

Behovet av en svensk grand strategy

Markus Derblom och Johannes Malminen

Sverige är en småstat i de flesta bemärkelser. Det innebär att Sverige tvingas möta och anpassa sig till förändringar i omvärlden utan större möjligheter än att på marginalen påverka eller forma den. Trots det har Sverige varit relativt framgångsrikt och flexibelt när det gäller att anpassa sig eller till och med slå mynt av de stora globala förändringsprocesser som nu pågår, exempelvis globaliseringen, informationsteknologins utveckling och klimatförändringen. Men är vi tillräckligt anpassningsbara nu när säkerheten i vår omvärld snabbt försämras? Efter många år i skymundan har frågor som rör försvar och säkerhet återvänt till såväl den politiska agendan som till den allmänna debatten i Sverige. Två av statens grundläggande funktioner är att hantera inre respektive yttre säkerhet. I det läge vi nu befinner oss i måste Sverige drastiskt höja förmågan att skydda landet från yttre hot.

I en osäker tid handlar småstatens dilemma om att i tid kunna anpassa sig till omvärldsförändringar, samtidigt som hänsyn måste tas till egna målsättningar och begränsade resurser. Finns det egentligen något manöverutrymme för en liten stat, under de mer eller mindre givna förutsättningar som exempelvis geografiskt läge, globala förändringsprocesser, strategisk kultur och tradition, internationella överenskommelser och stormaktspolitik innebär?

Givet de fundamentala och storskaliga samhällsförändringar som pågår på global nivå och det snabbt försämrade säkerhetsläget regionalt, så kan Sverige mycket väl stå inför ett strategiskt vägskäl där det är nödvändigt att utveckla en övergripande grand strategy för att navigera rätt. Det är dömt att misslyckas om försvar och säkerhet hanteras styckevis och delat. De hot vi upplever mot vårt samhälle idag är i bästa fall komplexa och gränsöverskridande – i värsta fall är de orkestrerade. För att kunna etablera en grand strategy så måste beslutsfattarna anlägga ett övergripande perspektiv på hur statens olika verktyg och politikområden effektivt ska samordnas för att stödja gemensamma, nationella målsättningar för försvar och säkerhet. Begreppet grand strategy förknippas kanske

främst med stormakter, men kan vara lika tillämpligt och användbart för en småstat. Mot bakgrund av såväl resursbegränsningar som begränsat inflytande på den internationella arenan blir småstatens grand strategy avgörande för att kunna nå de önskade målsättningarna. För närvarande, då stormakterna återigen tycks fokusera på sina nationella intressen, sviktar den multilaterala och regelbaserade världsordningen som så väl passar småstater. Detta kräver nya, innovativa förhållningssätt och modernisering av vårt system för försvar och säkerhet. För att samtidigt kunna hantera moderniseringen och bygga nödvändig konsensus kring en ny grand strategy krävs en strategisk utblick.

Det här är sjätte utgåvan av Strategisk utblick, som FOI publicerade för första gången 2009. Idén till Strategisk utblick föddes ur ett tomrum i svensk debatt. Kriget i Georgien 2008, den globala finansiella krisen, återuppväckta ryska och kinesiska stormaktsambitioner, omfattande internationella insatser i konflikter långt från Sverige och framväxten av terrorism och informationskrigföring genererade en närmast kalejdoskopisk känsla av osäkerhet. Allt detta tycktes peka på behovet av en ny, mer livfull strategisk debatt i ämnen av betydelse för svenskt försvar och säkerhet. Ingen enskild aktör kan själv besitta all nödvändig förståelse för en komplex omvärld, så många måste bidra till den strategiska debatten. Strategi handlar om att upptäcka och förstå förändring och dess potentiella konsekvenser, att välja väg och slutligen att handla därefter. Strategisk utblick är ett av FOI:s bidrag.

STRATEGI HANDLAR OM ATT FÖRSTÅ FÖRÄNDRING

Varje framgångsrik strategi måste bygga på kunskap. Inom försvar och säkerhet handlar det om att kunna identifiera möjligheter och utmaningar i såväl en föränderlig omvärld, som i vårt eget samhälle – och samtidigt se kopplingar och växelverkan mellan den globala och lokala nivån. Detta är lättare sagt än gjort. Vissa av utmaningarna tycks närmast vara inbyggda, exempelvis geopolitisk rivalitet i närområdet eller

uppvisning av militära hot för att skrämmas eller påverka. Andra utmaningar växer fram mer indirekt ur den dynamik som skapas i ett komplext system där många saker hänger samman. Det kan till exempel handla om konsekvenser som uppstår i spåren av svaga och sönderfallande stater, eller den snabba tillväxten av terrorism i vår tid. Karaktären på de risker och sårbarheter vi ser förändras också över tid, ibland gradvis och ibland på ett helt genomgripande sätt. Det beror på att drivkrafterna bakom förändringen kan vara plötsliga, exempelvis i form av nya innovationer och tekniksprång, eller snabb ekonomisk och militär omvandling på den internationella arenan. Andra drivkrafter är smygande, och riskerar att inte upptäckas eller förstås förrän förändringen i stort sett är oåterkallelig. Det är en svår uppgift att försöka förstå alla de pågående komplexa förändringsprocesserna i det internationella systemet. Systematiskt arbete med forskning och analys är nödvändigt.

