

Sveriges totalförsvär, globala trender och nya utmaningar

Samuel Bergenwall och Carina Gunnarson

Sveriges försvars- och säkerhetspolitik står inför stora utmaningar under de närmaste fem till tio åren. Den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen som följde på det kalla krigets slut har brutits. Samtidigt som den sociala och ekonomiska utvecklingen i världen fortsätter i positiv riktning, finns trender som pekar på ökad instabilitet och osäkerhet såväl globalt som i Sveriges närområde. Denna negativa omvärldsutveckling ställer högre krav på Sveriges militära och civila försvar. Det nya totalförsvaret behöver anpassas för att kunna bemöta nya utmaningar i en föränderlig omvärld.

SÄKERHETSLÄGET I VÄRLDEN HAR FÖRSÄMRATS

Mot bakgrund av Rysslands illegala annektering av Krim och pågående aggression mot Ukraina har spänningarna ökat i Östersjöregionen. Storbritanniens utträdesprocess ur EU och Trump-administrationens säkerhetspolitik har bidragit till oförutsägbarheten avseende den säkerhetspolitiska utvecklingen globalt och i Europa. Mellanöstern och Nordafrika, EU:s sydliga närområde fortsätter att vara instabilt, vilket påverkar Europas politik och sammanhållning.

Utöver detta tillkommer växande spänningar i Asien – en region som har en allt viktigare roll för den globala ekonomin och säkerheten. Ökade spänningar och konflikter bortom Europa, mellan stater såsom USA, Kina och Ryssland påverkar multilaterala organisationer som EU, NATO och FN. Detta får återverkningar också i Sveriges närområde. Kinas militära upprustning och strävan efter större politiskt inflytande såväl regionalt som globalt har även säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige.

DEN REGELBASERADE VÄRLDSORDNINGEN, DEMOKRATIN OCH GLOBALISERINGEN ÄR UTMANAD

Den gradvisa maktpolitiska tyngdpunktsförskjutningen från väst till Asien har åtföljts av större utmaningar för internationella regler och normer. USA:s dominerande roll i det internationella systemet, som etablerades efter andra världskriget och förstärktes efter kalla krigets slut, håller på att förändras. Osäkerheten har ökat om USA:s globala roll, stöd för den regelbaserade världsordningen och fortsatta engagemang för Europas säkerhet. Samtidigt försöker framväxande regionala och globala stormakter samt icke-statliga aktörer att utmana internationella normer och underminera den västledda och regelbaserade världsordningen. Stormakter försöker återigen att etablera intressesfärer medan etablerade multilaterala institutioner försvagas.

Parallellt har den demokratiska utvecklingen under det senaste decenniet försvagats i en del hänseenden, bland annat med minskad respekt för medborgerliga rättigheter och för rättsstatens principer. Denna trend är tydlig i stort sett i alla världens regioner, inklusive i Europa, med ökade säkerhetspolitiska risker som följd. En källa till oro är att flera av världens största länder, såsom Ryssland och Kina, utvecklas i en än mer auktoritär riktning. I flera länder utmanas demokratierna av populistiska krafter som är kritiska till globalisering och multilaterala organisationer. Trots att den internationella handeln alltjämt är mycket omfattande, finns en tydlig trend i riktning mot isolationism och mot att återföra kontrollen över politiska och ekonomiska beslut till nationell nivå.

Som ett litet och exportberoende land gynnas Sverige av internationell handel, en demokratisk omvärld, starka multilaterala institutioner och en regelbaserad ordning. Dessa värden hotas av ekonomisk isolationism, auktoritära regimer, starka staters underminering av internationell rätt och en ytterligare försvagning av den nuvarande världsordningen.

Förändringarna i omvärlden, i synnerhet i Sveriges närområde, ställer högre krav på totalförsvaret. Sverige är i hög grad beroende av välfungerande, öppna och fria marknader för sin import av livsmedel och strategiska råvaror. Utmaningarna mot den internationella handeln gör att totalförsvaret behöver höja sin beredskap för att kunna hantera situationer där Sveriges energi- och livsmedelsförsörjning hotas.

KONFLIKTERNAS NATUR FÖRÄNDRAS

Påverkan i gråzonen mellan fred och krig genom så kallad hybridkrigföring utgör en växande utmaning. Detta innebär att stater använder sig av såväl militära som icke-militära maktmedel. Detsenare inbegriper informationskrig, cyberangrepp och ekonomisk påtryckning, i syfte att påverka andra länders politik och samhällen. Öppna militära konflikter kan komma att kompletteras med exempelvis angrepp som riktas mot civil infrastruktur och beslutsfattare, eller genom spridning av desinformation. Cyberrymden är en allt viktigare arena för konflikter. Detta innebär att exempelvis påverkansoperationer kan bedrivas på allt längre geografiskt avstånd, samtidigt som det är svårt att identifiera angriparen, vilket försvårar avskräckning och motåtgärder.

Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen innebär många fördelar men har samtidigt medfört nya sårbarheter. Statliga och icke-statliga aktörer har fått nya redskap för att påverka samhällen utan att behöva använda traditionella militära maktmedel. Beredskap hos samtliga myndigheter och ett stärkt totalförsvaret blir därför allt viktigare.

KÄRNVAPNENS MER FRAMTRÄDANDE ROLL

Rysslands retorik och moderniseringen av dess kärnvapenarsenal bidrar till större osäkerhet i Sveriges närområde. Risken för att kärnvapen används i närområdet har ökat. Totalförsvaret behöver därmed förhålla sig till en värld där kärnvapnens betydelse blir mer framträdande.

