

Hur navigerar vi i Sahel?

*Inträdeshandling i KKrVA avd VI den 16 september 2020
av Kristina Bergendal*

Résumé

The return of geopolitics in a modern context, resulting in an increased competition between the great powers, will have impact on how Sweden acts and navigates in a compact conflict environment. Hence, well-crafted strategies and objectives will be required if Sweden wants to be able to fulfil policy related objectives in a certain geographic region. This article discusses how Sweden, based on a generic model, would be able to implement a more coordinated comprehensive approach in the Sahel region, using different tools in the wider security policy toolbox.

DET ÄR INGEN nyhet för någon i akademien att dagens konflikter är komplexa. Morgondagens hot och konflikter förefaller inte bli mindre utmanande. Den ökande graden av gränsöverskridande fenomen och flöden, såväl geografiska som innehållsmässiga, har inneburit att det internationella samfundet sedan slutet av 1990-talet lanserat, diskuterat och genomfört olika former av integrerade åtgärder för att såväl förebygga som hantera olika typer av konflikter.

Behovet av ett mer integrerat förhållningssätt har till stor del sin grund i den typ av förändrad konfliktdynamik som vi sett växa fram efter det kalla krigets slut. Den mer traditionella konfliktdynamiken med mellanstatliga konflikter, och därmed med statsaktörer, har förvisso inte upphört, men antalet konflikter med icke-statsaktörer som agerar mestadels intrastatligt men även mellanstatligt har ökat sedan 1990-talet. Asymmetrin har således ökat.

Under åtminstone den senaste tioårsperioden har också drivkrafter och dynamik i olika konflikter påverkats av teknikutvecklingen, bland annat avseende informationsteknik. Detta tar sig till exempel i uttryck genom användningen av sociala medier och stora

informationsflöden, men ger även ökade möjligheter för både statliga och icke-statliga aktörer att nyttja ny teknik genom exempelvis drönare.

En annan faktor som tillkommit under senare år är geopolitikens återkomst. Denna beskrivs av försvarsberedningen 2019 som att

utvecklingen beskrivs ofta i termer av ökad konkurrens mellan stater och som att geopolitiken har återkommit och ersatt de förutsättningar om en global intressegemenskap som dominerade den västerländska debatten efter kalla krigets slut.¹

Utvecklingen uttrycks även i MUST Årsöversikt 2019 som att

Det globala säkerhetspolitiska läget präglas av osäkerhet och instabilitet. Den liberala och regelbaserade världsordning som utgjort grunden för det internationella systemet under lång tid står under press.²

Då vi idag har att agera och navigera i en sammansatt värld, bedömer jag att geopolitik idag och i framtiden inte enbart kan avgränsas till det geografiska rummet utan även måste utgå från olika flödens gränsöverskridande karaktär i en globaliserad värld.

Denna mindre rumsligt kopplade geopolitik torde innebära att de administrativa och politiska system som över tid utvecklats inte är anpassade för att möta de nya hot och utmaningar vi står inför. I en publikation så tidigt som 1998³ skriver Ek:

Tyngdpunktsförskjutningen från platser/territorier till flöden inbjuder antiperspektivistiska, antihierarkiska och oorganiserade synsätt och ståndpunkter på/angående traditionella rumsliga, fordristiska⁴ och nationella föreställningar baserade på suveränitetsaspekten. Det rumsligt grundade westfaliska systemet kolliderar då med ett multipelt antal transnationella informationskoncentrationer och informationsinteraktioner, genererade ur globala monetära transaktioner, varuhandel, symbolutbyte och mediamarknader.

Detta innebär således att de verktyg och organisationsmatriser som nationalstaten har till sitt förfogande inte fullt ut förmår att matcha de utmaningar som uppstår i en globaliserad, flödesbaserad värld.

Ytterligare en påminnelse om bredden av instrument som man även historiskt kunnat spela på i geopolitiken återfinns i Henry Kissingers bok *Diplomacy*.⁵ Kissingers sätt att redan i ett av de inledande kapitlen⁶ beskriva två helt olika ansatser (den mer realpolitiska eller den mer idealistiska) utgör i mina ögon än idag en god beskrivning av dilemmat hur man utifrån olika tankeskolor och filosofier väljer att agera i syfte att uppnå önskade målbilder i olika kompakta miljöer.

Kombinationen av en mer komplicerad konfliktdynamik och en spelplan med en nyvaknad geopolitik i delvis ny skepnad innebär att det troligen inte är givet att de metoder som tidigare tillämpats för att ge genomslag för exempelvis konfliktförebyggande åtgärder, krishanteringsinsatser, eller biståndsprojekt får de effekter man förutsett. Det kan därför vara lämpligt att se över hur

Sverige agerar i svaga och konfliktdrabbade stater och regioner i syfte att få genomslag för de målsättningar riksdag och regering satt upp.

