

Feministisk utrikespolitik i teori och praktik

Robert Egnell

Feminist Foreign Policy in Theory and Practice

The purpose of the article is to study the intellectual background and practical implementation of the so called "feminist foreign policy" of Sweden since the general election in 2014. Where did it come from and what sort of policies does it involve? The article thereby covers the description and analysis of a number of policy programmes, as well as an early analysis and discussion of their consequences, using strategic theory as a framework for analysis. The article finds that there is plenty of continuity in the feminist stance, but that the announcement of a feminist foreign policy has added both emphasis and new implementation programmes and approaches. The biggest difference might however be in the external interpretation of Swedish foreign policy, indicating that feminism may be a much sharper instrument, and of greater impact, than anticipated in policy circles.

1. En ny inriktning av utrikespolitiken?

Då den socialdemokratiska regeringen tillträdde under hösten 2014 utropade utrikesminister Margot Wallström omedelbart en "feministisk utrikespolitik" med fokus på FN:s agenda inom kvinnor, fred och säkerhet. Detta bemöttes med allt från hyllningar, via många frågetecken, till upprördhet och det allt vanligare manliga näthatet. En säkerhetspolitisk twittrare i mängden uttryckte sig till exempel på det här sättet: "Ska Wallström försvara Sverige genom att åka och föreläsa feminism för Putin eller?" Att svara på sådana chauvinistiska dumheter gynnar ingen. Den allra vanligaste reaktionen var nog ändå en lång rad frågetecken. Vad menade utrikesministern egentligen? Hur skulle en feministisk utrikespolitik se ut i praktiken och vilka typer av förändringar skulle det komma att innebära?

Syftet med artikeln är därför att studera bakgrunden och den praktiska implementeringen av den feministiska utrikespolitiken. Var kommer den här inriktningen ifrån och vad för typ av politik rör det sig om egentligen? Dels omfattar detta en beskrivning av en rad program och åtgärder, dels en tidig analys av och diskussion om deras konsekvenser. Artikeln inleds med bakgrunden till den feministiska utrikespolitiken – dess teori och internationella

Robert Egnell är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan.
E-post: robert.egnell@fhs.se

ramverk. Vari ligger ett feministiskt bidrag till utrikes- och säkerhetspolitiken? Därefter beskrivs utvecklingen och initiativen under det senaste året. Efter detta diskuteras ett par utmaningar i den potentiella normativa krocken mellan feminismen och realpolitiska ståndpunkter, bland annat vapenexport till kvinnoförtryckande diktaturer. Artikeln diskuterar även huruvida den feministiska given primärt är en fråga om en ny attityd till säkerhet eller om det är ett mer praktiskt handlingsprogram. Slutligen ställs den historiskt mer problematiserande frågan om feministisk utrikespolitik blott är ännu ett försök till normativ utrikespolitik dömd att malas ner i det realpolitiska internationella systemet. Förelöparna är bland andra Woodrow Wilsons fredsdoktrin, Jimmy Carters utrikespolitik med fokus på mänskliga rättigheter, Olof Palmes kritik av supermakterna under kalla kriget, och före detta brittiska utrikesministern Robyn Cook's "etiska dimension" i utrikespolitiken. Finns det något som gör den feministiska utrikespolitiken livskraftigare än föregångarna?

Huvudargumenten är att det finns relativt mycket kontinuitet i den feministiska hållningen och att den stora skillnaden under den nya regeringen ligger i medlen och metoderna för att uppnå målen om jämställdhet och kvinnors rättigheter. En intressant och på lång sikt potentiellt viktig konsekvens av den feministiska utrikespolitiken är den interna förändringsprocess som det inneburit för utrikesdepartementet. Inriktningen om en feministisk utrikespolitik lanserades dock innan byråkratin var redo, vilket medfört att det därför har tagit tid att definiera och implementera politiken. Å andra sidan var denna strategi lämplig för att driva främst utrikesdepartementet till förändring. 18 månader efter lanseringen är en lång rad processer inledda och en rad innovativa program och projekt igång. Konsekvenserna av politiken är svåra att diskutera på grund av den alltför korta tid som gått sedan annonseringen, men också beroende på vad och hur man mäter och vad som kan anses vara exempel på den feministiska politiken.

2. Det analytiska ramverket

Strategisk teori är alldeles uppenbart ett oväntat val av analytiskt redskap för att studera feministisk utrikespolitik. Colin Gray har beskrivit begreppet "strategi" som bron som förenar politiska intentioner med de maktmedel som krävs för att uppnå dem. Strategi består därmed inte av de politiska intentionerna eller verksamheten i sig själva utan av kittet som binder ihop dem (Gray 1999: 17). Ett annat sätt att beskriva strategi är att se det som relationerna mellan mål, medel och metoder – de politiska målen, de resurser eller "maktmedel" som krävs för att uppnå dem, och de metoder eller angreppssätt som skall användas i appliceringen av dessa resurser. Enligt strategisk teori krävs en balans mellan dessa komponenter av strategi. Med andra ord – politiska mål som inte backats upp av tillräckliga resurser eller en tillräckligt tydlig idé om hur de

ska användas för att uppnå målen är inte en bra strategi och är därmed mindre trolig att lyckas (Gray 2010: 20). Jacob Westberg har lagt till en viktig variabel i begreppet "miljö". Detta utgör en slags kontext av externa faktorer som påverkar strategins inre delar som består av mål, medel och metoder (Westberg 2015: 24). Geografi, institutionella ramverk, samhällsideologi och kultur kan nämnas som exempel på faktorer som påverkar strategin och dess bärighet. För en längre diskussion om strategibegreppet, se även Jacob Westbergs artikel tidigare i detta nummer.

Ett alternativ till detta ramverk hade varit att arbeta med vanligare teorier på den utrikespolitiska analysens (*Foreign Policy Analysis*) teoretiska smörgåsbord. Fördelen med den strategiska begreppsapparaten (som också kan sägas ligga på smörgåsbordet) är att den inte bara fokuserar på beslutsfattandets orsaker och natur, utan även tillåter viss utvärdering då den gifter ihop beslutsfattandet med implementeringen av dessa beslut. Strategilitteraturen låter oss även diskutera vad en feministisk utrikespolitik är för typ av strategi. Är den proaktiv eller reaktiv, aggressiv eller passiv, offensiv eller defensiv, radikal eller reaktionär, intern eller extern, revisionistisk eller status quo-baserad? Genom att definiera och kategorisera den feministiska inriktningen kan vi även bättre förstå dess konsekvenser. Låt oss nu vända blicken mot den feministiska utrikespolitiken och dess tillämpning. Först en kort bakgrund för att visa på den teoretiska och internationella kontext som kan sägas ligga till grund för den politiska inriktningen.

3. Bakgrunden till den feministiska utrikespolitiken

Även om den svenska lanseringen av en feministisk utrikespolitik var först ut med att använda det ofta missförstådda "f-ordet" är utrikesminister Margot Wallström inte ensam i övertygelsen om att feminism och genusperspektiv är viktiga instrument för fred och säkerhet. I samma anda tilldelades Malala Yousafzai Nobels fredspris 2014 för hennes kamp för flickors rättigheter. Den förre brittiska utrikesministern William Hague har argumenterat för att "det främsta strategiska målet under 2000-talet är att försäkra oss om att överallt öka kvinnors ekonomiska, sociala, och politiska makt" (Hague 2014). Den mest inflytelserika feministiska företrädaren inom internationell politik är den amerikanska f.d. presidentvalskandidaten Hillary Clinton. Som utrikesminister framhöll hon kvinnors rättigheter och deltagande som en strategiskt viktig fråga. Var kommer dessa idéer ifrån och vad tillför egentligen feminismen utrikes- och säkerhetspolitiska perspektiv?

En stor del av den omedelbara bakgrunden finns i FN:s agenda för kvinnor, fred och säkerhet, vilken kodifierats i den banbrytande säkerhetsrådsresolutionen 1325 (2000) och en rad efterföljande resolutioner. I allmänna termer behandlar resolution 1325 inte bara den unika och oproportionerliga effekt som

väpnade konflikter har på kvinnor, utan noterar också hur undervärderade och underutnyttjade kvinnor är i olika processer som konfliktförebyggande, freds-förhandlingar, fredsbevarande insatser och återuppbyggnad. Resolutionen rör sig därmed bortom den traditionella bilden av kvinnor som offer och icke-kombattanter och betonar istället vikten av kvinnors fulla och lika deltagande som aktiva deltagare och medlemmar i fredsprocesser och säkerhetsorganisationer (Egnell et al 2014).

