävde svenska diplomater att kvinnor skulle inkluderas i fredssamtal och i uppbyggande av ett modernt näringsliv.

Med andra ord finns en hel del som tyder på att detta tema gjorde ett avtryck på den New York-baserade diplomatin. Bara tjugo år tidigare hade enligt utsago Storbritanniens folkrättsrådgivare uttryckligen låtit förstå att hon inte uppskattade skandinavisk feminism i säkerhetsrådet.¹²² Dessutom intensifierades det bilaterala FN-arbetet kring WPS-agendan under våren och sommaren 2018, det vill säga inför Sveriges andra ordförandeskapsmånad. Då genomfördes så kallade "fördjupningsresor" till Irak, Mali, Liberia, Sydsudan och Afghanistan för att undersöka implementeringen av dessa frågor.¹²³

Klimat och säkerhet¹²⁴

Nästan lika uppmärksammat som föregående tema var Sveriges engagemang för "Klimat och säkerhet" 2017-18. Innan Sverige tillträdde i säkerhetsrådet hade kopplingen mellan klimat och säkerhet debatterats två gånger i säkerhetsrådet, 2007 på initiativ av Storbritannien och 2011 en gång på begäran av Tyskland. Sverige tog under ordförandeskapsmånaden i juli 2018 initiativ till en tredje sådan debatt med fokus på säkerhetsrisker som följer på ett förändrat klimat. Debatten leddes av utrikesminister Wallström och inbjudna var bland annat vice generalsekretären Amina Mohammed, som talade om Sahelområdets utsatthet för pågående klimatförändringar, och Iraks vattenminister Hassan Janabi, som beskrev de sinande vattentillgångarna i delar av Mellanöstern. Flera av FN:s mest sårbara ö-stater gavs också ordet i debatten.

Men redan under januari 2017, det vill säga Sveriges första ordförandeskapsmånad, hade detta tema introducerats i en mer specifik kontext. Tillsammans med pennhållaren för Tchadsjöregionen, Storbritannien, organiserade man ett särskilt möte om denna del av Afrika, som gränsar till Tchad, Nigeria, Niger och Kamerun. Efter detta möte gjorde säkerhetsrådet en resa till de mest berörda länderna, för att kunna bedöma de regionala återverkningarna, vilket banade vägen

122 Lidén 2017, s. 162.

123 Regeringens skrivelse 1928/19:104, ss. 22-23.

124 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 26-29.

för ett resolutionsutkast där Sverige ånyo samarbetade med Storbritannien. I mars 2017 kunde resolution 2349 antas som ett första exempel på ett auktoritativt ställningstagande från säkerhetsrådets sida som erkände klimatförändringarnas destabiliserande inverkan på en hel geografisk region.

Under resten av Sveriges rådsmedlemskap försökte därefter svenska diplomater introducera skrivningar av likartad karaktär i resolutioner som gäller situationen i en rad konflikter i Afrika. Detta lyckades i olika utsträckning i resolution 2408(2018), 2423 (2018), 2429 (2018) samt 2448 (2018). Ofta föll dessa ansträngningar i god jord i och med att man framgångsrikt omsatte den tematiska prioriteringen till pregnant, relevanta formuleringar för en given, geografiskt lokaliserad konflikt. Vid andra tillfällen, som i förhandlingarna om en ny Somalieresolution under våren 2018, motsatte sig emellertid vissa länder att klimat och säkerhet verkligen var relevant för den berörda konflikten. I något fall tycks även Storbritannien ha kritiserats av motståndarna till att vidga säkerhetspolitik till att inkludera klimatfrågorna, för att man i textförhandlingarna tillmötesgått alltför långtgående svenska krav på formuleringar om kopplingen mellan klimat och säkerhet.¹²⁵

Sammanfattningsvis kan det dock sägas att ett antal utländska diplomater och FN-medarbetare bekräftat att Sverige 2017-18 verkligen lyckades bidra till att fördjupa rådsdiskussionen om klimat och säkerhet, och framför allt kopplingen dem emellan. Som i andra tematiska frågor var ambitionen från den svenska sidan hela tiden att även få till stånd enstaka formuleringar i resolutioner som ett slags rättslig och institutionell förankring av denna tematik. I den resolution (2408) som förlängde UNSOM:s mandat i Somalia, för att ta ett tydligt exempel, förekommer ett stycke vars ordalydelse ligger nära det ordförandeuttalande som åstadkoms under Tysklands ordförandeskap 2011 och som exemplifierar ”de negativa effekterna av klimatförändring” genom att inkludera torka, matsäkerhet (*food insecurity*) och utvidgning av öknen (*desertification*). Det var också framför allt Tyskland som man förväntade sig skulle ta över ansvaret för denna tematik under nästföljande år, det vill säga 2019-20.

Barn och väpnad konflikt¹²⁶

Under förhandlingarna inför rådsmedlemskapet hösten 2016 accepterade Sverige ordförandeskapet för underorganet, och arbetsgruppen, ”Barn och väpnad konflikt” (*Children and Armed Conflict, CAAC*). Den folkrättsliga grunden till detta tema finns i resolution 1612 (2005), som gav generalsekreteraren uppdraget att via regelbundna rapporter granska situationen i olika geografiska kontexter och föreslå rekommendationer. Förutom att detta åtagande för Sveriges del låg i linje med prioriteringarna för rådsmedlemskapet skapade det förutsättningar för att

¹²⁵ UD2018/05885/FN/5.

¹²⁶ Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 29-30.

indirekt också lyfta konfliktförebyggande frågor (jmf ”Konfliktförebyggande...” nedan) eftersom satsningar på barn nästan per definition berör framtiden. Vidare öppnades fler möjligheter för svensk diplomati att påverka konkreta skrivningar i, bland annat, mandatförnyande resolutioner. Ordförandeskapet i denna arbetsgrupp genererade därutöver möjligheter till nära samarbete med höga FN-tjänstemän samt med den permanenta rådsmedlemmen Frankrike, som sedan gämligt bevakar denna fråga.

Generalsekreterarens speciella sändebud i CAAC-frågor, Laila Zerrougui, välkomnade 2017 genast Sverige som ordförande i arbetsgruppen ”Barn och väpnad konflikt”.¹²⁷ Och inför ordförandeskapet i juli 2018 etablerades ett närmare samarbete med Frankrike, som i linje med sina egna ambitioner uppenbarligen hyste vissa förhoppningar på det svenska engagemanget. På kort sikt förklarade Paris för Stockholm att man önskade åstadkomma ett ordförandeuttalande men att man likaledes såg positivt på en ny resolution som syftade till att konsolidera arbetsgruppens mandat i form av ”ett helhetsgrepp”, och det helst ”på ett framtblickande sätt”.¹²⁸ Bland de frågor som svenska UD-medarbetare övervägde att särskilt uppmärksamma fanns de stora flyktingströmmarna, utbredningen av våldsam extremism, de senaste årens attacker emot skolor i konflikttrubbade områden, med mera. FN:s barnfond (*United Nations Childrens Fund, UNICEF*) och andra aktörer i FN-systemet ställde sig vid en svensk sondering starkt positiva till en ny resolution på området, det vill säga drygt tjugo år efter att den första om ”Barn och väpnad konflikt” antagits.

Som pennhållare och ordförande i arbetsgruppen för ”Barn och väpnad konflikt” erbjöds Sverige tillfälle att tidigt spela in frågan i säkerhetsrådsresolutioner, mandatförnyelser, men också att driva på själva agendan i diverse olika sammanhang. Ett exempel var den till synes tekniska detaljen att tillhandahålla ”disaggregerade data” i statistik om våld mot kvinnor och barn i resolution 2409 (2018) om situationen i den Demokratiska Republiken Kongo, men som samtidigt väsentligt underlättar uppföljning av dessa frågor på sikt.¹²⁹ Planeringen för att ta upp ”Barn och väpnad konflikt” i form av ett högnivåmöte lett av statsminister Stefan Löfvén under det andra ordförandeskapet, i juli 2018, påbörjades av allt att döma redan en bit in på 2017, liksom beslutet att samordna mycket av den relevanta ärendehanteringens med det i stort sett likasinnade Frankrike.¹³⁰ Frankrike blev också en viktig bundsförvant i ansträngningarna att få till stånd fältresor, som gick till Sudan (2017) och Sydsudan (2018). Antalet formella slutsatser som antogs i arbetsgruppen (utöver ovan nämnda länder vad gäller Filippinerna, Mali, Nigeria, Somalia, Sudan och Sydsudan) fördubblades under svenskt ordförandeskap, vilket också uppskattades av likasinnade i rådsretsen samt i berörda

127 UD2017/00776/FN/1.

128 UD2017/14544/FN/1.

129 UD/2018/05885/FN/15.

130 UD2017/14544/FN/1.

FN-organ. I anslutning till högnivåmötet den 9:e juli 2018 antogs också resolution 2427 som konsoliderade utvecklingen på området.

Konfliktförebyggande och fredsbyggande¹³¹

Som nämndes ovan var "Konfliktförebyggande" ett av regeringen särskilt högt prioriterat tema i det program som lanserades i december 2016, det vill säga veckorna innan Sverige formellt gavs tillträde till säkerhetsrådet. Redan i januari 2017 ledde utrikesminister Wallström, i ordföranderollen, en debatt om konfliktförebyggande i rådet. Man argumenterade bland annat för en närmare relation mellan generalsekreteraren och säkerhetsrådet, samt för att den förre förser den senare med "tidig och oberoende analys" som kan tjäna som grund för konfliktförebyggande verksamhet och preventiva medlingsinsatser. Femton ministrar och sammanlagt 93 länders officiella företrädare deltog i denna debatt.¹³² Genom att generalsekreterare Guterres inte bara deltog utan själv före sitt tillträde på posten sagt sig vilja premiera förebyggandeagendan fick det första svenska ordförandeskapet synnerligen god draghjälp.

Delvis beslätade och delvis frikopplade från konfliktförebyggande åtgärder var fredsbyggande frågorna, som alltså snarast berör rekonstruktionen av samhällen efter en allvarlig konflikt. Men även om sambandet mellan de två delproblematikerna var en smula artificiell hade Sverige i utgångsläget ett rykte om sig av att vara aktiv inom båda, vilket kunde utnyttjas under rådsmedlemskapet. Inom ramen för FN:s fredsbyggandeagenda var arbetet med att stärka Fredsbyggandekommissionen (*Peace Building Commission, PBC*) den viktigaste komponenten och härvidlag fick Sverige under 2018 axla rollen som koordinator i säkerhetsrådet. Här uppskattades svenska diplomaters arbete inte minst av de FN-medarbetare som ägnar sig åt organisationens kärnverksamhet och anser att medlemsstater som satsar medel och resurser för att bidra i en viss konflikt eller region också bör uppleva ett tydligt ägarskap. Sverige har omfattande erfarenheter av arbetet i Fredsbyggandekommissionen och delade enligt uppgift frikostigt med sig av dessa för att förbättra det praktiska arbetet. I och med att generalsekreterare Guterres i februari 2018 presenterade en rapport om "fredsupphållande" (*sustaining peace*) som antogs i såväl säkerhetsrådet som i generalförsamlingen kunde svenska diplomater dra växlar på detta initiativ för att driva på i samma riktning.

Det kan tilläggas att de informanter som framhöll Sveriges arbete inom denna tematiska prioritering framför allt hörde till kategorierna FN-tjänstemän och företrädare för civilsamhälle och media. Bland representanter för i New York stationerade diplomater, vare sig tillhörande P5- och E10-länderna, tycks denna tematiska prioritering gjort mindre intryck.

131 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 23-26, 121.

132 UD2017/00301/FN/4.

Övriga tematiska prioriteringar¹³³

En rad övriga frågor förekom i de officiella prioriteringarna eller kom att bli väsentliga under det tvååriga rådsmedlemskapet. Några av dessa var ”Konflikt och hunger”, ”Skydd av civila/Skydd av sjukvård”, ”Unga, fred och säkerhet” och ”Ansvarsutkrävande”. En annan fråga där Sverige verkade för en breddning av säkerhetsrådets mandat gäller epidemi- och pandemibekämpning. Under Sveriges sista veckor i säkerhetsrådet arbetade handläggare och diplomater för att stärka rådets stöd för Världshälsoorganisationen, förbättra möjligheter för finansiering av dess verksamhet samt för att bekräfta att en smittsam sjukdom ska kunna betraktas som ett hot mot internationell fred och säkerhet i enlighet med FN-stadgan. Efter vad som tycks ha varit mödosamma förhandlingar uppnådde Sverige tillsammans med likasinnade medlemsländer en formulering som stödde det senare synsättet i stycke 15 i en resolution 2439 (2018) om Ebolasituationen i Demokratiska Republiken Kongo: “the situation in the DRC continues to constitute a threat to international peace and security [and] negatively impacts the ability to respond and contain the outbreak of the Ebola virus”.¹³⁴

I ljuset av den coronaviruspandemi som utbröt vid årsskiftet 2019-20 kan Ebolapandemin te sig som ett regionalt begränsat problem, utan de massiva globala ekonomiska, politiska och sociala återverkningar som uppstått i den förras kölvatten. Vid tidpunkten för dessa utbrott var de emellertid högt prioriterade av en rad länder i Afrika, Europa och Nordamerika, inte minst USA. I säkerhetsrådet fortsatte tveksamheten emot att beskriva pandemier som ett hot mot internationell fred och säkerhet att påverka hanteringen av motsvarande problem 2019-20. Hälsorelaterade frågor betraktas helt enkelt inte som särskilt lämpliga för säkerhetsrådet att hantera, antingen på grund av att det finns andra internationella organisationer som uppfattas som mer naturliga arenor och eller för det finns ett principiellt motstånd emot en breddning av rådets mandat bortom traditionella freds- och säkerhetsfrågor.

Institutionell reformering¹³⁵

Med institutionell reformering avses här alla slags förändringar som kan få FN:s säkerhetsråd att fungera mer ändamålsenligt än det gör för närvarande. Det innefattar med andra ord allt från ambitiösa initiativ till formella stadgeändringar och till mer subtila försök till att justera arbetsmetoder, procedurreglers tillämpning och mötespraxis. Sverige hör inte till de länder som går i bräschen för en stadgereform, oavsett hur önskvärd en sådan vore, utan till de mer pragmatiskt orienterade FN-medlemmar som försöker att kontinuerligt förbättra förutsätt-

133 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 34-38, 40-41.

134 UD2019/00188/FN.

135 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 123-124.

ningarna för säkerhetsrådets arbete.¹³⁶ Genom att man avser bidra till att stadfästa framsteg i termer av en mer ändamålsenlig uppsättning arbetsmetoder, regel-tillämpning och mötespraxis hoppas man sålunda att sakta men säkert förändra verksamheten inifrån.

Framför allt sker dessa ansträngningar i riktning mot att åstadkomma en gradvis, kontinuerlig reformering utan föregående stadgerevidering via den så kallade ACT-gruppen, en förkortning som står för ansvarsutkrävande (*accountability*), enhetlighet (*coherence*) och öppenhet (*transparency*). Gruppen skapades våren 2013 av tjugotalet FN-medlemmar, däribland Sverige, månaderna efter att ett välavvägt men ambitiöst reformförslag blockerats av P5.¹³⁷ Under 2017-18 var Sverige inte särskilt aktiv inom ACT-kretsen eftersom man behövde lägga all sin energi på rådsarbetet. Men man hade samtidigt en uttrycklig ambition om att via rådsmedlemskapet leva upp till de förväntningar som ACT-gruppen har på valda medlemmar avseende ansvarsutkrävande, konsekvent agerande och öppenhet genom bruket av arbetsmetoder och förhållningssätt gentemot övriga FN-medlemmar, civilsamhälle och media.¹³⁸

Föregå med gott exempel¹³⁹

Att sträva efter att agera föredömligt som vald medlem kan betyda flera olika saker, men det svenska rådsmedlemskapet kännetecknades enligt samstämmiga uppgifter av en hög ambitionsnivå i detta avseende. Det handlade alltså inte om att bara aktivt delta i debatterna och vara påläst utan också att, som flera ledande svenska diplomater uttryckte saken, att i slutändan ”göra skillnad” och utöva inflytande ”på marken”.¹⁴⁰ Väl medveten om att Sveriges genomförande av rådsmedlemskapet inte minst skulle bedömas i ljuset av ACT-gruppens reformagenda, visste man att man skulle ha ögonen på sig särskilt när det gäller ansvarsutkrävande, konsekvent uppträdande och öppenhet.¹⁴¹ Att ha gjort en utfästelse om att fortsätta vara ”lyhörd” gentemot FN:s hela medlemskrets, och inte minst i förhållande till den afrikanska agendan, innebar att man dessutom tog på sig en explicit företrädarroll gentemot betydligt bredare grupperingar än den nordisk-baltiska och den europeiska.

Att agera föredömligt innebar givetvis en extra utmaning under ordförandeskapsmånaderna, då synligheten i ett valt medlemslands agerande normalt är som störst. Ordförandeskapen i januari 2017 och juli 2018 erbjöd inte minst möj-

136 En reform av FN-stadgan skulle kräva att 2/3 av FN-medlemmarna stöder en sådan vid en omröstning i generalförsamlingen, samt att de fem vetomakterna tillstyrker densamma. På grund av dessa krav är det relativt få som håller en stadgereform för sannolik under de närmaste åren.

137 Förslagsställarna till den reform som samlade ovanligt brett stöd 2012 var S5-gruppen, bestående av Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Singapore och Schweiz. ACT-gruppen lånar många av idéerna från S5:s ursprungliga reformförslag och har i skrivande stund tjugofem medlemmar. Fyra av fem S5-medlemmar ingår i ACT, i och med att Singapore står utanför.

138 Intervju Vaverka 2020.

139 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 125-128.

140 Intervju Söder 2020.

141 Intervju Vaverka 2020.

ligheter för Sverige att ha en inverkan på händelsestyrda, geografiska spörsmål på grund av den temporära ”informationsasymmetri” som ledarskapet av förhandlingsprocesserna erbjuder.¹⁴² Båda ordförandeskapen var därutöver synnerligen lämpliga tillfällen för att påverka agendasättande inom säkerhetsrådet, och under det senare vet vi att man var särskilt mån om att försöka lämna ”avtryck”.¹⁴³ Av de sammanlagt tio punkter som man planerade ta upp vid det andra ordförandeskapet i juli 2018 var de första fyra på ett omedelbart sätt knutna till Sveriges officiella tematiska prioriteringar.¹⁴⁴

Flera informanter vittnar om att båda ordförandeskapsmånaderna organisatoriskt sett avlöpte mycket väl emedan moderatorsrollen hanterades något smidigare den andra gången.¹⁴⁵ Vid en genomgång av förberedelserna inför ordförandeskapsmånaderna, liksom i uppsummeringen av desamma, ter sig arbetet mer än vanligt fokuserat och resultat-orienterat.¹⁴⁶ Redan under ordförandeskapet i januari 2017 återspeglades den höga ambitionsnivån i de officiella veckobreven. Bland annat cirkulerade den politiske samordnaren inför rådsmöten en rad punkter om vad som borde diskuteras till samtliga medlemsländer. Dessutom försökte man som ett minimum åstadkomma så kallade presselement efter varje möte,¹⁴⁷ men givetvis ännu hellre en (dokumenterad) rådsprodukt – det vill säga en resolution, ett ordförandeuttalande eller ett pressuttalande, varav de två första har överlägset bäst förutsättningar att få reellt genomslag. Flera intervju personer bekräftar att ambitionen med ”minimum presselement” fungerade bra för Sverige under ordförandemånaderna, men var mer tveksamma till att denna praxis borde upphöjas till regel, då den ibland kan ”förbruka” snarare än ”tillsätta” smörjolja i långsiktiga diplomatiska processer.

Under hela rådsmandatet försökte de svenska diplomaterna också vara förberedda på andra rådsmedlemmars ordförandeskap i termer av vad de hoppades åstadkomma. Det gäller inte minst P5-länderna, som via ständigt informationsutbyte med varandra i egenskap av vetomakter i normalfallet har en överlägsen bild av vad som är en realistisk ambitionsnivå under pågående förhandlingar. Inför utrikesminister Wallströms deltagande i överläggningarna i New York under det brittiska ordförandeskapet 2017, till exempel, ansträngde Sverige sig för att noggrant kartlägga brittiska prioriteringar både vad gäller geografiska och tematiska frågor högst upp på dagordningen, samt vilken förankring dessa hade bland övriga rådsmedlemmar samt i FN-sekretariatet.¹⁴⁸

Utöver den kommunikationsplan som lades fast redan 2016 gick av allt att döma en hel del energi och resurser åt till att utveckla en offentligdiplomatisk

142 Blavoukos, Bourantonis och Tsakonas 2016, s. 166.

143 Intervju Skoog 2020.

144 UD/2016/21541/FN/1.

145 Det ska under de slutna konsultationerna i januari 2017 ha förekommit att svenska diplomater i ordföranderollen undslapp sig kommentarer av recenserande karaktär, något som P5-länder vänder sig emot.

146 UD2018/13104/FN/22.

147 Intervju Vaverka 2020.

148 UD2017/07371/FN/1.

strategi och taktik, knuten till hur man ville kommunicera med motparter vid andra FN-representationer men även med FN-organ, civilsamhällesrepresentanter och media. Huvudansvar för denna del av verksamheten hade den Biträdande Ständige Representanten, Carl Skau, och informationsansvarige Lisa Laskaridis. Här kom "bottenplattans" principer väl till pass eftersom argument formulerade i humanitär (rättslig) anda inte är enkla att bemöta i en organisation skapad utifrån universalistiska principer. Även 1997-98 ska svenska diplomater framgångsrikt ha begagnat sig av krav på humanitärt tillträde och övervägande av humanitära konsekvenser av sanktioner.¹⁴⁹

Det är väl känt att ett proaktivt agerande gentemot media och civilsamhället, till exempel med hjälp av sociala media och informella briefingar, kan öka sannolikheten för att valda länders initiativ tas på allvar i säkerhetsrådet. Genom att vara osedvanligt tillgänglig gentemot det internationella samfundet representerat i New York var det möjligt att få extra uppmärksamhet för svenska ståndpunkter. Under ordförandemånaderna skickade den politiska samordnaren ut mejl till både rådsmedlemmar och New York-baserade media med fyllig information om morgondagens olika sammanträden och andra aktiviteter.¹⁵⁰ Flera företrädare för civilsamhället, tankesmedjor och media har bekräftat att de fann den öppenhet med vilken den svenska FN-representationen kommunicerade sina positioner och förslag ovanligt tillfredsställande. Inflytelserika *Security Council Report*, den kanske ledande tankesmedjan i New York med avseende på FN:s säkerhetsråd i kraft av dess initierade och kontinuerliga frågebevakning och rapportering, deltog också vid det E10-möte som Sverige tillsammans med Sydafrika organiserade i Pretoria för dåvarande och inkommande rådsmedlemmar (jmf "E10-ländernas roll" nedan). Förutom företrädare för delegationerna samlade mötet ett betydande antal representanter från huvudstädernas utrikesministerier, vilket UD-rapporteringen lyfte fram som en framgång.¹⁵¹

Förutom att försöka agera föredömligt som valt medlemsland och proaktivt (samt preventivt) i förhållande till konfliktsituationer var man uppenbart mån om att vilja stärka FN och multilateralismens principer (jmf "En regelstyrd världsordning" ovan). Parallellt med aktiv problemlösning pågick därför ett kontinuerligt arbete för att påvisa FN:s och säkerhetsrådets relevans och existensberättigande, kanske framför allt gentemot USA och administrationen ledd av Trump. Här var cheferna för EU-länders FN-enheter under våren 2017 eniga i att detta verkligen behövdes, och att man dessutom handlade med starkt stöd från den Europeiska utrikestjänsten (EEAS) och de permanenta medlemmarna Frankrike och Storbritannien.¹⁵²

149 Lidén 2017, s. 171.

150 Regeringens skrivelse 2018/19:104, s. 134.

151 UD2018/20593/FN/3-4.

152 UD2017/10729/FN/1.

E10-ländernas roll¹⁵³

I de sonderingar som gjordes i valda rådsmedlemmars huvudstäder innan Sverige tog sin plats i anspråk 2017 var inte bara medlemmar av ACT-kretsen positiva till förändringar av arbetsmetoder, regeltillämpning och mötesrutiner som ökar transparens och resultatinkriktad verksamhet, utan även länder som Egypten och Etiopien.¹⁵⁴ De E10-länder som hade färsk erfarenheter av de hårda förhandlingar enligt vilka ordförandeskap i de subsidiära organen fördelas kunde vittna om det asymmetriska maktförhållandet mellan P5- och E10-länder och hur det ofta tar sig i konkret uttryck i dylika sammanhang. Till justeringar av arbetsmetoder som direkt berör E10-länderna hör tilldelningen av uppdrag som ordförande av underorgan, inte minst sanktionskommittéer, vilken tydliggjordes i en manual antagen 2017.

