

# Nationell säkerhet och närområdet

## Sverige backar hem

Robert Dalsjö och Michael Jonsson

**Under det gångna decenniet har den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde påtagligt försämrats. Ett alltmer hotfullt Ryssland har gjort att fokus har förflyttats från förhållanden i fjärran länder till närområdet. Nationell säkerhet och nationellt försvar står nu återigen på agendan, men ännu präglas både resurstilldelning och förhållningssätt av de många åren då fred och säkerhet kunde tas för givna. Därtill är statsskutan ett trögt skepp att vända. Givet de kända brister som finns inom både Försvarsmakten och totalförsvaret är behovet av kraftfulla åtgärder stort. Analys och policyutformning försvåras också av oviljan att öppet diskutera svenska nationella intressen och de växande hoten mot dessa. Den svenska nationella säkerhetsstrategin som publicerades tidigare i år behöver snabbt kompletteras med tydligare mål, ökade finansiella medel och skarpare metoder, för att åtgärda de sårbarheter som är ett resultat av många års önsketänkande, underfinansiering och bristande säkerhetsmedvetande.**

### FRÅN SOLSKEN TILL STORMVARNING

Decennierna efter Berlinmurens fall var den rosiga optimismens tid. När Ryssland inte längre var hotfullt och farligt så behövdes inte längre militär makt i Europa, trodde man. Västeuropa rustade ner, USA tog hem nästan alla sina förband, och Nato ställde om till fredsoperationer i fjärran länder.

Så gjorde också Sverige. Det militära försvaret radikalbantades till en liten styrka för internationella insatser, medan de civila delarna av totalförsvaret helt enkelt lades ner. Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen försvann eftersom de ansågs dofta vadmal och naftalin, viktiga funktioner avreglerades och privatiserades, allt i fredlogikens och affärsmässighetens namn.

Själva säkerhetsbegreppet breddades och gjordes post-modernt, staterna och deras suveränitet skulle minska i betydelse. I stället skulle fokus ligga på mänsklig säkerhet, liv, hälsa och välfärd. I den mån man vid denna tid alls såg några hot så var dessa av en ny sort, och icke-militära och icke-statliga, såsom

klimatförändringar, pandemier, stora migrationsflöden eller terrorism.

Rysslands mer aggressiva signaler från 2007 och dess krig i Georgien 2008 borde ha fungerat som väckarklockor, men Sverige och resten av västvärlden tryckte på snooze och somnade om. I 2009 års försvarsbeslut kläddes visserligen vår post-moderna säkerhetsagenda på med handfasta mål och uppgifter som fokuserade på statens säkerhet, suveränitet och handlingsfrihet mot yttre hot. Försvarsmakten gavs också uppgiften att ”hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen”, och beredskapskrav ställdes åter. Men styrsignalerna togs då inte riktigt på allvar av en förvaltning som fortfarande var inställd på låga kostnader och fredsmässig drift. Att denna hållning även delades av regeringen visades av att statsministern i januari 2014 förklarade att ett mellanstatligt krig i Europa inte längre var tänkbart.

Det blev följaktligen ett brutalt uppvaknande när Ryssland mindre än två månader därefter invaderade och annekterade Krim. Plötsligt tvingades Sverige inse att världen var farlig igen. Ryssland hade förkastat den europeiska säkerhetsordningen och försökte med hot och våld att karva ut en egen maktsfär. Snart blev det också klart att om det skulle komma till ett krig mellan Ryssland och Nato så vore Baltikum Natos svagaste punkt. Östersjöområdet hade blivit det nya kalla krigets brännpunkt, och om det blev ett krig här så skulle Sverige obönhörligen dras in. Som lök på laxen kom så 2016 Brexit och valet av Donald Trump till USA:s president, vilket gjorde att tvivel uppstod om Nato och EU kunde räknas med som pålitliga motvikt mot Ryssland.

Den höjda spänningen till trots så är ännu sannolikheten för ett öppet krig liten, men redan i dag – i formell fred – pågår en kamp om makt och inflytande i regionen. Ryska storövningar, hotfulla närflygningar och nya vapensystem bör inte främst ses som krigsförberedelser, utan som ett ”säkerhetspolitiskt kroppsspråk” där budskapet är att grannländerna är små och svaga, Ryssland är stort och farligt, och att



USA bör hålla sig borta. Detta budskap understöds också av en påfallande skicklig psykologisk krigföring som via olika digitala medier sprider misstro mot västliga beslutsfattare och försöker underminera västlig sammanhållning. Än så länge har dock sammanhållningen hållit och den ryska kampanjen verkar ha fått motsatt effekt, i och med att länderna i närområdet nu stärker sina försvarsmakter samt att USA och de stora västmakterna ägnar vårt närområde betydligt mer uppmärksamhet.