En närmare titt på resolutionen visar att den är avsedd att fungera som en strategisk ram för att det internationella samfundet effektivare och mer hållbart ska kunna genomföra fredsförhandlingar, fredsbevarande och fredsframtvängande insatser, statsbyggnad och främja ekonomisk utveckling. Detta omfattar en rad komplexa frågor som reformer av rättsväsendet, statsbyggande, säkerhetssektorreformer, formella och informella fredsförhandlingar, fredsbevarande, politiskt deltagande och bekämpning av sexuellt våld i väpnade konflikter. Resolution 1325 och dess efterföljare lägger ut en lång rad åtgärder som skall vidtas av regeringar, FN och andra internationella och nationella aktörer. Det finns dock fyra huvudområden:

- **Deltagande:** Medverkan och delaktighet av kvinnor (inklusive det civila samhällets aktörer) i beslutsfattandet och genomförandet av verksamhet i samband med fredsskapande, återuppbyggnad efter konflikter och konfliktförebyggande;
- **Skydd:** Skyddet av kvinnor och flickor i väpnade konflikter (inklusive flyktingsituationer genom fredsbevarande styrkor och polis, konstitutionella val och juridiska processer, samt social och ekonomisk återhämtning) och utbildning av militär och civil personal, däribland fredsbevarare, i skydd för kvinnor, inklusive nolltolerans mot sexuellt utnyttjande och övergrepp mot lokalbefolkningen;
- **Förebyggande:** Förebyggande av konfliktrelaterat sexuellt våld, och effektiv rapportering om överträdelser, skydd av offren;
- **Jämställdhetsintegrering:** Den systematiskt genomförande av ett jämställdhetsperspektiv i fredsbevarande och fredsbyggande verksamhet av alla medlemsstater, särskilt när det gäller fredsuppdrag under ledning av FN (FN:s Säkerhetsråd 2000).

Det är viktigt att betona att implementeringen av resolutionen och ett genus- och jämställdhetsperspektiv genom dessa fyra pelare inte bara innebär att applicera dem i externt fokuserat arbete som bistånd och internationella insatser. De är lika applicerbara i internt förändringsarbete inom regeringar och organisationer. En vanlig uppdelning inom litteraturen är därför att göra skillnad på genomförandet av ett jämställdhetsperspektiv internt och externt (Olsson och

Tejpar 2009: 20–22). Som ett exempel kan vi ta att främja jämställdhet inom FN genom rekrytering av kvinnor, bättre karriärmöjligheter och processer för hantering av trakasserier vilket räknas som internt arbete. Den svenska insatsens organisering av en kvinnlig *jirga* (ett slags traditionellt möte) i Afghanistan för att utröna kvinnors behov och säkerhetsproblem är däremot externt arbete.

3.1 FEMINISMENS BIDRAG TILL SÄKERHETSPOLITIKEN

Feministisk aktivism och perspektiv tillsammans med genusinriktad forskning skapade den teoretiska förankring och det politiska momentum som behövdes för att driva igenom resolution 1325. Sedan resolutionen har forskningen fortsatt och i allt större utsträckning blomstrat och ökat i inflytande. Ett begrepp som vuxit fram på allvar de senaste åren är feministiska säkerhetsstudier (FSS). Detta kännetecknar en växande litteratur som explicit arbetar med feministiska och kritiska forskningsfrågor, angreppssätt och även politik (Wibben och Stern 2014). Men vad är egentligen nytt och vad kan man förvänta sig av ett feministiskt perspektiv på utrikes- och säkerhetspolitik?

I en genomgång av feministiska bidrag till området säkerhetsstudier belyser Laura Sjöberg att feminister effektivt har analyserat och dekonstruerats traditionella begrepp och teorier inom området. Genom detta arbete har de visat att det föreligger en könsdiskriminering i många av de centrala begreppen inom området: säkerhet, staten, våld och krig (Se bl.a. Peterson 1992; Pettman, 1996; Tickner 2001; Wibben 2011). Ser vi närmare på begreppet säkerhet så tenderar feminister att stödja en bredare syn på vad som räknas som ett säkerhetsproblem. De utmanar också idén om vem som är subjektet för säkerhet. Med andra ord – säkerhet bör handla lika mycket om individers säkerhet som stater (Sjöberg 2009: 198). Ett viktigt exempel på denna litteratur är Annick Wibbens *Feminist Security Studies* (2011), vilken angriper de existerande rigida och ofta exkluderande narrativen om vilka hoten är, vem som ska säkras, vem som ska skyddas och med vilka medel. Ett politiskt, kritisk och självreflekterande feministiskt perspektiv kan därmed utmana de existerande narrativen och leda till både ökad förståelse och politisk förändring. Med det bredare synsättet omfattar säkerhetshot inte bara krig, terrorism och internationella konflikter utan även exempelvis våld i hemmet, våldtäkt, fattigdom, strukturellt våld och klimathot (Sjöberg 2009; Tickner 1992). Med det enkla konstaterandet att “även säkra stater innehåller osäkra kvinnor” så ser feminister med självklarhet på individers säkerhet som ett viktigt komplement till stater och organisationers (Sjöberg 2009: 198).

Cynthia Enloe belyser också det faktum att väldigt många som var inblandade i arbetet med säkerhetsrådets resolution 1325 var drivna av vad de själva kallar en radikal feministiska analys.

Kanske insåg de inte, och fortfarande har det inte sjunkit in i medlemmarna i delegationerna i säkerhetsrådet och de många tusen tjänstemännen världen över som fått resolutionen i sina inkorgar, att den var baserad på en verkligt radikal feministisk analys som sa att patriarkatet – i alla dess olika skepnader, uniformerade såväl som i kostym – är en huvudorsak till både krigsutbrott och det internationella samfundets ofta misslyckade försök att skapa långsiktiga lösningar på väpnade konflikter (Enloe 2005: 281).

Tack vare ett uppsving i akademisk forskning efter FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995, har vår förståelse för de utmaningar och möjligheter som ligger i feministiska perspektiv och ämnen som att skydda och främja kvinnors deltagande i fredssamtal och processer ökat ordentligt (Se t.ex. Caprioli 2000; Cohn 2008; Eriksson Baaz och Stern 2013; Goldstein 2003; Jennings 2011; Melander 2005; Olonisakin et al 2008; Olsson och Tejpar 2009; Otto 2006; Pratt och Richter-Devroe 2011; Valenius 2007; Willett 2010; Wood 2009).

Vi vet till exempel i dag att kvinnor drabbas oproportionerligt hårt av krig och konflikter, klimatförändringar och katastrofer. Till exempel så ser vi en alarmrande ökning, eller åtminstone en ökad synlighet, av sexuellt våld i väpnade konflikter. Siffror på hur vanligt det är varierar mycket, men under inbördeskriget i den Demokratiska Republiken Kongo uppskattades det att 48 kvinnor våldtogs i timmen.¹ Detta gäller inte bara sexuellt våld i direkt relation till konflikten utan omfattar även våldet i nära relationer vilket finns i alla länder men som antas öka i konflikttider. Det är inte heller begränsat till rebeller eller ens de inhemska styrkorna. I Kongo har 150 fall om sexuellt våld från den fredsbevarande FN-styrkan rapporterats och mörkertalet tros vara väldigt stort. Forskningen visar också att även män är en utsatt grupp och att våldtäkter mot fiendesoldater i fångelseläger är en mycket vanlig form av tortyr och förnedring. Sexuellt våld mot kvinnor har dessutom i allt större utsträckning kommit att bedrivas som en taktik i krig med syfte att bedriva både etnisk och religiös rensning, en taktik som bland annat Islamiska Staten (IS) använder sig av (UNHCR & UNAMI 2015).

Trots att kvinnor är oproportionerligt drabbade i krig är de i allmänhet nästan fullständigt frånvarande från fredsförhandlingar liksom från återuppbyggnadprocesser efter krig. Detta trots att allt fler studier visar på ett tydligt samband mellan kvinnors deltagande och framgång i dessa processer (Chang et al 2015). Fredsavtal som inte tar hänsyn till kvinnors perspektiv eller som förhandlats fram utan kvinnors deltagande är överlag bräckliga, då många av de brott som begåtts inte hanteras. Kvantitativ forskning visar dessutom på ett samband mellan samhällens jämställdhet och minskad våldsbenägenhet och korruption (Ahall och Shepherd 2012; Nilsson 2012).

1 Forskning publicerad i *American Journal of Public Health*.

Men även om de akademiska insatserna har ökat vår förståelse för genus, våld och krig, är kopplingen mellan teori och praktik fortfarande svag inom området. Den feministiska utrikespolitiken har dock även skapat nya intressanta akademiska infallsvinklar och forskningsfrågor. I Lund och Göteborg samt även vid Försvarshögskolan växer forskningsprogram fram som studerar feministisk utrikespolitik. Annika Bergman Rosamond och Karin Aggestam studerar den feministiska utrikespolitiken som ett normentreprenörskap som också för med sig en rad etiska möjligheter och utmaningar (2016). Tillsammans med Annica Kronsell arbetar de även med att kritiskt undersöka hur en feministisk utrikespolitik kan utmana mer traditionella utrikespolitiska perspektiv, genom att generera alternativa strategier för att skapa fred och stabilitet, för att medla i konfliktsituationer och för att förebygga och hantera konflikter (Aggestam et al 2016).