En annan viktig dimension av nu gällande arbetsmetoder gäller fördelning av pennhållarskap, det vill säga vilket land som (bildligt sett håller i pennan och) skriver det första utkastet till ett resolutionsförslag. P5-länderna har med stöd i sitt strukturella maktövertag i säkerhetsrådet tillägnat sig detta initiativ och i realiteten är det nästan uteslutande ett P3-land – USA, Storbritannien eller Frankrike – som för den så kallade pennan. Endast i undantagsfall begär Kina att få vara pennhållare och Ryssland i princip aldrig, sannolikt för att det förutsätter ett betydande mått av flexibilitet, kompromiss- och samarbetsvilja vid förhandlingar, egenskaper som i Moskva under 2010-talet inte värderades särskilt högt. Däremot inkluderar emellanåt P3 ett enskilt valt medlemsland (eller två) i framtagande av utkast i frågor som ligger nära detsamma geografiskt eller tematiskt.¹⁵⁵

Att vara pennhållare ensamt eller parvis är dock en krävande roll i ett betydande antal av de frågor som befinner sig på säkerhetsrådets bord. Man behöver avsätta en betydande del av sin tid och energi som vald rådsmedlem till att försöka lösa ut vad som kan vara svåra diplomatiska knutar, till långa och ibland synnerligen komplexa textförhandlingar, och inte alla E10-länder är beredda att axla en sådan uppgift och därmed också acceptera risken att inte gå iland med densamma. Vid det E10-möte Sverige och Sydafrika gemensamt stod värd för i Pretoria 13-14 september 2018 (se nedan) erkände enligt uppgift just värdlandet att man var ytterst tveksam till att ta ansvar för någon av FN:s större internationella insatser, med hänvisning till sådan kapacitetsbrist.¹⁵⁶

När P5-kretsen är splittrad kan man föreställa sig att ett mer samstämt E10 kunde vara av nytta för att säkerhetsrådet ska kunna leva upp till sitt uppdrag. Här kan noteras att företrädare för Frankrike och Storbritannien i olika sammanhang uttryckt förståelse för och till och med uppskattning för Sveriges ansträng-

153 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 14-16, 125, 128-129.

154 UD/2016/21974/FN/1.

155 Det finns inga formella hinder för att ett E10 land ska ta initiativ och att "hålla i pennan", men utsikterna att lyckas är avsevärt bättre då man har stöd från P5-länder redan i utgångsläget.

156 UD2018/20593/FN/3-4.

ningar för att stärka E10-kretsen under sitt rådsmedlemskap.¹⁵⁷ I praktiken tycks just de två europeiska P5-länderna mer benägna än övriga tre att acceptera delade pennhållarskap. Samtidigt är det svårt att veta om man egentligen inte står närmare övriga P5-länder när det handlar om att streta emot en mer långsiktig, om än partiell, maktförskjutning till de valda rådsmedlemmarnas fördel.

Ett initiativ avsett att förankra en konstruktiv praxis som skulle leda till ett mer strukturerat samarbete mellan E10-länder, och därmed mer kontinuitet i säkerhetsrådets arbete på ett generellt plan, utgjordes av ovan nämnda möte i Pretoria, Sydafrika. Detta ägde rum i mitten av september 2018, och alla representanter för ”utgående” och ”inkommande” icke-permanenta medlemsländer hade bjudits in. Värdar var Sverige och Sydafrika, i egenskap av utgående respektive inkommande rådsmedlem. Syftet var delvis att bygga en inbördes solidaritet inom E-10-gruppen men även att försöka finna överlappande prioriteringar där inkommande rådsmedlemmar kunde överta profilfrågor av utgående, tillsammans med erfarenheter gällande vad som varit mer eller mindre fruktbart för att uppnå resultat. I några fall identifierades sådana överlappande prioriteringar där ett slags ”stafettpinne” kunde överlämnas till nästa konstellation av valda medlemsländer.

I planeringen inför rådsmedlemskapet inom Utrikesdepartementet nämndes uttryckligen att verka för ”dynamiska och interaktiva rådsdiskussioner“, vilket förutsätter ett aktivt engagemang från flertalet E10-länders sida.¹⁵⁸ Positivt var att också Nederländerna i förväg uttryckt en tydlig vilja att stärka E10-kretsen. I interna dokument som sammanfattar de första åtta månaderna,¹⁵⁹ samt i Utrikesdepartementets redogörelse publicerad i efterhand,¹⁶⁰ menar man sig ha uppnått ”stärkt E10-dynamik”. Av de konkreta exempel på detta som antyds framträder frågan om humanitärt bistånd till Syrien som ett ärende där E10-kretsen verkligen hållit samman och därmed gemensamt utövat påtryckningar på P5-länderna. Samstämmiga uppgifter från andra länders FN-representationer bekräftar denna bild och att Sveriges bidrag till att denna stärkta samhörighet var betydande. Men det är också uppenbart att Sveriges rådsmedlemskap hyste mer långsiktiga ambitioner med sitt agerande i detta avseende,¹⁶¹ och mer tveksamt hur beständigt detta bidrag visat sig vara.

En insats av mer tillfällig karaktär var försöket att förbättra atmosfären i säkerhetsrådet under det så kallade ”retreat” som förlades till Dag Hammarskjölds Backåkra istället för i Green Tree strax utanför New York, den 21-22 april 2018.¹⁶² Resan och mötet, samt en avstickare till Lunds universitet, tycks ha fallit ut positivt.¹⁶³ Initiativet att flyga ledamöterna i säkerhetsrådet till sydöstra Skåne var

157 UD2017/07371/FN/1.

158 UD/2016/22505/FN/1.

159 UD/2017/17456/FN/1-5.

160 Regeringens skrivelse 2018/19: 104, ss. 14-15.

161 UD/2017/17456/FN/1.

162 UD2018/07029/FN/1-9.

163 I ett anförande 2020 sade Karel van Oosterom, som var Ständig Representant vid Nederländernas FN-representation och deltog i säkerhetsrådets årliga informella arbetsmöte 2018, att umgänget i samband med resan till Backåkra varit högst väsentligt för de personliga relationerna ambassadörerna emellan (van Oosterom 2020).

inte utan risker i diplomatiskt hänseende, men det placerade också världsländet i centrum under några dagar utöver ordförandeskapsmånaderna och lade samtidigt vikt på Sveriges historiskt starka koppling till FN via arvet från generalsekreterare Dag Hammarskjöld. Det skapade därmed en unik möjlighet att påminna om säkerhetsrådets ansvar för internationell fred och säkerhet samt för mellanstatligt samarbete och multilateralism i allmänhet, principer som låg i linje med ambitionerna med Sveriges rådsmedlemskap.¹⁶⁴

Verksamhet i de subsidiära organen¹⁶⁵

I och med att den Ständiga Representanten Olof Skoog påtog sig ordförandeskapet för sanktionskommittén för Libyen från början, men därefter också accepterade arbetet med att starta upp en helt ny sanktionskommitté för Mali, blev Sveriges åtagande i termer av säkerhetsrådets subsidiära organ av betydande omfattning. Som redan nämnts tillkom ordförandeskapet i arbetsgruppen för ”Barn och väpnad konflikt”, i den informella arbetsgruppen om ”Kvinnor, fred och säkerhet”, vice ordförandeskapet i den så kallade 1540-kommittén ägnad icke-spridning av massförstörelsevapen till icke-statliga aktörer, samt koordinatorskapet beträffande fredsbyggande under 2018. För att kunna hantera samtliga uppdrag samt företräda Sverige i generalförsamlingen behövde ambassadörerna Carl Skau och Irina Schougin Nyoni ofta bistå Skoog.

Det är inte alldeles förvånande att Sverige fick ett flertal dylika erbjudanden om formella åtaganden. Enligt flera uppgiftslämnare tillträdde Sverige säkerhetsrådet med ett slags ”bonus” i form av positiva förväntningar från ett stort antal medlemsländer innanför och utanför själva rådet, FN-sekretariatet och bland representanter för civilsamhället. Dessa förväntningar var förhållandevis högt ställda på ett land som under kampanjen marknadsfört sig självt som en stark FN-vän och hade ett grundmurat rykte som sådan.

Det sammantagna intrycket är att svenska insatser i detta möjligen något mindre glansfulla, kommitté- och arbetsgruppsarbete inte bara mötte dessa höga förväntningar, utan överträffade dem. Ett exempel är de fältresor som planerades och genomfördes under svenskt ledarskap för både sanktionskommittéer och arbetsgrupper. I 1970-kommittén tillägnad Libyensanktionerna hade man inte genomfört någon fältresa sedan resolutionen kom till i februari 2011, och under ambassadör Skoogs ledning företogs en första sådan den 1-2 november 2018. I mars och december samma år tog Skoog också Malisanktionskommittén till Bamako och Timbuktu för att förankra FN:s freds- och stabiliseringsarbete i landet.¹⁶⁶ Arbetsgruppen för Barn och väpnad konflikt gjorde för sin del resor till Sudan och Sydsudan.

¹⁶⁴ UD2018/07029/FN/1-9.

¹⁶⁵ Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 111-123.

¹⁶⁶ Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 114-115.

I enlighet med den redan nämnda "bottenplattan" verkade Sverige därutöver för rättssäkerhet och ansvarsutkrävande i anslutning till de listningskriterier som några av sanktionskommittéerna använder sig av för att kunna "rikta" åtgärder emot specifika individer, företag och statliga institutioner av olika slag. Praxis har emellanåt varit att i beskrivningar av de riktade åtgärderna skapa en juridisk gråzon där ytterligare personer och privata eller offentliga organisationer omnämns och därmed kommit att omfattas av den relevanta sanktionsregimen. Som vald medlem i säkerhetsrådet agerade Sverige för att denna praxis skulle upphöra eller åtminstone begränsas till ett minimum, för att rättssäkerhet ska uppnås.

Man var också aktiv i försöken att aktivera den Militära stabskommittén, som enligt FN-stadgans artiklar 45-47 har en granskande och rådgivande funktion gentemot rådet. Det är väl känt att den Militära stabskommittén aldrig levt upp till denna roll, vilket har att göra med diskrepansen emellan de ursprungliga idéer man haft om gemensamma FN-trupper och den praxis med nationellt ägarskap över militär personal som utkristalliserades under slutet av 1940-talet och framåt. I verkligheten har P5-länderna helt och hållet dominerat den Militära stabskommittén och dess dagordning.

Det har inneburit att militärrådgivarna från E10-länder endast deltagit i informella möten av Militära stabskommittén, vilket skapat legitimitetsproblem då flera av de största truppbidragarländerna alltså inte funnits kring bordet. Idag är dock P5-länderna i princip överens om att försöka se till att den Militära stabskommittén får en större roll, och i samband med detta anser Sverige att även E10-länder behöver ges verkligt inflytande.¹⁶⁷ En idé som förekommer i intern UD-rapportering under förberedelserna är att man eventuellt skulle synkronisera den Militära stabskommitténs mötesfrekvens med säkerhetsrådets och skapa fler och bättre synergier, med bland annat briefingar från militära befälhavare med färskare intryck direkt från fältet.

Under Sveriges rådsmedlemskap tog militärrådgivaren konkreta initiativ till att försöka vidga E10-ländernas roll i den Militära stabskommittén, och vann i detta arbete stöd från såväl icke-permanenta som permanenta medlemmar. Under hösten 2017 gick P5-länderna med på att integrera E10-kretsen i resor och ge tillfälle att påverka programverksamheten i Militära stabskommittén.¹⁶⁸ I och med att Sverige idag endast fyller ett par befattningar i de delar av FN-organen som har operativt ansvar för fredsbevarande insatser, jämfört med sjutton sådana tjänster tjugo år tidigare, hade den svenske militärrådgivaren och dennes ställföreträdare i övrigt färre inblickar i vad som försiggår i specifika fredsbevarande och observatörsinsatser på fältet i bland annat Afrika.

167 ud/2018/13002/1.

168 ud/2018/20834/1..

Bättre samverkan mellan FN:s olika organ¹⁶⁹

Det fanns uppenbara incitament för ett valt medlemsland som Sverige att försöka koordinera enstaka initiativ och aktiviteter med FN-sekretariatet och med den nytillträdde generalsekreteraren, med vars agenda vissa prioriteringar – såsom konfliktförebyggande – direkt sammanföll. Men ett land som endast emellanåt har möjlighet att kandidera till ett rådsmedlemskap är också i generell bemärkelse ofta hänvisat till just dessa organs tillförlitlighet. Sverige hade därför goda skäl att vilja understödja generalsekreterarens ställning gentemot säkerhetsrådet, både genom att vidga kontaktytan mellan E10-kretsen och den nytillträdde Guterres och genom att referera till lämpliga delar av dennes reformprogram.¹⁷⁰ För att ta ett konkret exempel som uppkom redan under Sveriges första ordförandesmånad, i januari 2017: Det var framför allt efter det att Guterres i egenskap av generalsekreterare uttryckt oro för situationen i Sydsudan, som svenska diplomater började upprepa denna varning i andra sammanhang och uppnådde stor effekt.¹⁷¹

På samma sätt mobiliserade Sverige likasinnade till stöd för generalsekreterarens försök att växla upp det strategiska partnerskapet med AU.¹⁷² I början av september 2017 reste säkerhetsrådet till Addis Abeba för årliga konsultationer med AU:s freds- och säkerhetsråd. Bland de geografiska ärenden som behandlades vid mötet var Sydsudan, Somalia, Tchadsjöregionen.¹⁷³ Delvis på grund av täta kontakter mellan generalsekreterare Guterres och AU-kommissionens ordförande, Moussa Fakis, rapporterade svenska diplomater att det operativa samarbetet borde beskrivas som bättre än någonsin. Samtidigt noterades att det var si och så med närvaron i Addis Abeba. Till exempel företrädde endast Kina av en Ständig Representant från New York. Då en viss misstro tycktes kvarstå mellan de förhandlande parterna kunde man heller inte lösa tvisten om finansiering av AMISOM-insatsen, en utveckling många hoppats på.¹⁷⁴

Därför gjordes förnyade försök att stärka relationen mellan FN och AU under 2018, inte minst genom diplomatiskt fotarbeta i Addis Abeba, i egenskap av säte för AU och dess freds- och säkerhetsråd med femton medlemmar. Tillsammans med Norge och andra likasinnade europeiska länders företrädare kunde man bedriva ett slags förberedande seminarieverksamhet som syftade till att mynna ut i 2018 års toppmöte mellan FN and AU.¹⁷⁵ Både inför AU och säkerhetsrådet argumenterade svenska diplomater konsekvent för en konsolidering av relationen AU-FN.¹⁷⁶ I Addis Abeba kunde man också lyfta fram tematiska priorite-

169 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 12-13.

170 Intervju Segerström 2020.

171 UD2017/00301/FN/6.

172 Intervju Segerström 2020.

173 UD2017/14189/FN.

174 UD2017/14544/FN/24.

175 Intervju Petterson 2020.

176 UD2017/14544/FN/2-3, 10, 27.

ringar inför mötet i New York, framför allt vad gäller fredsbyggandeagendan samt ”Kvinnor, fred och säkerhet”. I sådana möten deltog vid tillfälle även Etiopiens premiärminister, bland annat med synpunkter på situationen i Sydsudan, Jemen och Mellanöstern.¹⁷⁷

Det uppenbarligen gedigna förberedelsearbetet i Afrika, Stockholm och New York bar så småningom frukt i samband med nämnda toppmöte vid FN-högkvarteret. Den 19:e juli 2018 antogs enligt flera erfarna diplomater med Afrikakompetens en ovanligt välformulerad, innehållsrik kommuniké som bekräftade det gemensamma ansvaret för fred och säkerhet i Afrika samt betydelsen av regionala arrangemang för att lösa lokala konflikter.¹⁷⁸ Drygt två månader senare, också i New York, deltog den svenske statsministern den 20:e september i ett särskilt högnivåmöte där relationen FN-AU ånyo togs upp till behandling.¹⁷⁹

Ett sätt att med hjälp av arbetsmetoder och mötesrutiner försöka stärka samsynen mellan FN-sekretariatet och rådsmedlemmarna skulle kunna vara via en månatlig så kallad ”horizon scanning”, genom vilken kompetensen inom Avdelningen för politiska frågor (*Department of Political Affairs*) kontinuerligt tas i anspråk. Förutom att det är en regelbunden aktivitet som kan bidra till ett större mått av samsyn mellan dessa två centrala FN-organ har den dessutom en potentiellt konfliktförebyggande funktion, varför Sverige som ordförandeland genomförde dylika och som rådsmedlem uppmuntrade andra till att upprätthålla denna verksamhet. Efter det att Sverige lämnade säkerhetsrådet har denna praxis fortsatt under 2019-20, i framför allt Belgiens och Tysklands regi.

USA var 2017-18 liksom tidigare inriktat på att minska antalet fredsbevarande missioner, med början i Liberia och Elfenbenskusten, vilket genererade friktion med vissa rådsmedlemmar.¹⁸⁰ Tyvärr saknades förutsättningar för att på ett systematiskt sätt reda ut den principiella frågan om finansiering av fredsbevarande insatser i Afrika under Sveriges rådsmedlemskap.¹⁸¹ Militärrådgivarna vid den svenska FN-representationen ägnade däremot en hel del uppmärksamhet åt förbättring av system för effektiv och hållbar styrkegenerering, liksom för kvalitetsgranskning och ansvarsutkrävande i fredsbevarandeinsatser.¹⁸² Denna verksamhet låg nära ett initiativ från generalsekreterarens sida, som möjligen i vissa avseenden kan ha konkurrerat om uppmärksamhet med detsamma.

177 UD2017/14544/FN/17.

178 FN:s säkerhetsråd 2018.

179 UD2017/14966/FN/1.

180 UD2017/10737/FN/1.

181 Regeringens skrivelse 2018/19:104, s. 45.

182 UD/2017/11876/1

UD/2017/17488/1

UD/2018/00304/1.

Bestående resultat

Sverige hade att hantera en komplicerad blandning av försvårande och underlättande omständigheter vid sitt tillträde till säkerhetsrådet i januari 2017. Man började med att vara ordförande i säkerhetsrådet, en utmaning som krävde en särskilt stor kraftansträngning just från första dagen, men som samtidigt skapade unika förutsättningar för att göra sin röst hörd bland övriga medlemmar. Man behövde samspela med en helt ny generalsekreterare, den före detta portugisiska premiärministern António Guterres, som inte var varm i kläderna men samtidigt kunde påräkna svensk draghjälp för att etablera sitt ledarskap och de frågor han önskade få stöd för i kretsen av rådsmedlemmar. För det tredje hade man att förhålla sig till en ny administration i värdlandet USA i och med att Donald Trump besegrat Hillary Clinton i presidentvalet, den förre med en välkänt skeptisk inställning till multilaterala organisationer. Å den andra sidan tycktes det därigenom skapas ett potentiellt större utrymme för andra länder att ge impulser till arbetet inom FN-organen.

Exakt i vilka frågor som svenska diplomater lyckades lämna sina främsta bidrag i det gemensamma rådsarbetet är svårt att fastställa, eftersom olika länders perspektiv färgar deras omdöme i dylika spörsmål. Men mest uppmärksamhet tycks Sveriges insatser ha fått i de storpolitiska sammanhangen med sitt engagemang för den humanitära situationen i Syrien och Jemen. I fallet Syrien handlade det om att via E10-kretsen, där relativt stor enighet kom att råda beträffande flyktingsituationen, framtvunga humanitärt tillträde för gränsöverskridande bistånd för FN:s hjälpsändningar samt för Röda Korset och andra biståndsorganisationer. Detta lyckades i och med förnyat tillträde genom resolution 2393 (2017) respektive 2449 (2018), medan läget förvärrades 2018 på grund av utvidgade politiska och militära ambitioner i Damaskus och Moskva. Vad gäller Jemen identifierade svenska diplomater i början av 2017 att flertalet stormakter och regionala aktörer upplevde en tragisk läsning alltmedan det humanitära läget snabbt utvecklades till det sämre, och grep detta tillfälle genom ett lansera ett medlingsförsök. Genom Stockholmsöverenskommelsen den 13:e december 2018 kunde en fredsprocess initieras. I detta avseende lyckades Sverige ”göra skillnad”, vilket var en fras som ibland begagnades inom den svenska utrikesförvaltningen för att placera förväntningarna på en rimlig nivå.

Samma påtagliga framgångar kan inte sägas ha uppnåtts i två andra geografiska frågor i vilka Sverige engagerade sig under en del av rådsmedlemskapet. Förhandlingar med den nordkoreanska politiska ledningen i Stockholm kan mycket väl ha bidragit till att etablera närmare kontakter mellan den svenska regeringen och Trumpadministrationen,¹⁸³ men vidare framsteg åstadkoms inte (åtminstone inte under 2017-18) på den koreanska halvön. Detta beror sannolikt också på att

183 UD2018/07029/FN/9.

kärnenergi- och kärnvapenteknologiproblematiken är ytterst komplex och desutom anses närmast beröra P5-kretsen.

I Stockholm verkar man vad gäller Nordkorea varit inställd på att verka för en fortsatt stärkt sanktionsregim, bibehållen humanitär insats, eventuell ”kapacitets-höjande insatser till stöd för kärnvapennedrustning och fredlig lösning”.¹⁸⁴ Förberedelserna ser ut att ha varit omfattande, med beredskap för att spela en väsentligt större roll än vad som blev fallet när ett dramatiskt händelseförlopp först tycktes kraftigt öka risken för konfrontation med USA, och sedan reducera den efter toppmötet mellan president Trump och dennes motpart. Men möjligen saknades goda förutsättningar för att spela en roll i hur relationen Nordkorea-USA utvecklades, givet frågornas komplexitet och Trumpadministrationens okonventionella karaktär och målsättningar. Och genom att Sverige inom en snar framtid skulle ta över ordförandeskapet i IAEA:s styrelse kunde man ta frågan vidare i andra arenor.

