

# Diplomati och underrättelsetjänst

Christer Jönsson

## Abstract

Diplomacy and intelligence have a common historical background. Gathering and processing information about other actors in the international arena, openly as well as clandestinely, has always been a key component of diplomacy. Diplomats have sometimes been considered "honourable spies." Only in the latter part of the nineteenth century did a bureaucratic differentiation begin. The technological development in the twentieth century came to strengthen the significance of intelligence relative to diplomacy. Several countries, including the United States and Britain, today spend more money on intelligence than on diplomacy. This article discusses the similarities and differences, as well as various aspects of cooperation and conflict, between the two services. Two common contemporary challenges – terrorism and digitization – are identified. Diplomacy and intelligence, in sum, can be compared to Siamese twins who have late in life undergone a successful separation surgery.

## Inledning

I den internationella sfären kan krig och diplomati betraktas som de äldsta ännu verksamma institutionerna. Båda finns dokumenterade alltsedan de tidiga civilisationerna i Mesopotamien och Egypten. Dock lär de ha uppstått ännu tidigare, då grupper som ville leva åtskilt från varandra och bevara sin egen identitet samtidigt nödgades ha samröre och interagera med andra grupper. För såväl diplomati som krigföring har det i alla tider varit en central beståndsdel att hålla sig underrättad om den relevanta omvärlden.

Relationerna och det ömsesidiga beroendet mellan diplomati och underrättelsetjänst har inte varit föremål för särskilt omfattande forskning. Den här artikeln är ett försök att sammanfatta den litteratur som finns på detta tema, vilken företrädesvis emanerar från forskare som primärt intresserat sig för diplomati.

Christer Jönsson är professor emeritus i statsvetenskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.  
E-post: [christerjonsson@svet.lu.se](mailto:christerjonsson@svet.lu.se)

I dessas efterföljd skisserar jag först diplomatins och underrättelseväsendets gemensamma historiska bakgrund för att sedan beskriva och analysera den organisatoriska separationen emellan som växte fram under 1800-talets senare hälft. Vidare diskuteras likheterna och skillnaderna mellan nutida diplomati och underrättelsetjänst samt källorna till samverkan och konflikt i de ömsesidiga relationerna. Slutligen uppmärksammar jag två gemensamma utmaningar i dagens värld: terrorism och digitalisering.

## Historik

Att inhämta och bearbeta information om andra aktörer på den internationella arenan är en viktig aspekt av diplomatins historia. Redan i de tidigaste bevarade diplomatiska urkunderna framgår detta tydligt. De så kallade Amarna-breven är en omfattande samling lertavlor med kilskrift, som innehåller diplomatisk korrespondens mellan faraoner och andra härskare i Främre orienten under 1300-talet f.Kr. Här framgår att de meddelanden budbärarna levererade till sina överhuvud hade markanta inslag av vad vi idag skulle kalla underrättelsetjänst: information om andra härskares relationer, sammansvärjningar, militära planer och truppflyttningar (Cohen, 2000).

SVårigheterna att göra en klar åtskillnad mellan diplomati och underrättelsetjänst fortsätter genom historien. Kautilyas *Arthashastra*, som skildrar 300-talets internationella relationer på den indiska halvön, anger t ex att så snart ett diplomatiskt sändebud lyckats inhämta all önskad information förväntades han anhålla om att få återvända hem (jfr Nag, 1997: 101; Roy, 1981: 150). Romarriket byggde upp ett utvecklat system för underrättelser, som tjänade båda militära och diplomatiska syften (Campbell, 2001: 19). Den byzantinska diplomatins historia är det mest kända historiska exemplet på att underrättelseuppdraget satts i främsta rummet. Byzans hade dålig militär beredskap och ville undvika krig. Därför satsade man på informationsinhämtning, som man såg som diplomatins viktigaste funktion. Man förväntade sig att andra länders diplomater likaledes primärt var ute i underrättelseuppdrag, och därför var de sändebud som var stationerade i Konstantinopel väl övervakade och hade begränsad rörelsefrihet – ett mönster som upprepar sig i andra tider och andra delar av världen (jfr Hamilton & Langhorne, 2011: 23-24).

Införandet av permanenta ambassader i 1400-talets Italien ses vanligen som en viktig milstolpe i diplomatins historia. Behovet av fortlöpande information om det ständiga intrigerandet mellan de italienska stadsstaterna bidrog till denna reform. Spioneri hade sedan länge ingått som en beståndsdel i renässansens diplomati, och ambassadörer med egna residens mottogs ofta med misstänksamhet. Venedig införde t ex 1481 ett förbud för sina ambassadörer att diskutera politik med icke-officiella främlingar, och deras medborgare kunde bli strängt bestraffade för att tala med en utländsk ambassadör. Den engelske

kungen Henrik VII lär ha velat utvisa alla ambassadörer från London strax före sin död 1509 (Hamilton & Langhorne, 2011: 40).

Misstankarna om att diplomater kunde vara förtäckta spioner var välgrundade. Inhämtandet av hemliga underrättelser hade länge administrerats av "spymasters", nära vänner till landets härskare som skapade och höll samman ett nätverk av hemliga agenter med vilka de vanligen hade personliga relationer. Kardinal Richelieu och Axel Oxenstierna är kända exempel på ämbetsmän med "spymaster"-uppdrag. Även om denna typ av underrättelsenätverk fortsatte långt in på 1700-talet, blev de permanenta beskickningarna alltmera samlingspunkterna för inhämtande av hemlig information och beskickningscheferna övertog gradvis rollen som "spymaster" (Berridge, 2019: 2-4).