De processer som kräver strategisk blick och eftertanke är till sin natur så omfattande och betydande att de inte försvinner bara för att nya förändringar upptäcks. Strategisk utblick var aldrig tänkt att täcka alla utmaningar och årets utgåva kan endast fokusera på några få avgörande ämnen. Viktiga frågor att betänka framöver rör till exempel de långsiktiga och strategiska konsekvenserna av den pågående flyktingkrisen i Mellanöstern, Nordafrika och Europa. Detta kommer att diskuteras under många år framöver. Tidigare utgåvor av Strategisk utblick har berört detta komplicerade ämne, exempelvis i artiklar om klimatförändring, sönderfallande stater eller om de brustna förväntningarna på utgången av den arabiska våren.

Sammantaget ger de många artiklarna i tidigare utgåvor av Strategisk utblick en bild av mångfalden av pågående förändringsprocesser i det internationella systemet. Uppgiften att förstå hur de kan komma att påverka oss är enorm. I tidigare artiklar har en stor bredd av strategiska frågor behandlats, exempelvis förändringarna i säkerhetssituationen i norra Europa; vägvalen för Ryssland, Nato, USA och EU; energiberoenden; terrorism; framväxten av Arktis som säkerhetspolitisk arena; relationerna mellan Väst och Iran; den dramatiska expansionen av FN:s fredsfrämjande insatser; kopplingarna mellan

naturresurshantering och konflikt; rymdskrot; övervakningssamhället; automatisering och autonomi; genderperspektiv i konflikter – för att bara nämna några. Att så många ämnen lyfts fram inom ramen för bara fem utgåvor av Strategisk utblick pekar på hur mångfacetterade utmaningarna är för en småstat i en globaliserad värld.

I årets utgåva vill redaktionen bakom Strategisk utblick rikta våra blickar mot andra, nya eller återkommande, teman av vikt. Ett sådant är massförstörelsevapnens återkomst. Användningen av sådana vapen har verkat närmast otänkbar, givet de fördrag och politiska överenskommelser som vuxit fram och institutionaliserats under de gångna decennierna. Händelserna i Syrien 2013, där regimen urskillningslöst använde saringas, påminde oss om att kemiska vapen fortfarande är en fruktad och dödlig realitet. Det går nu också att se tecken på en rysk militär doktrinutveckling som inte skyr en förstaslagsförmåga med taktiska kärnvapen. Innebär det att vi åter måste förbereda vårt samhälle för något så gammaldags som kärnvapenkrig?

Strategisk utblick pekar också på att Europas stormakter just nu omvärderar sina positioner, på grundval av nationella politiska överväganden. Detta innebär en utmaning för den långtgående multilateralism och överstatlighet som ofta ses som en självklarhet i svensk säkerhetspolitik. Konsekvensen kan mycket väl vara att viktiga element i vår utrikes- och säkerhetspolitik – som FN, EU och den transatlantiska länken – står inför förändringar. Och det är inte självklart att denna utveckling gynnar småstaten Sverige.

Ingen Strategisk utblick kan undvika att beröra teknikutvecklingen och dess potential att drastiskt förändra tidigare förhållnings- och levnadssätt, vare sig det gäller utvecklingen av drönare eller nätverkssamhällets framväxt. Ett område med snabb teknikutveckling är rymden. Från att främst ha varit en arena för supermaktsrivalitet och förtroendeskapande åtgärder pågår nu snabba förändringar i rymden. Med en mångfald av rymdintressenter, såväl statliga som kommersiella, ökar idag tillgängligheten och möjligheterna att utveckla rymden till den globala gemensamma nyttighet som tidigare förutsåts. Framstegen har redan inneburit förbättrad kommunikation genom satelliter och förmåga att från

rymden upptäcka både klimatförändringens effekter och stora folkförflyttningar i konfliktområden. Samtidigt behöver vi ställa oss frågan om vi kan hantera det faktum att många av de teknologier som är på väg att fylla rymdaren kan användas för både militära och civila ändamål. Går det att undvika en fördjupad militarisering av rymden? Går det att skapa och upprätthålla globala regler för hur rymdaren får nyttjas? Även för en småstat som Sverige kan det finnas starka skäl att formulera en strategi för rymden som understödjer ambitionerna i vår utrikes- och säkerhetspolitik.