Som ett slags ”blåslampa” bakom Storbritannien och E10-länderna var Sverige tidigt med att inom säkerhetsrådet uppmärksamma hur rohingyer drevs på flykten av Myanmars armé under tidig höst 2017. På grund av regionalt motstånd mot FN-inblandning framför allt från Kina kom frågan att tonas ned på FN:s dagordning, trots att den höge FN-tjänstemannen Andrew Gilmour explicit anklagat Myanmars regering för ”terror och påtvingad svält”.¹⁸⁵ Svenska diplomater ska enligt uppgift ha överlämnat frågan om Myanmar till Tyskland och Belgien vid årsskiftet 2018-19, för att den skulle hållas levande under följande två år. Man hoppades på fortsatt fokus på folkrättsbrott, ansvarsutkrävande, stärkande av FN:s roll avseende flyktingproblematiken samt humanitärt tillträde och förberedelse för återvändande av rohingyer.¹⁸⁶

I allmänhet tycks kombinationen av specifika svenska prioriteringar och pragmatism i de många förhandlingsrundorna kring geografiska frågor ha uppskattats, även av P5-länderna som ofta visade kompromissvilja men också framhärdat med sina traditionella gränsdragningar. Det var i förhandlingsrundorna om resolutionsutkasterna som mycket av det stora arbetet gjordes av utrikesförvaltningens handläggare, folkrättsexperter och diplomater. Sverige ägnade stor uppmärksamhet åt att få genomslag för tematiska accenter i färdiga resolutioner antingen i form av generiska frågor eller i geografiskt avgränsade resolutioner kopplade till fredsbevarandemandat. Vad gäller ”Kvinnor, fred och säkerhet” tycks man i interna UD-dokument varit nöjd med samtliga skrivningar i mandatförnyelse av MONUSCO,¹⁸⁷ MINURSO,¹⁸⁸ och UNISFA,¹⁸⁹ som innebar framsteg vare sig de var betydande eller mer marginella.

184 UD2018/20824/FN/1-2.

185 UNOHCHR 2018.

186 UD2018/20824/FN/1-2.

187 S/RES/2348 [2017].

188 S/RES/2017 [2017].

189 S/RES/2352 [2017].

Ett disciplinerat fasthållande av tematiska prioriteringar tycks ha bidragit till det förhållandevis stora genomslaget kring ”Kvinnor, fred och säkerhet” samt ”Klimat och säkerhet”. Därutöver låg betoningen på humanitära frågor i linje med kampanjen och med ”bottenplattan”, utifrån vilken merparten av svenska ståndpunkter granskades internt innan de omvandlades till konkret FN-arbete i New York. Den ”humanitära diplomati” som FN-representationen började begagna alltmer konsekvent ser ut att ha banat vägen för P5-länders och regionala stormakters acceptans av medlingsförsöket i Jemenfrågan. Redan 1997-98 hade den Biträdande Ständige Representanten Lidén konstaterat att ”det skadade inte att ibland vara lite krånglig”.¹⁹⁰ Mer än en medarbetare med god insyn i 2017-18 års rådsmedlemskap uttryckte sig på ett likartat sätt om det fruktbara i att inte vara alltför medgörlig.¹⁹¹

En av de centrala ambitionerna med det svenska rådsmedlemskapet var att stärka samarbetet mellan de valda medlemmarna, samt att försöka institutionalisera ett årligt ”överlämnande” av ärendehantering och erfarenheter från utgående till inkommande medlemsländer. Detta tycks ha lyckats till viss del, i och med att länder som Sydafrika och Tyskland verkar ha tagit till sig själva idén och gjort vissa ansträngningar för att följa upp denna praxis under 2019-20. Å andra sidan vittnar både diplomater och utomstående betraktare om att riktigt samma nivå av samverkan inte varit möjlig att upprätthålla utan att man fallit tillbaka till ett mer heterogent agerande gentemot P5-länderna i flera frågor. Undantaget är procedur- och arbetsmetodfrågor, samt att månatliga möten med generalsekreterare Guterres fortsätter. Belgien och Tunisien genomförde 2019 ett E10-möte avsett att följa upp exemplet från Pretoria. Pandemin satte stopp för detta 2020 men E10-ländernas företrädare tycks ha upprätthållit ett ganska intensivt utbyte i termer av online-diplomati, främst via Zoom.¹⁹²

Företrädare för civilsamhället och för Afrikagruppen i FN tycks ha uppskattat flera element i det svenska rådsmedlemskapet, och det positiva intrycket kan komma att leva kvar i FN-sekretariatet, på delegationerna samt i lobby- och expertkretsar i New York. Det gäller öppenheten gentemot FN-medlemmar utanför säkerhetsrådet om vad som försiggick på insidan, ambitionen om att ”tala med, inte om” representanter för länder som befann sig på rådets dagordning, och konsekventa hänvisningar till FN:s humanitära uppdrag samt folkrättsliga principer.¹⁹³ Man vannlade sig om att vara tillgänglig för andra rådsmedlemmars företrädare men också för just länder som var föremål för säkerhetsrådets behandling. Därutöver gjorde Sverige betydande ansträngningar för att fördjupa relationen mellan FN och AU på längre sikt.

190 Lidén 2017, s. 171.

191 Intervju Segerström 2020, Intervju Skoog 2020.

192 Djani 2020.

193 En av intervjupersonerna menade att den svenska kampanjen lånade denna ansats från Nya Zeelands framgångsrika kampanj, medan en annan intervjuperson tycktes övertygad om att förslaget kom från en baltisk diplomat, som därmed antydde att representanter för det officiella Sverige inte alltid varit goda lyssnare i det nordiskbaltiska samarbetet.

Att i egenskap av ordförande konsekvent göra betydande ansträngningar för att bjuda in officiella företrädare för länder som berörs av de konflikter säkerhetsrådet diskuterar, såsom Malis och Somalias utrikesministrar under januari 2017, eller företrädare för civila samhället i informella överläggningar, noterades i sekretariatet och i generalförsamlingen. Redan på 1990-talet vidgade den svenska FN-representationen den praxis som etablerats med Arriaformeln genom ”kaffemöten” i de egna lokalerna på promenadavstånd från FN-högkvarteret i New York (till exempel då det fanns motstånd mot Arriamöte i säkerhetsrådet). Att erbjuda alternativa röster att komma till tals i FN-högkvarteret eller i den svenska FN-representationens lokaler ligger i linje med – vilket tidigare noterats – den utfästelse om ”lyhördhet” som särskilt riktades mot afrikanska länder.

Vissa positiva bedömningar som efter en tredjedel av hela rådsmedlemskapet gjordes internt om att man ”öppnat upp säkerhetsrådet” bör man samtidigt ta med en nypa salt.¹⁹⁴ Bedömare som följt säkerhetsrådets arbete på nära håll i många år menar att atmosfären kan skifta på relativt kort varsel och att varje ny sammansättning av säkerhetsrådet för med sig olika slags ytliga förändringar, medan den strukturellt betingade organisationskulturen normalt består. Dessutom finns bland P5-länders företrädare och många FN-tjänstemän en vilja att ägna så mycket av verksamheten som möjligt åt att lösa problem för de berörda länderna och regionerna så effektivt som möjligt. De erfarenheter som företrädare för det civila samhället kan bidra med är inte nödvändigtvis sådana som kan omvandlas till de tids- och effektivitetsvinster som luttrade FN-tjänstemän uppskattar.

I samband med denna iakttagelse tycks det rimligt att fråga sig ifall innovativa inslag i formella och informella möten kan betraktas som ”bestående resultat” av det svenska rådsmedlemskapet, vilket i sin tur blir avhängigt vilket tidsperspektiv man begagnar. Eventuellt är ett rimligt betraktelsesätt i ett antal av de ärenden där Sverige inte försökte sätta nya accenter att värdera insatserna i termer av att ”inte tappa stafettpippen”. Men andra ord finns anledning att positivt bedöma det arbete som gjordes för att föra vidare ärendet från före detta medlemsländer till nästa årskull medlemsländer i egenskap av att utgöra en länk i en kedja av likasinnade stater. Till dessa frågor hör flera av Sveriges prioriteringar inför rådsmedlemskapet som trots sin specifika utformning tangerar ett flertal andra länders prioriteringar under senare år.

När det gäller omhändertagande av den ambitiösa och heltäckande kartläggning som gjordes avseende tillfällena till uppföljning i slutet av rådsmedlemskapet är bilden mer otydlig (jmf ”Multilateralismens förkämpe” nedan). Här föreligger en dokumentation som måste betraktas som färskvara, och det är tveksamt om mer än en andel av alla de förslag som omnämns blivit föremål för långtgående implementering. Dels ska denna dokumentation förmodligen betraktas som ett

194 UD/2017/17456/FN/1.

som försök att ta fram en adekvat resultatredovisning inför politiska uppdragsgivare och den svenska allmänheten. Men här ges också, i skrivningarna om vart och ett av de geografiska och tematiska ärenden som hanterats under 2017-18, ömsom orealistiskt tidskritiska, konkreta förslag på hur man kan ta olika processer vidare, och ömsom onödigtvis generella sådana.

Det kan mycket väl tänkas att organisationen som helhet fann det svårt att satsa på att tillvarata många – eller till och mer flertalet – av förslagen till uppföljning. Trots att en viss entusiasm bland medarbetarna vidmakthölls en bra bit in på 2018 så är det kanske oundvikligt att energin så småningom försvagades i samband med årsskiftet 2018-19 och att merparten av arbetsuppgifterna upplevdes ha väsentligt lägre dignitet än under rådsmedlemskapet (jmf kapitel 5 ”Bestående resultat” nedan). Dessutom pockade förmodligen andra prioriteringar på uppmärksamhet och distraherade ifrån denna typ av uppgift. I och med att SR-SAM lades ned saknades också en centraliserande funktion som förmådde att påminna om omhändertagande. Då ”förstärkarna” reste hem från New York och de logistisk-organisatoriska förbättringar som gjordes 2017-18 i termer av bland annat förstärkta kommunikationssystem avvecklades kan upplevelsen av att uppdraget redan avslutats ha ytterligare fördjupats.

Kapitel 4 | Säkerhets- och stabilitetsskapande åtgärder i närområdet

Under Sveriges rådsmedlemskap 2017-18 fanns färre europeiska krishärdar på FN:s säkerhetsråds dagordning än under motsvarande mandat i FN:s säkerhetsråd 1997-98, då krigen i före detta Jugoslavien var i färskt minne och Kosovokriget ännu pågick.¹⁹⁵ Det innebär inte att Europas säkerhet och stabilitet saknade utmaningar under 2010-talet. Istället för kollapsande, multietniska stater fanns till exempel regeringar som av olika skäl blockerade vägen emot försök till konfliktlösning, såsom Turkiet och Grekland i Cypernfrågan och Ryssland vad gäller kriget i Ukraina.

I denna del av analysen kommer vi att se närmare på säkerhets- och stabilitetsskapande åtgärder i närområdet, med vilket avses såväl Sveriges närområde i Östersjön som – i egenskap av EU-medlem – en problemtyngd säkerhetspolitisk miljö i öster och i söder om unionens yttre gränser.¹⁹⁶ För att sortera bland de typer av åtgärder som Sverige i egenskap av säkerhetsrådsmedlem kan bidra till kommer närområdet att analyseras utifrån tre bedömningskriterier. Det första är *antagande av rådsprodukter/diplomatisk signalering med bäring på Europa och dess närområde*, men även innefattande arbetet inom rådets underorgan. Ett andra kriterium handlar om *förtroendeskapande i relationen mellan Ryssland och resten av Europa* och då avses framför allt EU och dess institutioner. Ett tredje kriterium gäller företrädarrollen gentemot nordiska och baltiska länder, i form av *kanalisering av regionala behov*.

Antagande av rådsprodukter/diplomatisk signalering

Med rådsprodukter avses tre typer av dokumentation som kan följa på ett möte i FN:s säkerhetsråd, vare sig detta är öppet eller slutet (jmf ”Sveriges rådsmedlemskap...” ovan). Resolutioner är naturligtvis de mest verkningsfulla av rådsprodukter, eftersom de i sig blir del av internationell rätt (folkrätt). Traditionellt har två andra typer av rådsprodukter också betraktats som betydelsefulla i och med att de tydligt dokumenteras. Det gäller ordförandeuttalanden, vilka bygger på en överenskommelse gjord under sittande möte och förmedlas i säkerhetsrådets namn, och även pressuttalanden, som kan tillkomma och spridas utanför råds-kammaren. Därutöver kan man begagna sig av (kollektiv) diplomatisk signalering,¹⁹⁷ som i mindre utsträckning binder rådsmedlemmarna till politiska utfästelser men kommunicerar att frågan är under övervägande och att säkerhetsrådet inte är blockerat i de slutna konsultationer som kontinuerligt förs. Detta sker

¹⁹⁵ Lidén 2017, s. 163.

¹⁹⁶ Kanet, red. 2017, Lundin och Sahlin 2020.

¹⁹⁷ Trager 2010.

numera ofta i form av ”presselement” och tillkommer genom att ordförandelandets företrädare ber om tillåtelse från samtliga rådsmedlemmar att få använda vissa formuleringar i ett uttalande till media.¹⁹⁸

För ett decennium sedan konstaterade forskare att EU-länder ibland explicit men ofta implicit förmedlade europeiska perspektiv i sitt agerande i säkerhetsrådet, och därmed misslyckades med att utöva verkligt inflytande över utrikes- och säkerhetspolitiken i New York.¹⁹⁹ Vi vet att samordningen via EU-delegationen i New York var betydligt mer ambitiös än så 2017-18. Under dessa två år antogs sammanlagt 115 resolutioner, 48 ordförandeuttalanden och 180 pressuttalanden,²⁰⁰ fast endast få resolutioner berörde Europa och dess närområde och detsamma gällde ordförandeuttalanden; det innebär att de allra flesta och substantiella rådsprodukterna berörde andra delar av världen. Vissa pressuttalanden (som alltså dokumenteras) men framför allt uttalanden av ordföranden respektive presselement, vilka sålunda återspeglar ett minimum av samsyn och kan tillskrivas åtminstone politisk-symbolisk innebörd, berörde dock europeiska utmaningar inom internationell fred och säkerhet.

I flera fall vid tiden för Sveriges rådsmedlemskap förelåg en uttrycklig samsyn bland de fem EU-länderna i säkerhetsrådet, vilken då manifesterades utan det kollektiva mandat som föreligger när rådsprodukter genereras. Istället kunde samtliga EU-länders officiella företrädare efter säkerhetsrådets konsultationer ”flankera” den ambassadör som uttalade sig i en viss fråga vid den särskilda plats (så kallad *stakeout*) till vilken journalister är anvisade för presskonferenser i anslutning till rådsmöten. Detta skedde 2017-18 framför allt när ett EU-land var ordförande i säkerhetsrådet och en fråga som på ett eller annat sätt särskilt berörde EU-kretsen hade behandlats i en sluten konsultation, samtidigt som det saknades förutsättningar för att åstadkomma någon av ovan nämnda rådsprodukter. Svenska diplomater gick inte sällan i bräschen för denna praxis för att understryka europeisk enighet i frågor där rådet som helhet fann det svårare att uppnå konkreta resultat.

Konflikten i Ukraina och fredsprocessen i Mellanöstern var vanligt förekommande ämnen för ett samfällt agerande av EU-länder i säkerhetsrådet. Tar man ett brett grepp kring närområdet och inbegriper säkerhetspolitiska utmaningar som berör Sverige via deras påverkan på den europeiska kontinenten och på dess politiska och ekonomiska institutioner, blev antalet relevanta manifestationer av europeisk samsyn betydligt fler. Här måste man beakta situationen i Mellanöstern och i Nordafrika, via konflikterna i Syrien, Libyen och Mali, framför allt. Det som sagts om dessa frågor i föregående kapitel kommer inte upprepas i detta men konflikternas europeiska dimension kommer i några fall att kort belysas. Vi börjar emellertid med de rådsprodukter som direkt adresserar konflikter i det geografiska Europa.

198 Security Council Report 2019, s. 38.

199 Blavoukos och Bourantonis 2011, ss. 739-740.

200 Regeringens skrivelse 2018/19:104, s 2019: 14.

Ukraina²⁰¹

Av särskild betydelse från ett närområdesperspektiv var givetvis hanteringen av Ukrainafrågan. Under 2017 var Ukraina själv rådsmedlem och kunde utan större svårighet hålla frågan levande i rådet trots Rysslands möjligheter i egenskap av P5-land att motverka detta. En väsentlig diplomatisk framgång var att ett pressuttalande kunde antas i slutet av januari 2017, där ett enigt råd uppmanade till eldupphör och uttryckte stöd för Ukrainas integritet.²⁰² Man försökte på den svenska sidan också att på olika sätt stödja den ukrainska FN-delegationens initiativ för att belysa den prekära egna situationen, bland annat genom att göra koordinerade pressuttalanden med övriga EU-medlemmar i säkerhetsrådet i anslutning till rådets behandling av denna fråga.²⁰³

Redan på planeringsstadiet fanns en medvetenhet om att Ukrainas FN-delegation effektivt skulle arbeta för att hålla konflikten med Ryssland levande på säkerhetsrådets dagordning under 2017, det vill säga under landets andra av två år i säkerhetsrådet. Under 2018 ökade därmed behovet för samtliga EU-länder att fortsätta visa solidaritet med Ukraina genom att generera diverse initiativ och aktiviteter. Antalet resolutioner som berör situationen i Ukraina är sedan 2014 mycket lågt. Enstaka resolution kom till stånd med anledning av nedskjutningen av MH17, och en annan krävde genomförande av Minsköverenskommelsen. Sverige valde tidigt sida i konflikten på ett diplomatiskt plan genom att man var medförslagsställare till två resolutionsförslag som förkastade resultaten från den så kallade folkomröstningen på Krimhalvön 2014, och man har sedan upprepat att Ryssland fortsatt göra sig skyldigt till brott mot såväl folkrätten i stort som mot FN-stadgan, och därmed undergräver den globala och regionala europeiska säkerhetsordningen.

Under 2017-18 var flera av frågeställningarna som aktualiserades i relation till Ukrainafrågan av folkrättslig karaktär. Ett ordförandeuttalande antaget i juni 2018 – på förslag av Sverige, Polen, Storbritannien, Frankrike och USA – bekräftade Ukrainas territoriella integritet och fördömde brott mot eldupphör.²⁰⁴ En annan frågeställning gällde hur man skulle se på så kallade "lokalval" i Donetsk och Luhansk i ljuset av den *de facto* ockupation som äger rum sedan 2014. Ytterligare en fråga angick den havsrättsliga regleringen av tillträdet till den Azovska sjön, som Ryssland med konstruktionen av en bro till Krimhalvön sökt att begränsa och därmed strypa handel, fiske och andra legitima verksamheter i sydöstra Ukraina.

201 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 78-80.

202 SC/12700 31:a januari 2017.

203 Intervju Vaverka 2020.

204 S/PRST/2018/12.

Cypern, Kosovo²⁰⁵

Sedan decennier är Cypern och Kosovo ärenden på säkerhetsrådets dagordning, som regelbundet tas upp till diskussion och mandatförnyelse av UNFICYP respektive UNMIK. UNFICYP är en av FN:s idag äldsta fredsbevarande insatser, som förnyas var sjätte månad. Under åren innan Sveriges tillträde till säkerhetsrådet hade vissa framsteg registrerats i förhandlingarna om Cypernfrågan, och hela 47 möten hållits mellan ledarna för den turk- och grekcyprriotiska sidan från maj 2015 till januari 2017. Detta hade i sin tur banat väg för ett högnivåmöte i schweiziska Crans-Montana i juli 2017, med säkerhetsrådets goda minne och med generalsekreterare Guterres personligen närvarande vid sidan av representanter för garantimakterna Storbritannien, Turkiet och Grekland.²⁰⁶

Generalsekreterarens speciella rådgivare – den norske diplomaten Esper Barth Eide – hade sålunda under knappt arton månaders tid försökt att aktivt medla för att bilägga den fyra decennier långa konflikten. I den interna UD-rapporteringen bekräftar svenska diplomater mediabilden av en långsamt tilltagande samsyn mellan parterna. Emellertid tycks man i Stockholm uppfatta inte bara Turkiet och dess politiska ledning utan också Ryssland som avvaktande, eller rentav en potentiell ”spoiler” vad gäller ett slutgiltigt genombrott.²⁰⁷ Denna skepsis beträffande kompromissvilja på upploppet visade sig vara välgrundad när frågor om turkisk trupp närvaro och säkerhetsgarantier ånyo blev omöjliga att lösa.

UNMIK:s mandat går tillbaka på resolution 1244 (1999), som antogs under pågående militär konfrontation mellan Serbien och NATO 1998-99. Även när det gäller Kosovo och en eventuell avveckling av UNMIK spelade den ryska faktorn roll 2017-18, här även med aktivt stöd från Kina. Moskva motsatte sig flertalet åtgärder som i något hänseende skulle kunna försvaga kosovoserbernas folkrättsliga eller politiska ställning och argumenterade för att FN:s närvaro ändå bidrar till att regeringen i Pristina respekterar ingångna avtal om icke-diskriminering. Likt USA och EU-länderna menade Sverige tvärtom att tiden är mogen för att UNMIK ska kunna fasas ut under de närmast kommande åren.

Fredsprocessen i Mellanöstern²⁰⁸

Det bör understrykas att även om flertalet frågor i Mellanöstern primärt har en intern regional dynamik är fredsprocessen i Mellanöstern likaledes en närområdesproblematik för den europeiska kontinenten. Om situationen i Syrien, Libyen och Mali kan påverka europeiska politiska institutioner via migration så har kon-

205 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 76-78.

206 UD2017/01032/FN/9, 15.

207 UD2017/00639/FN.

208 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 89-93.

flikten mellan Israel och Palestina potential att på ett mer omedelbart sätt inverka på säkerhet och stabilitet i flera europeiska länder. Inte minst den etnisk-kulturella och religiösa dimensionen av fredsprocessen i Mellanöstern är skäl att i denna analys ta upp den i samband med säkerhets- och stabilitetsskapande åtgärder i närområdet.

Inför Sveriges tillträde i januari 2017 hade en noggrann kartläggning av samtliga rådsmedlemmars ståndpunkter om Mellanösternkonflikten genomförts. Denna kartläggning behövde sedan inte justeras väsentligt under de två åren i säkerhetsrådet, särskilt som Sverige inte försökt utmärka sig i de regelbundna öppna debatterna utan hålla sig i inom den ”bandbredd” som den politiska ledningen i Stockholm ansåg ändamålsenlig. I de underlag som författats av MENA-enheten med stöd av ambassader i regionen noterades att Sveriges förhållandevis omfattande bistånd om 800 miljoner årligen genererar vissa förutsättningar för diplomatiskt agerande. Samtidigt tycktes bedömningen vara att Israel blev mindre mottagligt för svensk diplomati efter erkännandet av Palestina i oktober 2014. Omvänt bjöds Sverige efter detta erkännande oftare in av andra länder som fortsätter att vara aktiva i att söka efter en lösning, menade utrikesminister Wallström i en intervju i mars 2020.²⁰⁹

Vad gäller Israel-Palestinakonflikten intog Sverige under sitt rådsmedlemskap inte en särskilt hög profil.²¹⁰ Det tycks vara en allmänt accepterad uppfattning att den svenska regeringen genom att officiellt erkänna den palestinska staten i oktober 2014 medvetet intervenerade i fredsprocessen till stöd för den palestinska sidan. Under rådsmedlemskapet ifrågasattes Sveriges Mellanösternpolitik indirekt av Trumpadministrationens synnerligen tydliga stöd för den israeliska sidan, bland annat genom att påbörja förflyttningen av USA:s ambassad från Tel Aviv till Jerusalem. Därmed skapade den amerikanska diplomatin ”fakta på marken” som märkbart försköt konfliktlinjerna i en av de allra känsligaste frågorna, den om Jerusalems framtida status. Att Sverige inte tog direkt strid med Trumpadministrationens linje är knappast förvånande, och inte heller nödvändigt givet att Bryssel under senare år haft en förhållandevis väl samordnad linje i denna för fredsprocessen så centrala fråga.