Den holländske diplomaten Abraham de Wicqueforts karakteristik av en diplomat som en hedervärd spion ("*honourable spy*") i boken *L'Ambassadeur et ses fonctions*, utgiven 1681 och översatt till engelska 1716, fick stor spridning. Från 1600-talet till 1800-talets början blev flera ambassadörer engagerade i underrättelseverksamhet, inte bara som samordnare av agentnätverk utan även som hemliga operatörer. Det handlade mycket om pengar: smärre summor till agenter, rejäla mutor till enskilda ministrar och tjänstemän i värdlandet och i vissa fall reguljära "pensioner" till särskilt viktiga hemliga uppgiftslämnare. Den typen av informationsköp var en viktig och allmänt accepterad beståndsdel i den franska diplomatin. Ambassadörerna fick naturligtvis vara försiktiga, då ju deras övriga verksamhet förutsatte goda relationer med värdlandet. Samtidigt var deras diplomatiska immunitet en tillgång. Till skillnad från avslöjade agenter och affärsmän kunde de inte straffas för illegal verksamhet. Det värsta som kunde hända om ambassadörens hemliga verksamhet avslöjades var att han utvisades ur landet (Berridge, 2019: 4-5).

I Konstantinopel överläts ofta rollen som "spymaster" till en "dragoman", en lokal tolk, informatör och allmän fixare i relationerna mellan ambassaden och den svår genomträngliga orientaliska byråkratin (Berridge, 2019: 7). Sammankopplingen av diplomati och underrättelsetjänst berörde under den här tiden inte enbart ambassader utan även konsulat, som upprättades i hamnstäder och andra viktiga handelspunkter. De lokala affärsmän som rekryterades som konsulter uppmanades inte sällan av utrikesdepartementen att inhämta och förmedla inte bara kommersiella utan även politiska och militära underrättelser (Berridge, 2019: 9-10).

En annan viktig beståndsdel av den europeiska "klassiska" diplomatins underrättelseverksamhet under 1600- och 1700-talen var ansträngningarna att komma över och dechiffrera andra länders diplomatiska brevväxling. Ofta samarbetade utrikesledningen med postverket i denna verksamhet. I England inrättade exempelvis Cromwell 1653 en särskild avdelning av postverket med uppdrag att öppna och kopiera diplomatiska brev. Frankrike hade ett *Cabinet noir* för samma syfte (Hamilton & Langhorne, 2011: 81). Bruket av koder och chiffer

hade börjat redan på tidigt 1500-tal och blev alltmer sofistikerat under 1700-talet, då det utvecklades som en gren av matematiken. Dock användes koder och chiffer ofta vårdslöst och byttes inte ut tillräckligt ofta, vilket gjorde dem lätta att knäcka. Att anlita pålitliga kurirer, exempelvis handelsmän, var ett vanligt sätt att försöka undgå att andra länders underrättelsetjänst fick tillgång till känslig diplomatisk kommunikation (Hamilton & Langhorne, 2011: 68).

I Wienkonventionen 1815, efter Napoleonkrigens slut, stadfästes principen om icke-inblandning i andra staters interna angelägenheter. Konventionen uttrycker också ett fördömande av spionage. Den kan ses som en vändpunkt, som påskyndade den separation av diplomati och underrättelsetjänst som utvecklades under 1800-talets senare hälft (Stempel, 2017: 5).

## Differentiering

Professionaliseringen av underrättelseväsendet inleddes med grundandet av permanenta militära underrättelseorgan mot slutet av 1800-talet. Den industriella revolutionens nya teknologi påverkade krigföringen, såtillvida att militärledningen behövde samla in omfattande information om potentiella fienders järnvägsnät och topografi (Herman, 1998: 2).

Redan tidigare hade militärattachéer börjat inlemmas i de europeiska staternas ambassader. Militära officerare fanns på Preussens ambassader så tidigt som 1817; Frankrike införde militärattachéer på sina ambassader på 1830-talet, och England efter Krimkriget 1856. Mot århundradets slut var de vanligt förekommande över hela Europa även i fredstid. Deras inträde befriade diplomater från uppdraget att inhämta militär information, och genom att reducera ömsesidig misstänksamhet kunde det alltmer utbredda utbytet av militärattachéer bidra till en stabilare maktbalans. Å andra sidan innebar deras lojalitet mot försvarsdepartement och militära underrättelsetjänster en källa till friktion i relationerna med ambassader och utrikesdepartement. Dessutom krävde deras ackreditering – på samma sätt som ambassadörer men olikt andra diplomater och attachéer – värdlandets godkännande (Herman, 1998: 16; Berridge, 2019: 14-15).

Eftersom militärväsendet i regel var konservativt och tveksamt till organisatoriska reformer, gick byråkratiseringen av den militära underrättelsetjänsten relativt långsamt och blev inte fullt genomförd förrän det första världskriget dramatiskt ökade angelägenhetsgraden. Det civila underrättelseväsendet utvecklades något senare än – och hade sina rötter i – den militära motsvarigheten. Storbritanniens Secret Intelligence Service (SIS) – mera känt som MI6, ett täcknamn det fick under det andra världskriget – etablerades som en underavdelning av Secret Service Bureau, grundad 1909. Dess första chef, Sir Mansfield Cumming, var flottkapten (Berridge, 2019: 18).

