

Sveriges säkerhetspolitik

anförande inför Kungl Krigsvetenskapsakademien 4 december 2013 av Carl Bildt

TACK FÖR INBJUDAN att komma hit och tala om Sveriges säkerhetspolitik.

Jag noterar att jag inte – med undantag av en diskussion 2002 – har talat inför akademien sedan jag höll mitt inträdesanförande i denna avdelning på exakt detta datum för 23 år sedan. Det är ju ett tag sedan.

Då talade jag i skuggan av de säkerhetspolitiska utmaningar som vi har haft att hantera under det kalla krigets kalla decennier. Framför allt försökte jag då sätta in de undervattenskränkningarna som vi utsattes för under denna period i ett större och lite längre sammanhang.

Det är alltid nyttigt att blicka bakåt och försöka att lära av det som varit när man försöker att formulera den politik som skall föra oss framåt. Vi skall inte vara det förflutnas föreställningars fångar, men vi får heller aldrig glömma dess lärdomar. Och om dessa kommer det alldeles säkert att diskuteras åtskilligt runt om i Europa under de månader som kommer.

För hundra år sedan skrev vi december 1913. Det var en tid av europeisk osäkerhet – två krig på Balkan hade just avslutats – och det var också en tid av intensiv svensk försvarsdebatt. Sven Hedins varningsord om Rysslands fientliga avsikter och dess alarmerande upprustning inte minst i dess finländska storfurstendöme rungade genom debatten. Uppre i norr hade bygget av

det väldiga fästningsverket vid Boden just avslutats. Det hade samlats in pengar till nya pansarbåtar.

Så kom då ödesdigra 28 juni 1914. Då föll de skott nere i Sarajevo som kom att utlösa den händelsekedja som med mobiliseringsplaner, stödförpliktelser och fatal kortsiktighet snabbt kom att göra det tredje Balkan-kriget till det första världskriget. Gnistan som tände den brand som skulle förstöra och förgöra så mycket.

Från sitt ståtliga rum blickade den dåvarande brittiske utrikesministern Edward Grey ut över London, konstaterade att ”the lamps are going out all over Europe, we shall not see them lit again in our lifetime”.

Vi vet vad som följde. Skyttegravar. Massdödande. Giftgaser. Revolution. Depression. Kommunism. Fascism och nazism. Folkmord. Atombomb. Delning. Järnridå.

Det var först när den förhatliga mur genom Berlin som delat en stad, en nation och en kontinent föll i november 1989 som ljusen kunde börja tändas i Europa i dess helhet igen.

I den intensiva debatten i vårt eget land för ett sekel sedan var de flesta övertygade om att Ryssland stod i begrepp att anfälla oss. I efterhand vet vi att planerna i St Petersburg i stället handlade om hur man skulle kunna möta ett förmodat gemen-

samt tysk-svensk anfall mot huvudstaden. Och den tron ledde nästan till konflikt.

Den 9 augusti 1914 beslöt den energiske befälhavaren för den ryska Östersjöflottan, amiral von Essen, om ett anfallsföretag mot den svensk-tyska flottavdelning som antogs ligga vid Färösund. Men strax utanför Finska Viken återkallades flottstyrkan till sin bas i Helsingfors efter det att man fått klart för sig den neutralitetspolitik som Sveriges regering då deklarerat.

Men illa kunde det ha gått.

Under hela det förra seklet arbetade vårt försvar med planering för att kunna möta antingen det som betecknades som Krigsfall I Tyskland eller Krigsfall II Ryssland – ett mer teoretiskt Krigsfall III England var sällan föremål för seriöst arbete. Under ett skede var det tydligt det första krigsfallet som sågs som det farligaste. Under senare skeden var det uppenbart att det var det andra som tog över helt. Och försvaret förändrades förvisso under dessa svåra decennier.

Det första världskrigets slut innebar en dramatisk förändring. De tidigare dominerande imperierna – såväl det ryska som det tyska – försvann. Vid Östersjön såg vi en rad självständiga stater stiga fram – Polen, Litauen, Lettland, Estland och inte minst Finland.

Sveriges säkerhetspolitiska läge förbättrades dramatiskt. Vi trodde på nya Nationernas Förbunds möjligheter. Försvarsbeslutet 1925 innehöll förvisso viktiga inslag av modernisering – att bilda ett flygvapen var viktigare än att behålla ett kavalleri – men innebar dock en betydande försvagning. Vi ville tro på freden.