I januari 2017 lyckades EU enas om ett gemensamt uttalande om situationen i Israel och det ockuperade Gaza och Västbanken, liksom om det så kallade Iranavtalet om kärnenergi- och icke-spridning framtaget under Obamaadministrationen, vilket därmed återspeglade fem av de dåvarande rådsmedlemmarnas ståndpunkt.²¹¹ Det särskilda sändebudet Nikolay Mladenovs faktabaserade presentationer bidrog enligt uppgift till att fokusera motsvarande debatt den 25:e september samma år, som delvis handlade om bristande implementering av resolution

209 Thurffjell 2020.

210 Detta kan jämföras med 1975-76, då Sverige gradvis kom att inta vad som då uppfattades som en för ett västeuropeiskt land osedvanligt pro-palestinsk hållning. Jmf Mörth 1991, ss. 62-67.

211 UD2017/00639/FN/2,4.

2334 (2016) som fördömde utvidgningen av israeliska bosättningar.²¹² Samtidigt hade Mladenov främst mandat att kommunicera med den så kallade kvartetten (USA, Ryssland, EU samt FN), vilket inte erbjöd stort utrymme för övriga rådsmedlemmar. Omnämmande av resolution 2334 var också känslig eftersom den senare antogs i slutet av Obamaadministrationen med tydlig udd emot regeringen i Tel Aviv, varför ett stort antal amerikanska kongressledamöter ville riva upp densamma.²¹³ Intressant nog var Storbritannien tydlig i sitt avståndstagande från bosättningspolitiken men även i sitt stöd till resolution 2334, vilket möjligen var en signal till Trumpadministrationen att inte gå för långt emot den förkrossande majoriteten i säkerhetsrådet.²¹⁴

Det är oklart ifall Trumpadministrationens arbete med att sondera lösningsförslag i Mellanösternkonflikten i realiteten påverkade FN:s agerande. Ryssland beskrevs i ett UD-dokument som ”lyhört” för Palestina men också under inflytande av den betydande israelyska gemenskapen.²¹⁵ Kvartalsvisa möten hölls 2017-18 med stor uppslutning och noggrant kalibrerade uttalanden från berörda parter och övriga rådsmedlemmar. Även generalsekreterare Guterres bekräftade under 2017 sitt principiella stöd för en tvåstatslösning, och EU uttryckte samma åsikt. Generalsekreterarens särskilda sändebud, Mladenov, tycks ha varit uppskattad av många för sina förberedda briefingar som bildade utgångspunkt för sakliga inlägg, med betoning på frågor som våld och bosättningspolitik.²¹⁶ Den 25:e september 2017 andades dennes beskrivning av intern palestinsk försoning för en gångs skull mild optimism.²¹⁷

Vid mötet om Mellanöstern den 26 mars 2018 upprepade rådsmedlemmarna sina välkända positioner medan särskilda sändebudet Mladenov nu varnade för en upptrappning av det politiska våldet. Åtta E10-länder samt Frankrike beklagade då att resolution 2334 (2016) inte omsatts i praktiken medan Nederländerna försökte få till stånd presselement där acceptans skulle kommit till uttryck om att bevara andemeningen i nämnda resolution. USA blockerade dock ansträngningar i denna riktning.²¹⁸

Europeiska ”särintressen” kontra institutionell konvergens

Det är i det närmaste ofrånkomligt att EU-länderna saknar en bred och djup samsyn kring vad som hotar unionens säkerhet och stabilitet. Unionen antog i december 2003 en *Europeisk säkerhetsstrategi* men den uppfattades mestadels som startpunkten på en längre process av konvergens. Det är endast under de senaste åren som unionen ägnat betydande uppmärksamhet åt att utveckla en gemen-

212 UD/2017/15444/FN/5.

213 UD2017/01032/FN/16.

214 UD/2017/01032/FN/19.

215 UD2017/14966/FN/6.

216 UD2017/14966/FN/6.

217 UD/2017/15444/FN/6.

218 UD/2018/05885/FN/3.

sam ansats till säkerhets- och försvarsfrågor och det är därför heller inte förvånande att geografisk närhet till ett konfliktråde, en potentiell krishärd, eller till stater med betydande militär och/eller ekonomisk kapacitet, tvingar berörd regering att prioritera dylika utmaningar. Historiska band, bland annat genom ett kolonialistiskt förflutet, inverkar också på vad och varför vissa regioner och länder i Europas närhet ägnas uppmärksamhet från ett säkerhetspolitiskt perspektiv.

De sydeuropeiska länder som är utsatta för migrationsflöden under 2010-talet har av naturliga skäl siktat inställt på Nordafrika och Mellanöstern, och under senare år framför allt Syrien och Libyen, som källor till instabilitet. Medan Frankrike följer läget i de norra och centrala delarna av den afrikanska kontinenten är man i Italien mer inriktade emot Afrikas horn, den Demokratiska Republiken Kongo samt Libyen.²¹⁹ I Grekland är man av naturliga skäl särskilt bekymrad över situationen i stora delar av Mellanöstern men därutöver också misstänksam emot Turkiets kort- och långsiktiga planer för att stärka sin ställning i den sydöstra delen av Medelhavsområdet.

I det före detta kommunistiska Europa i öster var man 2017-18 i många fall mer oroad av Rysslands militära förmågeuppbyggnad, parat med beredvilligheten av använda militära maktmedel i Ukraina och återkommande styrkedemonstrationer längs med landets gränser. Att Ukraina var rådsmedlem 2016-17 och att Polen intog sin plats som vald medlem 2018-19 innebar att Moskvas agerande vid förhandlingsbordet och i diverse konfliktråden i före detta Sovjetunionen samt i Mellanöstern bevakades noga. Som ovan nämnts genererade denna oro endast ett litet antal rådsprodukter, inte minst eftersom Ryssland kunde blockera sådana med hjälp av sin vetomakt. Däremot samarbetade Ukraina och Polen med länder som Sverige för att ett mått av politisk och medial uppmärksamhet skulle fortsätta ägnas åt dessa frågor.

Förekomsten av EEAS (en Europeisk utrikestjänst) som alltmer försöker etablera en sammanhängande utrikes- och säkerhetspolitik är i institutionella termer ett rejält kliv framåt. Idag sysselsätter EEAS 4 000 medarbetare som inte sällan rekryterats från nationella utrikesministerier. Under de fyra år som USA letts av en president som motarbetat Unionen har man emellertid funnit det svårt att enas om en rad frågor, från handel med Kina till det kärnenergiavtal med Iran som Washington lämnade. Att EU-delegationen i New York numera har en personalstyrka som kan jämföras med de största europeiska ländernas utanför P5-kretsen understryker att man i Bryssel betraktar inflytandet i FN inklusive dess säkerhetsråd som högt prioriterad.

219 UD2016/21541/FN/1.

Förtroendeskapande i relationen Europa-Ryssland

Apropå fredsprocessen i Mellanöstern och konflikten mellan Israel och Palestina ter det sig som om Sveriges position 2017-18 låg väsentligt närmare Rysslands än USA:s som de yttre polerna på ett utrikespolitiskt spänningsfält. Det är därför inte särskilt förvånande att Moskva på just denna punkt hade uppskattat en högre svensk profil än vad som blev fallet. Omvänt kan man tolka det som att ryska diplomater i sonderingar som ägde rum inför och i början av rådsmedlemskapet var aningen besvärade av två tematiska prioriteringar som markant avvek ifrån ryska ståndpunkter: det gäller ”Kvinnor, fred och säkerhet” och ”Klimat och säkerhet”.²²⁰

Det är uppenbart att en av de största aktuella utmaningarna för Sveriges närområde i såväl snäv som bred bemärkelse är Ryssland och de relationer som utvecklats mellan Moskva och huvudstäder i flera delar av Europa, men inte minst i Östersjöområdet. Ända sedan 2014 har Rysslands olagliga ockupation av Krimhalvön och aktiva stöd till väpnad separatism i östra Ukraina utgjort den främsta orsaken till den kraftigt försämrade relationen mellan Ryssland och övriga Europa, där EU kontinuerligt förnyat sina handelssanktioner för att sätta press på Kreml men framför allt behövt värja sig emot handlingar som hotar den europeiska säkerhetsordningen sedan 1945. FN:s säkerhetsråd är samtidigt en av ett fåtal arenor där Ryssland om viljan finns har möjlighet att justera sitt agerande för att skapa utrymme till ökat diplomatiskt utbyte med enskilda europeiska regeringar, och Sverige ett land som historiskt sett försökt bidra till att skapa ökat ömsesidigt förtroende i öst-västlig riktning.

Den bilaterala relationen

Det bör i detta sammanhang möjligen påminnas om att Ryssland under Sveriges förra rådsmedlemskap, 1997-98, aktivt stödde svenska positioner i ett flertal frågor. Man hade för två decennier sedan också personliga kontakter mellan svensk och rysk diplomatisk personal i New York samt med militärrådgivare. Under det svenska rådsmedlemskapet 2017-18 var läget ett helt annat, dels i termer av bilaterala relationer där Sverige utsatts för återkommande och skarp rysk kritik i en rad olika sammanhang, och dels angående behovet att agera solidariskt med nordiska och baltiska grannländer samt med EU-partners.

Svenska diplomater i New York kan givetvis inte lastas för att något genombrott i relationerna mellan europeiska länder och Ryssland inte uppnåddes under 2017-18. Det verkar snarare som att en ömsesidig respekt präglat båda sidors förhållningssätt och att de svenska försöken att förbättra atmosfären i säker-

220 UD/2016/22756/FN/1, UD2017/15908/FN/1.

hetsrådet som helhet, och specifikt vetomakterna emellan, uppskattats på den ryska sidan. De mest upprörda och skarpa ordväxlingar som förekom i säkerhetsrådet under 2017-18 tycks ha ägt rum i januari kring annekteringen av Krimhalvön, i april 2017 och i samma månad 2018 om den syriska regimens kemvapenattacker och efterföljande ryska försök att blanda bort korten, samt i samband med mordförsöket i brittiska Salisbury riktat mot den avhoppade underrättelseofficeren Sergej Skripal och dennes dotter i mars 2018.²²¹ USA och Storbritannien var Rysslands vassaste kritiker i dessa sammanhang. Vid sidan av dessa incidenter tycks stämningen ha varit tillfredsställande god för att rådet skulle fungera väl.

Den svenska ambassaden i Moskva fick av naturliga skäl lägga ganska stora resurser och tid på att följa rysk utrikes- och säkerhetspolitik med bäring på dagordningen i New York. Alla reguljära arbetsuppgifter kunde inte få lika stort utrymme som vanligt men i gengäld uppstod förväningar att bredda kontaktnäten med diverse experter och forskare, framför allt i Moskva med omnejd. För att kunna matcha den ofta högt specialiserade kunskap som den ryska sidan kunde mobilisera om till exempel Libyen, Mali och Syrien behövde den svenska utrikesförvaltningen både se till att sammanföra olika kompetenser i Stockholm och ute i "fält", samt gå utanför väggarna och konsultera sakkunniga eller personer med politisk erfarenhet i berört land eller region.

Relationen Bryssel-Moskva

Under 2017 lader sig de fem europeiska rådsmedlemmarna med USA i Syrienfrågan emot Ryssland och dess, i sin tur, konsekventa stöd för Bashar al-Assads regim i Damaskus. Därmed gavs inte stort utrymme för avspänning med, eller närmande till, EU-institutionerna. Som ovan nämnts förvärrade mordförsöket på Sergej och Julia Skripal i början av mars 2018 rådsatmosfären under våren och sommaren mellan Storbritannien och Ryssland. Och även om Brexit var en källa till osäkerhet och frustration i förhållandet mellan Storbritannien och EU-institutionerna och enskilda EU-länder så var solidariteten med London i denna fråga närmast total. Parallellt mellan Moskvas försök att minimera betydelsen av kemvapenattacker emot oppositionella i Syrien och ett mordförsök i en europeisk stad med hjälp av ett extremt dödligt gift, framtaget för militära syften, var uppenbar för övriga rådsmedlemmar.

Som så ofta är fallet i säkerhetsrådets arbete fortskred emellertid regelbundna konsultationer med samtliga rådsmedlemmar i andra ärenden närmast obehindrat trots att skarpa meningssmottagningar kom till uttryck. Vad gäller, till exempel, en lång rad av Afrika-relaterade frågor på rådets dagordning, skedde mandatförnyelser helt och hållet enligt förutbestämt schema.

221 UD2018/06075/FN/10, 12, 13.

Nedrustningsfrågor²²²

Det är väl bekant att det militära läget i Östersjöregionen försämrats under 2010-talet, med den betydande förmågeutveckling som skett i Ryssland på såväl det konventionella området som vad gäller kärnvapen och bärare av desamma. Det faktum att Ryssland under senare år öppat brutit både emot FN-stadgan och emot europeiska avtal om nedrustning och militär transparens har sannolikt bidragit till att de nordiska och baltiska länderna arbetat alltmer målinriktat för att upprätthålla kontinuerlig representation vid FN:s säkerhetsråd, för att åtminstone ha fler diplomatiska alternativ till buds.²²³

På regional nivå tar Sverige ett betydande ansvar för nedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen genom arbetet i organisationer som OSSE och Euratom, samt inom ramen för det Internationella Atomenergiorganet (IAEA).²²⁴ FN har framför allt en roll i att upprätthålla det globala regelverket kring icke-spridning av massförstörelsevapen. Under det svenska rådsmedlemskapet följde FN-representationen icke-spridningsfrågorna med avseende på just kärnenergi och kärnvapen inom relevanta arenor, framför allt som vice ordförande i 1540-kommittén. Man försökte bland annat främja genomförandet av resolution 1540 vad gäller överföring av känsliga teknologier som är svår att upptäcka och påvisa (*intangible transfers of technology*),²²⁵ samt verka för undertecknande av IAEA:s tilläggsprotokoll och det Fullständiga provstoppsavtalet.²²⁶

Icke-spridning av massförstörelsevapen var ingen fråga inom vilken Sverige aktivt sökte profilera sig 2017-18, eftersom man var väl medveten om att P5-länderna tenderar att dominera diskussionerna i detta ämne och i synnerhet vad gäller kärnenergi- och kärnvapentechnologi. I samband med att den så kallade kärnvapenförbudskonventionen vid tiden för rådsmedlemskapet debatterades intensivt både i Sverige och i multilaterala organ, samt i civilsamhället, fanns heller inte särskilt gynnsamma förutsättningar för att landet skulle inta en ledarroll i generalförsamlingen.

Kanalisering av regionala ståndpunkter

Som redan konstaterats fanns vissa traditionella, regionala säkerhetsfrågor i bakgrunden till det allt närmare nordiska och baltiska samarbetet som etablerades mellan FN-representationerna i New York under 2010-talet, även om detaljerna kring utformningen av dessa snarare är föremål för nationell försvarspolitik än

222 Jmf Regeringens skrivelse 2018/19:104, ss. 39-40, 121-122.

223 Litauens rådsmedlemskap 2014 och den Ständiga Representanten Raimonda Murmorkaitės beslutsamma agerande under landets ordförandeskap i slutet av februari samma år – då annekteringen av Krimhalvön inleddes – möjliggjorde en relativt hastig mobilisering av solidaritet i västvärlden, där de baltiska staterna initialt gick i bräschen.

224 Sverige var för övrigt ordförande i IAEA 2019-20 och tjänstgör som ordförande i OSSE 2021.

225 UD2018/06148/FN/41.

226 UD2017/14966/FN/4.

utrikes- och säkerhetsdito. Men som föregående avsnitt gjort gällande är kontinuerlig nordisk-baltisk representation i säkerhetsrådet betydelsefull för att bevakna hela regionens intressen. Generalförsamlingen kan också begagnas som diplomatisk arena när ett enskilt P5-land försöker blockera behandling av en europeisk fråga i säkerhetsrådet, vilket till exempel skedde då den ryska attacken mot Ukraina i en resolution antagen i generalförsamlingen 2014 betecknades som "aggression". I alla händelser erbjuder rådsmedlemskapet direkt tillgång till kvalificerad och fyllig information via FN-sekretariatet och övriga rådsmedlemmars ståndpunkter.

Den reciprocitet som byggts upp i den nordiska kretsen och som på senare år i flera avseenden utvidgats till de tre baltiska länderna skapar goda förutsättningar för de enskilda ländernas utrikesförvaltningar att följa händelseförlopp vid internationella konflikter och kriser, samt att få insyn i hur olika aktörer argumenterar och agerar inom säkerhetsrådet. Ömsesidigheten i denna kanalisering av regionala ståndpunkter bidrar också till att minska de små ländernas informationsunderskott i relation till stormakter.

EU-koordinering

De utländska diplomater, FN-tjänstemän och andra sakkunniga som intervjuats för denna utvärdering är eniga om att EU-koordineringen under 2017-18 fungerade ovanligt väl. Den praxis med "flankerande" EU-ambassadörer vid presskonferenser i anslutning till slutna konsultationer i FN:s högkvarteret som beskrivits ovan (jmf "Antagande av rådsprodukter") uppmärksammades av företrädare för andra kontinenter, och förmedlade ett intryck av beslutsam enighet. Under en tid då annars Storbritanniens förestående utträde ur EU riskerade att inverka negativt på hur man såg på Europa kan detta mycket väl ha begränsat skadeverkningarna på unionens rykte.

EU-delegationen i New York har under en lång följd av år försökt öka graden av samordning de berörda FN-representationerna sinsemellan. Jämförelsevis förekom under det förra svenska rådsmedlemskapet på 1990-talet knappt någon samordning alls, och än mindre i förhållande till Storbritannien och Frankrike.²²⁷ Särskilt i frågor där europeisk fred och säkerhet tangeras, såsom Ukraina och Syrien, har en gemensam hållning utanför säkerhetsrådet potential att påverka hur övriga FN-medlemmar betraktar unionen och därmed deras vilja att appellera direkt till EU-institutionerna i flera frågor än tidigare.

Chefen för Utrikesdepartementets FN-enhet stod under rådsmedlemskapet i nära kontakt med sina motparter vid utrikesministerier i de länder som deltog i rådet men genomförde också "teknisk briefing" med hela kretsen av EU-länder vid åtminstone ett tillfälle. Därutöver förekom i vissa ärenden direktkontakter

227 Regeringens skrivelse 1999/2000:130, s. 27.

mellan kabinetssekreterare eller medlemmar av den svenska regeringen och europeiska kollegor inom råds-kretsen – särskilt på utrikesministernivå.²²⁸ Intryck som förmedlas i UD:s egen rapportering antyder att man i Bryssel uppskattade Sveriges relativt stora öppenhet kring vad som pågick i säkerhetsrådet 2017-18.²²⁹ Det faktum att Olof Skoog utnämndes till chef för EU-delegationen i New York strax efter att det svenska rådsmedlemskapet avslutats kan nog också till en del ses som ett slags kvitto på att Sveriges hållning till övriga EU-länder bidragit till att stärka sammanhållningen i allmänhet.

Att dra växlar på samhörigheten inom EU under rådsmedlemskapet kunde få Sveriges röst att ”växa” vid förhandlingsbordet i New York, särskilt om budskapet från Bryssel var likalydande. Flera handlingar i materialet tyder på en god förståelse för synergier mellan FN- och EU-politiken för Sveriges vidkommande, och som kunde komma till uttryck bland annat inom Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) i Bryssel. Det kan noteras att några av nyckelaktörerna på den svenska sidan förkroppsligade denna koppling via sina erfarenheter som före detta KUSP-ambassadörer (det gällde den Ständiga Representeranten Olof Skoog och dennes efterträdare, före detta Utrikesrådet för politiska frågor, Anna-Karin Eneström). I en analys av ett knappt första halvår i säkerhetsrådet författad vid Ständiga Representationen i Bryssel sammanfattades vad som bedömdes förse svenska diplomater med ett försteg i förhållande till kollegorna i EU: 1) den välfungerande samordningen mellan New York, Bryssel, Stockholm och ambassader ”på fältet”, 2) informationsövertaget som följer av att sitta i säkerhetsrådet, samt 3) den ”sammankallande makt” (*convening power*) som följer med rådsmedlemskapet.²³⁰

Mer konkret beskrevs i intervjuer hur samarbetet fått positiva följder för sanktionspolitiken liksom för policyutformning i relation till EU:s utrikes- och biståndspolitik till Irak, Afghanistan och Nordkorea. I institutionella termer berördes alltså det generella arbetet inom KUSP samt de specifika arbetsuppgifter som man har i den så kallade Relex-gruppen, inrättad 2004 för att säkerställa att sanktioner beslutade av EU genomförs konsekvent och effektivt. Med sin ständigt uppdaterade detaljkännedom om vissa av FN:s sanktionsregimer kunde svenska diplomater bistå EEAS med en korrekt uttolkning av förefintliga bestämmelser. I KUSP-samarbetet i Bryssel fick Sverige vid åtminstone ett tillfälle under 2017 en särskild eloge för att ha synliggjort länkarna mellan arbetet i FN med det i EU.²³¹

Ett annat exempel på synergier gäller freds- och institutionsbyggandeprocesser i Afghanistan, där Kontraterorismdirektoratet i månadsskiftet januari-februari 2017 genomförde ett fältbesök och uppmärksammades på att läget väsen-

228 Intervju Gomez 2020.

229 UD2018/12284/FN/1.

230 UD/2017/10731/FN/1.

231 UD/2017/10731/FN/1.

ligt förvärrats under föregående år.²³² Japan var pennehållare beträffande Afghanistan i säkerhetsrådet och upprätthöll utifrån denna roll kontinuerliga kontakter med P5-länderna. I slutet av september 2017 presenterade Trumpadministrationen sin nya Afghanistanstrategi, som i sin tur påverkade förutsättningarna för FN:s insatser i landet. Samma vecka försökte Sverige, med stöd i EU:s hållning, bidra till samstämmighet i säkerhetsrådet samt stöd för fortsatt freds- och statsbyggande.²³³

Även under 2018 var Sverige aktivt i Afghanistanfrågan, bland annat med hänvisning till att man önskade ”företräda en europeisk röst” samt åstadkomma ett ”perspektivskifte från konflikt som hinder för ekonomisk utveckling till ekonomisk utveckling som incitament för konfliktlösning i Afghanistan”.²³⁴ Här såg man bland annat en möjlighet att knyta an till Kazakstans ordförandeskap i januari samt till Uzbekistans förhoppningar om att bistå med byggandet av en järnvägslinje från Mazar-i-sharif till Herat, för att därmed kunna knyta det uzbeckiska järnvägsnätet till Iran och resten av Mellanöstern.

NB8

Samarbetet inom det så kallade NB8 (de åtta nordisk-baltiska länderna) var enligt uppgift synnerligen aktivt under Sveriges rådsmedlemskap. Tillfrågade diplomater från de nordiska och baltiska länderna med stationering i New York (eller Stockholm) har uttalat sin uppskattning för de utförliga briefingar som svenska diplomater genomförde efter avslutande informella konsultationer i säkerhetsrådet, samt efter ordförandeskapsmånaderna. Det var framför allt den politiska samordnaren som var ansvarig för de löpande kontakterna med den nordisk-baltiska kretsen, ofta förkortad till NB8 (jmf ”Utvidgning av diplomatiska nätverk” nedan) i och med att detta samarbete kommit att institutionaliseras.