Under tiden pågick en liknande gradvis professionalisering av diplomatin. Utrikespolitiken utformades länge i de kungliga härs-karnas kansli. Det första

utrikesdepartementet inrättades i Frankrike 1626 av kardinal Richelieu, och Englands Foreign Office skapades så sent som 1782 (Anderson, 1993: 73-87; Hamilton & Langhorne, 2011: 77-78). Svenska UD:s tillkomst brukar dateras till 1791, då Gustav III inrättade Konungens kabinett för den utrikes brevväxlingen, vilket 1840 fick namnet Utrikesdepartementet.

Långt in på 1800-talet var emellertid verksamma diplomater företrädesvis representanter för den europeiska adeln. De hade starka vänskaps- och släktband, talade franska och hade liknande utbildning och världssyn. Österrikes ambassadör i Frankrike kände sig t ex mera hemma i Versailles hovkretsar än bland landsmän av lägre status. Diplomaterna utgjorde en "aristokratisk international" eller ett "kosmopolitiskt brödraskap" (Anderson, 1993: 121; Hamilton & Langhorne, 2011: 108). De kunde ta tjänst inte bara i det egna landets diplomatiska kår, utan skickliga diplomater uppträdde på en europeisk transfermarknad ungefär som dagens fotbollsspelare.

Det var först mot slutet av 1800-talet som de europeiska regeringarna började ställa striktare krav gällande diplomaters rekrytering och karriär på grundval av meriter snarare än social status. Nationalitetskrav infördes, så att enbart den egna statens medborgare kunde bli diplomatiska representanter, och inträdesprov och utbildning började tillämpas. Diplomatins professionalisering var en utdragen och ojämn process, som inte kan anses fullbordad förrän vid tiden kring det första världskrigets utbrott (Jönsson & Hall, 2005: 41-42).

Sekelskiftet mellan 1800- och 1900-tal innebar sammanfattningsvis en professionalisering av såväl diplomati som underrättelseväsen, vilken samtidigt innebar att två verksamheter som tidigare varit sammanflätade nu gick skilda vägar. Dock kan man konstatera att byråkratiseringen inte medförde att underrättelseministerier etablerades (Herman, 1998: 19). Uppgiften att samla in och bearbeta information av värde för utrikespolitiken åligger fortfarande utrikesdepartementen.

Den teknologiska utvecklingen under 1900-talet kom att förstärka betydelsen av underrättelsetjänst relativt diplomati. Under det första världskriget kom två innovationer att underlätta insamlingen av information om motståndaren. Radion möjliggjorde signalspaning, och flygplan möjliggjorde flygfoto. Det andra världskriget var i ännu högre grad ett underrättelsetjänsternas krig, i synnerhet med tanke på västmakternas genombrott i tekniken att knäcka fiendens chiffer. Under det kalla kriget utvecklades USA:s och Sovjetunionens underrättelsetjänster i en exempellös fredstida omfattning, som kulminerade med utvecklingen av satellitövervakning under 1960-talet. Samtidigt blev supermakternas diplomati mindre framträdande i fråga om inhämtning av information, då Sovjetunionen inskränkte västliga diplomaters rörelsefrihet och USA svarade med liknande restriktioner för Sovjetunionens och öststaternas diplomater (Herman, 1998: 3). Efter det kalla krigets slut har revolutionen inom informationsteknologin inneburit ytterligare ett språng för

underrättelsetjänstens möjligheter att insamla information, vilket jag återkommer till.

Det finns med andra ord starka skäl till att flera länder, däribland USA och Storbritannien, idag lägger mera pengar på underrättelsetjänst än på diplomati. Likheterna och samröret mellan de två verksamheterna kvarstår, men den differentierade byråkratiseringen har tydliggjort skillnaderna dem emellan.

Inhämtande av information om omvärlden är som sagt en gemensam uppgift. Dock handlar diplomati om tvåvägs- eller flervägskommunikation. Dialog, förtroliga samtal och förhandlingar är centrala beståndsdelar i diplomaternas yrkesverksamhet. På den internationella arenan fungerar diplomater inte bara som statens ögon och öron utan även som dess språkrör. Diplomatien i antikens grekiska stadsstater byggde på direkt och öppen kommunikation, där främmande sändebud argumenterade med medborgarna på *agora*, torget. Vältalare som Perikles och Demosthenes fick ofta diplomatiska uppdrag. Även i antikens Indien var vältalighet ett viktigt kriterium vid urval av diplomatiska sändebud. Under den byzantinska perioden kunde diplomatiska brev ha litterära kvaliteter, och franska diplomatiska rapporter under 1700-talet präglades ofta av språklig elegans (Jönsson & Hall, 2005: 88). Denna tradition har enligt Abba Eban (1983: 393) lagt grunden för nutida diplomaters "*semantic obsession*", omsorg om att finna de rätta formuleringarna. Till skillnad från underrättelsetjänsten lägger diplomatien kort sagt minst lika stor tonvikt vid att förmedla och utväxla information som vid att inhämta information.