Vi vet hur det gick. 1930-talets beslut innebar försiktiga steg mot förstärkning, men i april 1940 var vår beredskap knappast god. Den forcerade upprustning som då inleddes kom inte att ge sina fulla resul-

tat förrän efter det att det världskriget fått sitt slut i Europa i maj 1945.

Men efterkrigsdecennierna innebar en satsning på ett starkt försvar. Detta som stöd för en politik som efter sammanbrottet för förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund strävade efter att öka sannolikheten för att hålla vårt land utanför ett nytt europeiskt storkrig.

Och även om dåtidens militärledningar stundtals grymtade missnöjt – inget försvarsbeslut under efterkrigstiden har undgått kritik – bör det nog sägas att det som då byggdes upp var ett starkt inte bara militärt utan också civilt, ekonomiskt och totalt försvar. Från en underrättelsetjänst som skulle ge oss förvarning över ett system för full mobilisering av samhällets samlade värnkraft till förberedelser för motståndsrörelse om utvecklingen trots allt skulle gå så illa. Varje svenskt hushåll informerades om att varje meddelande om att motstånd skulle uppges var falskt. Det var en imponerande nationell satsning vars fulla historia ännu inte i alla delar kunnat skrivas.

Men det var också decennier med tydliga tendenser till en schizofreni mellan den ytligare och yvigare bilden av vår utrikes- och säkerhetspolitik och en inre, mer dold och tyngre del av säkerhets- och försvarspolitiken. Omvärlden visste väl om den hårda kärnan, men den inhemska debatten fick ofta nöja sig med annat.

Kanske kan detta illustreras också av det viktiga och riktiga beslut som togs om att i den starka försvarssatsningen avstå från att anskaffa kärnvapen. I ett anförande inför denna akademi i mars 1966 motiverade dåvarande statssekreteraren i försvarsdepartementet Karl Fritiofsson detta med ”att Sverige i allt väsentligt är under kärnvapenparaplyet på ungefär samma sätt som oss kringliggande länder kan sägas vara det” och att ”vår alliansfrihet och in-

riktning på neutralitet i krig betyder i detta sammanhang föga eller ens något.”

Så lät det inte alltid i debatten – men så var det.

Så kom då mer eller mindre plötsligt sammanbrottet för det sovjetiska imperiet. Det var en dramatisk tid. Historien ger oss mycket få exempel på överrustade imperier som avvecklas fredligt. Men Tyskland kunde återförenas. Och de väldiga sovjetiska stridskrafter som funnits långt in i Europas hjärta kunde successivt dras tillbaka.

Att Sverige var speciellt engagerad i denna väldiga process när det gäller Estland, Lettland och Litauen var naturligt. Och åter förändrades Sveriges säkerhetspolitiska situation på ett dramatiskt sätt. Nu skedde ett alldeles avgörande paradigmskifte också i vår säkerhetspolitik.

Med inspiration av Mats Bergquist brukar jag tala om de avgörande paradigmskiftena för Sverige i dessa hänseenden. 1523 – Sverige som självständig nation. 1630 – inledningen till den stora stormaktstiden. 1812 – denna slutgiltiga avveckling efter förlusten också av Finland och inledning till en epok där vi snarast sökte avståndet till vår kontinents förvecklingar och konflikter.

Men 1995 tog vi steget in i den Europeiska Union som genom fördraget i Maastricht lagt fast tydliga säkerhetspolitiska ambitioner. Det innebar att vi bröt upp från denna 1812 års politik och dess sentida variant under rubriken neutralitetspolitik.

När vi 1993 hade sänt en mekaniserad bataljon till kriget i Bosnien var det en medveten och tydlig signal om vår ambition att medverka till att hantera konflikter och bygga fred också i vår egen del av Europa. Sedan dess har ju närmare 22 000 personer från vår försvarsmakt tjänstgjort i serien av olika operationer på Balkan un-

der först FN:s och sedan huvudsakligen Natos flagg.

Vårt engagemang på Balkan – militärt, diplomatiskt och inte minst genom vår roll i EU:s utvidgning – har varit ett konkret uttryck för en aktiv fredspolitik i vår egen del av världen. Att också försvaret måste förändras var uppenbart, men osäkerheten var samtidigt betydande. Under större delen av 1990-talet hölls därför grundläggande förmågor uppe.