### **DET SÅRBARA SVERIGE**

Efter Krimkuppen framstod Sverige som väldigt illa skyddat och den post-moderna säkerhetsagendan från 00-talet som passé. Nationell säkerhet kunde inte längre tas för given och vi blev smärtsamt varse hot och sårbarheter som vi tidigare struntat i. Det var inte bara det militära försvarets svaghet eller det faktum att Ryssland hade nya vapen. Det var också det civila försvarets obefintlighet och samhällets radikalt ökade sårbarhet för elavbrott, cyberangrepp och andra störningar.

Således behövde den mentala kartan justeras rejält, säkerhetsagendan skrivas om och nya prioriteringar göras. Man skulle kunna säga att Sverige snabbt rasslade ner i Maslowtrappan, från världsförbättrande till att säkra egen säkerhet och överlevnad.

Detta blev mycket tydligt i 2015 års försvarsbeslut och i den process som föregick den. Allmänheten såg kanske mest att försvarsanslagen ökade något och att Gotland återigen skulle försvaras med trupp på plats. Men viktiga styrsignaler var också att begrepp som rikets försvar, suveränitet, krigsduglighet och mobilisering återkom, att operativ förmåga sattes i högsätet, och att värnplikt och totalförsvar skulle återinföras. Hänsyn till behov under krig och beredskap skulle åter tas i samhällsplaneringen.

I början av 2017 presenterade regeringen så en "nationell säkerhetsstrategi", utarbetad inom regeringskansliet, i vilken svenska nationella intressen spelade en framträdande roll. Som strategi betraktat, liksom som styrdokument för förvaltningsmyndigheterna, har dokumentet brister i och med att det bitvis ger intryck av en önskelista av saker som ska uppnås, utan inbördes prioritering eller indikation om hur dessa mål ska uppnås. Detta sagt så är ändå strategin den första

både officiella och offentliga sammanställningen av svenska nationella intressen.

### **SVENSKA NATIONELLA INTRESSEN**

Svensk politik och förvaltning har länge haft ett problematiskt förhållande till begreppet nationella intressen. Begreppet är sprunget ur den "realistiska" tankeskolan inom internationell politik, en kyligt kalkylerande tradition som sätter egenintresset i högsätet och skyr alla former av idealism. Därför sågs också begreppet som pestsmittat av det utrikespolitiska etablissemangen under de decennier när svensk utrikespolitik skulle formas av progressiva värderingar och fylla en global roll. Trots detta så fortsatte den praktiska politiken i hög grad präglas av nationella intressen, som den hade gjort sedan tidigt 1800-tal.

Det var nämligen det nationella intresset av att inte hamna i krig med Ryssland som låg bakom den försiktiga neutralitetspolitiken som förts sedan 1812. Likaså var det nationella intresset av att ha en motvikt mot det ryska inflytandet som låg bakom den diskreta – och tidvis mycket hemliga – återförsäkringspolitiken gentemot västmakterna. Det var det nationella intresset som motiverade de avsteg från neutraliteten som höll oss utanför det andra världskriget. Och när den svenska blandekonomiska modellen kraschade så var det behovet av en fungerande ekonomi som plötsligt gjorde EU-medlemskapet till ett nationellt intresse.

En fördel med nationella intressen som analytiskt redskap och ledstång för praktisk politik är att en intresseanalys inte sällan lyfter fram djupstrukturer och andra förhållanden som ofta tas för givna, men som kan behöva omvårdnad för att bestå. Som exempel kan för svensk del nämnas systemet med frihandel och fri sjöfart som är en förutsättning för vårt välstånd, att det finns spärrar mot en återinternationalisering av Europeisk säkerhet, och att den amerikanska kärnvapenstödda säkerhetsgarantin till Europa består.

Nationella intressen är således ett användbart begrepp för både bedrivandet av praktisk politik och för analys, men samtidigt är det också på flera sätt problematiskt. Förespråkarna utmålar gärna nationella intressen som objektivt existerande och som närmast oemotsägliga. De kanske de också är, men då bara på en sådan hög abstraktionsnivå att de också blir oanvändbara för att styra policy. För att kunna styra

policy behöver man ur dessa grundläggande intressen också härleda svar på *hur* och *med vad* dessa mål ska säkras. Här kommer ofrånkomligen ett mått av subjektivitet in, inte minst eftersom det kan finnas flera alternativa vägar till ett och samma mål.

Ett annat problem är var gränsen mellan värderingar och intressen bör dras. I en del fall verkar det finnas ett mått av överlappning, där för nationens självbild centrala värden eller värderingar också ses som nationella intressen. Samtidigt är det inte ovanligt att värderingar och intressen kommer i konflikt med varandra – att så varit fallet på senare tid är uppenbart, exempelvis vad gäller frågorna om ett globalt kärnvapenförbud, om vapenexport och om svensk politik gentemot arabvärlden.