STRATEGI HANDLAR OCKSÅ OM ATT VÄLJA

För att kunna etablera en framgångsrik strategi räcker det tyvärr inte med förståelse för utmaningarna. Strategi handlar också om att göra vägval. Ur det perspektivet är det nödvändigt att systematiskt fokusera på förändringarna i vår omvärld och vårt samhälle, samtidigt som det förstås är svårt att avgöra huruvida förändringen är av strategisk eller mer flyktig natur. Med facit i hand är det lätt att se vad som borde ha gjorts – men vägvalen måste göras i förhand. Det är med andra ord långt ifrån enkelt att i en värld av osäkerhet, risker, hot och potentiella konflikter – och där alla akuta utmaningar pockar på uppmärksamhet – välja rätt strategisk väg för framtiden. Vi har vår egen strategiska kultur och våra egna säkerhetspolitiska traditioner. Småstaten har också begränsade resurser och inflytande. Även om vissa vägval kan tyckas självklara för att möta en pågående förändring innebär långsiktiga och kvardröjande effekter av tidigare vägval en begränsning av de val som är möjliga att göra.

Om Sverige skall lyckas formulera en grand strategy är det även viktigt att förhålla sig till de spänningar som finns mellan å ena sidan de mer normativa och ambitiösa delarna av svensk utrikespolitik, å andra sidan den till synes mer försiktiga och nationellt orienterade försvarspolitiken. Den nyligen lanserade feministiska utrikespolitiken är en både ambitiös och innovativ strategisk ansats internationellt sett. Endast ett fåtal andra länder, däribland USA, driver aktivt ett tydligt jämställdhetsperspektiv i sin utrikes- och säkerhetspolitik. Andra grundstenar i svensk utrikespolitik rör nedrustning, icke-spridning och mänskliga rättigheter. De är brett erkända och djupt

förankrade delar av vår strategiska kultur. Nu sker snabba negativa förändringar i vårt närområde och många europeiska stater ser behovet av att snabbt höja sin tröskelförmåga genom att investera i ny materiel och utveckla militära förmågor som kan möta säkerhetshoten. Det här gäller även Sverige. Hur kan våra ambitioner på olika områden integreras och stödja varandra på bästa sätt?

En viktig aspekt är att strategiska vägval också måste åtföljas av resurser. Prioriteringar på ett område kommer ofrånkomligen att ha konsekvenser även på andra områden. Mot bakgrund av de senaste decenniernas underfinansiering av svenskt försvar är behoven stora. Att höja vår försvarsförmåga är politiskt utmanande och kräver ett långsiktigt åtagande. Det är exempelvis tveksamt om de höga kraven på internationell konkurrenskraft och internationellt samarbete inom försvarsindustrin och den nuvarande New Public Management-influerade modellen för resursallokering och ekonomistyrning i staten verkligen är de byggstenar som behövs för att rekonstruera ett försvar för dagens och morgondagens utmaningar.

Det är naturligtvis så att även en småstat kan ha såväl en ambitiös utrikespolitisk agenda som en substantiell tröskelförmåga. Men med sådana ambitioner krävs både vilja och resurser som åtföljs av en tydlig kommunikation om hur och varför detta sker. Sammantaget ger Strategisk utblick dock snarast intrycket att det finns risk för ett antal målkonflikter mellan de politikområden som kan ha betydelse för nationell säkerhet. Inget av dessa mål behöver i sig vara felaktigt, men utrikes- och säkerhetspolitiken behöver tillsammans med de andra politikområdena vara ömsesidigt stödjande i den grand strategy som ska tjäna såväl Sveriges pragmatiska intressen som de normativa värden vi som stat och samhälle vill värna.

STRATEGI ÄR YTTERST ATT HANDLA

Ingen stat har förmånen att börja från noll när det gäller strategiska val. Tidigare vägval, politiska åtaganden och konkurrerande prioriteringar kommer alltid att begränsa handlingsmöjligheterna. Samtidigt kräver sannolikt dagens säkerhetssituation att Sverige gör starka prioriteringar för att nå ökad förmåga. Några sådana prioriteringar har redan gjorts, vilket såväl Försvarsberedningens rapporter från 2013 och

2014 som Försvarsbeslutet för 2016-2020 tydligt visar. Implementering av den nya inriktningen har inletts, men utmaningarna kommer att vara både omfattande och långsiktiga. Tre områden kan tjäna som exempel.