Praktiska policyrekommendationer för politiker och implementerande organisationer och myndigheter är dock ofta begränsade – inte minst inom säkerhetssektorn. Det finns därför, trots de nämnda forskningsprojekten, ett behov av fortsatt tillämpad forskning som syftar till att inte bara beskriva och förstå organisatoriska förändringsprocesser ur ett feministiskt perspektiv utan som också samlar empiriska data och erfarenheter som i kombination med god teoretisk förankring kan informera policy och praxis (Egnell et al 2014). Det följande avsnittet behandlar ett par debatter som i allra högsta grad bör tas i beaktande för analys av feministisk utrikespolitik som praktik.

3.2 DE NORMATIVA UTMANINGARNA

Gina Heathcote pekar på en grundläggande spänning i implementeringen av en feministisk politik: användningen av militärt våld och för att skydda kvinnor (Heathcote 2011). Å ena sidan har många tidiga feminister förespråkade användandet av våld och militära interventioner för att skydda eller ”rädda” kvinnor och barn i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. Å den andra sidan finns de många feminister som i stället pekar på det problematiska förhållandet mellan kvinnors rättigheter, mänskliga rättigheter och ”humanitära interventioner”, och som ofta kritiserar de tidiga feministernas krav på användning av våld för att skydda kvinnor i konfliktområden (Engle 2007). Till exempel har Anne Orford beskrivit användning av militära insatser, även när det är sanktionerat och motiverat av internationell rätt, som ett sätt att befästa patriarkala och imperialistiska synsätt på begreppen ”skydda” och ”rädda” (Orford 2007). Beröringsångesten med det militära våldet gör också att det finns en ovilja att arbeta inom de existerande statliga säkerhetsstrukturerna – inte minst militära organisationer. Pacifistiska feminister har därmed också ett visst problem med tolkningar av resolution 1325 som ett redskap för att öka FN:s förmåga att skydda kvinnor genom fredsfrämjande insatser – vilket därmed är ett sätt att stödja det patriarkala krigssystemet snarare än

att försöka störta det – vilket var många av de radikalare krafternas intention i förarbetet med resolutionen.

Med tanke på den ökande användningen av militära organisationer som en ”god kraft” – i jakten på stabilitet, fred, skydd av civila och förebyggande av folk-mord och brott mot mänskliga rättigheter – så har den feministiska kritiken mot att genus och jämställdhet används på ett instrumentellt sätt för att öka effektiviteten i dessa insatser inte riktigt samma bett. För pacifistiska feminister är dock bruk av våld eller militära organisationers genusförståelse i operationer fortfarande ett stort problem då det inte tar itu med att förändra patriarkala krigssystemet. På grund av denna spänning skapas närmast en ”moment 22”-situationen när det gäller forskningsområden och rekommendationer till den politiska nivån. Gina Heathcote (2011) menar att snarare än att verkligen ta debatten om när, om någonsin, användningen av militärt våld skulle vara acceptabelt för att rädda kvinnor undviks ämnet allt som oftast. Oviljan att diskutera militärt våld som potentiellt positiv kraft är också en av anledningarna till att traditionell säkerhetspolitik och säkerhetsstudier haft så få möten med feministisk teori. Ett stort steg framåt på denna punkt är dock Laura Sjobergs viktiga bok *Gender, War and Conflict* (2014) som bland annat tacklar just denna fråga.

En annan viktig debatt om den praktiska implementeringen av en feministisk politik är hur förändringsarbetet ska motiveras och ”säljas”. Naturligtvis är hela området normativt betingat med ett fokus på kvinnors rättigheter. Frågan är dock om man i syfte att främja förändringsarbetet också kan belysa det faktum att genus- och jämställdhetsperspektiv även kan vara ett sätt att förbättra organisationers arbete på olika områden – i militärens fall ett sätt att öka den operativa effektiviteten? Med andra ord, bör feminismen genomsyra säkerhetspolitiken för att det är ”rätt” ur ett rättighets- och jämställdhetsperspektiv, eller för att det är ”smart” ur ett effektiviseringsperspektiv i sökandet efter säkerhet och utveckling? (Egnell et al 2014).

Denna debatt handlar inte bara om ett praktiskt val utan återspeglar också en mer grundläggande skiljelinje mellan pragmatiker och aktivister. Medan pragmatiker är mer villiga att undvika områden, debatter och argument för att arbeta med och till och med inom en organisation som Försvarsmakten, ser ofta aktivister detta som att ”sälja sig” och sina mest grundläggande värderingar. Detta är dock en falsk dikotomi som inte gynnar någon. Istället är det utmärkt om pragmatiker och aktivister jobbar hand i hand eller sida vid sida med olika perspektiv, metoder och argument. Så länge riktningen och målen är desamma finns det ingen anledning att inte se varandra som allierade. Min egen forskning om militära organisationer visar dock att av taktiska skäl är de instrumentella argumenten betydligt mer effektiva än de normativa. Flera faktorer är dock viktiga att ta hänsyn till i valet av argument – organisationens kärnuppgift, den upplevda storleken på förändringen, publiken vid ett visst tillfälle, och inte minst graden av organisatoriskt motstånd. Båda angreppssätten,

de rättighetsbaserade och de instrumentella, bör dock vara i spel hela tiden (Egnell et al 2014).

Oavsett vilket angreppssätt som används finns det också utmaningar. Problemet med ett instrumentellt argument som betonar den operativa effektiviteten är att det kan innebära en mer yttlig förändringsprocess som inte utforskar den mer omfattande och omvandlande potential som ett mer renlärt och rättighetsbaserat argument skulle kunna ha (El-Bushra 2007; Otto 2010; Valenius 2007). Till exempel kan det instrumentella argumentet innebära en essentialistisk syn på kvinnor och deras kompetens. Om kvinnor rekryteras som "fredsmäklare", eller för att de anses ha mer medkänsla eller diplomatiska och kommunikativa färdigheter, är det också troligt att de oftast får spela "karaktärsroller" inom organisationen där sådana kunskaper värderas. Med andra ord, risken är till exempel att militära organisationer kommer att använda kvinnor för att fylla kompetensluckor (och oftast sådana som uppfattas som icke-väsentliga och mer perifera till huvuduppgiften) i stället för att tillåtas påverka organisationen som helhet, eller att konkurrera med männen på lika villkor (Jennings 2011: 1; Valenius 2007: 510).

En annan risk är selektivt engagemang för syns skull inom dessa områden. Dianne Otto har effektivt belyst svagheter i resolution 1325 och dess oförmåga att ta itu med den viktiga feministiska poängen att angripa de strukturella orsakerna till kvinnors bristande jämställdhet, att man egentligen bara retoriskt betonar diplomati och konfliktförebyggande och även målen om allmän nedrustning och anti-militarism, medan den praktiska implementeringen pekar åt ett annat håll (Otto 2010: 107). Otto citerar Sheri Gibbins som kom till den träffande slutsatsen att med det instrumentella angreppssättet är plötsligt "vägen till fred och fredlig konfliktlösning inte längre en minskning av militärutgifterna utan integrationen av kvinnor och genusperspektiv i säkerhetsorganisationerna" (Ibid.). Detta blir också ett sätt att skapa omöjligt höga förväntningar på kvinnor och genusperspektiv.

Det var bakgrunden och teorin, men hur ska detta egentligen implementeras i den bistra verkligheten? Låt oss slutligen applicera den strategiska teorins begrepp mål, medel och metoder.

4. Målen med den feministiska utrikespolitiken

Lars Ingelstam har betonat kontinuiteten i svensk utrikespolitik sedan andra världskriget. Han menar att det är i efterdyningarna av andra världskriget som Sverige tydligt börjar identifiera sig som en aktiv part i det internationella samfundet. Tack var att svensk industri och sociala institutioner var intakta efter kriget gavs Sverige ett ekonomiska försprång mot stora delar av Europa som då låg i ruiner. Detta skapade dock även en känsla av förpliktelse eftersom vi blivit förskonade från krigets lidanden och ödeläggelse. Den aktiva roll och det globala ansvar som utvecklades under efterkrigstiden är i stor utsträckning

fortfarande ett ledmotiv i utrikespolitiken – oavsett partifärg (Ingelstam 2015). Så här heter det i alliansregeringens utrikesdeklaration i Sveriges Riksdag från 2013:

De globala utmaningarna måste hanteras i ett gränsöverskridande samarbete. Det kräver normer, internationella avtal och institutioner som alla länder omfattas av och respekterar. En effektiv multilateralism, med ett starkt Förenta nationerna som kärna, förblir en hörnsten i svensk utrikespolitik. [...] Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstat är – liksom respekt för folkrätten – fundamentala principer för vårt agerande. Det gäller i Havanna liksom i Minsk och Teheran. Vi verkar för en jämställd värld. En värld där alla människors rättigheter respekteras, oavsett kön, hudfärg, tro eller sexuell läggning. En värld i vilken religions- och övertygelsefrihet råder alltid och överallt. Vi är en av världens största givare av demokratibistånd (dåvarande utrikesminister Carl Bildt, februari 2013).