Min avsikt med denna exposé är att diskutera och resonera kring hur vi från svensk sida skulle kunna få ut större synergier ur ett svenskt engagemang i en konfliktdrabbad region med svaga stater, nämligen Sahel⁷ och då i första hand Mali, Burkina Faso och till del Niger. Dessa tre grannländer har en gemensam och gränsöverskridande konfliktproblematik, såväl geografiskt som innehållsmässigt. Emellertid kan inte handelsetvecklingen i dessa tre länder ses isolerat från de övriga staterna i Sahelregionen, ej heller från det som sker i delar av Maghreb⁸ (särskilt i Algeriet och Libyen). Interaktionen mellan Maghreb och Sahel har funnits i alla tider genom handelsruttor och nomadiserande folkgrupper (som t ex tuareger).

Jag väljer att exemplifiera med Sahel därför att jag vid tjänstgöring under sex månader i MINUSMA⁹ kunnat följa hur konfliktmönstren i Mali och angränsande länder komplicerats och intensifierats. Den negativa utvecklingen särskilt i gränsområdet mellan de tre länderna fortsätter dessvärre. Under min tjänstgöring i Mali 2018–19 noterade jag också att de svenska insatserna i regionen sannolikt skulle kunna få större genomslag om de hade varit bättre koordinerade utifrån ett mer tydligt helhetsgrepp och motsvarande målbild.

Min utgångspunkt är att problematiken kring alltmer komplexa konflikter har varit känd under de senaste drygt 20 åren, liksom att det krävs nytänkande för att kunna förebygga och hantera denna typ av konflikter.

Utvecklingen i Sahelregionen har varit negativ under en längre tid. De stater som bildades efter avkoloniseringen i slutet av 1950-talet och början av 1960-talet har ofta

varit svaga med underliggande spänningar. Militärkuppen i Mali i augusti 2020 (den fjärde sedan självständigheten) är ytterligare ett uttryck för en bräcklig statsbildning. Sett i backspegeln menar jag att världssamfundet skulle kunnat vara bättre förberett för den problematik som vi nu ser i Sahelregionen.

I kombination med den underliggande problembilden i Sahelregionen har en rad parametrar förstärkts eller tillkommit över tid, exempelvis ökade spänningar p g a klimatförändringar i kombination med demografiska förändringar, snabbare spridning av information och desinformation, nyttjande av ny teknik av såväl statliga som icke-statliga aktörer, samt inte minst geopolitikens återkomst med intressesfärer men i ny skepnad, ibland även sammanfattad med det något oprecisa begreppet ”competition”/konkurrens. Denna konkurrens har av MUST¹⁰ beskrivits enligt följande:

Samtidigt hårdnar den politiska, militära och ekonomiska konkurrensen mellan stormakterna, som i allt högre grad definierar sina intressen som nationella. Denna konkurrens utspelas globalt – även i Sveriges närområde – och inom allt fler sektorer. De militära maktmedlen är fortsatt centrala, liksom cyber och information. Även till exempel handel, investeringar och tillgång till teknologi kopplas allt tydligare till säkerhetspolitiska intressen av dessa ledande aktörer.

Jag menar att denna typ av konkurrens kommer att generera krafter och motkrafter, vilka i sin tur ytterligare ökar komplexiteten och oförutsägbarheten.

Det är min uppfattning att ovan nämnda tendenser bidrar till att ytterligare komplicera den miljö i Sahel som det internationella samfundet, som ju Sverige utgör en del av, både som nation och som medlem i olika multilaterala samarbeten, har att verka i. Givet komplexiteten, krävs det tydliga

strategier och målbilder för att kunna få genomslag för den politik och de mål som Sverige avser att driva i Sahel. Då Sverige har att agera i denna kompakta och geopolitiskt komplicerade region bör de valda strategierna och målbilderna föregås av en analys av den kontext vi har att förhålla oss till, inkluderande strategier och målbilder bland andra aktörer i området.

Jag anser att vi har en förbättringspotential kring hur Sverige definierar, planerar, organiserar och genomför sitt engagemang i Sahel. Det skulle gagna invånarna, särskilt de mest sårbara, i Sahelregionen om vi fick en bättre svensk samordning mellan de olika säkerhetspolitiska instrument som vi har till vårt förfogande i den bredare säkerhetspolitiska verktygslådan. Det samlade genomslaget för svenska målsättningar inom såväl bistånds- som säkerhetspolitiken skulle kunna bli starkare. Därtill bedömer jag att Sverige skulle kunna agera mer proaktivt gentemot andra aktörer och deras initiativ om vi har en tydligare samlad egen målbild och strategi kring hur vi önskar att läget i Sahel ska utvecklas.

Jag vill därför dela några tankar kring hur jag menar att man skulle kunna få till stånd en mer samordnad, samlad, svensk ansats. Min avsikt är att ge en så generisk bild som möjligt eftersom jag bedömer att åtminstone delar av metoden även skulle kunna nyttjas i andra sammanhang.