Det diplomatiska samarbetet mellan nordiska och baltiska diplomater i New York har som sagt både breddats och fördjupats betydligt under senare år.²³⁵ Ambassadörluncher mellan nordiska och baltiska FN-ambassadörer blev enligt uppgift regel redan under 2011-12. Bakgrunden var att både Sveriges och nordiska länders kandidaturer för FN:s säkerhetsråd, Rådet för mänskliga rättigheter, det Ekonomiska och sociala rådet samt till andra topposter, lanserats och bedrivits med stora ansträngningar men ändå inte blivit framgångsrika. Därför undersökte man förutsättningarna för ett mer systematiskt samarbete med de baltiska länderna, som visade sig vara villiga att koordinera sina kandidaturer med de nordiska på motsvarande sätt. I synnerhet Finlands misslyckande i omröstningen till säkerhetsrådet i oktober 2012, efter en intensiv kampanj med stöd från de övriga

232 UD2017/03298/FN/1.

233 UD/2017/15444/FN/2.

234 UD2018/01089/ASO/1.

235 Intervju Söder 2020.

fyra nordiska länderna, ska särskilt ha aktualiserat frågan om att nordiska och baltiska länderna kan behöva försöka samverka mera kring kandidaturer trots att de ingår i olika regionala grupperingar – VOAS respektive ÖEG.

Rysslands annektering av Krimhalvön i början av 2014 tycks därefter ha stimulerat till en utvidgning av detta New York-baserade samarbete från att gälla framför allt kampanjer till att innefatta informationsdelning och policykoordinering. En specifik förmåga som var eftertraktad för de baltiska länderna och Estland i synnerhet gällde just hur man skulle organisera en effektiv kampanj. Efter det att man försökt bistå den svenska kampanjen 2015-16 så kunde man få hjälp själva med motsvarande verksamhet under 2017-2018. I samband med lanseringen av Estlands kampanj uttryckte det estniska utrikesministeriet offentligt stor tacksamhet för goda råd och för erbjudandet att kunna konsultera ledningen för FN-enheten och samordningsfunktionen, liksom ambassadör Olof Skoog, inför vissa viktiga beslut inför och under kampanjen, samt för att svenska diplomater bidragit till förbättrade kunskaper i Estland om FN och om värdet av ett råds-medlemskap.²³⁶

Den svenska utrikesförvaltningen och i synnerhet dess FN-enhet var med andra ord märkbart aktiv i relation till Estlands regering och etablerade direktkontakt med sin motsvarighet i Tallinn. När den estniska kampanjen ”spurtade” våren 2018 tycks i synnerhet validering av organisering, planering och kompetensförsörjning från erfarna svenska diplomater och FN-enheten upplevts vara av stort värde. Ett resultat av det nära samarbetet mellan Sverige och Estland var enligt uppgift att det senare landets utrikesförvaltning lade sig till med en mer FN-vänlig hållning i ett flertal frågor samt uppmärksammade bredare säkerhetsfrågor än vad som varit fallet under flertalet regeringar sedan återupprättande av estnisk oavhängighet. Svenska diplomater, bland annat ambassadör Mikael Eriksson, ställde även upp i estniska media för att berätta för allmänheten om fördelar med ett bredare FN-engagemang i samhället. Sammantaget ska dessa svenska insatser eventuellt ha bidragit till en bredare samhällslig acceptans för rådsmedlemskapet än vad som varit fallet i utgångsläget.

N5

Det nordiska samarbetet inom FN i New York har pågått i decennier och var väl utbyggt bland militärrådgivarna redan 1997-98.²³⁷ Det finns för övrigt en lång tradition av nordiskt militärt samarbete kring fredsbevarande insatser. Man utbildar, övar och drar erfarenheter i olika konstellationer. Enligt samstämmiga uppgifter var FN-representationens informationsdelning inom den nordiska gruppen av FN-militärrådgivare föredömligt fyllig och användbar.

²³⁶ UD2017/12155/EU/1.

²³⁷ Regeringens skrivelse 1999/2000:130, s. 6.

På senare år har även de nordiska ländernas utrikesförvaltningar bedrivit ett mer långtgående samarbete än tidigare, inte bara i New York. För att reducera sina kostnader och dela resurser har de gått samman om att bygga gemensamma ambassadkomplex, bland annat i Berlin där "Felleshuset" stod klart 1999, och man bistår varandra i länder där övriga nordiska länder saknar representation på jämförbar nivå. Redan under Danmarks medlemskap 2005-06 var en dansk diplomat "inbäddad" i den svenska ambassaden, det vill säga opererade ur ett enstaka rum, i Etiopiens huvudstad Addis Abeba. Skälet var framför allt att fungera som förbindelselänk till AU under rådsmedlemskapet.²³⁸

Inom ramen för Nordiska rådet har en mängd olika typer av samarbeten utvecklats. Säkerhets- och försvarspolitik har aldrig figurerat bland de mest framträdande ämnena i formella sammanhang, men till och med under det kalla kriget träffades de nordiska ländernas försvars- och utrikesministrar, samt överbefälhavare, trots att man hörde till olika säkerhetspolitiska konstellationer. Det finns en levande praxis av att ledande företrädare för utrikesförvaltningarna i de nordiska huvudstäderna håller varandra informerade om viktiga skeenden i närområdet. Under ett ordförandeskap i en internationell organisation, eller ett medlemskap i FN:s säkerhetsråd, sker ibland särskilda avstämningar mer frekvent och/eller mer utförligt i den nordiska kretsen.

Bestående resultat

EU-medlemskapet har försett svensk diplomati med en mycket användbar institutionell plattform utifrån vilken nätverk kan etableras och vidareutvecklas med betydelse för säkerhet och stabilitet i närområdet. När Sverige går i takt med EU:s utrikes- och säkerhetspolitik kan dessutom normer, positioner och intressen fortplantas i vårt närområde genom att nationellt inflytande flerfaldigas i kraft av att EU-delegationer och andra länders ambassader driver identiska eller snarlika frågor. Men EU har både förskjutit tonvikten i svensk utrikesförvaltning till det regionala perspektivet och tematiskt breddat detsamma. Vid EU-representationen i Bryssel, som idag är Sveriges största utlandsmyndighet, företräder svenska tjänstemän med olika kombinationer av diplomatisk kompetens och teknisk-juridisk expertis landets intressen på alla politikområden som är föremål för EU-lagstiftning, och särskilt inom den inre marknaden.

Ett återkommande önskemål från Bryssels perspektiv har varit att på olika sätt förstärka och kanalisera EU-ländernas röst i FN, att synkronisera deras ståndpunkter i FN:s säkerhetsråd, samt att mer framgångsrikt bedriva aktiv diplomati via medlemsländerna i New York. Antalet EU-medlemmar i säkerhetsrådet varierar men utöver Frankrikes permanenta plats finns normalt ett till tre andra EU-länder representerade efter Storbritanniens utträde ur unionen. Via en närmare

²³⁸ Rana 2013, s. 72.

koordination emellan samtliga EU-länder med plats i säkerhetsrådet, och därutöver med de gemensamma institutionerna i Bryssel, skulle EU sannolikt kunna åstadkomma en mer sammanhängande och konsekvent politik och därmed också mer inflytande i New York.

Samtidigt som samordningen mellan EU-länder växt sig starkare under åren har också de politiska spänningar som är märkbara i Bryssel börjat göra sig gällande även i New York. Under 2017-18 uppstod enligt uppgift flera gånger tillfällen då framför allt Ungerns och Rumäniens ställningstaganden hindrade EU från att agera samfällt. Huruvida Storbritanniens framtida ställning utanför EU kommer att inverka menligt på unionens möjligheter att stärka sin gemensamma röst, eller eventuellt komplettera den med intagande av snarlika positioner, återstår att se.

För tjugo år sedan var det av allt att döma koordinering och informationsdelning inom det nordiska samarbetet som var högst prioriterat i FN-sammanhang. 2017-18 var EU den ojämförligt större politiska arena inom vilken Sverige verkade och interagerade med andra. För utrikesförvaltningens vidkommande tycks det som om just sammankopplingen av informationsströmmar inom och kring säkerhetsrådet med den rapportering till vilka EU-representationen kontinuerligt bidrar i Bryssel skapade ett temporärt ”överflöd” av kvalificerad information vid tiden för rådsmedlemskapet. Denna kvalificerade information kunde utnyttjas i båda riktningar för att framföra, och generera stöd för, svenska ståndpunkter. Detta relativa informationsövertag kunde framför allt nyttjas i de fall då man var noga med att inhämta en detaljerad och uppdaterad lägesbild och därefter agerade synkront och utan dröjsmål på båda arenor.

Vidare har flera intervjupersoner intygat att just erfarenheterna av organiseringen av inåt- och utåtgående informationsströmmar inom EU-institutionerna hörde till förutsättningarna för hur effektiv inhämtning av information lades upp i samband med rådsmedlemskapet, vid sidan om insikten av vikten av ett välorkestrerat framförande av Sveriges budskap – helst med utgångspunkt i EU-politik – i rätt tid och på rätt plats i New York. Jämförelsevis var Sverige 1997-98 en så pass nybliven EU-medlem att man knappast lärt sig orientera sig bland de gemensamma institutionerna i Bryssel, och inte heller hunnit integrera en utrikespolitisk ”EU-identitet” i arbetet vid FN-representationen. Än viktigare i detta sammanhang var sannolikt att unionens gemensamma institutioner inte var tillnärmelsevis lika välorganiserade, kunniga, och ambitiösa på det utrikes- och säkerhetspolitiska planet som dagens EEAS, samt att Storbritannien och Frankrike för två decennier sedan var mer måna om att föra sin egen politik – ibland i konflikt med varandra – och därför undanbad sig inblandning från EU eller dess institutioner.

Det ter sig med andra ord som om Sverige 2017-18 lyckades förvalta ett antal europeiska värden och intressen inom ramen för sitt rådsmedlemskap, givet de

begränsningar som gäller inom EU-institutionerna och FN:s säkerhetsråd. Det kan tänkas att vissa av dessa ansträngningar bär frukt på längre sikt, särskilt ifall EEAS ges ett politiskt mandat att fortsätta förse europeiska diplomater i New York med tillräckliga resurser och kvalificerade förutsättningar för att skapa sammanhängande utrikes- och säkerhetspolitik. Men på kort sikt var det framför allt inom ramen för det snävare regionala perspektivet – den nordisk-baltiska kretsen – som det skedde märkbara framsteg.

Kapitel 5 | Utveckling av nationell säkerhetspolitisk kompetens

Under 2017-18 kan utrikesförvaltningen beskrivas som ”mobiliserad” kring Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd.²³⁹ Framför allt var det FN-representationen i New York, FN-enheten samt den för ändamålet skapade SR-SAM innanför den senare vars medarbetare ägnade sig åt rådsmedlemskapet som heltidssysselsättning. Men Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt (FMR), sanktionssamordningen, MENA- och Afrika-enheterna prioriterade av naturliga skäl FN-frågorna under de två år som Sverige deltog i säkerhetsrådet, i och med att deras respektive kompetens ständigt ianspråktoes samt att personalen fann uppgiften meningsfull och motiverande. Med tanke på att enskilda enheters personal och individuella handläggare hade förutsättningar att kunna bidra till ett visst utfall och specifika skrivningar i rådsresolutioner upplevdes arbetssituationen av många som unikt stimulerande.

Vad gäller specifikt ambassadernas roll under rådsmedlemskapet identifierades fyra uppgifter. En första uppgift var att så långt som möjligt föra en aktiv FN-dialog om FN-arbetet med sina respektive motparter. Detta ansågs än viktigare då landet ifråga antingen förekom på säkerhetsrådets dagordning, utgjorde ett truppbidragarland eller om det hör till de övriga fjorton medlemsländerna i rådet. En andra uppgift var att förvalta eller etablera en nära dialog med i säkerhetsrådsfrågor relevanta beslutsfattare och andra aktörer i ett land tillhörande förutnämnda tre kategorier. För det tredje uppmanades ambassaderna att driva svenska positioner i frågor på säkerhetsrådets dagordning. Och för det fjärde uppmantrades berörda utlandsmyndigheter att rapportera hem om händelser och utveckling av relevans för arbetet i säkerhetsrådet, inklusive tredjelandsrapportering.²⁴⁰ I samma dokument framhölls ambassaderna i P5-länderna som särskilt centrala i denna rangordning, följt av de i övriga E10-länder, EU-representationen i Bryssel, länder på rådets dagordning, truppbidragarländer samt myndigheter vid multilaterala organisationer.

Vi kommer precis som ovan att undersöka överensstämmelsen med ett kriterium i taget. Vi börjar med kriteriet som handlar om *utvidgning av diplomatiska nätverk* inom och utanför Sverige med avseende på regionala och tematiska spörsmål. Det andra kriteriet benämner vi *uppdatering av den nationella kunskapsbasen* inom diplomati, folkrätt och säkerhetspolitiska förhållanden. Det tredje kriteriet gäller *fördjupande av individuell sakkunskap* hos medarbetare på samtliga nivåer.

239 Intervju Gomez 2020.

240 UD2017/17456/FN/1.

Utvidgning av diplomatiska nätverk

Det första kriteriet handlar om *utvidgning av diplomatiska nätverk* inom och utanför Sverige med avseende på regionala och tematiska spörsmål. För det första har Sveriges profil inom FN-organen och bland diplomater på FN-representationerna otvetydigt stärkts. Här råder en samstämmighet hos samtliga FN-tjänstemän, diplomater och andra sakkunniga bedömare i New York som låtit sig intervjua för denna utvärdering. Sverige agerade 2017-18 i enlighet med sitt redan etablerade rykte som en konsekvent vän av FN och multilateralt samarbete, denna gång hos en ny generation av dessa yrkesgrupper samt civilsamhällesrepresentanter och tankesmedjor i FN:s närhet. Även 2019-20 har den svenska FN-representationen fortsatt att dra fördelar av rådsmedlemskapet i termer av bred uppskattning, även om tillträde till säkerhetsrådets informella konsultationer och underorganen saknas. Bland annat gavs den Ständige Representanten Anna-Karin Eneström, tillsammans med sin kollega från Qatar, Alya Al-Thani, det hedersamma uppdraget att ta fram den deklaration som högtidlighöll 75-årsminnet av FN:s tillkomst.

En mobiliserad organisation

En beredningsrutin för framtagande av instruktion inför möte i FN:s säkerhetsråd distribuerades inom utrikesförvaltningen hösten 2016. Enligt denna skulle FN-representationen inkomma till SR-SAM med en så kallad SR-not där syftet med mötet beskrivs liksom dess format, en bild av övriga SR-medlemmars ståndpunkter i aktuellt ärende, en bedömning av instruktionsbehovet och ett fokuserat förslag på svensk handlingslinje.²⁴¹ Beredningsrutinen angav också att SR-not ska föreligga så tidigt som möjligt men senast 48 timmar innan behandling i säkerhetsrådet. Med utgångspunkt i nämnda SR-not hade SR-SAM i Stockholm i uppgift att ta fram en beställning som skickas till berörd enhet med huvudansvar för frågan, och som i sin tur förväntades kontakta berörd utlandsmyndighet. I den mån som andra enheter berördes involverades de parallellt eller bjöds in till reguljärt avstämningsmöte, den dagliga så kallade "SR-kvarten". Den enhet till vilken beställningen riktades skulle bereda en SR-instruktion och leverera denna till SR-SAM senast kl. 15 svensk tid dagen innan mötet i New York för att avstämning skulle hinna ske på morgonen följande dag. Därmed drog man också fördelar av tidsskillnaden på sex timmar så att medarbetarna i New York hade en avstämd instruktion redo på morgonen mötesdagen.

Det var enligt checklisten för beredning av SR-instruktion antingen chefen för SR-SAM, eller chefen FN-enheten, som i det enskilda fallet avgjorde ifall

241 UD/2019/001888/FN/48.

politisk avstämning skulle krävas men den förre som bar ansvaret för denna.²⁴² I "idealfallet" föreskrev beredningsrutinen att SR-instruktion skickas till organisatorisk brevlåda vid arbetsdagens slut i Stockholm, så att förberedelser inför mötet kunde påbörjas tidigt. Samtidigt förekom en variant av beredningsrutinen i samband med extrainsatta möten, i vilket fall instruktionen skulle vara SR-SAM tillhanda senast 11.30 svensk tid samma dag som mötet hölls. Vid "skyndsamma avstämmningar" då position behövde tas fram inom åtta timmar kunde ledningen vid FN-representationen ta eget beslut så länge frågan inte "går utöver inriktning i befintlig svensk position eller är av betydande utrikespolitiskt intresse", och i annat fall stämma av mer improviserat med UD:s ledning eller ansvarig vid FN-enheten.²⁴³ Sent distribuerade instruktioner innebar att kopior skickades till berörda sakfrågehandläggare i Stockholm och i New York, samt till ledningen på FN-representationen.

I New York var medarbetarna vid FN-representationen "mobiliserade" under hela rådsmedlemskapet, och emellanåt närmast i ett slags undantagstillstånd. Att direkt påbörja rådsmedlemskapet med att vara ordförande den första månaden var ingen avundsvärd position och innebar en avsevärd anspänning inför, och under, januari 2017.²⁴⁴ Knappt ett år senare, i slutet av 2017, gjorde ledningen i Stockholm bedömningen att "rivstarten med ordförandeskapet har tjänat oss väl" i och med att man genast klev in i en aktiv roll och lärde känna såväl procedurreglerna som övriga medlemsstaters företrädare.²⁴⁵ Det stämmer sannolikt såtillvida att just etablerandet av nätverk fick särskilt goda förutsättningar på grund av att Sverige genast blev en mycket synlig aktör i rådet. Men det krävde givetvis också att man gjorde väl ifrån sig för att en positiv närvaro skulle komma till stånd, och som sedan kunde utnyttjas.

Man hoppades också på att andra valda medlemmar på ett liknande sätt skulle vara "mobiliserade" och aktiva i säkerhetsrådet. Men redan tidigt fanns en farhåga på den svenska sidan om att E10-kretsen skulle kunna komma att försvagas i och med utbytet av fem valda medlemsstater vid årsskiftet 2017/2018, och att det fanns anledning att fortsatt medverka till sammanhållning inom denna krets. Genom att 2018 arbeta särskilt nära vissa nya rådsmedlemmar, såsom till exempel Kuwait i det "humanitära spåret" i Syrienfrågan, Polen angående Ukraina samt Nederländerna kring folkrätt och rättssäkerhet, tycks en sådan försvagning inte blivit särskilt märkbar. I synnerhet Kuwait och Nederländerna tycks ha bidragit väsentligt till att samla E10-länderna kring visionen om en stärkt samhörighet och om att öka ansträngningarna för att "överlämna" vissa åtaganden till nästa årskull av valda rådsmedlemmar, och därmed få till stånd ett större mått av kontinuitet. Bland 2019-20 års valda medlemmar visade sig intressant nog Tyskland särskilt benäget

242 UD/2019/00188/FN/48.

243 UD/2019/00188/FN/50.

244 Intervju Skoog 2020.

245 UD2017/10737/FN/1.

att dra nytta av de svenska erfarenheterna från rådsmedlemskapet, vilket man inte minst demonstrerade genom att skicka en ovanligt stor delegation till Utrikesdepartementet i Stockholm under sina egna förberedelser under andra halvåret 2018.

Genom att understryka inställningen att E10-länderna som grupp representerar samtliga icke-permanenta medlemsländer i FN, och agera i denna anda, tycks det som om svenska diplomater kunnat knyta kontakter med företrädare för länder bortom de kretsar man normalt rör sig i. Grunden till detta förhållningssätt lades delvis under kampanjen, då man vinnlade sig om att träffa representanter för varje enskild FN-medlem och inte bara i New York. Vid FN-högkvarteret fortsatte man att odla ett intryck av tillgänglighet under hela rådsmedlemskapet, både i relationer till andra FN-representationer och till civilsamhälle och media.

”Lyhördhetslöftet”

Denna tillgänglighet var ett sätt att leva upp till ”lyhördhetslöftet”, vilket som sagt kom till stånd redan under kampanjen. Nya Zeeland hade under sin kampanj gjort liknande utfästelser, som man även återkopplade till efter det att man lämnat säkerhetsrådet och då inhämtade synpunkter. I Sveriges fall tycks det snarast ha handlat om ett stort mått av tillgänglighet under själva rådsmedlemskapet, som lär ha varit krävande men kanske även bidragit till fruktbara uppdateringar av kunskap kring vissa frågor. Ambitionen att ”tala med, och inte bara om” vanliga medlemsländer som berörs av säkerhetsrådets verksamhet krävde med andra ord en synnerligen interaktiv form av diplomati, med närmast världsomspännande tentakler. I vissa fall är det uppenbart att arbetet i New York behövde kompletteras med bilaterala dialoger via ambassader i Stockholm eller med relevanta dialogpartners i framför allt Afrika och Mellanöstern.

Det är inte alla västländer som lyckas kommunicera effektivt med diplomatiska företrädare utanför VOAS och OECD-kretsen. Det finns bland annat en återkommande irritation i G77-kretsen (av så kallade icke-allierade stater) över att västländer inte sällan köper sig inflytande via kandidaturer till poster i FN-organen samt genom att i samband med detta erbjuder sig finansiera kontoren som är knutna till nämnda poster.²⁴⁶ Men svenska diplomater kunde 2017-18 såvitt man kan se också bygga på ett rykte om opartiskhet och långsiktiga engagemang i vissa frågor när man bemödade sig om att lyssna och ta in synpunkter från länder på säkerhetsrådets dagordning. När sådana positiva uppfattningar sammanföll med intressen – som i fallet Ekvatorialguinea i egenskap av medlem i den alliansfria rörelsen och samtidigt påverkad av klimatförändringar – var det

²⁴⁶ Lidén 2017, s. 316. G77 grundades 1964 i Genève och har idag 134 medlemsländer. Man anser sig i första hand företräda utvecklingsländers intressen.

enkelt att finna gemensamma positioner. Detsamma gällde Peru, dels utifrån klimatfrågan och ”Kvinnor, fred och säkerhet” och dels på grund av landets långsiktiga samarbete med Sverige i ACT-gruppen. Omvänt, när ingendera förutsättning gällde – som i fallet Kazakstan — kunde utfallet bli förhållandevis magert.

Multilateralismens förkämpe

Att vidmakthålla en tillräckligt stor och effektiv svensk närvaro vid de mest betydelsefulla multilaterala organisationerna prioriterades i de idéer till ”nya krokar och fortsatt aktörskap” som sammanfattas i ett av de sista dokument som ledningen cirkulerade till enhetscheferna i slutet av 2018.²⁴⁷ Ett stort antal konkreta förslag kommer till uttryck framför allt vad gäller vidare arbete inom generalförsamlingen, i kontakter med sekretariatet och rådsmedlemmar, samt i relevanta organ i bland annat Genève och Wien. Därutöver ägnas väsentligt utrymme åt vissa kontaktytor – såsom IGAD och C6+ – där bilaterala och multilaterala nätverk sammanstrålar och ”strategiska partners” är aktiva. En sådan kontaktyta är ambassaden i Addis Abeba i Etiopien där Sverige upprätthåller nära förbindelser med regeringar i regionen samt med AU:s representation och företrädare för andra länders utrikesförvaltningar och försvarsmakter, men även med regionalt verksamma civilsamhällesorganisationer.