Två år senare (2015) avgav Margot Wallström sin deklaration. Bortsett från enstaka ordval – inte minst det faktum att ordet ”feminism” gör sitt inträde – så är deklarationerna nästan identiska i motsvarande avsnitt. Regeringens utrikesdeklaration från våren 2015 har dock ett ytterligare avsnitt som fördjupar sig i den feministiska utrikespolitiken och som även mer specifikt uttrycker målen.

Nu formas en feministisk utrikespolitik vars mål är att motverka diskriminering av kvinnor, förbättra kvinnors villkor samt bidra till fred och utveckling. Kvinnors delaktighet i beslutsfattande ska stärkas såväl i länder med fred som i länder i konflikt eller där återuppbyggnads-arbete pågår. På så vis stärks också hållbarheten i våra samhällen. [...] En feministisk utrikespolitik ska genomsyra hela utrikesförvaltningens arbete och syftar till att stärka kvinnors rättigheter, öka kvinnors tillgång till resurser och öka kvinnors representation (Wallström 2015).

Det är först och främst tydligt att de rättighetsbaserade och de instrumentella målen blandas. Utöver de mera självklara målen att stärka kvinnors rättigheter och situation så nämns också mål som att bidra till fred och utveckling och att stärka hållbarheten i våra samhällen. Jämställdhet och kvinnornas ökade makt-position och rättigheter är därmed både fullgoda mål i sig själva, men samtidigt också ett instrument för att uppnå andra mål inom utrikespolitiken – säkerhet och utveckling. De dubbla målen har fördelen att den feministiska inriktningen inte kan isoleras som något helt nytt eller som ett irrelevant sidospår utan att den också är en del av mer traditionella politikområden – inte minst säkerhetspolitiken, men också biståndet.

En annan intressant signal i utrikesdeklarationen är en begynnande inriktning genom att betona tre fokusområden i ”rättigheter” (kvinnors lika rättigheter), ”representation” (kvinnors deltagande i politik och fredsprocesser), ”resurser” (hur resurser fördelas mellan män och kvinnor). De tre R:en har senare kompletterats med ett fjärde i ”realitet” eller ”research” vilket motsvaras av resolution 1325:s betoning av vikten av feministiska perspektiv i analys av konflikter och situationer och en faktabaserad hållning som gynnar kvinnor (Söder 2015). Hur och med vilka instrument har då regeringen tänkt uppnå dessa mål?

5. Medel och metoder: Genusperspektiv och feminism i praktiken

Sedan resolution 1325 röstades igenom har den internationella implementeringen genomgående varit trög. Efter påtryckningar från FN har dock närmare 50 länder ändå formulerat nationella handlingsplaner för att omsätta resolutionens ambitioner i praktiken. Den stora majoriteten av planerna är dock från de rikare och mer utvecklade länderna i västvärlden. Sverige har varit ledande i detta arbete med den första handlingsplanen färdig redan 2006 och en uppföljare klar 2009. Den tredje omarbetade versionen av handlingsplanen publicerades i maj 2016 och dessförinnan publicerades även en handlingsplan för implementeringen av feministisk utrikespolitik (Utrikesdepartementet 2015). Inom olika myndigheter har dessutom en hel del arbete skett på området.

5.1 EN RAD PROGRAM OCH AKTIVITETER ELLER ETT NYTT ANGREPPSSÄTT?

Den omedelbara och kraftfulla lanseringen av en feministisk utrikespolitik i samband med utnämningen av Margot Wallström skapade förväntningar utöver det vanliga – vad skulle den feministiska given innebära och vilka program, satsningar och inriktningar var att vänta. Bland vissa uppstod en mer principiellt driven hållning som skulle betona inte bara jämställdhetsperspektiv, utan även mänskliga rättigheter, fredlig konfliktlösning och antimilitarism. I förväntningarna på den feministiska utrikespolitiken finns ett annat problem också inbyggt – man vill se tydliga beslut, program och aktiviteter för jämställdhet och mänskliga rättigheter. Detta är förväntningar som regeringen haft svårt att leva upp till – delvis på grund av systemets motståndskraft och delvis på grund av den korta tid som den feministiska utrikespolitiken haft på sig att formuleras och genomföras. Nedan beskrivs dock ett antal exempel på initiativ och program. Innan det är det viktigt att belysa det mer svårgripbara i en feministisk inriktning.

Det mest intressanta och potentiellt mest nydanande med en feministisk utrikespolitik är inte specifika initiativ, satsningar och program utan att den som ett nytt angreppssätt har potential att bidra till en förändrad syn på

vad säkerhet egentligen är och vem den är till för. Genus- och jämställdhetsperspektiven blir ett slags glasögon genom vilka man ser världen i nya perspektiv. Säkerhetsproblemen och de säkerhetspolitiska instrumenten för att angripa problemen förändras därmed också. Problematiska antaganden och maktstrukturer i den existerande världsordningen lyfts fram – inte minst det som av feminister ibland beskrivs som ”det patriarkala krigssystemet”, styrt av en realpolitisk makt- och våldslogik.

Precis som nämndes ovan så flyttar feminismen fokus från nationell säkerhet och externa militära hot till individen och det som inom FN-systemet kallas ”mänsklig säkerhet”. Säkerhet utifrån individens eller gruppens perspektiv fångar upp frågor som ännu inte fått genomslag inom den traditionella säkerhetspolitiska debatten. Det som i stor utsträckning dödar och hotar människor i dag, och som i förlängningen också kan leda till sönderfallande stater och både interna och mellanstatliga konflikter, är ofta globala företeelser som sjukdomar och epidemier, klimatförändringar, kriminella nätverk, sexuellt och genusbaserat våld, fattigdom och samhällens sårbarhet genom bristande krisberedskap och resiliens. Ett feministiskt och mänskligt säkerhetsperspektiv hjälper också beslutsfattare att se underliggande orsaker till säkerhetspolitiska problem och vilka instrument som krävs för att hantera dem – helst innan väpnade konflikter eller katastrofer uppstår.

För att uppnå de mer nydanande och omvälvande förändringar som ett nytt angreppssätt kan medföra måste dock organisationen i viss utsträckning skolas om. I slutändan är det de implementerande myndigheternas personal som måste göra den genusbaserade och jämställdhetsinriktade analysen. Det är ofta bara substans- och områdesexperterna inom myndigheterna som också kan göra denna analys för att se potentialen i dess perspektiv inom specifika arbetsområden. Utan tillräcklig kompetens inom hela organisationens personal blir därför politiska direktiv relativt meningslösa. Det är också då de enklare och mer ytliga programmet och initiativen uppstår; projekt som ofta blir sidospår utan långsiktig påverkan.

Inom UD pågår därför en omfattande informationsinhämtning och utbildningsverksamhet för att komma tillrätta med denna utmaning. Ett utbildningsprogram har skapats för hela departementets personal med föreläsningar av inbjudna akademiker och experter, samt en liten litteraturlista. Ett direktiv gick tidigt ut till alla ambassader och enheter att reflektera över och rapportera vad som redan görs inom organisationen inom det feministiska området och hur dessa inriktningar skulle kunna utvecklas. Baserat på informationen som kom in presenterades i november 2015 *Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2015–2018*. Handlingsplanen anger riktningen för utrikesförvaltningens arbete med den feministiska utrikespolitiken med hjälp av sex långsiktiga mål och pekar dessutom på en lång rad praktiska exempel på aktiviteter inom ramen för den feministiska utrikespolitiken under det första året:

1. Fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna

Fokus 2016: Stärka kvinnors och flickors mänskliga rättigheter i humanitära situationer;

2. Frihet från fysiskt, psykiskt och sexuellt våld

Fokus 2016: Bekämpa, och motverka straffrihet för, det könsrelaterade och sexuella våldet mot kvinnor och flickor i konflikt- och postkonfliktsituationer;

3. Medverka i att förebygga och lösa konflikter, och i att bygga fred efter konflikt

Fokus 2016: Verka för kvinnors deltagande som aktörer i fredsprocesser och fredsfrämjande insatser;

4. Politiska deltagande och inflytande inom alla samhällsområden

Fokus 2016: Främja kvinnors och flickors deltagande som aktörer i arbetet för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling;

5. Ekonomiska rättigheter och egenmakt

Fokus 2016: Stärka kvinnors och flickors ekonomiska egenmakt och tillgång till ekonomiska resurser, inklusive genom produktivt arbete med anständiga arbetsvillkor;

6. Sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter (SRHR)

Fokus 2016: Stärka de sexuella och reproduktiva rättigheterna för flickor och unga människor (Utrikesdepartementet 2015a).