Olika initiativ kring samlade ansatser

I mitt följande resonemang tar jag min utgångspunkt för begreppet samlad ansats i regeringens skrivelse 2016/17:196 ”Sveriges samlade politik för internationell civil och militär krishantering”. I denna skrivelse konstateras på sidan 6 att

Civila och militära insatser är en integrerad del av och instrument i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Vidare sägs på sidan 7 i samma skrivelse:

De civila och militära krishanterings- och stabiliseringsinsatser som genomförs i en specifik region eller i ett land ska tillsammans med de långsiktiga återuppbyggnadsinsatserna ses som ömsesidigt kompletterande och samverkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i den regionen eller det landet.

Jag vill först ge en översiktlig bild kring de initiativ och tankegångar som jag anser varit formativa för den utveckling vi ser inom ramen för olika typer av samlade ansatser.

Det råder som bekant ingen brist på antalet initiativ kring integrerade åtgärder och ansatser, varken nationellt eller internationellt. Beroende på organisation och aktuell tidpunkt, har dessa initiativ delvis olika tyngdpunkt och omfattning.

Förenta Nationerna (FN)

Inom ramen för FN-systemet har olika initiativ som t ex Brahimirapporten år 2000, den s k HIPPO-rapporten¹¹ 2015 och Action for Peace Keeping (A4P) 2018 tagits för att stärka och anpassa de fredsbevarande insatserna till de mer kompakta miljöerna de har att verka i. Den första handboken *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* utgavs av DPKO¹² i december 2003. Medvetenheten om de vid den aktuella tidpunktens sammansatta och komplexa utmaningar avspeglas i denna skrift. I sammanhanget bör också noteras kopplingen mellan fredsbevarande insats och utvecklingsdimensionen, under senare år manifesterat genom kopplingen till målen i Agenda 2030.

I Sahelområdet har FN har också upprättat den multidimensionella missionen

MINUSMA i Mali med syftet att bättre kunna adressera de komplexa utmaningar som de fredsbevarande missionerna ställs inför.

Man bör emellertid notera att det säkerhetsrådsmandat som beslutats för MINUSMA (nu senast säkerhetsrådsresolution 2531) är brett, s k julgransmandat, vilket visar på den bredd av utmaningar som säkerhetsrådet menar att missionen bör ta sig an. Däremot har det visat sig att denna typ av mandat inte är enkla att implementera. FN:s nuvarande generalsekreterare Gueterres har också i en högnivådebatt i säkerhetsrådet den 28 mars 2018 om hur man gemensamt skulle kunna förbättra FN:s fredsbevarande operationer sagt:

Please put an end to mandates that look like Christmas trees... By attempting too much, we dilute our efforts and weaken our impact.

Jag menar att Gueterres har en viktig poäng i att insatser i komplexa och kompakta miljöer måste fokusera på vissa väl identifierade områden som bedöms vara av vikt för att uppnå den önskade målbilden. Emellertid underlättas processen för att identifiera denna typ av områden av att det finns en långsiktig strategi att förhålla sig till.

Europeiska Unionen (EU)

Inom EU tog redan den första säkerhetsstrategin 2003¹³ fasta på det breda säkerhetsbegreppet och de möjligheter som den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken medgav att interagera med andra politikområden. Strategin pekar också på kopplingen mellan inre och yttre säkerhet. En utvärdering av hur strategin implementerats gjordes 2008 och kom att tjäna som en delmängd i den fortsatta utvecklingen av EU:s allomfattande strategi (Comprehensive Approach). Även rådsslutsatserna från november 2007 om

säkerhet och utveckling¹⁴ har bidragit till utformandet av EU:s allomfattande strategi. Lissabonfördraget från 2009 medger också en helt annan typ av interaktion mellan rådet, medlemsstaterna och kommissionen.

Jag menar att ett bra exempel på denna interaktion återfinns i Rådsslutsatserna från FAC¹⁵ den 12 maj 2014. De ger en bra och övergripande beskrivning av såväl arbetsmetoder som behovet av åtgärder och processer för att denna typ av strategier ska kunna bli framgångsrik.

I rådsslutsatserna sägs i paragraf 5 att

The EU's policies and priorities should follow from common strategic objectives and a clear common vision of what the EU collectively wants to achieve in its external relations or in a particular conflict or crisis situation.

Vidare pekar rådsslutsatserna (paragraf 6) på vikten av tidig varning och konfliktförebyggande. Paragraf 7

...underscores the need for EU to better, earlier and more systematically link up its political engagement, its CSDP missions and operations, its development cooperation and assistance, and other relevant domains of EU action, in particular in countries or conflict situations where the EU deploys multiple actors, instrument and interventions. The Council stresses the strategically coherent use of the EU's instruments and policies -simultaneously or in sequence- is necessary to effectively address the root causes of a conflict or crises.