En annan skillnad är att diplomater inhämtar information primärt via öppna kanaler och på lagligt vis, medan underrättelseagenter inte har dessa begränsningar. Wienkonventionen från 1961, som reglerar det diplomatiska umgänget, anger att det är tillåtet att samla in information om värdlandet "*by all lawful means*". Vilka dessa lagliga metoder är anges inte, men för det mesta är det tämligen klart var gränsen går mellan vad som accepteras inom diplomatien respektive underrättelsetjänsten (Herman, 1998: 7).

Underrättelsetjänsten skiljer sig också från diplomatien genom att inhämtande av relevant information inte begränsas till andra stater utan även kan gälla den egna staten. Sökandet efter säkerhetsläckor på hemmaplan kan t o m leda till konflikter med statsledningen, som president Trumps uttalande misstro mot CIA och FBI visar (Berridge, 2019: 20).

Såväl diplomatien som underrättelseväsendet omhuldar sekretess. Båda är i statens tjänst, men diplomater har ett tydligt representativt uppdrag. Deras representativa status är accepterad av motparten. Diplomater behandlas vanligtvis med artighet och respekt, och de åtnjuter immunitet och olika privilegier i de stater där de är stationerade. Underrättelsetjänsten har däremot inget representativt uppdrag och åtnjuter ingen ömsesidig acceptans utan på sin höjd ett tyst erkännande.

De här skillnaderna medför också olika yrkesroller och rekrytering. Medan diplomatin efterfrågar generalister, behöver underrättelseväsendet specialister. Diplomatin har i regel ett mera öppet och formaliserat antagningsförfarande; det handlar om ett eftertraktat yrke med många kvalificerade sökande. När Sloveniens underrättelsetjänst Sova för första gången annonserade öppet i landets tidningar efter nya rekryter blev det en internationell nyhet (se *Sydsvenskan*, 2019-05-22, s A14). Social talang premieras i diplomatin, medan "covert action" kräver andra kvaliteter. Underrättelsetjänsten vägleds obetingat av den egna statens säkerhetsintressen. Diplomater rör sig däremot hela tiden i gränsytan mellan "oss" och "dem"; de representerar inte bara det egna landet utomlands utan förmedlar även andra länders intressen till den egna utrikesledningen; de tillgodogör sig vanligtvis ett relativistiskt snarare än absolutistiskt förhållningssätt (jfr Sharp, 2009).

Det finns kort sagt historiskt betingade likheter såväl som betydelsefulla skillnader mellan diplomati och underrättelsetjänst. Det innebär också att relationerna dem emellan har inslag av såväl samverkan som konflikt.

## Samverkan

Den främsta yttringen av sammanfallande intressen är att ambassader erbjuder "diplomatisk täckmantel" (*diplomatic cover*) för underrättelseväsendets tjänstemän. Redan 1883 installerade Ochranan, den ryske tsarens hemliga polis, sitt utländska högkvarter i den konsulära avdelningen av den ryska ambassaden i Paris, varifrån den upprättade samband med agenter i övriga Europa. Brittiska Foreign Office accepterade 1919 motvilligt att SIS-agenter erhöll täckmantel som vice-konsuler med ansvar för passkontroll. Men det var först efter det andra världskriget, då underrättelseväsendet var fullt institutionaliserat, som det blev allmän praxis för stater att ge legal täckmantel på ambassader och konsulat för merparten av deras utomlands stationerade underrättelsepersonal (Berridge, 2019: 25).

Placeringen på ambassader har flera fördelar. Den ger underrättelsepersonal samma rörelsefrihet, skydd, immunitet och privilegier som diplomater. Och ambassadernas läge nära regeringsbyggnader och andra centrala funktioner i värdlandets huvudstad gör dem till idealiska utgångspunkter för signalspaning och elektronisk informationsinhämtning. Dessutom utgör de naturliga destinationer för de personer som i hemlighet vill delge information ("walkins") (Berridge, 2019: 27-29).

I början tilldelades underrättelsepersonalen lägre diplomatiska befattningar, som pressattaché och vice-konsul. Eftersom extern rekrytering av sådana poster var vanlig, väckte ackrediteringar utanför diplomatkåren inte onödig misstänksamhet. Efterhand kom emellertid underrättelsepersonal att placeras på högre befattningar, som ambassadråd och förste sekreterare. Kim Philby från SIS, som

sedermåra avslöjades som rysk dubbelagent, var t ex förste sekreterare på den brittiska ambassaden i Turkiet vid 1940-talets slut. Och David Cornwell, mera känd som spionromanernas mästare John le Carré, hade som SIS-agent täckmantel i befattningar som andre sekreterare på Storbritanniens ambassad i Bonn på 1960-talet och en kortare tid på konsulatet i Hamburg (Berridge, 2019: 30).

Under det kalla kriget var de sovjetiska civila och militära underrättelsetjänsterna (KGB respektive GRU) väl representerade på ambassader runt om i världen. Enligt vissa beräkningar var deras andel av ambassadpersonalen hela 45 procent i en del västliga länder, och uppemot 75 procent i vissa utvecklingsländer. Vanligtvis hade de lägre rang som tredje sekreterare eller attaché, men det finns exempel på en KGB-representant som ambassadör i Kuba på 1960-talet. I deras uppgifter ingick även att övervaka övriga anställda på ambassaderna (Hamilton & Langhorne, 2011: 195). Än idag arbetar en betydande andel av ryska ambassadtjänstemän under täckmantel. Det kan också noteras att över 60 procent av den personal som lyder under ambassadörer eller andra beskickningschefer på USA:s ambassader runt världen inte är anställda av State Department (Leguey-Feilleux 2009: 142). En stor andel av dessa tillhör underrättelseväsendets olika grenar.