Handlingsplanen är viktig då den konkretiserar politiken, anger prioriteringsområden och inspirerar till arbete genom de många exemplen på existerande aktiviteter. Från ett strategiskt perspektiv är dock en utmaning i detta dokument att målen för den feministiska utrikespolitiken inte tydligt nog är kopplade till utrikesdepartementets övergripande mål och politikområden. För läsaren uppfattas därmed den feministiska utrikespolitiken som ett eget politikområde med egna mål vid sidan om den ordinarie verksamheten – något som inte är syftet.

I maj 2016 nåddes ytterligare en viktig milstolpe då *Regeringens nationella handlingsplan för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet 2016–2020* publicerades. Handlingsplanen är den tredje utgåvan och utgör ett ordentligt steg framåt i implementeringen, inte minst då den knyter an till den feministiska utrikespolitiken och därmed får större tyngd. Viktigast är dock att handlingsplanen innehåller en rad tydliga direktiv till både myndigheter och departement med årliga återrapporteringskrav (Regeringskansliet 2016).

Men om vi ändå anser att inriktningar, policies och angreppssätt i slutändan måste få konsekvenser i konkreta projekt och resultat – hur ser det då ut?

5.2 PRAKTISKA EXEMPEL FRÅN OLIKA POLITIKOMRÅDEN

Sida har länge varit ledande på området och myndigheten blir allt bättre på att göra genusbaserade analyser av behov och konsekvenser. Biståndet ska vara jämställdhetsbaserat och fler satsningar sker därmed på projekt och verksamheter riktade mot kvinnor. Utvecklingssektorn ser nämligen ett tydligt samband mellan kvinnors deltagande i ekonomin och ekonomisk tillväxt. Biståndsprojekt som utförs med jämställdhets- och genusperspektiv anses uppnå bättre resultat och hållbarhet. Inom den humanitära sektorn effektiviseras verksamheten genom en genusbaserad situationsanalys och könsaggregerade data som skapar en tydligare bild av den humanitära situationen och som bättre inriktar insatserna för att minimera mänskligt lidande. Ett exempel är vikten av genusbaserad analys vid byggandet och säkrandet av flyktingläger där kvinnor och barn ofta far illa.

Sverige har även lanserat ett initiativ med titeln *Midwives4all*. Det inleds med ett konstaterande att bara under 2013 så dog 289 000 i samband med barnafödande. Nära 3 miljoner nyfödda barn dör under den första månaden och ca 2,6 foster föds döda varje år (Utrikesdepartementet 2015b). Komplikationerna är dessutom i stor utsträckning möjliga att hantera och förebygga. Bristen på mödra- och barnavård – inte minst barnmorskor – är därför ett enormt mänskligt säkerhetsproblem. Kampanjens syfte är därför att sprida kunskap, utbyta idéer och i slutändan arbeta för en betydligt ökad tillgång på barnmorskor runt om i världen.

Intressant nog har denna kampanj flera föregångare från tiden innan den feministiska utrikespolitiken. Sverige har bland annat tillsammans med hälsoministeriet i Nicaragua mellan 2004 och 2010 utbildat och placerat barnmorskor på lokala vårdcentraler i Nicaragua. Efter behovsanalysen koncentrerades insatsen till de kommuner där mödradödligheten var hög och tillgången till barnmorskor starkt begränsad. 530 barnmorskor utbildades för att kunna tillgodose vårdbehoven hos kvinnor i fertil ålder – innan, under och efter förlossning. 2005–2009 minskade mödradödligheten i Nicaragua med 30 procent och andelen professionellt assisterade födselar ökade från 58 till 79 procent (Sida odaterad). Inom diplomatin har effekterna av förhandlingar som inte inkluderar dessa perspektiv redan nämnts. Ett intressant initiativ från UD är därför satsningen på att utbilda och tillgodose kvinnliga medlare och förhandlare till freds- och återuppbyggnadsprocesser. Ett exempel på ett pågående framgångsarbete är UD/Sidas stöd till fredsprocessen i Colombia. Kvinnor och civilsamhället har äntligen fått börja spela en viktig roll bland annat med hjälp av stöd från Sverige och andra länder (Nilenfors 2015).

Mera på hemmaplan inom Utrikesdepartementet har regeringen tagit initiativet till att skapa en databas och ett nätverk av kvinnliga medlare – dels en svensk lista med kompetenta kvinnor som ställs till förfogande som medlare i internationella fredsprocesser, dels en internationell lista med mer lokalt baserade kvinnliga aktörer som kan ingå i samtal och medla i konflikter. Detta är ett sätt att uppnå målen om ökad kvinnlig representation inom politik och fredsprocesser. Det är också ett sätt att tillföra människor med kompetens ett genus- och jämställdhetsperspektiv på analysen och förhandlingarna i fredssamtalen.

Andra regeringssatsningar i feminismens anda är projektet cyberfeminism som bland annat syftar till att ta sig an näthatet mot kvinnor. En annan satsning är lanseringen av HeForShe – FN:s globala jämställdhetsprojekt med att fokus på att involvera män i jämställdhetsarbetet. Vid lanseringen 18 juni 2015 sa statsminister Stefan Löfven att HeForShe är ”moraliskt rätt” väg att gå samt att projektet är en viktig del för Sverige i att kunna nå målet om att ha lägst arbetslöshet i Europa (Regeringskansliet 2015). Rent praktiskt så innebär lanseringen tre huvudområden för svensk del: att få jämställda arbetsvillkor, att få in fler kvinnor i chefspositioner både i den statliga och privata sektorn och främja en jämställd hälsovård. Poängen är att det svenska initiativet att se på inrikes- och utrikespolitikens satsningar med genusperspektivet för ögonen och att driva politiken utifrån detta öppnar upp för nya möjligheter att driva utvecklingen framåt, stävja konflikt och främja fredsprocesser och återuppbyggnad som är långsiktig och hållbar, utifrån både mäns och kvinnors situation.

Lite oväntat har Försvarsmakten varit en drivande aktör på området, med en imponerande implementeringsprocess som inleddes för över 10 år sedan. Från små genus- och jämställdhetsprojekt har Försvarsmakten byggt upp en institutionaliserad genderorganisation som har arbetat för att integrera ett genderperspektiv på insatser, genomföra nationell och internationell utbildning. Det är värt att notera att Försvarsmakten valt att använda begreppet ”gender” snarare än genus. Genderfokuserade funktioner som Gender Field Advisors (GFA) och Gender Focal Points har skapats och ordermallar, planeringsdokument och taktiskt beteende har genderintegrerats. Rådgivarna har arbetat i insatsområden med svenska och internationella förband runt om i världen och har därigenom vunnit viktiga erfarenheter för att fortsätta förfina den svenska modellen för gender i militära insatser.

Den senaste utvecklingen har varit etableringen av Nordic Center for Gender in Military Operations (NCGM), en så kallad Nato ”Department Head” som syftar till att fungera som en plattform för fortsatt genomförande av ett genderperspektiv i Sverige och utomlands. NCGM är världsledande på området och en av Försvarsmaktens absoluta juveler när det gäller internationellt rykte och trovärdighet. Bakgrunden till allt detta är en kombination av normativ ambition med ursprung i resolution 1325, och, viktigast av allt, en insikt vunnen under det senaste årtiondets insatser i Kosovo, Irak och Afghanistan som visat med

tydlighet att militära insatser ofta kräver genderperspektiv för att vara effektiva, oavsett om det handlar om underrättelseinhämtning, bekämpandet av fiender i en region, fredsfrämjande insatser eller säkerhetssektorreformer (Egnell et al 2014).

Om man vill hårdra det kan man säga att Försvarsmakten genom detta arbete aktivt främjar inte bara skyddet av vårt territorium utan också våra värderingar och utrikespolitiska ambitioner inom den feministiska utrikespolitiken och jämställdhetsområdet. Säkerhetspolitik handlar lika mycket om konfliktförebyggande och fredsbyggande processer som om försvar och avskräckning. Ofta missuppfattas detta arbete att vara något som enbart ligger på statsmaktens diplomatiska eller ekonomiska bord, men här kan alltså Försvarsmakten också spela en viktig roll.

6. De normativa utmaningarna: våldet och vapenexporten

Det teoretiska avsnittet nämnde två utmaningar i appliceringen av feministiska perspektiv inom säkerhetspolitiken – huruvida ett instrumentellt eller normativt angreppssätt ska användas, och huruvida det är acceptabelt att använda militärt våld för att skydda kvinnor.

Den feministiska utrikespolitikens belackare menar ofta att även om det teoretiskt sett låter som en fin idé att utrota krig och konflikter genom ökad jämställdhet, dialog och fredlig konfliktlösning så strider det antingen mot människans natur eller det internationella systemets natur – det som realister som John Mearsheimer beskriver som de internationella relationernas tragedi (Mearsheimer 2001). Enligt dessa perspektiv vore det närmast oansvarigt idealistiskt att inte spela efter systemets regler. Farligt dessutom då alla andra länder uppenbarligen är ute efter att maximera sin relativa maktposition med militära medel. Om Ryssland vill maximera sin säkerhet och makt genom att kontrollera Skandinavien – hur i hela friden kan feminismen hjälpa? Trots ambitionerna och ett allt bättre utvecklat teoretiskt ramverk för en feministisk utrikespolitik drivs i praktiken en närmast schizofren säkerhetspolitik. Ett exempel är Sveriges oproportionerligt omfattande vapenexport rent generellt och till diktaturer (ofta extremt patriarkala sådana) mer specifikt. Att sälja vapensystem till de mest förtryckande patriarkala diktaturerna samtidigt som man främjar jämställdhet och fredlig konfliktlösning är en utmaning för trovärdigheten i en feministisk utrikespolitik.