Vidare betonar rådsslutsatserna (paragraf 10) kopplingen mellan säkerhet och utveckling, inklusive den (då) pågående diskussionen i OECD/DAC¹⁶ kring utvecklingsfinansiering omfattande även ODA.¹⁷

EU:s globala strategi från 2016¹⁸ fångar väl andemeningen i rådsslutsatserna kring det integrerade, samlade, arbetssättet. Därtill understryker strategin vikten av att EU stän-

digt arbetar för den regelbaserade världsordningen. Återigen finns kopplingen mellan intern och extern säkerhet med i strategin.

I juni 2018 lanserade EU:s dåvarande Höga Representant Mogherini ett förslag om att inrätta en Europeisk Fredsfacilitet (EPF¹⁹). EPF är tänkt att utgöras av en sammanslagning av finansieringsmekanismerna Athenamekanismen, Afrikanska Fredsfaciliteten och EU:s kapacitetsbyggande för säkerhet och utveckling (CBSD).²⁰ Syftet med EPF är enligt ett EU-faktablad²¹ att dels finansiera de gemensamma kostnaderna i GSFP-operationerna, dels ge stöd till partners. Vidare pekar faktabladet på möjligheten att nå ut bredare i stödet till partners, vilket uttrycks enligt följande:

Currently the EU has a limited capacity to engage in military or defence actions, such as capacity building, provision of training, equipment or infrastructure. The EPF will assist in building the capacities of partner countries' armed forces to preserve peace, prevent conflict and address security challenges. For example, EU Military Training Missions are sometimes faced with the reality that partners cannot benefit sufficiently from the lessons learned during training, due to lack of often very basic equipment or facilities. The EPF will allow the EU to provide comprehensive support through integrated packages which can include training, equipment and other means of support. This will help enable partners to address crises and security challenges by themselves.

Vidare understryker EEAS i faktabladet att stödet till partner kommer att

...be subject to strict controls, including conformity with democratic principles and human rights standards.

Syftet med EPF är således att skapa förutsättningar för EU att kunna ge ett bredare stöd till partnerländer än det nuvarande.

EPF har dock ännu inte trätt i kraft. En anledning till detta är att det råder olika syn bland medlemsländerna kring möjligheterna till att nyttja biståndsmedel till att finansiera den typ av verksamheter som beskrivs ovan (exempelvis kapacitetsbyggande, tillhandahållande av utbildning, utrustning eller infrastruktur).

Sverige

Även på hemmaplan i Sverige har genomförts en rad arbeten kring behovet av en sammanhållen politik för att kunna möta komplexiteten i de konflikter och utmaningar som den svenska utrikes-, bistånds- och försvarspolitiken har att adressera.

Det mest övergripande dokumentet utgörs av regeringens nationella säkerhetsstrategi från 2017.²² I denna pekar statsministern på att säkerhetsfrågorna måste ses i ett betydligt bredare perspektiv än tidigare. Vidare skriver statsministern i förordet att

De bredare hoten, och ett nytt säkerhetspolitiskt läge, ställer nya krav på att tänka strategiskt, över längre perioder. Vi behöver bättre förstå säkerhetsutvecklingen både i vår omvärld och inom vårt eget land. Det kräver att vi ställer nya frågor om vår säkerhet, och om våra nationella intressen, för att kunna lägga de gemensamma resurserna där de gör bäst nytta.

Den nationella säkerhetsstrategin fångar i inledningen upp komplexiteten i de interna och externa hot som samhället möter, inklusive den snabba förändringen i hotbild och olika aktörskonstellationer. I strategins inledning sägs också:

Denna nationella säkerhetsstrategi anger inriktningen och utgör ett ramverk för det arbete som krävs för att gemensamt värna Sveriges säkerhet, inom och mellan olika politikområden. Strategin syftar till att stärka vår förmåga att effektivt och samordnat

förebygga och möta omedelbara och långsiktiga hot och utmaningar.

I den nationella säkerhetsstrategins avslutande avsnitt återföljs följande skrivning: "...arbetet med fred, säkerhet och utveckling kräver ett samordnat och samstämmigt arbetssätt". Här spelar regeringens politik för global utveckling (PGU) en central roll.

PGU har sitt ursprung i en proposition från riksdagsåret 2002/03,²³ d v s under samma tidsperiod som EU formulerade sin första säkerhetsstrategi. Enligt regeringen är syftet med PGU att samtliga politikområden ska bidra till en rättvis och hållbar utveckling genom samstämmiga beslut. PGU utgör även ett verktyg för att effektivisera det gemensamma arbetet mot de globala målen och Agenda 2030. Syftet är, enligt regeringen, att identifiera områden där samverkan är möjligt och synliggöra mål- och intressekonflikter för att de ska kunna avdömas politiskt. Ett av de områden som bedöms utgöra en potentiell intresse- och målkonflikt samt brist på utnyttjad potential för samstämmighet utgörs av området säkerhet och utveckling.²⁴