Generellt sett har samboendet sin grund i det gemensamma intresset att insamla mesta och bästa möjliga information som underlag för den egna statens utrikespolitik. Underrättelsetjänsten kan också bistå diplomatin i specifika förhandlingar genom att förmedla svåråtkomlig information om motpartens förhandlingsposition. Vid Washingtonkonferensen 1921-22 angående rustningsbegränsningar, Stillahavs-politik och Kinas ställning lyckades USA:s nyinrättade Cypher Bureau dechiffrera Japans hemligstämplade telegramtrafik och kunde därmed ge värdefull information om hur långt Japan var berett att gå i fråga om eftergifter (Hamilton & Langhorne, 2011: 191; Hughes & Oleson, 2016: 48). Genom en framgångsrik buggning av den franska ambassaden i London påstås den brittiska regeringen haft full tillgång till kommunikationen mellan ambassaden och Quai d'Orsay under tiden som Storbritannien under 1960-talet förhandlade om inträde i EEC – ett informationsövertag som dock inte hjälpte när de Gaulle med sitt veto stängde dörren för brittiskt medlemskap 1967 (Hamilton & Langhorne, 2011: 195-96). Vid G20-toppmötet i London 2009 lyckades enligt *The Guardian* den brittiska underrättelsetjänsten ge de brittiska förhandlarna fördelar genom att avläsa delegaternas e-post och mobiltelefoner (Berridge, 2019: 38).

Tillgång till underrättelser kan även utgöra ett "förhandlingskort" för diplomater. USA förmådde exempelvis Israel att inte gå in i Gulfkriget i utbyte mot tillgång till det amerikanska underrättelseväsendets satellitbilder, och genom att delge hemlig information till både Indien och Pakistan kunde USA avstyra ett krig dem emellan. Omvänt kan man dra tillbaka delgivning av underrättelser som en form av bestraffning. När Nya Zeeland förbjöd amerikanska



krigsfartyg med kärnvapen ombord att angöra landets hamnar, drog USA ner på utbytet av underrättelser (Herman, 1998: 12).

Underrättelseexperter kan också uppträda i diplomatiska roller. Det kan röra sig om att åta sig specialuppdrag eller att bygga allianser med andra säkerhetstjänster. Till hemliga uppdrag i känsliga ärenden rekryteras inte sällan personer som tidigare haft ledande positioner inom underrättelseväsendet. Genom sin anonymitet kan de undvika mediebevakning, och de får ofta representanter för den andra statens underrättelsetjänst som samtalspartners. USA sände t ex James Clapper, en f d flyggeneral och underrättelseofficer, till Nordkorea 2014 med uppdrag att förhandla om frisläppandet av två fångslade amerikaner (Berridge, 2019: 42-43).

Alliansbyggen mellan underrättelsetjänster kan ses som en annan typ av diplomatiska uppdrag. Utöver ett stort antal tillfälliga koalitioner är det mest kända exemplet på en bestående allians den så kallade *Five Eyes' Alliance* mellan underrättelsetjänsterna i USA, Storbritannien, Kanada, Australien och Nya Zeeland. Det osynliga samarbetet i sådana allianser kan värna och förstärka viktiga diplomatiska relationer (Berridge, 2019: 46-49).

Trots den gemensamma bakgrunden och gemensamma intressen finns det även källor till konflikt mellan diplomati och underrättelsetjänst. De kan beskrivas som såväl partners som rivaler. Kanske är det också önskvärt att de båda håller viss distans till varandra (Herman, 1998: 18).

## Konflikt

I vissa fall kan diplomatin försvåra eller ställa till problem för underrättelsearbetet; i andra fall skapar underrättelsetjänsten bekymmer för diplomatin. Exempel på fall där diplomatiska "framgångar" skapar "huvudvärk" för underrättelseväsendet är avtal som FN:s fördrag om yttre rymden och havsrättskonvention, vilka begränsar möjligheterna till utplacering av avancerad spaningsutrustning (Hughes & Oleson, 2016: 50-51).

Det finns också exempel på att diplomatiska prioriteringar har gjort utrikespolitiska beslutsfattare mindre mottagliga för underrättelser. Pågående förhandlingar om rustningskontroll fick ett flertal gånger den amerikanska utrikesledningen att nedvärdera eller bortse från den militära underrättelsetjänstens rapporter om sovjetiska avtalsbrott under det kalla krigets dagar (Rubin, 2016: 2-6). Sommaren 2010, när Obama-administrationens utrikesminister Hillary Clinton hade tagit initiativ till att förbättra relationerna med Ryssland, arresterade FBI tio ryska spioner, bara några dagar efter att den ryske presidenten Dimitrij Medvedev besökt Vita huset. Dessa frisläpptes i ett hastigt arrangerat spionutbyte utan att det gavs tillfälle att förhöra dem. Eventuell tillgång till värdefull information för underrättelsetjänsten offrades sålunda på diplomatins altare (Rubin, 2016: 10).