Det är dock ingen nyhet att politiska perspektiv och beslut innehåller motsatser som i viss mån leder till organiserat hyckleri – en klyfta mellan retorik och praktik, eller två till synes motsägelsefulla beslut. Att balansera ekonomiska eller militärstrategiska intressen mot mänskliga rättigheter eller feminism har alltid varit en stor utmaning. Ett internationellt exempel är det

internationella samfundets implementering av Skyldigheten att skydda (R2P)² som har fått utstå mycket kritik för att vara selektivt och hyckleri då det internationella samfundet endast tycks ingripa när det ligger i tunga aktörers makt-politiska eller ekonomiska intressen. Detta är i viss mån den internationella politikens natur och inget som försvinner med epitetet feminism.

Det kraftfullaste exemplet på ett normativt ställningstagande kom då utrikesminister Margot Wallström kritiserade Saudiarabien efter ännu ett brott mot mänskliga rättigheter i form av ett vidrigt straff på 1000 piskrapp tilldelat den regimkritiska bloggaren Raif Badawi. Kritiken fick oanade och oproportionerliga konsekvenser då Saudiarabien valde att göra ett exempel av den svenska utrikesministern som hade mage att kritisera kungadömet. Ambassadören kallades hem, svenska affärsmäns visum drogs in och det diplomatiska klimatet blev väldigt obehagligt då den svenska regeringen beskylldes för att vara anti-islam. I slutändan löste sig de diplomatiska knutarna efter förhandlingar mellan länderna med svenska regeringen representerad av före talmanen Björn von Sydow. Wallström och regeringen uppgav att en *ursäkt* inte har gått ut till det saudiska kungahuset, utan en önskan om fortsatt goda relationer uttrycktes tillsammans med förtydligandet att meningen aldrig var att förolämpa islam eller Saudiarabien. Regeringen beslutade dock i denna veva att under 2015 att inte förlänga det kontroversiella, militära samarbetsavtal som funnits mellan Sverige och Saudiarabien sedan 2005. Vad som händer med vapenexporten till landet är dock en annan fråga. Är då Saudiaffären möjligen ett exempel på feministisk utrikespolitik i praktiken?

6.1 SAUDIAFFÄREN SOM TEST AV DEN FEMINISTISKA UTRIKESPOLITIKEN

För att kalla Saudiaffären ett test av den feministiska utrikespolitiken måste man också kunna härleda ställningstagandet för mänskliga rättigheter och beslutet att inte förlänga samarbetsavtalet till en strategiskt genomförd feministisk hållning. Det vill säga, att dessa beslut tagits just för att ett fortsatt samarbete skulle gå emot de moraliska principer regeringen vill jobba utifrån. Detta antagande är dock värt att ifrågasätta. En betoning på mänskliga rättigheter är inget nytt och beslutet att avsluta det militära samarbetsavtalet verkar snarare ha kommit till i hårda förhandlingar inom regeringen med ett känsligt finger på folkopinionens puls. Regeringens kritik mot regimen och uppsägningen av avtalet överlappar givetvis med vad en feministisk utrikespolitik skulle förespråka, men då besluten inte togs till fullo baserat på dessa principer så är Saudiaffären tyvärr, eller kanske tack och lov, ett dåligt exempel på en feministisk utrikespolitik i praktiken.

2 Alla staters skyldighet att skydda sin egen befolkning. Röstades igenom av FN:s generalförsamling 2005. Har framtagits för att ge FN större möjlighet att ingripa vid brott mot mänskligheten så som skedde under folkmordet i Rwanda 1994.

Däremot är Saudiaffären ett intressant exempel på de kostnader och konsekvenser som en tydlig och värdebaserad utrikespolitik kan föra med sig. När ett land utmålar sig självt som en feministisk förkämpe för mänskliga rättigheter och jämställdhet och dessutom bedriver en sådan politik aktivt inom det internationella samfundet så sticker det i ögonen på de krafter som inte är intresserade av modernisering eller reform, och som rent generellt avskyr inblandning i "interna angelägenheter". Saudiaffären visar också på vikten av att ha med reaktionerna i beräkningarna för att skickligt och strategiskt genomföra den normativa politiken. Erkännandet av Palestina är ett annat exempel på samma sak. Det råder inget tvivel om att den nya regeringen var dåligt förberedd på att hantera konsekvenserna av situationen då det började storma kring Saudiaffären.

Men metoderna, vinsterna och motgångar av en feministisk utrikespolitik kan inte kokas ner och utvärderas utifrån ett enskilt avtal, en diplomatisk komplikation med Saudiarabien eller schizofrenin i den svenska vapenexporten. Att se hur en feministisk utrikespolitik skulle se ut i praktiken utifrån detta vore alltför begränsat och därför både olyckligt och missvisande. De möjligheter som en feministisk utrikespolitik innebär är mycket större än enskilda händelser. Istället rör det sig om en fundamentalt breddad och ny bild av vad säkerhet egentligen innebär.

6.2 RYSSLAND OCH ISLAMISKA STATEN DÅ?

Många är beredda att hålla med om att klimathot, internationell brottslighet och sexuellt våld minsann också är allvarliga problem och att en mer global, gemensam och förebyggande agenda förmodligen passar bättre än nationellt försvar för att hantera dessa utmaningar. Men vad ska feminismen göra åt Rysslands aggressiva beteende? Hur kan feminismen bidra till att stoppa IS:s framfart? Först och främst är det viktigt att framhålla att en feministisk utrikespolitik enligt Regeringen inte handlar om att skifta fokus från hårda till mjuka frågor. Det handlar om att se och hantera de hot som vi står inför med rätt instrument och på ett så effektivt sätt som möjligt. Inte minst handlar det om att i linje med begreppen mänsklig säkerhet och "skyldighet att skydda" utöka den verktygslåda av handlingsalternativ som står makthavarna till förfogande. Tanken är också att arbeta mer förebyggande med fokus på grundläggande orsaker till konflikter. Med andra ord, vilka underliggande faktorer i Ryssland, Syrien och Irak som leder till radikalisering och terror i fallet Syrien och Irak och till aggressivt och destabiliserande beteende och brott mot internationell rätt i fallet Ryssland.

På så sätt ökar feministiska perspektiv och mänsklig säkerhet fokus på de globala och lokala problem som påverkar individer mer än stater. Genom att prioritera hot mot mänsklig säkerhet – bland annat epidemier som Ebola, miljöhot, internationell brottslighet och sexuellt våld – hanterar vi också

kontinuerligt flera av de underliggande orsakerna till att väpnade konflikter bryter ut. Till exempel kommer inte IS och andra islamistiska terrororganisationer att kunna stoppas utan att vi också hanterar det underliggande politiska förtryck, de religiösa och etniska spänningarna och de orättvisor som bidragit till radikaliseringsen i regionen. Detta kan tyckas vara en närmast omöjlig uppgift, men samtidigt står det tydligt att militära insatser utan det mer grundläggande konfliktförebyggande och fredsbyggande perspektiven snarare förvärrar än hanterar utmaningarna. Insatserna i Afghanistan, Irak och Libyen är utmärkta och avskräckande exempel.

Det är också viktigt att påpeka att ett genusperspektiv inte nödvändigtvis leder till pacifism utan att det går alldeles utmärkt att kombinera en kraftfull hållning gentemot Ryssland med en kritisk analys av de politiska och kulturella maktstrukturer som lett till den eskalering vi nu bevittnar. Se det som en gardering – det militära instrumentet är i händelse av katastrofen nödvändigt, men utöver detta passiva och vilande instrument krävs också en betydligt mer aktiv politik för att försäkra oss om att vi aldrig ska behöva använda det militära instrumentet i försvarssyfte. Det handlar därför inte om antingen eller utom om både och. Givet Rysslands nuvarande beteende och förmodade politiska logik är klassisk militär avskräckning i form av försvarsförmåga och internationellt samarbete en viktig försäkring. Samtidigt kan dock feministiska perspektiv också hjälpa oss att inte bara reagera kortsiktigt och med förutfattade meningar om ryska intentioner, utan att göra en djupare analys av konfliktens grundorsaker, att finna öppningar för närmanden, dialog och långsiktiga politiska lösningar, att fokusera på människors säkerhet snarare än staters. Avskräckning kommer aldrig att lösa konflikten och då måste mer aktiva konfliktlösande och fredsbyggande åtgärder läggas till för att nå våra politiska mål om säkerhet. I slutändan är Ryssland en granne till oss och Europa, och kommer alltid att vara det. Precis som Angela Merkel påpekar finns det inga acceptabla militära lösningar på konflikten utan vi måste finna en väg till de politiska processer som kan återställa ordningen (Bundesregierung 2015).