Behovet av en sammanhållen politik har även identifierats av försvarsberedningen som skriver följande i sin rapport *Värnkraft*:²⁵

Försvarsberedningen understryker vikten av att sammanhållet kunna värna vår suveränitet och svenska intressen. Det kräver en starkt svensk förmåga att kunna agera samlat för att möta såväl utmaningar och hot i närområdet, i Europa och globalt såväl i fredstid som vid höjd beredskap. Det innebär att kunna använda alla de säkerhetspolitiska instrument som står till förfogande bl a politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära på ett koordinerat sätt". Delar av denna passus återfinns också i årets utrikesdeklaration (13 februari 2020), med tillägget "så bygger vi en gemensam säkerhet.

Och hur uttrycker vi våra svenska målsättningar för ett konfliktområde som Mali? Den svenska biståndsstrategin för Mali²⁶ säger följande:

Sverige har ett brett engagemang för utveckling i Mali bland annat med ett långvarigt utvecklingssamarbete inom områden såsom offentlig förvaltning, naturresursförvaltning samt hantering av klimatförändringar, vilket gör att Sverige åtnjuter förtroende hos såväl staten som civilsamhället. Sverige bidrar också med ca 250 personer till FN:s integrerade stabiliseringsinsats, MINUSMA och deltar i EU:s civila insats EUCAP Sahel Mali samt i EU:s militära utbildningsinsats EUTM Mali. Sverige har även bidragit till röjningsinsatser av explosiva lämningar. Ett viktigt mervärde för svenskt engagemang i Mali är därmed att bidra till samverkan och synergi mellan utveckling och säkerhet.

Insikt om behov av samlad ansats

Det finns således ett tydligt medvetande i olika beslutsfattade och policyskapande organ om att dagens och morgondagens konflikter ställer nya krav såväl multi- som bilateralt på hur de ska kunna mötas, och givetvis helst förebyggas. Insikten om att komplexa och sammansatta konflikter, inte sällan därtill asymmetriska, måste mötas med en samlad ansats är tydlig.

Detta är, som bekant, lättare sagt än gjort. Som konstaterats är varken internationella organisationer eller nationella förvaltningar konstruerade och strukturerade för att möta den typ av komplexa och tvärsektoriella hot och utmaningar vi står inför.

Jag menar att EU:s rådsslutsatser från maj 2014 lyfter fram flera centrala parametrar för att kunna vara en framgångsrik aktör i komplicerade konfliktmiljöer, ofta i svaga stater. Bl a pekar rådsslutsatserna på att det

krävs ett långsiktigt och sammanhållande tänkande för att kunna möta utmaningarna i denna typ av länder och miljöer. I långsiktigheten ligger också att spänna upp möjliga olika utfallsrum, inklusive konsekvenser såväl i det aktuella geografiska området som längre bort.

Vidare konstaterar rådsslutsatserna att detta långsiktiga tänkande måste vara baserat på en övergripande strategi kring vilka målsättningar de aktuella åtgärderna bör uppnå. Ett målbildsresonemang kan med fördel nyttjas för att operationalisera och sekvensera målsättningarna. Rådsslutsatserna betonar även betydelsen av ett koherent nyttjande av de instrument som står till EU:s förfogande, enkelt uttryckt, den säkerhetspolitiska verktygslådan. Därtill nämns även tidig varning och konfliktförebyggande, två parametrar som ställer stora krav på analys, samordning mellan olika politikområden, samt beslutsfattande. Det ställer även krav på ibland okonventionellt tänkande eftersom dagens och morgondagens komplexa och i många dimensioner gränslösa konflikter sällan följer de organisatoriska gränser som såväl internationella och nationella strukturer byggt upp sedan andra världskriget.

Det kan även finnas anledning att reflektera kring tanken att EU genom EPF skulle kunna finansiera kapacitetsbyggande, tillhandahållande av utbildning, utrustning eller infrastruktur i länder där EU bedriver utbildnings- och träningsinsatser (som EUTM Mali). Det kan inte uteslutas att utebliven finansiering från EU kan komma att innebära att andra finansörer, vilka inte alltid delar EU:s värdegrund, stiger fram.

Hur skulle vi kunna samordna oss bättre?

Ser vi på de svenska förutsättningarna för att utarbeta samordnade och samlade ansatser,

kan konstateras att ramverket och intentionerna föreligger. Inte oväntat har behovet av samordnade insatser lyfts fram oftare under senare år, troligen därför att behovet blir mer och mer uppenbart i och med att komplexiteten i de utmaningar och hot som Sverige har att hantera ökar.

Men hur ska vi då lösa uppgiften att skapa mer sammanhållna ansatser? Jag anser att det finns två spår som man bör arbeta efter. Dels det organisatoriska, hur bygger vi broar mellan olika sakområden? Dels det metodiska, hur arbetar vi fram strategier och målbilder.