Obama-administrationen bagatelliserade Irans inflytande i Irak i samband med tillbakadragandet av amerikanska trupper därifrån – ett av presidentens vallöften – i motsats till vad underrättelseorganisationerna vidhöll och Wikileaks så småningom blottlade (Rubin, 2016: 14). En parallell är president Trumps plötsliga beslut i december 2018 att dra tillbaka trupper från Syrien med motiveringen att IS hade besegrats, vilket motsades av den militära underrättelsetjänsten. Diplomatiska och politiska hänsyn kan kort sagt överskugga informationen från underrättelsekällor.

Omvänt kan underrättelsetjänsten skapa problem för diplomatin. Det är en ”öppen hemlighet” att flera underrättelsetjänster övervakar och avlyssnar andra staters ambassader på olika vis. Man kan t ex notera att Turkiet mycket tidigt gick ut med information som visade att man hade god kännedom om händelseförloppet på Saudiarabiens konsulat i Istanbul då den saudiske journalisten Jamal Khashoggi mördades. På många ambassader inrättar man som motdrag ”säkra rum”, fönsterlösa och ogenomträngliga såväl fysiskt som elektroniskt, där konfidentiella samtal kan föras. Utländska underrättelsetjänsters försök att rekrytera agenter bland den egna staters diplomater utgör en annan källa till oro och friktion.

Konflikten mellan underrättelsetjänst och diplomati inom samma stat kommer tydligast till uttryck när underrättelseoperationer misslyckas eller avslöjas. Det gäller speciellt hemliga operationer med inslag av våld (*covert action*). De skadar diplomatiska relationer, och det är i regel diplomater som drabbas och som får stå för arbetet med uppstädning och reparation. När det avslöjades att agenter från den ryska underrättelsetjänsten stod bakom försöket i mars 2018 att mörda dubbelagenten Sergej Skripal och hans dotter med nervgas i Salisbury, utvisade Storbritannien och andra stater tillsammans över 150 ryska diplomater med misstänkta kopplingar till underrättelseväsendet (Berridge, 2019: 1). CIA:s operationer i Latinamerika under det kalla kriget skadade USA:s diplomatiska anseende avsevärt. Särskilt stor skada åsamkas av operationer som riktar mot vänner snarare än fiender. Avslöjandet på hösten 2013 att USA avlyssnat Angela Merkels mobilsamtal, sannolikt från en signalspaningscentral på den amerikanska ambassaden i Berlin, kylslog de tysk-amerikanska relationerna (Berridge, 2019: 35; Hughes & Oleson, 2016: 50).

Diplomaternas ”*intelligence allergy*” (Hughes & Oleson, 2016: 49) kan således riktar mot såväl den egna som andra staters underrättelsetjänst. Det finns en utbredd uppfattning bland diplomater att underrättelsetjänst innehåller såväl omoraliska som opålitliga drag. De vilseledande och som det visade sig falska underrättelserapporterna om Saddam Husseins massförstörelsevapen har bidragit till denna misstro (Hughes & Oleson, 2016: 50).

## Gemensamma utmaningar

Om diplomati och underrättelsetjänst har en gemensam historisk bakgrund, uppvisar likheter såväl som skillnader och har en relation med inslag av både samverkan och konflikt, så står de båda idag inför gemensamma utmaningar. Två sådana förtjänar att omnämnas: terrorism och digitalisering.

Terrorismen har för diplomatyrket inneburit en omvandling från immunitet till sårbarhet. Medan diplomaters skyddade, privilegierade status i hög utsträckning har respekterats genom historien, utgör diplomater och ambassader prioriterade måltavlor för terroristattacker. Av alla terroristattacker riktade mot USA under perioden 1969–2009 hade 28 procent diplomater som offer. Under 2012 anfölls olika diplomatiska institutioner runt världen 95 gånger, varav en tredjedel drabbade FN-personal (Ismail, 2016: 139). Att värna ambassaders säkerhet har blivit en prioriterad fråga. Flera ambassader liknar idag befästningar eller fängelser med taggtråd och höga, fönsterlösa murar kompletterade med kameraövervakning, spärrar, barriärer och metalldetektorer.

Terrorism har också visat sig vara en svår fråga att hantera diplomatiskt på bilateral eller multilateral nivå. Någon gemensam definition av terrorism har man inte lyckats enas om – det som några utpekar som terroristorganisation kallar andra befrielse rörelse. Fenomenet statsterrorism gör inte frågan lättare att behandla i det diplomatiska umgänget.

Underrättelsetjänsternas anpassning från att arbeta i en kalla kriget-logik till att motverka terroristhot var långsam och långt ifrån friktionsfri. Det kom till tydligast uttryck i USA (Zegart, 2005). Efter 9/11 ledde USA:s ”*War on Terror*” till en omorganisation av underrättelsetjänsten och en återkomst av *covert action* som prioriterad arbetsuppgift. USA:s ”*intelligence community*” har länge bestått av ett flertal organisationer, och misslyckandet att förutsäga och förhindra 9/11 kom att tillskrivas bristen på informationsutbyte och samordning dem emellan. Idag står en *Director of National Intelligence (DNI)* i spetsen för sammanlagt 17 organisationer med uppgift att bryta stuprörstänkande och främja informationsutbyte (Berridge, 2019: 19–20). Stora medel har tillförts, och okonventionella medel har medfört resultat som Usama bin Ladins tillfångatagande och död men har också blivit föremål för omfattande kritik.