Men ett historiskt och avgörande steg togs när det så kallade ”Opverket” – den krigsplanering vars olika alternativ i olika versioner hade styrt försvarets inriktning i cirka ett sekel – i all tysthet avskaffades kring år 2000. Och i och med främst försvarsbesluten 2000 och 2002 avskaffades ju hastigt mycket av det som varit stommen i våra försvarsansträngningar sedan mycket lång tid tillbaka.

Utan det gamla ”Opverket” kom i mångt och mycket medverkan i internationella operationer att bli styrande för det militära försvarets utveckling. Detta medan huvuddelen av det övriga totalförsvaret i stort sett lades ner.

Dessa internationella operationer var självfallet viktiga i sak. Men de var också viktiga för att i en ny situation skaffa oss bättre kunskaper om och erfarenheter av militär samverkan med ledande andra länder. I grunden låg dock ett antagande om att det gamla Krigsfall II knappast längre var möjligt.

I det storkrig som hade kunnat bryta ut i det delade Europa skulle det vara logiskt om Sovjetunionen också med utnyttjande av svenskt territorium skulle söka sig fram mot norra Atlanten. Detta för att kunna bryta de förbindelser mellan USA och Västeuropa som skulle vara avgörande för de västliga demokratiernas förmåga att stå

emot en massiv offensiv av de samlade sovjetiska arméerna.

Men detta scenario var utan rimlig relevans med det kommunistiska världets sönderfall och en Nato-allians som i Östersjöområdet flyttades från väster om oss i Lübecks utkanter till långt öster om oss vid Brest och Narva. Långsamt, och alls inte utan politiska svårigheter, förändrades också den grundläggande säkerhetspolitiska doktrinen.

Förändringen i sak hade kommit redan 1995. Men det var inte överallt som den och dess konsekvenser omedelbart kunde accepteras. 2002 kom det dock till en bred enighet i riksdagen. Den sade att militär alliansfrihet med dess möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde "har tjänat oss väl". Och att "för framtiden" gällde att "hot mot freden och säkerheten kan bäst avvärjas i gemenskap och samverkan med andra länder". I tempusformerna låg en alldeles avgörande förskjutning.

Förvisso hade vi sedan lång tid tillbaka gett ett starkt stöd till Förenta Nationerna i tilltron till dess möjligheter att säkra fred och lösa konflikter. Och det gäller förvisso med samma kraft i dag. Men nu var situationen förändrad. Avgörande nu blev att medverka till att bygga upp en europeisk freds- och säkerhetsordning som kan ge trygghet och stabilitet åt vår kontinent i dess helhet.

Och Sveriges politik är tydlig. Med den formulering vi använder i regeringsförklaring och utrikesdeklaration: Vi vill vara en aktiv del av ett starkt, enat och öppet Europa.

Vårt intresse av en stark och framtidsinriktad europeisk union diskuteras ofta i ekonomiska termer – och betydelsen av det skall inte underskattas – men den har en kanske än viktigare säkerhetspolitisk di-

mension som behöver lyftas fram tydligare.

Också Nato-alliansen är ju en avgörande del av denna europeiska freds- och säkerhetsordning. Vi är inte medlemmar i denna, och jag har svårt att se att det skulle finnas nödvändiga politiska förutsättningar för förändring i det avseendet. Men vi utvecklar inte minst tillsammans med Finland ett aktivt partnerskap.

Och jag har i olika sammanhang understrukit den betydelse också vi fäster vid förpliktelserna i Nato-fördragets artikel fem för dess medlemsstater. Att vi då tänker speciellt på de berörda länderna i vår omedelbara närhet är rätt naturligt.

I det bredare säkerhetspolitiska perspektivet skall vi inte heller underskat- ta den långsiktiga betydelse som ligger i Europarådet med dess arbete för medborgerliga fri- och rättigheter eller OSCE med dess olika instrument såväl för detta som för arbete med nationella minoriteter. Inte minst minoritetsfrågor har, om de missköts, potential att utnyttjas för att undergräva stater säkerhet och integritet. Inte bara det gångna seklets, utan också det senaste decenniets, erfarenheter visar ju detta.

Ett av de senaste numren av Akademiens med åren allt bättre tidskrift gör ledamoten Krister Andrén några anmärkningar i anslutning till försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport. Jag tror att de är av alldeles avgörande betydelse. Han skriver: "Ett starkt, stabilt och sammanhållet Europa i en solid transatlantisk samarbetsrelation förblir grunden för svensk säkerhetspolitik. Ryssland är i det perspektivet alltid hanterbart. Ett svagt Europa öppnar däremot ofrånkomligen -nästan oberoende av Rysslands utveckling – för att stabiliteten och säkerheten i Europa kan utmanas."