De västliga stormakterna har påbörjat en modernisering av sina kärnvapen. Huruvida Ryssland och USA kommer att bli överens om och förnya befintliga avtal för rustningskontroll är osäkert. Även Kina, Indien och Pakistan fortsätter att utveckla och utöka sina kärnvapenarsenaler. Konflikterna kring Irans och Nordkoreas kärntekniska program är fortsatt olösta. Det finns även en risk att kärnvapentechnologi och andra typer av massförstörelsevapen sprids till fler stater, men också till icke-statliga aktörer.

KLIMATFÖRÄNDRINGARNA FÅR ALLT STÖRRE PÅVERKAN PÅ SÄKERHETSPOLITIKEN

Konsekvenser av en stigande global medeltemperatur är höjda havsnivåer, extremväder, påverkan på jordbruket, bränder, vattenbrist, översvämningar och migration. Klimatförändringar i kombination med bristande institutionell kapacitet hos utsatta stater riskerar att leda

till instabilitet och konflikt om resurser.

De säkerhetspolitiska effekterna av klimatförändringarna kommer att vara stora, framför allt i Mellanöstern, Afrika och Sydasien. Klimatförändringarna påverkar även Sveriges närområde. Isavsmältningen i Arktis öppnar nya transportleder till havs och möjliggör för ny energi- och mineralutvinning. Utvecklingen förstärker dock intressekonflikter och rivaliteter exempelvis mellan aktörer i och utanför Arktis där Kina, USA och Ryssland är de viktigaste staterna. Klimatförändringarna kan även påverka Sverige direkt, exempelvis i form av bränder, vilket ställer krav på krisberedskapen.

“Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen innebär många fördelar men har samtidigt medfört nya sårbarheter. Statliga och icke-statliga aktörer har fått nya redskap för att påverka samhällen utan att behöva använda traditionella militära maktmedel.”

DEN SNABBA TEKNIKUTVECKLINGEN FÅR STORA KONSEKVENSER

Inom teknikområden som informationsteknologi, artificiell intelligens och robotik, sker en snabb utveckling som kan få stora ekonomiska och militära konsekvenser och leda till en förändrad maktbalans globalt. Förbättrad tillgänglighet och spridning av ny teknik medför att stater och icke-statliga aktörer kan få tillgång till civil och militär teknologi som tidigare har varit förbehållen väst. Exempelvis har Kina en långsiktig plan för att bli världsledande vad gäller artificiell intelligens.

Den nya tekniken ger fler möjligheter för stater att agera i gråzonen mellan krig och fred, utan att tröskeln för väpnat angrepp behöver överträdas. Mot bakgrund av detta är det viktigt att Sverige nogt följer teknikutvecklingen och säkerställer att totalförsvaret kontinuerligt uppdateras för att kunna hantera nya hot och utmaningar.

MILITÄRUTGIFTER I VÄRLDEN ÖKAR

De globala militärutgifterna är i dag de högsta sedan kalla krigets slut. Detta beror framför allt på kraftigt växande militärutgifter i Kina, Ryssland, Indien och Saudiarabien under det senaste decenniet. Under samma period har demokratiska och västerländska staters andel av de globala militärutgifterna minskat; detta gäller främst de västeuropeiska staterna. Tillväxtländer som Kina och Indien kommer troligen fortsätta att öka sina andelar av världens totala militärutgifter. I dag motsvarar USA:s militärutgifter en dryg tredjedel av världens samlade utgifter.

Mot bakgrund av Rysslands agerande har militärutgifterna i Europa återigen börjat växa. Även om USA har ökat sin militära närvaro på den europeiska kontinenten finns i dag en större medvetenhet i Europas länder om behovet av att ta ett större eget ansvar för Europas försvar och säkerhet.

Sedan kalla krigets slut har Sveriges militärutgifter i relation till BNP sjunkit och motsvarar cirka en procent av BNP. För att uppnå målen i försvarsbeslutet från 2015 finns idag behov av en förstärkning av både det civila och det militära försvaret.

SVERIGE STÅR INFÖR VIKTIGA SÄKERHETSPOLITISKA VÄGVAL

Det försämrade säkerhetsläget i omvärlden gör att återuppbyggnaden av Sveriges totalförsvaret har fått förnyad aktualitet. Planeringen av ett nytt totalförsvaret påverkas av hur Sveriges relationer med EU och NATO utvecklas och av hur dessa organisationer anpassar sig till det nya läget i världen. Utformningen av totalförsvaret påverkas även av hur Sveriges samarbete utformas inom Norden och med Baltikum och av samarbetet med strategiskt viktiga länder som USA och Storbritannien.

Medan det gamla totalförsvaret främst var utformat för att möta och hantera ett militärt väpnat angrepp, måste ett modernt totalförsvaret förbereda sig för en betydligt bredare hotbild där angriparen inte alltid går att identifiera. För att kunna möta de utmaningar som teknikutvecklingen och det förändrade säkerhetspolitiska läget för med sig behöver totalförsvaret ha ökad motståndskraft, anpassningsförmåga och kapacitet.

Sammanfattningsvis måste Sverige som en globaliserad stat förbereda sig för en mer osäker omvärld samt utveckla sin förmåga att försvara svenskt territorium, värna samhällets säkerhet och skydda demokratin från extern fientlig påverkan. Utmaningarna ställer höga krav på Sveriges totalförsvaret.

För vidare läsning

Jerker Hellström, *Asien - ett nytt maktcentrum*, 2018, FOI Memo 6327.

Krister Pallin (red.), *Västlig militär förmåga. En analys av Nordeuropa 2017, 2018*, FOI-R--4563--SE.

Niklas H. Rossbach, *The Geopolitics of Russian Energy*, 2018, FOI-R--4623--SE.