Dessutom har ”*human intelligence, HUMINT*” blivit allt viktigare, i takt med att terroristnätverken blir skickligare på att undvika exponering för signalspaning av olika slag. Att infiltrera terroristgrupperingar är då det medel som står till buds. I sådana uppdrag har USA:s underrättelsetjänst fått anlita hjälp från sina motsvarigheter i muslimska länder i utbyte mot teknisk assistans och utbildning (Berridge, 2019: 26, 47–48).

Trots stora ansträngningar och insatser från såväl diplomater som underrättelseexperter fortsätter den långa serien av överrumplande terrordåd, som ibland skylls på feltolkade eller felbehandlade underrättelser men ofta är helt

oförutsedda. Det finns inga tecken på att terrorhotet kommer att minska i den närmaste framtiden.

Digitaliseringen för med sig andra typer av utmaningar. Mängden tillgänglig information är idag nästan oändlig, och den sprids nära nog momentant. Denna teknologiska revolution har påverkat och fortsätter förändra otaliga aspekter av vårt liv. Den berör i hög grad även diplomati och underrättelsetjänst.

För diplomatin har digitaliseringen skapat ett nytt landskap och en ny dynamik, som ofta kolliderar med invanda rutiner. I dess kölvatten sker både operativa och organisatoriska förändringar (jfr Jönsson, 2018: 26-29). Operativt tvingar digitaliseringen diplomater att ompröva den traditionella förkärleken för slutna rum och förtroliga samtal öga mot öga. De måste öppna tidigare stängda dörrar och låta allmänheten blicka in. De är i ökande utsträckning närvarande i sociala medier. Carl Bildt och Hillary Clinton var pionjärer som twittrande utrikesministrar; idag är allt ifrån statschefer till lägre diplomater aktiva på nätet och "twiplomati" har blivit ett begrepp. Öppen och informell kommunikation utmanar eller i bästa fall kompletterar den tidigare tonvikten på hemliga och formella utbyten. Andra regler gäller för kommunikationen i sociala medier: här förväntas man underhålla, engagera och skapa känslomässiga bindningar; torra byråkratiska rapporter får inga "likes".

Organisatoriskt undergräver digitaliseringen hierarkiska strukturer. Med sin närvaro på nätet nödgas den enskilda diplomaten ta större risker och ikläda sig ett större ansvar. I förlängningen ser en del de fysiska ambassadernas försvinnande. Ett fåtal virtuella ambassader har inrättats med föga framgång. Däremot har de konsulära tjänsterna påverkats av digitaliseringen. Det är idag lättare att få överblick över och nå ut till det egna landets medborgare i annat land i nödlägen och undvika kritik (som snabbt blir viral i sociala medier) för bristande hantering som vid tsunami-katastrofen. Den andra sidan av samma mynt är att digitaliseringen underlättar registrering och övervakning av en diaspora, vilket bland annat iranier i Sverige upplever.

Om underrättelsetjänsten alltid ägnat sig åt att leta efter nålar i höstackar, växer höstackarna idag exponentiellt (Zegart & Morell, 2019: 91). Under de närmaste åren kommer mänskligheten att producera lika mycket data som den gjort under hela historien fram till idag, och merparten är öppet tillgänglig. Det är inte bara mängden som innebär problem, utan svårigheterna att bedöma sanningshalt och trovärdighet mångfaldigas. Den större öppenheten gör att underrättelsetjänsterna inte längre har monopol på informationsinhämtning rörande statens säkerhet; de utökade möjligheterna till vilseledande gör att en allt viktigare del av verksamheten blir att motverka andra staters "cyber-intelligence" (Coward & Bjola, 2016) och cyberattacker.

Information från öppna källor kan idag ge insyn i områden dit underrättelsetjänsten inte alltid når. När Ryssland invaderade östra Ukraina 2014 kom t ex de mest övertygande bevisen från datummarkerade foton som tagits och

placerats på sociala medier av ryska soldater. Dessa visade framryckande ryska stridsvagnar och ukrainska vägskyltar i bakgrunden. På liknande sätt var det i sociala medier som det framkom att ryska luftvärnsrobotar flyttades till östra Ukraina just före nedskjutningen av ett Malaysia Airlines-plan i juli 2014 och sedan transporterades tillbaka till Ryssland (Zegart & Morell, 2019: 90).

Vilseledande operationer av främmande säkerhetstjänster (*cyber-intelligence*) är svåra att upptäcka och motverka. Cyberrymden erbjuder en hög grad av anonymitet, vilket skapar problem vad gäller att identifiera varifrån dessa operationer kommer (Coward & Bjola, 2016: 11). Det tog således lång tid innan den amerikanska underrättelsetjänsten fick klart för sig omfattningen av den ryska säkerhetstjänstens kampanj i sociala medier för att påverka presidentvalet i USA 2016. Robert Muellers och andras utredningar har nu visat att de ryska insatserna kan ha inletts redan 2012 och var på god väg 2014. Men trots att den amerikanska underrättelsetjänsten visste att ryska "trollfabriker" använt sociala medier som propagandavapen gentemot befolkningen på hemmaplan och i grannländerna, speciellt Ukraina, tog det ett par år innan den insåg att sociala medier blivit ett "vapen" i liknande operationer riktade mot USA. Först efter valet fick man klarhet i omfattningen av den ryska kampanjen, som nådde över 120 miljoner amerikanska medborgare (Zegart & Morell, 2019: 85-87).