Min bedömning är att ansvaret för de samlade ansatserna, vilka rimligen kommer att omfatta ett flertal politikområden, borde ligga hos den som ansvarar för den nationella säkerhetsstrategin, dvs statsrådsberedningen. Även frågan om hur Sverige är representerat personellt på ett adekvat sätt inom relevanta internationella organisationer bör ligga här. Däremot borde ansvaret för genomförandet av denna typ av sammanhållna strategier i en konflikttrabbad region troligen ligga hos utrikesdepartementet, UD, som avrapporterar till statsrådsberedningen.

Jag menar att den svenska förvaltningen inte är optimalt strukturerad för denna typ av sammansatta och gränsöverskridande utmaningar och att behovet av mer ändamålsenliga strukturer för nationella säkerhetsfrågor kommer att öka. Detta är dock inte förvånande då stora delar av förvaltningsstrukturen stammar från Axel Oxenstiernas arbete på att grunda de administrativa strukturerna i Sverige på 1630-talet.²⁷

Här kan konstateras att resonemangen kring hur man ska skapa samlade ansatser inom ramen för en förvaltning som bygger på indelning i rena sakområden ju även sker i andra länder och i internationella organisationer, något som diskussionen i såväl FN som EU visar på.

Det unika för svenskt vidkommande är för mig att Oxenstiernas 380-åriga förvaltningsmodell i mångt och mycket står sig än i dag. Detta inkluderar den uppdelning vi har mellan departement och myndigheter.

Kopplat till vår förvaltningsmodell är också sättet vi bereder frågor inom regeringskansliet och myndigheter, samt mellan regeringskansliet och myndigheterna. En personlig reflektion och erfarenhet är att även om beredningsprocessen kan vara omfattande, utmynnade den också i väl förankrade och genomtänkta beslut.

Även om vi har en egen förvaltningsmodell i Sverige, inkluderat beredningsprocesser, utesluter inte detta att vi på olika sätt kan bygga bryggor och skapa synergier mellan olika specifika sakområden, och även finna former för att kunna vara proaktiva i de snabba beslutsprocesser som ibland uppstår inom särskilt EU. Här tror jag, trots olika förvaltningsmodeller, vi kan få inspiration från hur andra länder bygger sina organisationer.

Vad gäller frågan om metodiken bedömer jag att det även här finns inspel och kunskap att hämta från andra länder vad gäller strategi- och målbildsarbete. Ett exempel skulle kunna vara Tyskland²⁸ där man utifrån erfarenheterna i Afghanistan, har utarbetat en samverkansmodell, under ledning av en statssekreterare, för att främja en ”whole of government approach”.

Sverige har nästan 20 års erfarenhet av samarbete med Tyskland i norra Afghanistan och nu när Sverige kommer att vara samgrupperat med Tyskland i Gao i östra Mali, borde det finnas goda möjligheter att mot bakgrund av tidigare dragna erfarenheter återuppta dialogen på olika nivåer i denna typ av frågor.

Här vill jag också understryka att även om vi hämtar inspiration från andra länder, är det av stor vikt att vi under hela inhämtningsprocessen har i åtanke det som statsmi-

nistern skriver i inledningen till den nationella säkerhetsstrategin, nämligen:

Det kräver att vi ställer nya frågor om vår säkerhet, och om våra nationella intressen, för att kunna lägga de gemensamma resurserna där de gör bäst nytta.²⁹

Hur skulle vi i Sverige kunna gå tillväga?

Hur skulle vi i Sverige då kunna gå tillväga för att kunna arbeta mer sammanhållet? Ur ett generiskt perspektiv skulle man kunna skissa på följande första utkast.

Ur det organisatoriska perspektivet, bedömer jag att man med fördel kan studera olika Task Force-modeller som satts upp både i och utanför Sverige. Att sätta upp denna typ av gränsöverskridande arbetsgrupper medger flexibilitet både vad gäller den innehållsmässiga sammansättningen över tid, liksom arbetsgruppens livslängd. Den exakta sammansättningen av en arbetsgrupp/Task Force beror naturligen på vilken uppgift som ska lösas, men ett generellt ingångsvärde borde vara att sträva efter att föra samman en bredd av skilda kompetenser och professioner. Exempelvis skulle man kunna tänka sig utbildning, ekonomi, teknik och miljö som möjliga kompetensområden. Detta då syftet är att analysera och lösa uppgiften, som kan vara asymmetrisk, ur flera olika synvinklar och därmed få en så allsidig belysning som möjligt. En grupp av denna typ måste också ha en god lägesuppfattning, vilken bl a uppnås med relevant underrättelseinhämtning och dito analys. Jag menar att det också måste finnas utrymme för en diskussion som inbjuder till ett brett tänkande som även strävar efter att försöka omhänderta oväntade utvecklingar.