I relation till AU bedrev Sverige och Norge ett alldeles särskilt intimt samarbete, devis på plats i Addis Abeba men även från Stockholm, i multilateralismens anda. I egenskap av ”inbäddad” norsk diplomat kunde Pål Bekken givet sin bakgrund med multilateralt fokus också bidra inom vissa tematiska spörsmål. Det gäller dels ”Barn i väpnad konflikt”, vars arbetsgrupp (jmf ”Barn och väpnad konflikt”) leddes av Sverige 2017-18. Det andra området var pandemibekämpning inklusive beredskap att betrakta denna som ett potentiellt hot mot internationell fred och säkerhet. Det var via frågan om bekämpningen av Ebolasmittan i den Demokratiska Republiken Kongo samt i västra Afrika, såsom Nigeria och Liberia, som Bekken kom att hjälpa FN-representationen att få till stånd en resolution med tydliga skrivningar om pandemibekämpning. Därutöver arbetade Bekken under 2017-18 med en rad geografiska frågor, inte minst Colombia, Haiti, Iran, Jemen, samt Syrien.

²⁴⁷ UD/2018/20824/FN/1-2. Samarbetet utvecklades inte minst genom sekondering av Pål Bekken i den svenska utrikesförvaltningen, inom ramen för SR-SAM. Denna sekondering bekostades av Norge och reglerades enligt uppgift genom en enkel brevväxling mellan personalenheterna vid departementen i båda länderna. Målsättningen med nämnda sekondering var enligt uppgift tre till antalet: 1) stärka norsk-svenskt diplomatiskt samarbete; 2) förbereda Norges kommande kandidatur planerad till 2019-20; 3) dra nytta av Norges kunskaper och erfarenheter från medling i de delar av världen där Sveriges diplomatiska täckning är mer begränsad. Det senare kom till användning framför allt vad gäller Myanmar, Sydsudan samt Cypern, där norske Espen Barth Eide är generalsekreterarens särskilda rådgivare.

Uppdatering av den nationella kunskapsbasen

Det andra kriteriet utgörs av en generell *uppdatering av den nationella kunskapsbasen* inom diplomati, folkrätt och militära förhållanden inom utrikesförvaltningen och regeringskansliet. På denna punkt bör vi erinra oss att utrikesförvaltningen inte erhållit ett betydande extra tillskott av resurser för att klara av rådsmedlemskapet.²⁴⁸ Tvärtom gäller, vilket chefen för FN-enheten strök under i ett mejl som gick ut till hela organisationen den 16 oktober 2016, att genomförandet av medlemskapet ”kommer att ske inom ramen för ordinarie resurser” samt att detta ”kommer i många fall att kräva prioriteringar”.²⁴⁹ Inom Utrikesdepartementet omfördelades dock medel så att ett tiotal ”förstärkare” kunde tillföras FN-representationen, liksom enstaka tillfälliga tjänster till bland annat sanktionssamordningen, FMR-enheten, samt Mellanöstern- och Afrikaenheterna.

Fokus på säkerhetspolitik

I termer av meningsfulla, praktiska förberedelser involverade man enskilda handläggare och andra medarbetare vid ambassaderna och vid de geografiska och funktionella enheterna i Stockholm i FN-arbete genom författandet av så kallade ”Grund-PM”. När prioriteringar, möjligheter och risker preciserats i förhållande till enskilda länder underlättades för framför allt utlandsstationerade diplomater att kontakta och bearbeta institutioner och personer med inflytande över dessa. För att detta skulle bli effektivt krävdes analys av värdlandets organisation av sin utrikespolitik, inklusive arbetsfördelning mellan huvudstad respektive FN-representation, typiska drag i landets agerande i säkerhetsrådet, dess inflytande i sekretariatet, liksom alliansrelationer och närhet till diverse FN-grupperingar.

Indirekt drogs också svenska kompetenser inom underrättelsesfären in i arbetet i New York. Genom att tillfälligt bygga upp säkra kommunikationsvägar till FN-representationen kunde ambassadörer och militärrådgivare få förutsättningar att uppdatera sina lägesbilder kontinuerligt, och inte bara lita till bedömningar gjorda i Stockholm eller ute i fält. I den mån som ambassadörer och handläggare behövde hjälp att tolka lägesbilder kunde militärrådgivarna aktivt bistå med sin sakkunskap. Det är framför allt i förhållande till P5-ländernas kontinuerliga, storskaliga och i princip världsomspännande kunskapsinhämtning som denna typ av åtgärder kunde bidra till att minska vetomakternas informationsövertag. Motsvarande underrättelsestöd hade enligt uppgift inte inrättats 1997-98.

Kontraterrorism var ett område där Sverige deltog i reguljära möten med underorganet Kommittén för kontraterrorism (*Counter-Terrorism Committee, CTC*). I detta forum drev Ryssland bland annat en linje om att statliga myndigheter borde

²⁴⁸ Jmf utvärdering genomförd av Statskontoret (2020).

²⁴⁹ UD2017/17456/FN/1.

ha möjligheter att kräva att privata företag avlägsnar olämpligt innehåll på internet medan Sverige, USA och andra stödde FN:s Kontraterorismdirektoratets (*Counter-Terrorism Executive Directorate, CTED*) förslag på ramverk för att uppmuntra ”kontranarrativ” till terroristers propagandabudskap på en rad olika virtuella plattformar.²⁵⁰ En annan av de frågor som berördes under Sveriges rådsmedlemskap gällde förstärkt luftfartsskydd genom en uppdatering av den så kallade Chicagokonventionen,²⁵¹ och en annan det nyinrättade Kontraterorismkontorets (*Office of Counter-Terrorism, ONOCT*) konkreta arbetsuppgifter i relation till Kontraterorismdirektoratet.²⁵² Det senare står i förbindelse med nationella justitie- och inrikesministerier framför allt i utvecklingsländer om vad som är lämpligast lagstiftning och rättspraxis på området.

Även inom kontraterorism arbetade den svenska FN-representationen för att integrera kvinnor, fred och säkerhet och länka till resolution 2122 (2013) om sexuellt våld, överföra erfarenheter från EU på kontraterorismområdet, samt framhäva förebyggande verksamheter emot radikaliserings och våldsamma extremism. Här stötte Sverige på motstånd från andra länders företrädare inom underorganen.²⁵³

Insyn i stormaktspolitisk dynamik

Flera av de utländska diplomater, FN-tjänstemän och andra sakkunniga som intervjuats för denna utvärdering påpekar att den omedelbara insynen i maktspelet P5-länderna emellan borde vara värdefullt för ett land som Sverige. På många plan står Sverige på grund av geografisk närhet men även mångårigt samarbete inom EU och andra regionala organisationer betydligt närmare Storbritannien och Frankrike än övriga tre P5-länder. Inte minst Storbritannien har varit en naturlig samarbetspartner till Sverige i och med sitt engagemang för Europa parat med en vilja att bevara en robust transatlantisk länk och en frihandelsvänlig linje. Men i samband med Brexit blir Frankrike en relativt viktigare och mer centralt placerad spelare som svensk diplomati kan behöva fördjupa relationen till. Regeringen ledd av Emmanuel Macron underlättar i vissa avseenden detta närmande genom att föra en politik som har en utpräglat liberal inriktning.

Sveriges diplomatiska samarbetspartners i Norden och i Europa tycks inte anse att Sverige knappast vare sig stärkt eller försvagat sin ställning i förhållande till P5-länderna i samband med rådsmedlemskapet 2017-18. Man menar att svenska diplomater inte gjorde intryck av att särskilt beakta något av de permanenta medlemsländernas intressen i öppna eller slutna konsultationer, utan snarare demonstrerade ett betydande mått av integritet. Flera diplomater underströk

250 UD2017/11747/FN/1.
251 UD/2017/15444/FN/11.
252 UD2017/15444/FN/9.
253 UD2017/15444/FN/9.

också – vilket påpekats i kapitel 1 – att en alltför stor följsamhet gentemot P5-ländernas intressen eller positioner snarare riskerade undergräva förutsättningarna för att få igenom egna prioriteringar.

Det innebär å andra sidan inte att man kan få genomslag ifall det blir uppenbart att man är dåligt påläst eller saknar en välgrundad, och konsekvent framförd, position. En risk som påtalats av några informanter är att man skaffar sig ett dåligt rykte inom FN-organen genom att uppmärksamma frågor som saknar förutsättningar att få brett stöd, eller genom att envetet driva alltför många eller alltför snäva frågor och därmed alienerar viktiga FN-grupperingar, enskilda partnerländer, eller personer i betydelsefulla befattningar. Det sätt på vilket man bemöts av P5-länderna i säkerhetsrådet, som bärare av det kontinuerliga ansvaret för internationell fred och säkerhet, påverkar ofrånkomligen hur E10-länderna och det internationella samfundet uppfattar ett valt medlemslands diplomatiska förmåga och säkerhetspolitiska kompetens.

Offentlig diplomati

Till sådana förmågor och kompetenser hör givetvis kvaliteten i den offentliga diplomati som bedrivs till stöd för övriga aktiviteter. Handlingar från förberedelsefasen visar att en genomtänkt kommunikationsstrategi funnits på plats åtminstone sedan 2015 och att vissa ställningstaganden och värden avsågs förmedlas på ett konsekvent sätt. Det gäller framför allt bilden av Sverige som ansvarsfullt, professionellt, påläst, engagerat, lyhört, dialoginriktat. Sverige skulle dessutom visa att man var beredd att ta ansvar för hela rådets dagordning, att man på ett konsekvent och initierat sätt försvarar folkrätt, mänskliga rättigheter, jämställdhet och ett humanitärt perspektiv (via ”bottenplattan”) men också bidrar till att de frågor Sverige prioriterar ”blir kända”.²⁵⁴

Flera bedömare har också betonat vikten av ett djupare partnerskap med före detta valda medlemmar, både för att kunna lära sig av erfarenheterna från kampanjarbetet, men också för hur man bör se till att genomförandet bygger vidare på arbetet med att förankra rådsmedlemskapet. Förutom att prioritera samarbetet mellan E10-länderna utvecklades ett särskilt nära samarbete med Nya Zeeland, som var rådsmedlem 2015-16 och lyfte upp ett antal liknade ämnen som de Sverige önskade lansera i sitt program, men där man dessutom betonat intresset för att få säkerhetsrådet att fungera väl samt uppenbarligen organiserat en effektiv kampanj. Det tycks som om samtliga nordiska och baltiska länder tog lärdom av Nya Zeelands framgångsrika rådsmedlemskap men att kampanjsekretariatet på Utrikesdepartementet på ett mer systematiskt sätt försökte integrera flera centrala komponenter från densamma i det svenska upplägget.²⁵⁵

²⁵⁴ UD2016/22423/FN/1.

²⁵⁵ Simon Draper, en av arkitekterna bakom Nya Zeelands kampanj, bjöds in till kampanjsekretariatet och tillbringade flera dagar med dess personal för att ge dem lärdomar och råd.

Det ska också nämnas att man på hemmaplan inrättade ett referensråd med sexton organisationer som förfogar över olika slags FN-kompetens, varav fyra akademiska lärosäten, fem forskningsinstitut, och vidare stiftelser och frivilligorganisationer inklusive Rädda barnen och Röda Korset. I UD:s egen redogörelse anges att syftet med referensrådet var att samla relevanta företrädare och ”främja diskussion kring aktuella frågor kopplade till svensk FN-politik”.²⁵⁶ Det nämns särskilt att tre teman lyftes i detta forum, nämligen ”Kvinnor, fred och säkerhet”, ”Barn i väpnad konflikt”, samt sanktioner. Några riktigt kvalificerade diskussioner till hjälp för förberedelserna inom utrikesförvaltningen tycks inte ha förts men akademiker och företrädare för frivilligorganisationer ska i enskilda fall ha bidragit med synpunkter som gjort diplomater varse om vissa svårförutsebara problem och utmaningar under rådsmedlemskapet. Referensrådets medlemmar lär också via dessa kontakter ha uppdaterats kring aktuella FN-frågor på ett sätt som kan ha varit till nytta inom deras respektive organisationer.

Fördjupande av individuell sakkunskap

Det tredje kriteriet gäller *fördjupande av individuell sakkunskap* hos medarbetare på samtliga nivåer. När frågan ställdes till utländska diplomater, FN-tjänstemän och andra sakkunniga om huruvida man kan förvänta sig att enskilda medarbetare vid ett lands utrikesförvaltning kompetensutvecklas inom det säkerhetspolitiska området genom att delta som icke-permanent rådsmedlem var svaret närmast unisont positivt. Flera menade att FN:s säkerhetsråd för flertalet medlemsstater dessutom utgör den enda institutionella plattform där man kan göra sig vissa slags erfarenheter om stormaktspolitik och relationer mellan olika delar av världen.

Sveriges genomslag i ett antal textförhandlingar anses av medarbetare med överblick över processen som förhållandevis stort. Förutom den generella kritiken om att överambitiösa icke-permanenta rådsmedlemmar ibland är alltför klämfingriga och introducerar skrivningar som kan försvåra och/eller fördira implementeringen av mandaten av berörd FN-insats, tycks intrycket överlag vara att integreringen av geografisk sakkunskap, folkrättsexpertis och det diplomatiska hantverket fungerat mycket väl för Sveriges del. Det som diskuteras i följande avsnitt är i vilken mån värdefulla individuella erfarenheter följer av rådsmedlemskapet och sannolikt kommer Sverige till del under kommande år.

Generiska insikter om internationell fred och säkerhet

Insikter om konfliktodynamik och på vilket sätt säkerhets- och försvarsfrågor är sammanflätade kan sägas utgöra en beståndsdel av den förståelse diplomater,

256 Regeringens skrivelse 2018/19:104, s. 135.

handläggare, folkrättsexperter och militärrådgivare bygger upp under ett rådsmedlemskap. Flera vittnar också om hur det täta samarbetet mellan folkrättsexperter och land- och områdesexperter var berikande för båda parter i det att det föranledde en mer kontextuell förståelse av berörda ärenden. En intressant observation från rådsmedlemskapet 1997-98 är att den sedvanliga friktionen emellan Utrikes- och Försvarsdepartementet minskade märkbart under det tvååriga mandatet. Det antyder att samordningsbehovet bidrog till att de två delar av Regeringskansliet som gemensamt ansvarar för svensk säkerhetspolitik via återkommande samverkan i en rad specifika frågor blev mer samstämmiga än vad som annars är fallet.

Detta rimmar med uppgifter om ovanligt mycket korsbefruktning av kompetenser genom att diplomatisk kompetens sammanfördes med folkrättsexpertis och militär sakkunskap i beredningsarbetet liksom i tolkning av lägesbilder från fältet. En illustration till detta är svenska diplomaters försök att driva humanitära frågor i det komplicerade spel som Syrienkonflikten utgjorde 2017-18, och där ambassadörernas och handläggarnas förståelse av situationen på marken kunde berikas och argument formuleras med direkt stöd från såväl humanitärrättsliga som militärt-operativa perspektiv. Avgörande under själva förhandlingarna var samtidigt de diplomatiska kärnkompetenserna, såsom social förmåga, språkkunskaper, insikter i förvaltningstraditioner och politisk historia, samt retorisk förmåga och förhandlingsskicklighet.

Begreppet sakkunskap kan också innefatta personkännedom. I vissa fall blir FN-ambassadörer utrikesministrar senare i karriären. Men många av de personbetingade relationer som upparbetades och fördjupades inför och under rådsmedlemskapet får dock betraktas som ett slags färskvara, som snabbt förflyktigas. Den politiska ledningen i Stockholm odlade för ändamålet förtroliga relationer till en rad motparter på framträdande poster i regeringar och vid utrikesförvaltningar i P5-länderna, vilket innebar att de på kort varsel kunde utbyta information och sondera realismen i olika idéer och förslag. I och med att majoriteten av individerna på sådana poster omsätts inom loppet av några få år bör detta inte med automatik betraktas som del av bestående sakkunskaper. I bästa fall kan vissa individer på den svenska sidan efterhöras med avseende på olika aspekter på stormaktspolitik i ljuset av dessa erfarenheter av förtroliga relationer till prominenta politiska eller administrativa befattningshavare i P5-länderna.

Förmåga till synkront agerande

Ovan har arbetsprocesserna knutna till beredningsrutinen för framtagande av instruktion inför möte med FN:s säkerhetsråd beskrivits och diskuterats. Rent innehållsligt är beredningsrutinen också intressant som redskap för att generera en maximalt relevant och användbar SR-instruktion. Enligt beredningsrutinen ska medarbetarna vinnlägga sig om att formulera en kortfattad målsättning/lä-

gesbedömning, ett budskap i maximalt fyra strecksatser, samt vad för slags produkt/beslut som eftersträvas. Därutöver kan det i vissa fall behövas kontextualiserande information samt en uppdatering av ”det senaste” från fältet,²⁵⁷ vilket uppenbarligen är en uppmaning avsedd att till FN-representationen förmedla detaljer som antyder att svenska diplomater är särskilt välinformerade.

Denna sakkunskap är till del knuten till de specifika spörsmål som man hade att hantera 2017-18. Det är uppenbart att aktuella kunskaper om politiska, ekonomiska, sociala och militära förhållanden i Afrikas horn, Sahelregionen, de centrala delarna av Afrika samt Mellanöstern är avgörande för framgångsrik diplomati i FN:s säkerhetsråd. Men det handlar också om att utrikesförvaltningen och andra berörda departement och kompetenta myndigheter delar med sig högkvalitativ information, lägesbilder, underrättelser och politiska bedömningar på ett effektivt sätt.²⁵⁸ Här behöver man få till stånd ett fruktbart samspel inom och mellan offentliga verksamheter som i andra sammanhang inte koordineras på tillnärmelsevis samma nivå och/eller med samma hastighet.

Samverkanskompetens är normalt välutvecklad inom utrikesförvaltningen men i säkerhetsrådsarbetet togs kraven på samstämmiga budskap, synkronicitet och kvalificerad informationsinhämtning till en ny nivå. Behovet av att samordna vad som sägs i huvudstaden och via FN-representationen är särskilt betydelsefullt i förhållande till FN:s säkerhetsråd eftersom man i annat fall riskerar, såsom Etiopiens Ständige Representant Taye Atske Selassie Amde skämtsamt uttryckt saken: ”...att bli en piñjata för P5-länderna”.²⁵⁹ Framförhållning är en särskilt viktig dygd i sammanhanget. Att en ”SR-kvart” i slutet av varje månad ägnades nästa ordförandeskaps utkast till månadsprogram bör till exempel ha varit värdefullt för att befinna sig i framkant av planeringen och därmed något reducera P5-ländernas överlägsna insikter om procedurer och arbetsmetoder.²⁶⁰ Som exempel på en rutin som bidrog till att synkronisera FN- och EU-representationernas hantering av rådsmedlemskapet ska, enligt uppgift, de ”veckobrev” som i huvudsak författades i New York ”fyllts på” av berörda medarbetare vid EU-representationen, innan de cirkulerades i utrikesförvaltningen och i regeringskansliet i stort.²⁶¹

Avslutningsvis ska några ord sägas om en helt avgörande diplomatisk kärn-

257 UD/2019/00188/FN/48-49.

258 Ytterst få exempel på friktion mellan delar av utrikesförvaltningen har påträffats i dokumentationen från rådsmedlemskapet. I beredningen av Sveriges respektive EU:s hållning till fredsprocessen i Mellanöstern inför ett reguljärt rådsmöte tycks vid ett enstaka tillfälle frustration uppstått (UD2018/07045/FN/26). I och med att nästan samtliga av de organisationsenheter som arbetade som intensivast med säkerhetsrådsfrågor berördes av ärendet – det vill säga FN-representationen, EU-representationen, FN-enheten/SR-SAM, MENA-enheten, samt FMR-enheten – är det knappast förvånande att koordineringen kan bli svårhanterlig. Ett fall av ”förkommen handling” i hanteringen av Cypernfrågan har också påträffats. Enligt tjänsteanteckning bedöms sannolikheten för att detta föranlett ”skada eller men för allmänna eller enskilda intressen” vara låg (UD2018/11740/75).

259 Amde 2020.

260 Regeringens skrivelse 2018/19:104, s. 137.

261 Naturligtvis bidrar modern informationsteknologi till att i grunden förändra förutsättningarna för synkront agerande. I sin jämförelse av de svenska rådsmedlemskapen 1957-58 och 1975-76 konstaterar Ulrika Mörth att medarbetarna vid den förra upplevde sig som ämbetsmän med begränsat handlingsutrymme som hade att implementera Stockholms politik, medan nästa generations diplomater i mitten av 1970-talet var mer medvetna om sin egen roll i utformningen av densamma och hade att närvara vid ett betydligt större antal informella konsultationer. Några särskilt detaljerade instruktioner kunde dock inte förmedlas till de svenska diplomaterna i New York i någondera fall eftersom Utrikesdepartementets ”styrningsmöjligheter [var] begränsade” (Mörth 1991, ss. 81-82, 93-94).

kompetens, nämligen förhandlingskicklighet. Förmågan att förhandla med företrädare för andra stater är synnerligen värdefull för Sveriges kontinuerliga arbete inom EU, som till mycket stor del består av just diplomatiska förhandlingar. I arbetet gentemot säkerhetsrådet fick medarbetare vid FN-representationen men indirekt också handläggare vid departementet i Stockholm personlig erfarenhet av att driva frågor emot företrädare för världens största utrikesförvaltningar och några av deras mest kvalificerade diplomater. Värdet av detta är svårt att bedöma men kommer sannolikt Sverige till del så länge den personal som är bärare av dessa insikter arbetar kvar inom svenska myndigheter.

Bestående resultat

Den ”blå bok” som togs fram efter båda de senaste rådsmedlemskapen har en mängd förtjänster fast nämner bara i förbigående – och riskerar därmed att undervärdera betydelsen av – de förberedande mått och steg som togs före invalet och även innan kampanjen lanserades.²⁶² Det är ett omfattande arbete som lagts ned på kartläggning av behov, planering av delprocesser, logistiska förberedelser för arbetet i New York, framtagande av policyunderlag i dialog med ambassaderna, bemanning och schemaläggning, med mera. Det är framför allt i intervjuer med de direkt berörda UD-medarbetarna som författaren till denna utvärdering har kunnat skapa sig en bild av den process som påbörjades ungefär vid årsskiftet 2012-13 och som stegvis växlades upp i omfattning och i tempo allteftersom sannolikheten för att Sverige verkligen skulle väljas in ökade.

Det framgår av UD:s handlingar från rådsmedlemskapet att myndighets- och enhetschefer i Stockholm och New York var akut medvetna om att enskilda möten mellan svenska ambassadörer och deras motparter var avgörande för framgång vid omröstningen i New York i mitten av 2016. Under kampanjens mest intensiva fas i slutet av 2015 och första hälften av 2016 ska man enligt egen utsago ha lyckats träffa företrädare för samtliga drygt 190 av FN:s medlemsländer. Man kan hävda att själva kampanjarbetet var en unik och därmed mycket värdefull professionell erfarenhet för de UD-medarbetare som var direkt engagerade i hela arbetsprocessen.²⁶³ På samma sätt som man inför rådsmedlemskapet 2017-18 drog nytta av erfarenheterna från medlemskapet 1997-98 men även av organiseringen av högt synkroniserade informationsflöden mellan Stockholm och Bryssel inom EU-arbetet, kan man i förberedelserna inför ordförandeskapet i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) 2021 samt i EU-ordförandeskapet 2023 begagna insikterna från 2017-18. Även för dessa ändamål finns anledning att sätta upp en särskild planerings- och stabsorganisation för att handha frågor som behöver samordnas och informationsflöden som ska etableras inom och utanför utrikesförvaltningen.

²⁶² Dessutom gjordes inte alls lika digra förberedelser inför rådsmedlemskapet 1997-98 i och med att Sverige hade betydligt kortare tid till förfogande mellan invalet i slutet av oktober 1996 och tillträdet den 1 januari 1997.

²⁶³ Intervju Skoog 2020.