*Stuxnet* och *Ghostnet* är andra exempel på digitaliserade underrättelseoperationer. *Stuxnet* var ett virus riktat mot Irans anläggning för urananrikning i Natanz, som omvärlden fick kännedom om 2010. Även om USA förnekat inblandning, är det en utbredd uppfattning att det utgjorde en del av den amerikanska säkerhetstjänstens ansträngningar att sätta käppar i hjulet för Irans kärnvapenutveckling. *Ghostnet*, som upptäcktes 2009, var en operation med omfattande cyberspionage riktat mot västliga ambassader, regeringskanslier och massmedia. Den kunde spåras till – men har aldrig officiellt erkänts av – Kina (se Coward & Bjola, 2016). Idag tvekar flera stater att låta Huawei bli delaktiga i deras övergång till 5G-nät, eftersom man misstänker att företaget kan vara en trojansk häst för Kinas säkerhetstjänst.

Sammanfattningsvis är terrorism och digitalisering två – bland ett antal andra – utmaningar som påverkar såväl verksamhet som organisering av diplomati och underrättelsetjänst. Båda befinner sig mitt i en dynamisk utveckling som präglas av komplexitet och osäkerhet.

## Slutsatser

Diplomati och underrättelsetjänst har en lång gemensam historia. De kan liknas vid siamesiska tvillingar som sent i livet genomgått ett lyckat separationsingrepp. Den tekniska utvecklingen har under en tid gynnat underrättelsetjänsten på diplomatins bekostnad, men det är tveksamt om den utvecklingen

fortsätter i det digitala landskapet. Idag utgör de två etablerade byråkratier som är vitala för staternas relationer med omvärlden.

God diplomati går hand i hand med god underrättelsetjänst. Omvänt fortplantar sig problem i den ena verksamheten till den andra. Diplomati och underrättelsetjänst är kort sagt ömsesidigt beroende. Båda är viktiga för den globala stabiliteten och säkerheten – den ena genom att bilägga konflikter, den andra genom att reducera osäkerhet som kan framkalla fruktan och falsklarm (Berridge, 2019: 52). Samtidigt befinner sig båda i ett skede som präglas av svårösta utmaningar.

Det innebär också att de framtida relationerna mellan diplomati och underrättelseväsen borde vara ett angeläget fält för forskare med inriktning på internationella relationer. Den hittills relativt blygsamma forskningen på området behöver onekligen förstärkas.

## Litteraturförteckning

- Anderson, M. S., 1993. *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*. London & New York: Longman.
- Berridge, G. R., 2019. *Diplomacy and Secret Service*. DiploFoundation, [www.diplomacy.edu](http://www.diplomacy.edu) (e-bok).
- Campbell, Brian, 2001. "Diplomacy in the Roman World (c. 500bc-ad235)", *Diplomacy & Statecraft*, 12(1), s. 1-22.
- Cohen, Raymond, 2000. "Intelligence in the Amarna Letters", i Cohen, Raymond & Westbrook, Raymond (red.), *Amarna Diplomacy: The Beginnings of International Relations*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press.
- Coward, Ashley & Bjola, Corneliu, 2016. "Cyber-Intelligence and Diplomacy: The Secret Link", [https://www.researchgate.net/publication/303718963\\_Cyber-Intelligence\\_and\\_Diplomacy\\_The\\_Secret\\_Link](https://www.researchgate.net/publication/303718963_Cyber-Intelligence_and_Diplomacy_The_Secret_Link).
- Eban, Abba, 1983. *The New Diplomacy*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Hamilton, Keith & Langhorne, Richard, 2011. *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*. 2nd edn. London & New York: Routledge.
- Herman, Michael, 1998. "Diplomacy and Intelligence", *Diplomacy & Statecraft*, 9(2), s. 1-22.
- Hughes, G. Philip & Oleson, Peter C., 2016. "Diplomacy & Intelligence: Strange Bedfellows", *Intelligencer: Journal of U.S. Intelligence Studies*, Spring 2016, s. 47-52.
- Ismail, Muhammad-Basheer A., 2016. *Islamic Law and Transnational Diplomatic Law*. New York: Palgrave Macmillan.
- Jönsson, Christer, 2018. "Diplomacy in the 21st Century", i Bengtsson, Rikard & Rosén Sundström, Malena (red.), *The EU and the Emerging Global Order: Essays in Honour of Ole Elgström*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lund Political Studies 194.
- Jönsson, Christer & Hall, Martin, 2005. *Essence of Diplomacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Leguey-Feilleux, Jean-Robert, 2009. *The Dynamics of Diplomacy*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

- Nag, Kalidas, 1997. *Theories of Diplomacy in Kautilya's Arthashastra*. Calcutta: Writers Workshop Publications.
- Roy, Gandhi Jee, 1981. *Diplomacy in Ancient India*. New Delhi: Janaki Prakashan.
- Rubin, Michael, 2016. "The Temptation of Intelligence Politicization to Support Diplomacy", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 29(1), s. 1-25.
- Sharp, Paul, 2009. *Diplomatic Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stempel, John D., 2010. "Diplomacy and intelligence", i *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-151>,
- Zegart, Amy M., 2005. "September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies", *International Security*, 29(4), s. 78-111.
- Zegart, Amy & Morell, Michael, 2019. "Spies, Lies, and Algorithms: Why U.S. Intelligence Agencies Must Adapt or Fail", *Foreign Affairs*, May/June, s. 85-96.