Då det i detta fall handlar om utarbetande och genomförande av sammanhållna

strategier i andra länder, ter det sig rimligt att just dessa arbetsgrupper lokaliseras vid UD och även leds av UD i sitt dagliga arbete. Däremot borde arbetsgruppens uppgiftsställning komma från statsrådsberedningen, givet att ansvaret för den nationella säkerhetsstrategin ligger där.

Ur metodperspektivet menar jag att svensk förvaltning har ett behov av att inhämta kunskap och metodik från andra länder kring hur man utformar strategier som omfattar ett flertal parametrar i den bredare säkerhetspolitiska verktygslådan. Anledningen till detta är att vi helt enkelt är ovana att utarbeta denna typ av strategier. Sverige har i mina ögon i modern tid nämligen, lyckligtvis, inte haft något uttalat behov att utarbeta tydliga säkerhetspolitiska strategier med tydligt definierade nationella intressen. Även om nationella intressen är just nationella, finns det metoder och målbildsresonemang hos demokratiska länder med mer uttalade säkerhetspolitiska strategier som kan vara av intresse för oss att lära av.

Här ska också understrykas att när vi från svensk sida studerar och analyserar andra länders metoder för utarbetande och genomförande av sammanhållna strategier, bör vi beakta våra nationella utgångspunkter, vilka även inkluderar den svenska förvaltningsmodellen.

I metodperspektivet ingår också att fånga upp de nya krav den förändrade omvärlden ställer på oss. Hur ska Sverige förhålla sig till den återuppväckta geopolitiska dynamiken i en omvärld som tenderar att bli allt mer realpolitisk? Det är en politisk fråga att fastställa politikens inriktning, men för att kunna navigera rätt i ett komplicerat geopolitiskt landskap krävs att man vet vart man vill nå och då krävs det en målbild som omhändertar de sammansatta behoven i en komplex omvärld. Vi kan också behöva

analysera mer djupgående kring behov och motiv när vi överväger samverkan med andra.

Genom ett målbildsresonemang kan man också sekvensera olika tidslinjalerna för förväntad målluppfyllnad. Kombinationen av en sekvenserad målbild i ett tidsperspektiv kopplat till en övergripande strategi bör också kunna medge raminstruktioner för agerande i olika internationella fora, såväl multi- som bilaterala.

Förslag på utformning av gränsöverskridande arbetsgrupp

Mot bakgrund av ovanstående parametrar vill jag avsluta min exposé med ett förslag hur vi i Sverige skulle kunna arbeta mer samlat med Sahelregionen.

Ett första steg vore att, utifrån beslutade politiska målsättningar också fastställa realistiska målbilder för det samlade svenska engagemanget i Sahelregionen. I denna del av processen är det också angeläget att göra en analys av läget i regionen. Härvidlag bör geopolitiska trender studeras, inklusive en analys av vilka krafter och aktörer som påverkar dessa trender. Därtill bör analysen omfatta relevanta flöden (t ex handels- och ekonomiska, migration och vapenhandel/smuggling). Inom ramen för detta arbete är det också angeläget att arbetsgruppen eftersträvar att tänka okonventionellt, då läget i Sahel påverkas av asymmetriska förhållanden.

I detta arbete bör också ingå en analys kring hur och var utrikesförvaltningen är representerad på plats med syftet att ge det samlade svenska engagemanget största möjliga utväxling. Härvidlag bör behovet av politisk och ekonomisk rapportering beaktas, liksom möjligheten att vara nära internationella organisationers regionala

organ (för såväl kunskapsinhämtning som fortlöpande dialog).

Idag är landstrategierna för Mali och Burkina Faso inte synkroniserade i tid. Ett första steg kan vara att man synkroniserar de olika landstrategierna så att de löper över samma tidsperiod.

Utifrån utfallet av den initiala analysen och målsättningarna kan sedan kärnan i en arbetsgrupp/task force stationeras i Stockholm engageras. Givet hur det svenska engagemanget kommer att se ut i den aktuella regionen de kommande åren med militär och polisiär personal samt biståndspersonal och projekt, bör därför Försvarmakten, Sida, polismyndigheten och Folke Bernadotteakademien (FBA), utöver regeringskansliet, vara representerade i denna kärngrupp. Beträffande representationen från regeringskansliet bör UD, försvarsdepartementet och justitiedepartementet vara representerade i kärngruppen. Beroende på vilken strategi och målbilder arbetsgruppen har att arbeta utifrån, bör andra departement och myndigheter kunna kallas att delta på ad hoc-basis i arbetsgruppen.

På plats i regionen bör sammansättningen i den gemensamma svenska arbetsgruppen så långt som möjligt avspegla kärngruppen i Stockholm. För exempelvis Malis vidkommande borde kärnan utgöras av ambassaden/Sida, Försvarmakten, polismyndigheten och FBA. De målbilder som arbetats fram i Stockholm bör i nära samråd med representanterna i regionen brytas ned till arbetsplaner med tidslinjalerna. Den regionala gruppen bör ha regelbundna möten kring genomförande och uppföljning inklusive rapportering till Stockholm. Utifrån dessa rapporter skulle arbetsgruppen i Stockholm kunna genomföra utvärdering och analys av verksamheten i regionen, och vid behov justera och anpassa.