Slutligen så måste olika nationella intressen kunna vägas mot varandra. Exempelvis kan ekonomiska intressen tala för att köpa rysk gas eftersom den är billig, men säkerhetsintressen kan tala emot. Då måste en rangordning eller en avvägning mellan olika intressen göras. Svaret på sådana frågor kan ofta vara situationsberoende. I ett lugnt läge kan det te sig som rätt problemfritt att säga ja till en rysk gasledning, men om läget är hotfullt kan prioriteringen bli en annan.

Det är bland annat detta fenomen som förklarar omsvängningen i svensk säkerhetspolitik under senare år, med dess kritik av ryskt maktspråk, dess uppvärdering av försvaret och dess betoning av militärt och säkerhetspolitiskt samarbete med grannländerna, USA och Nato – en förändring som av medierna döps till Hultqvistdoktrinen, men som uppenbarligen stöds också av statsministern.

#### **FRÅN ÖNSKELISTA TILL REALISTISK STRATEGI**

Trots att viktiga steg har tagits de senare åren för att påbörja anpassningen till en mer hotfull och farlig omvärld, inklusive den uppgörelse om försvarsanslagen 2018-2020 som presenterades nyligen, så framstår ännu omställningen som påfallande ofullgånget, halvhjärtad, och utan någon större känsla av att det kan vara bråttom. Fortfarande så har en stor del av regeringens nationella säkerhetsstrategi karaktären av en önskelista. Fortfarande så är merparten av våra strukturer, system, tankemönster och attityder formade av de decennier då vi antog att inga större faror fanns. IT-outsourcing till utlandet på Transportstyrelsen, att Karlskrona kommun

satt upp en webbkamera som visade när örlogsfartyg löpte in och ut, och Karlshamns vägran att säga nej till den ryska gasledningen, är bara några exempel som visar på att säkerhetsmedvetandet ännu inte är särskilt högt eller att frågorna tas särskilt mycket på allvar. Flera artiklar i *Strategisk utblick 7* lyfter fram möjliga hot mot vår nationella säkerhet och visar att strategierna för att hantera dessa risker fortfarande är få.

Regeringen säger nu att rikets försvar är en prioriterad kärnuppgift för staten och att man satsar på säkerheten. Men trots vissa anslagshöjningar så ligger anslagen till det militära och det civila försvaret fortfarande och hovrar runt en procent av BNP. Inga höjda ambitioner ska finansieras; bara de värsta hålen i 2015 års försvarsbeslut ska fyllas – och detta vid en tidpunkt när statens budget spås gå med rekordöverskott. Vore det på allvar, och vore det bråttom, skulle man väl kunna ha väntat sig något mer?

Nationell säkerhet kostar pengar och nationell säkerhet är jobbigt, i och med att det gör många uppgifter mer komplicerade att lösa. Under de gångna decennierna har Sverige medvetet och omedvetet underfinansierat det militära försvaret och lagt ner det övriga totalförsvaret (se exempelvis artikeln *Försvarsförmågan och försvarsanslaget* i *Strategisk utblick 7*). Samtidigt har de säkerhetspolitiska aspekterna av exempelvis elförsörjningen och beroendet av internet inte tagits på allvar, vilket skapat betydande sårbarheter som en angripare kan exploatera i såväl krig som kriser. Idag tycks medvetenheten om den förändrade hotbilden äntligen ha börjat sjunka in, medan finansieringsviljan och förändringsviljan fortsatt dröjer.

Kanske lika viktigt som ökade resurser är att det behövs ett tydligt skifte i svenskt strategiskt tänkande, som till fullo tar höjd för vilka krav som en osäkrare omvärld ställer på det svenska samhället. För att navigera dagens och morgondagens spända geopolitiska läge är det centralt att svenska beslutsfattare har en tydlig bild av vilka Sveriges vitala nationella intressen är, hur dessa vid behov ska vägas mot varandra, samt vilka medel och metoder som är nödvändiga för att kunna slå vakt om dessa.



#### **FÖR VIDARE LÄSNING**

Robert Dalsjö, "Hubris, Nemesis and the Search for Kryptonite: Why Eternal Peace Lasted Only 25 Years", inlägg 19/1 2017 på bloggen *Försvar och Säkerhet*, [www.kkrva.se](http://www.kkrva.se).

Robert Dalsjö, och Thomas Hultmark, "Hur uppnå verkan i kris och gråzon", *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* Nr 2/2017

Robert Dalsjö, *Trapped in the Twilight Zone. Sweden Between Neutrality and Nato*, 2017, Finnish Institute of International Affairs.

Robert Dalsjö, *Brännpunkt Baltikum*, 2016, FOI-R--4278--SE.

Robert Dalsjö, *Nationella intressen och Sverige*, FOI Memo 5470, november 2015.

***Strategisk utblick 7* finns att ladda ner från [www.foi.se/om-foi/strategisk-utblick](http://www.foi.se/om-foi/strategisk-utblick)**