Den 28:e juni 2016 uppnådde Sverige 134 ja-röster i generalförsamlingen vid första omröstningen, och beräkningsmodellen som användes för att förutsäga resultatet i generalförsamlingen ska ha fungerat synnerligen väl. I andra sammanhang där landet kandiderar till internationella uppdrag kan troligen en för ändamålet anpassad variant av denna beräkningsmodell begagnas. Men behovet av att genomföra enskilda konsultationer slutade inte där. I ett internt dokument precis i början av rådsmedlemskapet skrev chefen för FN-enheten, i ett glatt tillrop, att ”Nyckeln till multilateral framgång är bilateral!”.²⁶⁴ Det kan tolkas som att man uppfattade en risk att vissa – möjligen yngre – medarbetare skulle ägna det alltför mycket av sin kraft på att förbereda instruktioner för framförande i multilaterala arenor samt på att artikulera argument i kollektiva sammanhang, medan de mer erfarna diplomaterna inser att den mödosamma men också mer fruktbara vägen till framgång är att genomföra ett större antal möten i mindre grupper, och framför allt på tu man hand.

Internt på Utrikesdepartementet genomfördes en särskild seminarieriserie om FN för att aktualisera kunskapsläget.²⁶⁵ Särskilda förberedelsemöten hölls dessutom med handläggare inblandade i det mer tekniska arbetet med sanktioner, och där både EU- och FN-representationerna hade en operativ roll. Att delta i rådsmedlemskapet på plats i New York eller vid SR-SAM i Stockholm anses som meriterande är otvetydigt. I viss mån gäller det sannolikt även handläggare och diplomater inom utrikesförvaltningen som mer indirekt understött det samma.

Påfallande i intervjuerna är att ett antal av framför allt yngre UD-medarbetare känt sig stimulerade av att ha kunnat lämna diverse bidrag till FN-representationen i New York, och att de inte sällan kunnat kommunicera direkt med enhetschefer, ambassadörer och UD:s politiska ledning i beredningsprocesserna. Trots att det fysiska avståndet ibland varit stort och inte alla underlag kommit till användning eller burit frukt i resolutionstexter och påverkan på FN-insatser, har det dynamiska informationsflödet mellan organisationsenheter och enskilda medarbetare skapat en upplevelse om en gemensam gärning där alla har en väsentlig roll att spela.

En framgångsrik mobilisering av utrikesförvaltningen under 2017-18 är sannolikt en del av förklaringen till denna upplevelse av delaktighet. En annan är möjligen att, som en medarbetare uttryckte det, att ”vi har en annan kultur av informationsflöden”. I samband med rådsmedlemskapet tycks denna öppenhet av informationsflöden ha varit än mer generös än normalt, både genom att involvera lägre tjänstemän i frågor av stor dignitet och genom att tillfälligt vidga kontakter mellan Utrikesdepartementet och vissa andra departement och myndigheter, såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmak-

264 UD2017/17456/FN/L.

265 Regeringens skrivelse 2018/19: 104, s. 136

ten. Denna synkronisering av informationsflöden verkar ha bidragit till att svenska tjänstemän under rådsmedlemskapet trots begränsad bemanning jämfört med betydligt större länder inte verkar ha lidit av ett informationsunderskott, utan hade goda förutsättningar att även inta en ledande roll i olika sammanhang.

Denna mobilisering av en organisation kan inte pågå permanent. Intervjuer med ett antal UD-medarbetare har visat att det inte går att undvika en kraftig nedgång i verksamheten vid åtminstone två tillfällen under hela processen, förberedelse- och omhändertagandefasen inbegripna. Det gäller dels omedelbart efter avslutad kampanj, då personalen hade gett sitt yttersta under de sista veckorna för att åstadkomma ett positivt utfall i omröstningen. Den andra nedgången i aktivitetsgrad ägde av naturliga skäl rum i veckorna och månaderna efter rådsmedlemskapets avslutande, då "förstärkarna" återvände till Stockholm eller direkt till nya posteringar, och verksamheten stryptes till vanlig nivå.

Det mesta tyder på att personalen vid alla E10-länders FN-representationer genomgår en sådan "demobiliseringsprocess", och att den förmodligen måste betraktas som oundviklig. Viktigare är förmodligen omhändertagandet av personal och de erfarenheter som gjorts i samband med själva rådsmedlemskapet. Det är tydligt att New York är en eftertraktad postering för medarbetare vid UD, alldeles särskilt under ett rådsmedlemskap, och att de som tjänstgjort där ofta erbjuds intressanta posteringar därefter. Detsamma har inte nödvändigtvis gällt militärrådgivare, vars erfarenheter Försvarmakten inte alltid tycks inse värdet av.²⁶⁶

Medvetenheten om hur fruktbara bilaterala relationer kan vara i den mån de upprätthålls även efter ett avslutat rådsmedlemskap återspeglas i det interna UD-dokument från slutet av 2018, där en grund läggs för "omhändertagande" av upparbetade kontakter (jmf "Multilateralismens förkämpe" ovan). Ambitionererna i dokumentet är högt ställda men underlättades sannolikt i New York av en ovanligt mjuk övergång från Ständige Representanten Skoog till ambassadör Eneström, som först var dennes ställföreträdare i fyra månader innan hon tog över. Eneström hade synnerligen goda och färsk erfarenheter som Utrikesråd för politiska frågor under rådsmedlemskapet och är – liksom Skoog – före detta KUSP-ambassadör. Dessutom lämnade Skoog inte New York utan övertog direkt ledningen för EU-delegationen i New York och fortsatte därmed att verka i FN-kontexten.

Till sist bör nämnas att vissa utländska bedömare även kommenterade den inre organiseringen, schemaläggningen och den personalpolitik man uppfattade bedrevs vid den svenska FN-representationen. En diplomat sade sig vara särskilt imponerad över hur de svenska kollegorna inte tog på sig alltför många frågor

²⁶⁶ Möjligen har en förändring skett på senare år i och med att officersutbildning akademiserats och ett mer självständigt, kritiskt förhållningssätt uppmuntrats, så att mer mångfacetterade yrkesroller än den traditionella befälhavarens uppfattas som starkt meriterande.

utan på ett disciplinerat sätt höll sig till de teman och geografiska frågor som var prioriterade. En annan menade att man till skillnad från nästan samtliga andra länders FN-representationer verkade se till att personalen trots en stor arbetsbelastning ändå lyckades upprätthålla någorlunda rimliga arbetstider och ledighets-scheman, så att man kunde vara utvilad i nästa arbetsmoment.

Kapitel 6 | Slutsatser

Inledningsvis ställde vi följande frågor: Vad rättfärdigar en återkommande satsning på medlemskap i FN:s säkerhetsråd? Står arbetsinsatsen och myndigheternas ansträngningar i proportion till de mervärden som man eventuellt kan åstadkomma genom att vara vald medlem? Vilka är dessa potentiella mervärden och uppnåddes de i så fall i samband med rådsmedlemskapet 2017-18? Vilken betydelse spelade andra drivkrafter – till exempel strävan efter prestige för Utrikesdepartementets och regeringens räkning – för hur rådsmedlemskapet genomfördes?

I tabellen nedan finns en starkt förenklad, för att inte säga summarisk sammanfattning av utvärderingens resultat. Den är främst avsedd att skapa överblick över resultaten med avseende på de tre analysnivåerna och bör på inte betraktas som en uttömmande sammanställning av resultaten av rådsmedlemskapet 2017-18 eller av bestående resultat bortom rådsmedlemskapets tidshorisont. Det verkliga resultatet av rådsmedlemskapet består i, för att ta några exempel, de sätt på vilket svenska diplomater påverkade utformningen av dussintals FN-missioner i samband med mandatförnyelse; hur vissa tematiska frågor blev djupare integrerade i säkerhetsrådets institutionella rutiner än tidigare, samt; vidareutvecklingen av det kollektiva institutionella minne som yngre diplomater och andra kategorier av regeringstjänstemän lär bli bärare av under många år framöver.

Vad tabellen dock klargör är att de bestående resultat som inte förflyktigats efter något år och som har förutsättningar att få längre verkan framför allt står att finna på nationell nivå, och givetvis inte minst inom svensk utrikesförvaltning och andra berörda myndigheter. I andra hand fick insatser på den globala nivån – i termer av aktiv problemlösning och agendasättande – genomslag genom att de fortplantades i säkerhetsrådet och i FN mer allmänt, i pågående FN-insatser, och till och med i regioner och länder som noga följer utvecklingen i New York och tar intryck. Flyktigast ter sig de bestående resultaten på regional nivå, eftersom de effekter som uppstod då svenska diplomater och regeringstjänstemän under två års tid hade tillgång till mer kvalificerad kunskap än normalt om internationella förhållanden, pågående konflikter samt stormaktspolitik, dröjde sig endast kvar under en kort tid därefter.

RESULTAT AV GENOMFÖRANDE AV SVERIGES RÅDSMEDLEMSKAP 2017-18				BESTÅENDE RESULTAT		
		Ja	Delvis	Nej	1-5	
ANALYSNIVA	Global	Aktiv problemlösning/ geografiska frågor	X			3
		Tematiskt agendasättande	X			3
		Institutionell reformering		X		2
	Regional	Rådsprodukter/diplomatisk signalering angående närområdet		X		2
		Förtroendeskapande Europa- Ryssland			X	1
		Kanaliserig av regionala ståndpunkter		X		4
	Nationell	Utvidgning av diplomatiska nätverk	X			4
		Uppdatering av kunskapsbas	X			4
		Fördjupning av individuell sakkunskap	X			5

Att rättfärdiga Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet utefrån behovet att stärka den regelbaserade världsordningen ter sig inte särskilt övertygande, givet den analys som gjorts ovan. Länder som Tyskland och Italien har väsentligt fler resurser än Sverige att göra bruk av i rollen som E10-land, och ett antal NATO-medlemmar har tillgång till nätverk och kvalificerad information som svenska diplomater får anstränga sig för att kompensera för. I den vida kretsen av valda medlemmar har givetvis stora och/eller resursstarka länder som Japan, Australien, Brasilien, Indien, Sydafrika, Indonesien, Nigeria, Sydkorea och Kanada i viktiga avseenden bättre förutsättningar än Sverige att kunna bidra till att stärka den regelbaserade världsordningen.

Att vidare motivera Sveriges rådsmedlemskap utefrån försöken att genomföra säkerhets- och stabilitetsskapande åtgärder i närområdet är i sig inte heller ett särskilt tillfredsställande argument. I demokratier där säkerhets- och försvarsfrågor står högre på den politiska dagordningen finns inte sällan en djupare och bredare spridd kunskap bland allmänhet och beslutsfattare, vilket inte minst gäller stater som direkt gränsar till oroshärdar och sådana med avsevärda militära resurser, till exempel Turkiet och Ryssland. FN:s säkerhetsråd är huvudsakligen engagerat och relevant när det handlar om att bidra till konfliktlösning eller stabiliserande åtgärder i Afrika och Mellanöstern, problem som i förläng-

ningen också drabbar den europeiska kontinenten men som enskilda europeiska stater har svårt att påverka.

Kombinationen av föregående två argument är i så fall en betydligt mer solid grund att stå på. Att vara välinformerad om hur den internationella politiska ordningen samspelar med den regionala säkerhetsdynamiken genererar bättre förutsättningar för att kunna bedriva en sofistikerad och väl kalibrerad utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige har åtminstone sedan andra hälften av 1970-talet gjort sig ett namn som en konsekvent FN-vän, med förhållandevis ambitiös biståndspolitik och en betoning på folkrättens ställning inom internationella relationer. Inför och under rådsmedlemskapet 2017-18 gjordes ett betydande arbete för att se till att svenska positioner vad gäller humanitärt bistånd och folkrättslig argumentation var med varandra överensstämmande i geografiska såväl som i tematiska frågor.

Som medlem i gruppen VOAS-länder är Sverige i detta avseende inte unikt, utan delar engagemanget för en regelbaserad världsordning med en vilja att se denna ordning realiserad även regionalt. Kanada, Australien och Nya Zeeland hör därvidlag till de kanske starkaste förespråkarna, men en rad europeiska länder – såsom Nederländerna, Italien, Spanien, Portugal, Irland, Tjeckien, Schweiz, Österrike, Belgien samt övriga nordiska och baltiska länder har egentligen ingen avvikande åsikt. Det finns alltså ett förhållandevis stort antal stater bara i VOAS-kretsen som står upp för en regelbaserad världsordning och samtidigt försöker stödja en sådan på den europeiska kontinenten, ett arbete vars eventuella frukter sålunda kommer även Sverige till del.

Hur är det då ställt med argumenten om att Sverige trots allt bör ta på sig det stora åtagandet att försöka bli vald till FN:s säkerhetsråd? Och hur är det med den tredje uppsättningen kriterier som vi undersökt?

Nationell kompetensutveckling och nätverksbyggande kan givetvis inte delegeras till andra, likasinnade FN-medlemmar. Vad gäller nätverksbyggande är de flesta diplomater som tjänstgjort i New York överens om att ingen annan postering genererar samma rikedom av erfarenhet som FN-representationen, inte ens de klassiskt åtråvärda beskickningarna i stormaktshuvudstäder, eller de som står värd för en rad multilaterala organ, såsom Genève eller Wien. Endast vid FN-högkvarteret i New York är hela det internationella samfundet på en och samma plats, och med den diplomatiska personalen i ständig beredskap via en rad sammanfogade kontaktytor.

Vill man ha en utrikesförvaltning med både bred och vass kompetens inom globala freds- och säkerhetsfrågor så utgör rådsmedlemskapet en unik erfarenhet som åtminstone för närvarande saknar motstycke. Varje ny generation medarbetare vid Utrikesdepartementet har av allt att döma mycket stor nytta av att ”kompetensutveckla sig” genom ett rådsmedlemskap. Det gäller inte minst den så kallade förstärkning som överförs efter att valkampanjen är över och som därigenom vidareutbildas och byggs erfarenheter som de utnyttjar under resten av sin karriär.

Möjligen bör man tillägga att fram till Sveriges tillträde i EU fanns alls ingen jämförbar arena där svenska diplomater kunde skaffa sig motsvarande kvalificerade erfarenheter från en multilateral kontext där nationella intressen ständigt står på spel. Men numera är den Ständiga Representationen i Bryssel en sådan arena, och dessutom Sveriges största utlandsbeskickning.

Huruvida möjlighet att kandidera till FN:s säkerhetsråd kommer att yppa sig med samma regelbundenhet som under nästan tre kvarts sekel beror på hur praxis kring kandidaturer utvecklar sig framöver, liksom hur multilaterala organisationer lyckas förnya sig under kommande decennier. Endast i den afrikanska gruppen har man lyckats ena sig kring hur ofta olika delar av kontinenten ska vara representerad och man har fått till stånd en rotation utan kostnadskrävande kampanjer. Inte heller förekommer regelbundna konsultationer inom grupperna med undantag för i den afrikanska gruppen och i vissa subregionala sammanslutningar.²⁶⁷ Det finns också de som pekar på att FN-stadgan förutser konkurrens om de valda platserna, där kandidatlandet ska ha gjort sig förtjänt av platsen. Vissa bedömare anser att just kampanjer i konkurrens dessutom förbereder valda länder för själva uppgiften på ett mycket effektivare sätt än konsultationer inom en geografisk gruppering. De behöver därmed också appellera till stöd från samtliga FN-medlemmar, vilket uppmuntrar till en benägenhet att fästa uppmärksamhet på internationell fred och säkerhet bortom den egna regionen.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att kort kommentera prestigemotivet, det vill säga frågan om social och politisk status, som litteraturen om utrikespolitik och diplomati ägnat betydande uppmärksamhet under senare år.²⁶⁸ I varje social hierarki, inklusive internationella relationer, spelar prestige en väsentlig roll. I ett läge där de flesta är överens om att världsordningen är stadd i förändring är det inte heller förvånande att vissa politiska ledares ambitioner respektive oro över sin sociala ställning i det internationella samfundet inverkar på hur man bedriver utrikes- och säkerhetspolitik. På samma sätt som vissa regeringar lägger stora resurser på att arrangera internationella sportevenemang kommer andra att vilja kandidera till FN:s säkerhetsråd och ordförandeskap i regionala organisationer.

Denna insikt bör dock inte sammanblandas med prestige som "valuta" eller "smörjmedel" i det diplomatiska hantverket.²⁶⁹ Det är uppenbart för alla som ägnar sig åt internationella relationer att prestige öppnar dörrar, underlättar förhandlingar, och skapar bättre förutsättningar för den som åtnjuter densamma att få framgång med sina uppdrag. Prestige och social status är därmed ett medel

267 Konkurrensen fortsätter att vara stark inom VOAS, den asiatiska och inte minst i den latinamerikanska gruppen, där till exempel Venezuelas kandidatur ofta lett till att en motkandidat anmäler sig, uppmuntrad därtill av USA.

268 Jmf Markey 2000, Pouliot 2016, Renshon 2017.

269 Renshon menar att status är betydligt mer än den "valuta" som ständigt kommer till användning i internationella relationer i och med att, som han skriver, status också utgör slutmålet för politiska ledare (status is also the end goal for political leaders) (Renshon 2017, s. 1). Detta är ett synnerligen anspråksfullt teoretiskt påstående, som även om det skulle stämma inte nödvändigtvis därmed ska tillskrivas utövare av den diplomatiska professionen.

svarare än en målsättning för den som vill uppnå något väsentligt med sin utrikes- och säkerhetspolitik. Visst kan man ibland på marginalen lyckas placera sig något högre i en social hierarki med hjälp av generös resursanvändning eller olika slags kampanjer och marknadsföring. Men man skulle kunna hävda att den viktigare typen av prestige uppnås framför allt med professionellt, kompetent uppträdande i det långa loppet.

I termer av ett rådsmedlemskap tycks prestige, eller status, framför allt komma in i bilden på åtminstone tre sätt. För de regioner där länder konkurrerar om inval så är kampanjen en flerårig, stor satsning där segern genererar temporär prestige i förhållande till den bredare medlemskretsen på grund av kravet på två tredjedels majoritet i generalförsamlingen. För det andra uppnås prestige genom en märkbar närvaro i säkerhetsrådet under det tvååriga mandatet, det vill säga att man är synlig, tydlig och att agerandet i rådet väcker respekt för respektive lands professionalism och/eller politiska hållning. För det tredje kan ett E10-land, i den mån man anses ha gjort ett särskilt förtjänstfullt arbete med såväl kampanj som rådsarbete, vinna prestige för ett ovanligt lyckat medlemskap.

Detta positiva intryck förflyktigas för det allra flesta inom ett fåtal år, och kan i bästa fall finnas kvar några decennier hos just de diplomater och de FN-anställda som tjänstgjort under Sveriges rådsmedlemskap 2017-18. Men det råder ingen tvekan om att en stor majoritet av de intervjupersoner som approachats för denna utvärdering anser att Sverige som icke-permanent medlem i FN:s säkerhetsråd utmärkte sig i positivt hänseende och därmed kan påräkna en viss "lyster" (engelska: *afterglow*) till följd av dessa betydande ansträngningar.

Prestige för den berörda regeringens räkning är inte bara ett bra incitament utan enligt vissa forskare en förutsättning för ett framgångsrikt rådsmedlemskap. Det är svårt att bli invald utan ett starkt engagemang och politisk draghjälp under kampanjen, samt åtminstone viss extra resurstilldelning. För att kunna presentera en tydlig utrikes- och säkerhetspolitik innanför rådet behöver regering och utrikesförvaltning vara samstämda även under genomförandefasen. Dessutom är det i demokratiska politiska system närmast nödvändigt att ha parlamentariskt stöd för att denna politik ska kännetecknas av enhetlighet och kontinuitet igenom hela processen, från förberedelser till genomförande och, i bästa fall, omhändertagandet av de möjligheter som ett lands tillfälliga "upphöjande" till rådsmedlem i bästa fall innebär. Och det gäller följaktligen i synnerhet om man lyckats fått till stånd nyss nämnda "lyster".

Men efter att ha avgett detta i generella ordalag mycket positiva omdöme om Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet bör vissa begränsningar med denna utvärdering upprepas. Studien är genomförd under mindre än ett års tid och med tillgång till ett större material än det var möjligt att undersöka. Det kan inte uteslutas av även författaren till denna rapport hade nyanserat sin tolkning utifrån studium av ett större material, eller till och med en mer närgången analys av sam-

ma material. Detsamma som kan sägas om begränsningarna i tid gäller också de rumsliga begränsningar som uppstod i samband med 2020 års Coronapandemi, och som föranledde att nästan samtliga intervjuer fick genomföras via datoruppkopplad videaskärm och mikrofon. Trots att detta allmänt anses vara att föredra framför en renodlat röstbaserad telefonintervju, uppstår givetvis inte samma mänskliga kontakt som vid ett möte mellan forskare och intervjuperson.

Listan på samtliga handlingar från vilka uppgifter är hämtade följer i källförteckningen, liksom namnen på personer med vilka intervjuer genomfördes, för att den som återvänder till materialet i framtiden ska kunna veta exakt vad som bildade underlag för just denna utvärdering. Vad gäller den tidigare uttryckta och till synes rimliga farhågan om att tillfrågade utländska diplomater, FN-tjänstemän och andra sakkunniga skulle yttra sig i enlighet med ”det socialt önskvärda” mildrades denna gradvis under arbetets gång hos författaren själv. Att ett visst mått av kollegial solidaritet med New York-stationerad diplomatisk personal färgat svaren kan inte uteslutas, men den detaljrikedom med vilka flertalet kunde motivera sina bedömningar bör kunna tas till intäkt för att den samlade bild som ovan framträtt är väl underbyggd.

Käll- och litteraturförteckning

Intervjuer

Albanai, Tarek. Ambassadråd och politisk samordnare vid Kuwaits FN-representation i New York. 7:e juli 2020. Intervju via Zoom.

Alian-Söderqvist, Azadeh. Departementssekreterare vid FN-enheten. 29:e oktober 2020. Intervju via Skype.

Allansson, Jónas Gunnar. Biträdande Ständig Representant och politisk samordnare, Islands FN-representation i New York. 11:e augusti 2020. Intervju via Zoom.

Bekken, Pål. Norsk UD-anställd sekonderad till Utrikesdepartementet under kampanj och genomförande av Sveriges rådsmedlemskap. 18:e maj 2020. Intervju via Zoom. (Vid tiden för intervjun åter vid Norges utrikesdepartement.)

Blomberg, Kajsa. Första ambassadsekreterare, Sveriges FN-representation i New York. 12:e juli 2020. Intervju via Skype. (Vid tiden för intervjun Kansliråd vid Kansliet för utrikes frågor och säkerhetspolitik, Statsrådsberedningen.)

Bogaert, Mathias. 1:e ambassadråd och politisk samordnare, Belgiens FN-representation i New York. 12:e november 2020. Intervju via Zoom.

Clay, David. Biträdande politisk samordnare, Storbritanniens FN-representation i New York. 26:e augusti 2020. Intervju via Microsoft Teams.

Czifra, Vanda. 1:e ambassadsekreterare, EU-representationen. 27:e augusti 2020. Intervju via Zoom.

Draper, Simon. Chief Executive Officer, Asia New Zealand Foundation, 8:e oktober 2020. Intervju via Zoom.

Eneström, Anna-Karin. Utrikesråd för politiska frågor 2017-18. Idag Ständig Representant vid Sveriges FN-representation. 28:e juli 2020. Intervju via Skype.

Eriksson, Mikael. Sveriges ambassadör till Estland. 5:e maj 2020. Intervju via Zoom.

Feltman, Jeffrey D. Undergeneralsekreterare för politiska frågor (till och med mars 2018). 3:e december 2020. Intervju via Zoom.