Eftersom Sverige samverkar med en rad olika internationella aktörer i Sahelregionen bör också EU-representationen och FN-

delegationen samt svenska ambassader i nyckelländer delta i utformningen av det svenska arbetet i Sahelregionen i analysfasen samt i utarbetandet av målbilderna. Därtill bör övervägas hur de kan göra inspel och ge bidrag till själva genomförandet på plats.

Avslutning

Komplexiteten i de i många bemärkelser gränsöverskridande utmaningar som förekommer i Sahel kan knappast bemötas framgångsrikt med en stuprörsbaserad organisationsmodell. Givet den kompetens och erfarenhet som finns på olika platser i den svenska förvaltningen, skulle ett samordnat långsiktigt strategiskt förhållningssätt kunna ge ett bättre genomslag för det svenska engagemanget och insatserna i Sahel.

Jag bedömer att den svenska förvaltningen med relativt enkla grepp och med ett öppet sinnelag skulle kunna ta de första stegen

enligt ovanstående förslag för att hitta former för hur man kan bygga hängrännor över stuprören och därmed bidra till att de svenska målsättningarna får bättre genomslag i Sahelregionen. Detta blir inte mindre angeläget med ett utökat svenskt engagemang i regionen.

Ett mer samordnat svenskt engagemang som kan återredovisa verksamheten och leverera resultat mot gemensamma uppsatta målbilder torde också utgöra en förutsättning för att kunna vidmakthålla ett folkligt förtroende för den svenska politiken. Detta blir ännu viktigare i tider av ökade nationella intressen som inte sällan är kopplade till geopolitiskt tänkande. Då måste ett land som Sverige kunna visa i handling att internationell solidaritet, baserad på svensk värdegrund, ger resultat.

Författaren är departementsråd och ledamot av KKrVA.

Noter

1. *Värnkraft*, Ds 2019:8, s 31.
2. *MUST årsöversikt 2019*, Försvarsmakten, Stockholm 2019, s 32.
3. Ek, Richard: ”Den kritiska geopolitiken. Makt, geografi och politik”, Rapporter och Notiser, nr 151, Department of Social and Economic Geography, Lund University, Lund 1998, s 21.
4. Det är en arbetsorganisation med hög specialisering och centralisering. Termen fordistisk kommer från tillverkningen av T-Forden – massproduktion enligt löpandebandprincipen av en bil i standardmodell och standardfärg. *Wikipedia*, <https://sv.wikipedia.org/wiki/Fordism>.
5. Kissinger, Henry A: *Diplomacy*, Touchstone 1994.
6. Exempelvis i kapitel två, ”The Hinge: Theodore Roosevelt or Woodrow Wilson”, i *ibid*.
7. Sahel definieras av *Wikipedia* som: norra Senegal, södra Mauretanien, Mali, södra Niger, nordöstra Nigeria, södra och centrala Tchad och in i Sudan.
8. Maghreb definieras av *Wikipedia* som: Algeriet, Mauretanien, Marocko, Libyen och Tunisien.
9. United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali.
10. Op cit, *MUST*, se not 2, s 32.
11. High Level Independent Panel on UN Peace Operations.
12. Dåvarande Department for Peacekeeping Operations.
13. *European Security Strategy, A Secure Europe in A Better World*, Council of the European Union, dec 2003.
14. Council of the European Union, Doc 15097/07, Brussels 2007-11-20.
15. Foreign Affairs Council (utrikesministrarnas rådskonstellation), Doc 9644/14.
16. DAC = Development Assistance Committee.
17. ODA = Official Development Assistance.
18. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, juni 2016.
19. European Peace Facility.
20. CBSD; Capacity Building and Security Development. Denna var tänkt att lösa problematiken kring begränsningarna att finansiera ett bredare stöd till EU:s partnerländer.
21. Enligt faktablad: Bruxelles, 13/06/2018 – 10:53, UNIQUE ID: 180612_3, utgivet av EEAS.
22. *Nationell Säkerhetsstrategi*, Regeringskansliet, Stockholm 2017-01-04.
23. *Gemensamt ansvar, Sveriges politik för global utveckling*, prop 2002/03:122.
24. *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*, Regeringens skrivelse 2015/16:182.
25. *Värnkraft*, se not 1, s 101.
26. *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali 2016–2020*, UD 2016/10924/AF.
27. Wetterberg, Gunnar: *Kanslern I-II*, Atlantis, Stockholm 2002.
28. Uppgifter från samtal med både tyska försvarsministeriet och utrikesministeriet.
29. Op cit, *Nationell säkerhetsstrategi*, se not 22.