6.3 EN NORMATIVT INRIKTAD UTRIKESPOLITIK I MÄNGDEN?

Normativa eller aktivistiska ambitioner i utrikespolitiska sammanhang är lång ifrån en nyhet. En kritik av Woodrow Wilsons doktrin för fred efter första världskriget gav upphov till realismen inom ämnet Internationella relationer. Realismen ställdes som kontrast till en idealistisk hållning där realismen under mycket lång tid var den dominanta förklaringsmodellen. Trots detta finns många exempel på en mer normativ politik. När Jimmy Carter blev vald till president 1977 visade han på tydliga ambitioner att lämna en militär stormaktslogik bakom sig och istället fokusera på internationella lagar och normer för att bygga en fredligare internationell ordning – inte minst mänskliga rättigheter. Detta kritiserades kraftigt av samtida kommentatorer (Schmitz och

Walker 2004: 113). När Tony Blair tog makten i Storbritannien tjugo år senare utropades liknande ambitioner. Hans utrikesminister Robin Cook proklamerade då en ”etisk dimension” till Storbritanniens utrikespolitik. Han menade att de politiska värderingarna inte kunde lämnas i byrålådan bara för att man lämnade landet och ”mänskliga rättigheter skulle vara själva kärnan i Storbritanniens utrikespolitik” (Wheeler och Dunne 2004: 5). Blair själv beskrev Storbritanniens ”moderna” utrikespolitik på följande sätt:

We are not a super power, but we can act as a pivotal partner, acting with others to make sense of this global interdependence and make it a force for good, for our own nation and the wider world (Mann 2002).

Även i Sverige finns tydliga föregångare. Alison Brysk beskriver Sverige som guldstandarden för en grupp stater hon kallar ”*the global good samaritans*”. Hon betonar Sveriges internationella fredsarbete inom FN, deltagandet i fredsfrämjande insatser, det unikt höga biståndet, ledarskapet och arrangerandet av internationella konferenser inom olika agendor som miljö och klimat, kvinnors och barns rättigheter och förintelsen (Brysk 2009). Magnus Jerneck bidrar med ett ytterligare perspektiv då han beskriver Sveriges tradition under Palme-eran som internationell kritiker i relation till supermakternas beteende under kalla kriget. Utan rädsla fördömdes USA:s agerande i Vietnam, apartheidregimen i Sydafrika och Sovietunionen förtryck av mänskliga rättigheter (Jerneck 1983).

Frågan om det går att kombinera normativa eller aktivistiska ambitioner med realpolitik tycks egentligen mindre relevant då de allra flesta länder ständigt utövar en kombination av de olika perspektiven men med varierande tyngdpunkt. Martha Finnemore har också övertygande visat hur tre normer vuxit sig starka i det internationella systemet; våldets legitimitet har kraftigt minskat, jämlikhet som norm har vuxit sig starkare och dessutom kommit att omfatta alla människor, och slutligen den ökande vikten av lagar och förordningar kopplat till interventioner i andra länder (Finnemore 2003). Det behöver heller inte finnas något motsatsförhållande mellan realpolitik och normativa eller idealistiska ambitioner. Ofta överlappar agendorna genom att stater kan främja sina nationella intressen just genom en normativ eller aktivistisk agenda; Humanitära interventioner, bistånd och handel är alla områden som kan ha dubbla eller överlappande agendor. Astri Suhrke beskriver till och med hur små och mellanstora stater som Sverige, Norge och Canada maximerar sin makt och inflytande i det internationella systemet just genom att driva multilateralt normativt arbete (Suhrke 1999). Intressantare frågor är därför de som kan skapa en ökad förståelse för orsakerna till trenderna i hur pendeln slår mellan de olika perspektiven som tyngdpunkt.

I ljuset av föregående diskussion ter sig den svenska feministiska utrikespolitiken allt mindre unik även om feminismen som fokusområde alldeles

uppenbart bryter ny mark – inte minst som begrepp. Kommer politiken att bestå? Med allra största sannolikhet inte som begrepp längre än den nuvarande regeringen. Det som talar för inriktningens överlevnad är dock att den feministiska utrikespolitiken inte utgör ett brott eller en revolutionerande utveckling av svensk policy. Både generellt som en fortsättning på en aktivistisk och normativ roll och hållning inom det internationella systemet, och inom det specifika området kvinnors rättigheter och jämställdhet, finns stor kontinuitet. Får vi tro Finnemore är det nog snarare så att Sverige visar vägen i ytterligare en internationell normutveckling.

Det som talar emot den feministiska utrikespolitikens överlevnad är att den var långt ifrån klar eller genomtänkt när den annonserades och att det därför varit svårt för Regeringen att agera konsekvent eller åtminstone koherent baserat på en tydlig linje. Detta har skadat trovärdigheten och fördröjt implementeringen av den feministiska utrikespolitiken. De historiska exemplen pekar bister på det faktum att dörren till nyfikenhet och acceptans stängs fort om de aktivistiska ambitionerna stannar vid retorik, eller om de stöter på alltför stora realpolitiska omständigheter att den normativa vägen upplevs som irrelevant. Wilsons punkter stötte på patrull i en internationell ekonomisk kris, national-socialism och ett nytt världskrig. Carter tvingades se Sovietunionen invadera Afghanistan och en ordentlig förbistring i supermakternas relationer. Blair och Cooks etiska politik rann ut i sanden i Irak.

Den feministiska utrikespolitiken fick också en mardrömsstart. Bara veckor efter valet och utrikesministerns annonsering av den feministiska utrikespolitiken kränktes troligtvis svenskt territorium av främmande undervattensfarkost och den största ubåtsjakten och militära spänningen i området sedan kalla kriget blev ett faktum. Ett halvår tidigare hade Ryssland ockuperat Krimhalvön och inlett militära insatser i östra Ukraina. Fokus hamnade därför långt ifrån den internationalistiska och breda synen på säkerhet till förmån för en betydligt snävare debatt om nationell säkerhet och försvarsförmåga. Kriget i Syrien, flyktingvågen och rädslan för terror har ytterligare ökat risken för ett realpolitiskt bakslag. Militär våldsmakt, avskräckning, bevakade gränser och resta murar i en tydlig nationell säkerhetslogik har på kort tid kommit tillbaka till den svenska säkerhetspolitiska debatten. För att stå emot denna våg av yttre och inre omständigheter måste nog den feministiska utrikespolitiken visa sig användbar eller flexibel nog för att hantera dessa utmaningar. Återigen blir det då en fråga om "både och" snarare än antingen eller i debatten kring idealism eller realism i utrikespolitiken.

7. Upp till bevis

För att summera omfattar en feministisk utrikespolitik i praktiken både ett nytt angreppssätt och en lång rad policies, processer, och aktiviteter inom de

närmast berörda departementen och myndigheterna – främst Utrikes-, Försvars-, och Justitiedepartementen och Försvarsmakten, Sida, MSB och olika polismyndigheter. Målet är inte bara att främja kvinnors rättigheter, utan också att via feminismen och genusperspektiv främja varaktig fred, hållbar ekonomisk utveckling och mänsklig säkerhet genom att få större effekt i biståndet och därmed minska den extrema fattigdomen, för att precisera de humanitära insatserna för att rädda fler liv, förbättra Försvarsmaktens förmåga att stabilisera konflikter och skydda civila i fredsfrämjande insatser, och att stötta MSB i den nationella och internationella krishanteringen. Att reducera allt detta viktiga arbete som i många fall bara ligger i sin linda till en enskild händelse och diplomatisk kris med Saudiarabien, eller att falsifiera den genom att peka på vapenexporten vore olyckligt då det skulle överförenkla det feministiska bidraget till utrikespolitiken. De möjligheter som en feministisk utrikespolitik innebär är mycket större än enskilda händelser. Istället rör det sig om en fundamentalt breddad och ny bild av vad säkerhet egentligen innebär.

Det finns mycket historisk kontinuitet i den feministiska hållningen i Sverige. Begreppet feministisk utrikespolitik har dock gjort mycket för att stärka fokus på dessa frågor och det har lett till en rad nya program och angreppssätt. Den största skillnaden är dock möjligen den internationella reaktionen på svensk utrikespolitik. I korthet tycks politiken utgöra ett betydligt vasare instrument än de flesta politiska kommentatorer räknat med. Detta gör att feminismen måste "svingas" med stor diplomatisk och politisk skicklighet för att få önskvärd effekt i ett system som både uppfattar den som stärkande och hotfull. I dess praktiska tillämpning har den feministiska utrikespolitiken mycket kvar att bevisa. Det finns dock stor potential för detta revolutionerande sätt att se på och bedriva säkerhetspolitik.