Fesko, Eduard. Ambassadråd och politisk samordnare, Ukrainas FN-representation i New York. 13:e juli 2020. Intervju via Zoom.

Gelebo, Emil. Politisk rapportör, Sveriges ambassad i Moskva. 5:e augusti 2020. Intervju via Zoom.

Gomez, Efraim. Chef FN-enheten, Utrikesdepartementet. 16:e juli 2020.
Intervju via Zoom.

Kolga, Margus. Estlands ambassadör till Sverige. 6:e maj 2020.
Intervju på Estlands ambassad, Stockholm.

Leimbach, Dulcie. Chefredaktör och journalist vid PassBlue on UN Affairs i New York. 14:e augusti 2020. Intervju via Zoom.

Licharz, Mathias. Minister och politisk samordnare, Tysklands FN-representation i New York. 4:e augusti 2020. Intervju via Zoom.

Lidén, Anders. Biträdande Ständig Representant vid Sveriges FN-representation i New York 1997-98. 28:e september 2020. (Vid tiden för intervjun pensionerad ambassadör.)

Lindvall, Mikael. Ständig Representant vid Sveriges EU-representation i Bryssel, (fr o m september) 2017-18. 4:e november 2020. Intervju via telefon.

Ljung, Lars. Överste och militärrådgivare vid Sveriges FN-representation 1997-98. 28:e april 2020. Intervju på Försvarshögskolan.
(Vid tiden för intervjun pensionerad överste.)

Murmorkaitė, Raimonda. Ständig Representant 2014-15, Litauens FN-representation i New York. 9:e september 2020. Intervju via epost. (Vid tiden för intervjun Chef för politiska avdelningen vid Litauens utrikesministerium.)

Nilsson, Pernilla. Kansliråd vid Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt vid Utrikesdepartementet. 13:e september 2020. Intervju via telefon.

Ong, Kelvin. Chef för FN:s säkerhetsråds subsidära organ, 2:a oktober 2020.
Intervju via telefon.

Pasquier, Jonas. Ambassadråd och politisk samordnare, Schweiz FN-representation i New York. 31:a juli 2020. Intervju via Zoom.

Pettersson, Torbjörn. Ambassadör, Sveriges ambassad i Etiopien samt till Afrikanska Unionen/sändebud till Djibouti. 15:e september 2020. Intervju via Microsoft Teams. (Vid tiden för intervjun chefrådgivare åt SIDA:s generaldirektör.)

Polyanskij, Dmitrij. Biträdande Ständig representant, Rysslands FN-representation i New York. 3:e december 2020. Intervju via Zoom.

van Schalkwyk, Marthinus. Minister och politisk samordnare, Sydafrikas FN-representation i New York. 3:e juli 2020. Intervju via Zoom.

De Schot, Jikita. Politisk samordnare, Nya Zealands FN-representation i New York. 26:e augusti 2020. Intervju via Zoom.

Schouw, Anne. Ambassadråd och politisk samordnare, Danmarks FN-representation i New York. 24:e juli 2020. Intervju via Zoom. (Vid tiden för intervjun Ministerråd vid EU-delegationen i New York.)

Segeström, Lotta. Andresekreterare Sveriges FN-representation i New York februari (2015-september 2017), därefter departementssekreterare vid SR-SAM. 4:e mars 2020. Intervju på Försvarshögskolan. (Vid tiden för intervjun anställd vid Folke-Bernadotte-Akademien.)

Sherman, Jake. Medarbetare vid International Peace Institute, New York. 3:e juli 2020. Intervju via Skype.

Simonsson Brodén, Josefin. Kansliråd och sanktionssamordnare, 6:e oktober 2020. Intervju via Skype.

Skau, Carl. Biträdande Ständig Representant, Sveriges FN-representation i New York. 21:a augusti 2020. Intervju på Utrikesdepartementet. (Vid tiden för intervjun chef för FN-enheten.)

Soemirat, Roy. Ambassadråd och politisk samordnare, Indonesias FN-representation i New York. 15:e juli 2020. Intervju via Zoom.

Skoog, Olof. Ständig Representant, Sveriges FN-representation i New York. 14:e september 2020. Intervju via Zoom. (Vid tiden för intervjun chef för EU-delegationen i New York.)

Söder, Annika. Kabinettssekreterare, Utrikesdepartementet. 31:a augusti 2020. Intervju på Utrikesdepartementet. (Vid tiden för intervjun ordförande i Europeiska Fredsinstitutets styrelse.)

Tromsdal, Kjersti. Ambassadråd och politisk samordnare, Norges FN-representation i New York. 9:e juli 2020. Intervju via Zoom.

Thyberg, Tobias. Ministerråd och chef politiska avdelningen, Sveriges EU-representation i Bryssel. 24:e augusti 2020. Intervju via telefon. (Vid tiden för intervjun Sveriges ambassadör till Ukraina.)

Vaverka, Joakim. Ministerråd och politisk samordnare, Sveriges FN-representation i New York. 9:e juni 2020. Intervju via Skype.

Wallensteen, Peter. Professor emeritus, Uppsala universitet. 17:e juli 2020. Intervju via Zoom.

Weschler, Joanna. Biträdande direktör vid Security Council Report i New York. 27:e juli 2020. Intervju via Zoom.

Källor

Amde, Teye Atske Selassie (2020). Uppgift lämnad i uttalande vid IPI Virtual Event, "A Year in the Life of an Elected Member: Lessons Learned on the Security Council", den 23:e juli, New York, International Peace Institute.

Djani, Dian Triansyah (2020). Uppgift lämnad i uttalande vid IPI Virtual Event, "A Year in the Life of an Elected Member: Lessons Learned on the Security Council", den 23:e juli, New York, International Peace Institute.

dpa (2018) Uno-Sicherheitsrat verhängt schärfere Sanktionen gegen Nordkorea, *Neue Zürcher Zeitung*, 5 augusti, <https://www.nzz.ch/international/reaktion-auf-raketentests-der-uno-sicherheitsrat-verhaengt-schaerfere-sanktionen-gegen-nordkorea-ld.1309425?mktcid=sms&mktcval=OS%20Share%20Hub>

FN:s säkerhetsråd (2017a) "Security Council Press Statement on International Meeting on Syria in Astana", SC/12701, 31:a januari.

FN:s säkerhetsråd (2017b) "Statement by the President of the Council", S/PRST/2017/14, 9:e augusti.

FN:s säkerhetsråd (2017c) "Security Council Presidential Statement Calls on Myanmar to End Excessive Military Force, Intercommunal Violence in Rakhine State", S/PRST/2017/22, 9:e november.

FN:s säkerhetsråd (2018) "Joint Communiqué Issues by Members of United Nations Security Council, African Union Peace and Security Council", SC/13430, 19:e juli.

FN-stadgan (1945), tillgänglig via <https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>

OCHA--Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2016), *2017 Humanitarian Needs Overview*, december, New York, https://www.unocha.org/sites/dms/Syria/2017_Syria_hno.pdf

van Oosterom, Karel (2020). IPI Virtual Event, "A Year in the Life of an Elected Member: Lessons Learned on the Security Council", 23:e juli, New York, International Peace Institute.

Regeringens skrivelse 2018/19:104. Sverige i FN:s säkerhetsråd 2017-2018. Stockholm: Regeringskansliet.

Security Council Report (2019) *The UN Security Council Handbook: A User's Guide to Practice and Procedure*. New York. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-un-security-council-handbook-by-scr-1.pdf>

SIDA (2019). *SIDA:s årsredovisning 2018*. Stockholm: SIDA, <https://www.sida.se/Svenska/publikationer/162813/sidas-arsredovisning-2018/>

SIDA (2020). *SIDA:s årsredovisning 2019*. Stockholm: SIDA, <https://www.sida.se/Svenska/publikationer/165574/sidas-arsredovisning-2019/>

Statskontoret (2020) *Kostnader för Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017-2018 - en analys*. Stockholm: Statskontoret.

UNOHCHR (2018) Myanmar: Senior UN human rights official decries continued ethnic cleansing in Rakhine State, *News and Events*, 6:e mars, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22761&LangID=E>

UN Security Council (2017) Security Council Press Statement on Deterioration of Situation in Donetsk Region, Ukraine, SC/12700, 31:a januari, <https://www.un.org/press/en/2017/sc12700.doc.htm>

Utrikesdepartementets arkiv, aktivitetskategori

"4.2, FN:s säkerhetsråd" (löpnummer anges i respektive fotnot):

RK DIARIENUMMER:	ÄRENDEMENING:	ANTAL DOKUMENT:
UD2016/21355/FN	Referensråd för Sveriges rådsmedlemskap	39
UD2016/21541/FN	Konsultationer med Italien inför Sveriges medlemskap...	1
UD2016/21786/ASO	Beställning: Värmlandets inställning [DPRK]	9
UD2016/21974/FN	Samtal om ordförandeskapsmånaden i säkerhetsrådet	1
UD2016/22423/FN	Kommunikationsplan Sverige i säkerhetsrådet [...]	1
UD2016/22499/FN	Uppföljande samtal med Storbritannien [inför FNSR]	1
UD2016/22505/FN	[SE i FNSR:] information/underlag inför ordf. jan. [...]	1
UD2016/22756/FN	Samtal med ryske FN-chefen Pankin	2
UD2017/00023/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 1	12
UD2017/00089/FN	Möte med FN:s nye generalsekreterare Guterres	1
UD2017/00301/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 2	24
UD2017/00639/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 3	21
UD2017/01032/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 4	36
UD2017/01217/FN	Samarbete mellan [SE, NL, IT] i FNSR	1
UD2017/01518/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 5	27

RK DIARIENUMMER:	ÄRENDEMENING:	ANTAL DOKUMENT:
UD2017/01695/FN	Rapport från möte i [CTC]	1
UD2017/03298/FN	Rapport från möte i [CTC]	1
UD2017/03430/FN	Möte om prioriteringar i [FNSR] 8:e mars 2017	1
UD2017/03890/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 10	32
UD2017/04208/FN	Kabinettssekreterare Söders samtal [om FN-reform]	1
UD2017/04822/FN	Halvtid i brittiska säkerhetsrådsordförandeskapet	1
UD2017/05031/FN	Rapport från UrP:s SR-konsultationer med Etiopien	1
UD2017/06033/FN	Ryssland om konsultationer [Syrien/kemvapen]	1
UD2017/06534/MENA	Uppdatering Palestina – inför [FNSR:s] öppna debatt	1
UD2017/07352/FN	Brysselperspektivet inför möte om Nordkorea i FNSR	1
UD2017/07371/FN	Frankrike om aktuella frågor [i FNSR]	1
UD2017/07516/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 18	12
UD2017/07843/FN	Nederländerna – uppdatering [SR-förberedelser]	1
UD2017/09679/FN	Säkerhetsrådskonsultationer med Nederländerna	1
UD2017/10286/FN	Samtal om Sveriges medlemskap i [FNSR]	6
UD2017/10737/FN	[SE i FNSR 2017-18:] erfarenheter och framåtblick	1
UD2017/10729/FN	Säkerhetsrådsöverläggningar i EU-krets [31/5 2017]	1
UD2017/10731/FN	Första halvåret i säkerhetsrådet. Erfarenheter [Bryssel]	1
UD2017/11747/FN	Rapport från möte i [...] CTC	1
UD2017/11775/FN	UD/AF lägesbild första halvåret i Säkerhetsrådet	2
UD2017/11876/FN	Military Staff Committee ordinarie möte [styrkegenerering]	1
UD2017/12155/FN	TALLINN: Estland lanserar sin kandidatur	1
UD2017/13465/FN	Egypten om säkerhetsrådsmedlemskapet	1
UD2017/14189/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 36	8
UD2017/14544/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 37	32
UD2017/14846/FN	Förhandlingar resolution 2354 (2017)	21
UD2017/14966/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 38	9

RK DIARIENUMMER:	ÄRENDEMENING:	ANTAL DOKUMENT:
UD2017/15444/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 39	22
UD2017/15605/ASO	Rapport från UrP:s samtal [med Japans ambassadör]	1
UD2017/15810/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 40	22
UD2017/15908/FN	Utrikesminister Wallströms möte med [Lavrov 21/9]	1
UD2017/17456/FN	Beställning till ambassader som täcker inkommande...	5
UD2017/17483/FN	Trilaterala konsultationer mellan SE, NL och PL [16/10]	1
UD2017/17488/FN	Military Staff Committee möte om FN:s principer [...]	1
UD2017/00304/FN	Military Staff Committee möte om FN:s principer [om 2017 och 2018]	1
UD2018/01089/FN	Säkerhetsrådets debatt om Afghanistan	2
UD2018/02460/FN	Uppvaktning [SE] resolutionsutkast [Syrien/humanitär]	22
UD2018/01208/FN	Rapport och LTT från utrikesministermöte [Nordkorea]	1
UD2018/05885/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 13	34
UD2018/06075/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 14	30
UD2018/06148/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 15	68
UD2018/06505/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 16	50
UD2018/07029/FN	FN:s generalsekreterares och säkerhetsråds [Backåkra]	9
UD2018/07045/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 17	36
UD2018/10974/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 26	67
UD2018/11095/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 27	47
UD2018/11740/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 28	77
UD2018/11976/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 29	64
UD2018/12284/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 30	74
UD2018/12296/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 31	50
UD2018/12565/FN	Säkerhetsrådsöverläggningar i europ. krets [11-12 dec.]	1
UD2018/13004/FN	New York: Military Staff Committee [MSC:s historia]	1

RK DIARIENUMMER:	ÄRENDEMENING:	ANTAL DOKUMENT:
UD2018/13104/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 31	50
UD2018/14107/FN	Sverige tar över ordförandeskapet [1/8 2018]	1
UD2018/14614/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 36	42
UD2018/14780/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 37	45
UD2018/14844/FN	Förstärkt klimat- och säkerhetsarbete [i FNSR]	3
UD2018/15372/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 38	46
UD2018/15736/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd – Vecka 39	17
UD2018/20593/FN	E10-dialog med valda säkerhetsrådsmedlemmar [...]	5
UD2018/20824/FN	Säkerhetsrådsarbetet: resultat, redovisning, nya krokar	2
UD2018/20834/FN	New York: Military Staff Committee [resa MINUSMA]	1
UD2018/21038/FN	Säkerhetsrådskonsultationer med Sydafrika [15/11]	1
UD2019/00188/FN	Sverige i FN:s säkerhetsråd 2018 – avslutningsärende	59
UD2019/00355/FN	Avslut av medlemskapet i FN:S säkerhetsråd	1
UD2019/00792/FN	New York: Säkerhetsrådets möte [Jemen 9/1 2019]	1
UD2019/01718/FN	Redogörelse för Sveriges medlemskap [i FNSR 2017-18]	10

Litteratur

Adler, Emmanuel, och Pouliot, Vincent (2011). *International Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Beglerian, Onnig, och Lévesque, Jacques (2004). *Inauspicious Beginnings: Principal Powers and International Security Institutions after the Cold War 1989-1999*. Montréal: McGill-Queen's University Press.

Blavoukos, Spyros, Bourantonis, Dimitris (2011). The EU's Performance in the United Nations Security Council, *Journal of European Integration* 33(6), ss. 731-742.

Blavoukos, Spyros, Bourantonis, Dimitris och Tsakonas, Panayotis (2016). Parameters of the Chairmanship's Effectiveness: The Case of the UN Security Council, *The Hague Journal of Diplomacy* 12(1), ss. 143-170.

Bogner, Alexander, och Menz, Wolfgang (2009). "The Theory-Generating Expert Interview: Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction", ss. 43-80 i Alexander Bogner, Beate Littig och Wolfgang Menz, *Interviewing Experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. Basingstoke: MacMillan.
- Claude, Inis (1966). *Swords into Ploughshares: The Problems and Progress of International Organization*. London: University of London Press.
- Ekengren, Ann-Marie, Hjorthen, Fredrik, och Möller, Ulrika (2020). A Nonpermanent Seat in the United Nations Security Council: Why Bother? *Global Governance* 26(1), ss. 21-45.
- Ekengren, Ann-Marie, och Möller, Ulrika (kommande under 2021). The Quests by Sweden and the Kingdom of the Netherlands for Security Council Membership 2017-2018, *The Hague Journal of Diplomacy*.
- Esaiasson, Peter m fl (2016). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Farrall, Jeremy, och Prantl, Jochen (2016). Leveraging Diplomatic Power and Influence on the UN Security Council: The Case of Australia, *Australian Journal of International Affairs* 70(6), ss. 601-612.
- Gillham, Bill (2008). *Forskningsintervjun – tekniker och genomförande*. Lund: Studentlitteratur.
- Glavin, Terry (2016). "Terry Glavin: The UN Is Useless, America Elected a Gargoyle and Europe Is Splintering. 2016 Was a Filthy Year" *The National Post*, 28:e december, <https://nationalpost.com/opinion/terry-glavin-the-un-is-useless-america-elected-a-gargoyle-and-europe-is-splintering-face-it-2016-was-a-filthy-year>
- Goldmann, Kjell (2016). "Vad ska Sverige göra i säkerhetsrådet?" *Utrikesmagasinet*, krönika, 1 februari, <https://www.ui.se/utrikesmagasinet/kronikor/2016/februari/vad-ska-sverige-gora-i-sakerhetsradet/>
- Harris, Gardiner (2017). "Trump Administration Formally Lifts Sanctions on Sudan", *New York Times*, 6:e oktober.
- Hasenclever, Andreas, Meyer, Peter och Rittberger, Volker (1997). *Theory of International Regimes*. Cambridge University Press.
- Heine, Jorge (2013). "From Club to Network Diplomacy", ss. 54–69 i *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur, red. Oxford: Oxford University Press.
- Holstein, James A., och Gubrium, Jaber F. (2011). *Institutional Ethnography: Using Interviews to Investigate Ruling Relations*. Thousand Oaks: Sage.
- Jacobsson, Bengt, Jon Pierre och Göran Sundström (2020). "DN Debatt: Granskningen av det offentliga har blivit för detaljfixerad", *Dagens nyheter*, 20:e januari.

Janning, Josef (2018). Unlocking Sweden's Potential: Note from Berlin, European Council on Foreign Relations, *Commentary*, 7:e september, https://www.ecfr.eu/article/commentary_unlocking_swedens_eu_potential

Kanet, Roger E., red. (2017). *The Russian Challenge to the European Security Environment*. Cham: Palgrave Macmillan.

Kerr, Pauline, och Wiseman, Geoffrey, red. (2013). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*. New York: Oxford University Press.

Kirchner, Emil, och Sperling, James (2007). *Global Security Governance: Competing Perceptions of Security in the 21st Century*. London: Routledge.

Kvale, Steinar, och Brinkmann, Sven (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur. Andra upplagan.

Larsson, Torbjörn (1990). "Regeringen och regeringskansliets organisationsstruktur, berednings- och beslutsformer under 150 år", ss. 136-189 i Larsson, Ulf, red., *Att styra riket: Regeringskansliet 1840-1990*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Lidén, Anders (2017). *Diplomati och uppriktiga samtal: I FN, Mellanöstern, Afrika och Finland*. Stockholm: Carlssons förlag.

Lidén, Anders, och Melin, Anita, red. (1999). *Sverige i Förenta Nationernas säkerhetsråd 1997-1998*. Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet. Stockholm: Utrikesdepartementet.

Lundin, Lars-Erik, och Sahlin, Michael (2020). *Engulfed in Flames. Security of Europe – The Southern Dimension*. Stockholm: Kungl Krigsvetenskapsakademien.

Markey, Daniel Seth (2000). *The Prestige Motive in International Relations*. Princeton: Princeton University. Opublicerad doktorsavhandling.

Mörth, Ulrika (1991). *Sverige i FN:s säkerhetsråd*. FOA Rapport C 10334-1.2. Sundbyberg: Försvarets forskningsanstalt.

Neumann, Iver (2012). *At Home with the Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*. Ithaca: Cornell University Press.

Pouliot, Vincent (2016). *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy*. New York: Cambridge University Press.

Ralph, Jason, och Gifkins, Jess (2016). The Purpose of United Nations Security Council Practice: Contesting Competence Claims in the Normative Context Created by the Responsibility to Protect", *European Journal of International Relations* 23(3), ss. 630-653.

Rothstein, Robert L. (1968). *Alliances and Small States*. New York: Columbia University Press.

- Rubin, Herbert J., och Rubin, Irene S. (2012). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. London: Sage.
- Slaughter, Ann-Marie (2004). *Government Networks and the Disaggregated State*. Princeton: Princeton University Press.
- Thorhallsson, Baldur (2012). Small States in the UN Security Council: Means of Influence? *The Hague Journal of Diplomacy* 7(2), ss. 136-160.
- Thorhallsson, Baldur, red. (2019). *Small States and Shelter Theory: Iceland's External Affairs*. London: Routledge.
- Thurfjell, Karin (2020). Wallström: Bizarrt att tvinga andra att skaka hand, *Svenska dagbladet*, 2:a mars, <https://www.svd.se/wallstrom-bisarrt-att-tvinga-andra-skaka-hand>
- Trager, Robert F. (2010). Diplomatic Calculus in Anarchy: How Communication Matters, *American Political Science Review* 104(2), ss. 347-368.
- Wivel, Anders, och Paul, T. V. (2019). *International Institutions and Power Politics: Bridging the Divide*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Yang, Suzanne Xiao (2013). *China in UN Security Council Decision-Making on Iraq: Conflicting Understandings, Competing Preferences*. London: Routledge.
- Öberg, Peter (2020). Militära erfarenheter från Sveriges tid i FN:s Säkerhetsråd 2017-2018. Artikelmanuskript daterat 29 oktober.

Bilaga 1

Interview questions, SWEinUNSC

1. What was your own role in relation to UN Security Council affairs in 2017-2018?
2. In what context(s) did you have most to do with the Swedish UN delegation?
3. Were the Swedish diplomats notably active on certain events-driven, geographic issues in 2017-2018? Can you recall on which issues?
4. Were the Swedes successful in advancing some of their thematic priorities? Examples?
5. Did the Swedes promote any particular issue on the Council reform agenda or affect, at least temporarily, any work method/established practice? Examples?
6. Were you able to observe Sweden as president in January 2017 and/or July 2018 and, if so, what was your impression?
7. Do you have a sense that the Swedish delegation was especially effective dealing with any specific part(s) of the institutional framework, such as its E10 peers, the P5, the Secretariat, or civil society?
8. How active was Swedish diplomacy at the Council, in your view, on issues of peace and security of direct relevance to Europeans and the European Union?
9. Do you think the performance of the Swedish diplomats at the Council may have helped build confidence between Moscow and Brussels, or between Russia and its nearest European neighbors?
10. Did you have a sense that the Swedish delegation coordinated closely with its Nordic and Baltic counterparts while serving on the Council?
11. Is your impression that Swedish diplomats became increasingly effective and influential in the Council during the time that you could observe them?
12. Do you think Sweden stands to benefit from the diplomatic and political networks established (or consolidated) in the course of the Council membership? If so, how?
13. Do you also believe that an improved grasp of specific peace and security issues before the Council will benefit a country like Sweden, even if some of those issues are peripheral to its core interests? If so, how?
14. Any other comments about Sweden or reflections on the role of elected member states serving on the Council?



FN:s säkerhetsråd i Sverige:
Informellt arbetsmöte i Backåkra

FÖRSVARSHÖGSKOLAN
Institutionen för säkerhet,
strategi och ledarskap

POST P.O. Box 278 05
Se-115 93 Stockholm

BESÖK Drottning Kristinas väg 37

E-POST cts@fhs.se

TELEFON + 46 8 553 425 00
facebook.com/forsvarshogskolan
twitter.com/Forsvarshogsk
www.fhs.se