Först och främst går det att med fog hävda att Sverige redan befinner sig i konflikt. I detta nu pågår sofistikerade informationsoperationer i vårt närområde. De sprider osämja och skapar osäkerhet om den egentliga innebörden av den situation vi upplever och leder samtidigt till frågor om vem vi kan lita på. Sverige har ett gott rykte när det gäller samhällsstyrning och vi betraktas som ett samhälle med hög tillit när det gäller relationen mellan stat och medborgare. Detta är en styrka, men om Sverige misslyckas med att möta de pågående informationsoperationerna kan de goda värdena snabbt urholkas och hota vårt öppna samhälle. Det kanske är överraskande att propaganda och informationskrigföring återkommit som verktyg för att påverka oss i den ena eller andra riktningen, men det betyder inte att vi saknar förmåga att motstå dem. Även våra motståndares system har sårbarheter. Sverige måste vara berett att möta sina motståndare på cyber- och informationsarenorna för att fortsatt kunna bevara det öppna samhället. I informationsåldern behöver Sverige agera snabbt för att stärka vår förmåga att motstå falska budskap och utveckla vår förmåga att slå tillbaka med fakta. Integritet, öppenhet och trovärdighet är avgörande för att lyckas.

För det andra behöver vi anpassa vår försvarsindustri till de nya omständigheterna. När det kalla kriget tog slut och Sverige blev medlem i EU skiftade både Försvarsmaktens och försvarsindustrins nationella fokus mot en tydlig internationell inriktning. Territoriella och nationella aspekter nedprioriterades och ersattes av fokus på interoperabilitet och säkerhetsskapande åtgärder tillsammans med andra stater. Försvarsindustrin behövde på ett helt annat sätt än tidigare hantera de utmaningar som följde med ett globaliserat produktionssystem, internationell konkurrens och minskade nationella materielinvesteringar. När det nationella försvaret nu åter prioriteras behöver Sverige hitta en ny balanspunkt som ligger i linje med våra nationella intressen. Ett exempel kan vara beslutet att återinvestera i förmågan till undervattenskrigföring, bland annat genom utveckling och anskaffning av nya ubåtar. En sådan uppgradering kommer tydligt att höja tröskelförmågan, men ubåtar är bara en av

flera byggstenar i ett bredare totalförsvarskoncept. De olika förmågor som finns idag eller som är under utveckling behöver integreras för att tröskelförmågan skall bli trovärdig. Det kommer att bli både dyrt och ta tid att genomföra. Det finns inga snabba lösningar.

Slutligen får prioriteringen av militär försvarsförmåga och multilateralt säkerhetssamarbete inte ta bort fokus från det viktiga och grundläggande behovet av att skapa ett nytt civilt försvar och ett totalförsvarskoncept anpassat för vår tid. Det vi en gång kände som totalförsvaret kan säkerligen ge viktiga lärdomar och en idé om en grundläggande struktur – men det kommer inte att vara tillräckligt för att möta de utmaningar vi ser nu. I dagens konflikter är det vanligt med en gråzon mellan fred och krig och det råder ofta osäkerhet om när övergången sker. Det är något som vi måste förhålla oss till samtidigt som vårt system behöver anpassas till det samhälle vi ser idag och ett krisberedskapssystem byggt på offentlig-privat samverkan. I slutänden handlar det om att förbereda vårt samhälle för att hantera de värsta scenarierna.

ATT FORTSÄTTA VARA STRATEGISK

För närvarande råder en utbredd uppfattning om att Sverige snabbt behöver finna vägar att effektivt hantera de risker, hot och sårbarheter som figurerar i den allmänna debatten om försvar och säkerhet. Detta kommer att driva på beslutsfattande, särskilt på kort sikt, men det finns samtidigt en risk att vi glömmer bort att göra nödvändiga långsiktiga strategiska vägval. Dagens hot och utmaningar samt långsiktiga behov inom svensk säkerhet måste hanteras samtidigt – annars kan synbart strategiska beslut leda oss i fel riktning och begränsas till tillfälliga lösningar på kortsiktiga säkerhetsproblem.

I slutänden handlar strategi om att förstå förändring, att göra vägval, och sedan agera utifrån dessa beslut. Utmaningen för Sverige nu är att bemöta den akuta, negativa förändringen av säkerhetssituationen och att samtidigt formulera och genomdriva en sammanhållen grand strategy som långsiktigt tjänar såväl statens som individens säkerhet.

Markus Derblom och Johannes Malminen

Strategisk utblick 6 finns att ladda ned från www.foi.se/strategiskutblick