Referenser

- Aggestam, Karin, Annika Bergman Rosamond & Annica Kronsell, 2016. "Advancing a feminist foreign policy in theory and practice: Diplomacy, protection and climate politics". Papper presenterat vid ISA-konferensen i Atlanta, mars 2016.
- Ahall, Linda & Laura J. Shepherd (red.), 2012. *Gender, Agency, and Political Violence*. London: Palgrave MacMillan.
- Bergman Rosamond, Annika & Karin Aggestam, 2016 (forthcoming). "Breaking new frontiers with a feminist foreign policy?: Norm entrepreneurship and ethical dilemmas", *Ethics and International Affairs*.
- Bildt, Carl, 2013. "Regeringens deklaration vid 2013 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen", 13 februari 2013.
- Bundesregierung, 2015. "There can be no military solution to the conflict", 2 februari 2015, https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/02_en/2015-01-28-ukraine-eu_en.html.
- Caprioli, Mary, 2000. "Gendered Conflict", *Journal of Peace Research* 37:1, s. 53–68.

- Chang, Patty et.al, 2015. *Women's Political participation in peace processes: A close examination of experiences in Guatemala, Northern Ireland, Kenya and the Philippines*. Washington DC: Georgetown Institute for Women, Peace and Security.
- Cohn, Carol, 2008. "Mainstreaming Gender in UN Security Policy: A Path to Political Transformation?", I Shirin Rai & Georgina Waylen (red.), *Global Governance: Feminist Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gray, Colin, 1999. *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, Colin, 2010. *The Strategy Bridge: Theory for Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Egnell, Robert, Petter Hojem & Hannes Berts, 2014. *Gender, military effectiveness and organizational change: The Swedish model*. London: Palgrave MacMillan.
- El-Bushra, Judy, 2007. "Feminism, Gender and Women's Peace Activism", *Development and Change* 38:1, s. 131–147.
- Engle, Karen, 2007. "Calling in the Troops': The Uneasy Relationship among Women's Rights, Human Rights and Humanitarian Intervention", *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 20, s. 189–226.
- Enloe, Cynthia, 2005. "What if Patriarchy Is 'the Big Picture'? An Afterword", i Dyan Mazurana, Angela Raven-Roberts & Jane Parpart, (red.), *Gender, Conflict and Peacekeeping*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Eriksson Baaz, Maria & Maria Stern, 2013. *Sexual Violence as a Weapon of War? Perceptions, Prescriptions, Problems in the Congo and Beyond*. London: Zed Books.
- Goldstein, Joshua, 2003. *War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*. New York: Cambridge University Press.
- Finnemore, Martha, 2004. *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*. Ithaka, NY: Cornell University Press.
- FN:s Säkerhetsråd, 2000. Resolution 1325 (2000). <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>.
- Hague, William, 2014. "William Hague's speech on receiving the '2014 Hillary Clinton Prize for Women, Peace and Security', at Georgetown University, Washington DC". <https://www.gov.uk/government/speeches/2014-hillary-clinton-prize-for-women-peace-and-security>.
- Heathcote, Gina, 2011. "Feminist Politics and the Use of Force: Theorising Feminist Action and Security Council Resolution 1325", *Socio-legal Review* 7.
- Ingelstam, Lars, 2015. "Vision och verklighet: på spaning efter en utrikespolitisk kompass", *Mänsklig säkerhet*, 17 september, 2015, <http://manskligsakerhet.se/2015/09/17/vision-och-verklighet-pa-spaning-efter-utrikespolitikens-kompass-2/>.
- Jennings, Kathleen M., 2011. *Women's Participation in UN Peacekeeping Operations: Agents of Change or Stranded Symbols?* Oslo, Norway: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Jerneck, Magnus, 1983. *Kritik som utrikespolitiskt medel: En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska vietnamkritiken*. Lund: Dialogos.
- Mann, Nyta, 2002. "Blair says Britain is 'force for good'", *BBC News*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/1743985.stm.
- Mearsheimer, John J., 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Melander, Erik, 2005. "Gender Equality and Intrastate Armed Conflict", *International Studies Quarterly* 49:4, s. 695–714.

- Nilenfors, Emma, 2015. "Colombia en ljusglimt på konflikthimlen – kvinnorna aktörer för fred", *Mänsklig säkerhet*, 22 maj, 2015.
- Nilsson, Desirée, 2012. "Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations* 38:2.
- Olonisakin, Funmi, Karen Barnes & Eka Ikpe, 2011. *Women, Peace and Security: Translating Policy into Practice*. Abingdon: Routledge.
- Olsson, Louise & Johan Tejpar (red.), 2009. *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan*. Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- Orford, Anne, 2007. *Reading Humanitarian Intervention: Human Rights and the Use of Force in International Law*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Otto, Dianne, 2006. "A Sign of Weakness: Disrupting Gender Certainties in the Implementation of Security Council Resolution 1325", *Michigan Journal of Gender and Law* 13.
- Otto, Diane, 2010. "Power and Danger: Feminist Engagement with International Law through the UN Security Council", *Australian Feminist Law Journal*, Vol. 32, s. 97–121.
- Peterson, V. Spike, 1992. *Gendered States: Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*. Boulder CO: Lynne Rienner.
- Pettman, Jan Jindy, 1996. *Worlding Women: A Feminist International Politics*. London: Routledge.
- Pratt, Nicola & Sophie Richter-Devroe, 2011. "Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security", *International Feminist Journal of Politics* 13:4, s. 489–503.
- Regeringskansliet, 2015. "Stefan Löfven lanserar HeForShe i Sverige", 15 juni 2015, <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/06/stefan-lofven-lanserar-heforshe-i-sverige/>.
- Regeringskansliet, 2016. *Kvinnor, fred & säkerhet. Sveriges nationella handlingsplan för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet 2016–2020*, <http://www.regeringen.se/contentassets/ead33codd10e47b1b614c413e756fac1/utan-karta/sveriges-nationella-handlingsplan-for-genomforande-av-fns-sakerhetsradsresolutioner-om-kvinnor-fred-och-sakerhet-20162020.pdf>.
- Schmitz, David F. & Vanessa Walker, 2004. "Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy", *Diplomatic History* 28:1, s. 113–143.
- Shepherd, Laura J., 2008. *Gender, Violence and Security: Discourse as Practice*. London: Zed Books.
- Sida, odaterad. "Fyra bra skäl till att jobba med jämställdhet i biståndet", http://www.sida.se/globalassets/global/sa-arbetar-vi/gender-equality/sida_kvinnodagen_folder_low.pdf.
- Sjoberg, Laura, 2009. "Introduction to *Security Studies*: Feminist Contributions", *Security Studies* 18:2, s. 183–213.
- Sjoberg, Laura, 2014. *Gender, War and Conflict*. Polity Press.
- Suhrke, Astri, 1999. "Human Security and the Interests of States", *Security Dialogue*, September 1999, vol. 30, s. 265–276.
- Söder, Annika 2015. "Att skapa säkerhet för alla – feministisk säkerhetspolitik", livestream från Almedalen 29 juni, 2015.

- Tickner, J. Ann, 1992. *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. New York: Columbia University Press.
- Tickner, J. Ann, 2001. *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*. New York: Columbia University Press.
- UNHCR & UNAMID, 2015. "Report on the Protection of Civilians in the Armed Conflict in Iraq: 1 May – 31 October 2015", <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMIRreport1May31October2015.pdf>.
- Utrikesdepartementet, 2015a. "Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2015–2018 med fokusområden för år 2016", <http://www.regeringen.se/contentassets/a50b41904e1b44af927a02cea7debac8/handlingsplan-feministisk-utrikespolitik.pdf>.
- Utrikesdepartementet, 2015b. "Midwives4all: An initiative by the Swedish for Foreign Affairs", <http://www.swemfa.se/2015/02/23/midwives4all/>.
- Valenius, Johanna, 2007. "A Few Kind Women: Gender Essentialism and Nordic Peacekeeping Operations", *International Peacekeeping* 14:4, s. 510–523.
- Wallström, Margot, 2015. "Regeringens deklaration vid 2015 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 11 februari 2015", <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/02/utrikesdeklarationen-2015/>.
- Westberg Jacob, 2015. *Svenska säkerhetsstrategier 1814–2014*. Lund: Studentlitteratur.
- Wheeler, Nicholas J. & Tim Dunne, 2004. *Moral Britannia? Evaluating the Ethical Dimension in Labour's Foreign Policy*. London: The Foreign Policy Centre.
- Wibben, Annick T.R., 2011. *Feminist Security Studies: A Narrative Approach*. New York: Routledge.
- Wibben, Annick & Maria Stern, 2014. "A decade of feminist security studies revisited", *Security Dialogue*, January 2014.
- Willett, Susan, 2010. "Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security", *International Peacekeeping* 17:2, s. 142–158.
- Wood, Elisabeth Jean, 2009. "Armed Groups and Sexual Violence: When Is Wartime Rape Rare?", *Politics Society* 37:1, s. 31–61.