Så är det – och det alldeles oavsett hur road man är över allt mer av auktoritär

utveckling, allt mer av nostalgisk närområdesambition och allt mer av militär modernisering i dagens Ryssland.

Det är utomordentligt svårt att tänka sig att något avgörande militärt hot med framgång skulle kunna riktas mot någon av EU:s eller Natos medlemsstaters integritet och överlevnad så länge detta samarbete fortfarande står starkt.

Först om detta skulle bryta samman, eller försvagas på ett avgörande sätt, skulle det kunna öppnas för mer hotfulla utvecklingar i Europa och i vårt närområde. Historiens tydliga lärdom är ju dessutom att avgörande ryska framstötter i Nordeuropa endast har skett när de på ett eller annat sätt haft stöd av eller varit förankrade hos någon annan dominerande europeisk makt.

Det var Napoleon som direkt eller indirekt gav grönt ljus till det avgörande anfallet på Finland 1808. Det var Hitler som i augusti 1939 gav grönt ljus till ockupationen av de tre baltiska staterna liksom anfallet på Finland. Att blicka bakåt är alltid viktigt eftersom det ju också ger en grund att stå på när vi försöker att blicka framåt.

Vi brukar säga att vår säkerhetspolitik ligger fast. I grundläggande avseenden är det självfallet så. Men i en värld i snabb förändring är det ju samtidigt tydligt att inte minst dess olika instrument måste förändras och utvecklas. Och jag skulle vilja diskutera dessa krav i termer av behovet av kunskaper, behovet av kontakter och behovet av kapaciteter i en modern och framtidsinriktad säkerhetspolitik.

Satsningar i alla dessa tre hänseenden – tre avgörande ”K:n” – ger oss tillsammans en säkerhetspolitik för att kunna möta kommande möjliga utmaningar, risker eller hot.

”Kunskaper”

Världen och Europa har, efter det kalla krigets slut, upplevt två utomordentligt framgångsrika decennier. I Europa har EU:s utvidgning skapat helt nya och bättre förutsättningar inte minst för länderna i östra och centrala Europa. I världen har vi sett hur miljon efter miljon har lyfts ur fattigdom, och hur en utveckling där klyftor mellan rika och fattiga länder vidgades nu håller på att vändas till sin motsats.

Jag brukar säga – utan att någon hittills har sagt emot mig – att det är de två bästa decennierna i mänsklighetens historia. Men när vi nu försöker att blicka framåt ter sig bilden mindre tydlig än vad vi skulle önska. Det är lätt att peka på osäkerheter.

Försvarsberedningen talar i sin säkerhetspolitiska rapport om att ”utvecklingen idag sker med större hastighet och är mer komplex och svårförutsägbar.”

Och i sin rapport inför det möte med EU:s stats- och regeringschefer som nästa vecka kommer att diskutera EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik skriver High Representative Catherine Ashton om att ”the world as a whole faces increased volatility, complexity and uncertainty”, och säger att ”Europe needs to develop the full range of its instruments, including its security and defence posture”. Hon efterlyser en bred strategisk debatt om detta mellan stats- och regeringscheferna.

Och det går väl i linje med förslag vi har presenterat. EU behöver en bred strategisk debatt och en tydlig global strategi. Den måste sedan ligga till grund för utnyttjande och utveckling av dess olika instrument för fred och säkerhet i vårt omedelbara närområde, liksom i närområdets närområde och i världen i övrigt.

Sverige tillhör världens mest globaliserade samhällen, och den utvecklingen har

accelererat påtagligt. Exportens andel av vår ekonomi har i det närmaste fördubblats under två decennier. Samtidigt har invandring förändrat vårt samhälle. Allt fler svenska medborgare finns vid varje tidpunkt utanför våra gränser.

Flödessäkerhet – ett uttryck som finns också i försvarsberedningens rapport – har blivit centralt.

Vi ser ju hur vårt beroende av de allt viktigare flödena i yttre rymden, över haven och i cyberrymden blir allt större. Säkerhet kan inte längre definieras enbart i territoriella termer. Säkerheten i de globala flödena är viktiga för ett av världens mest globaliserade länder. Allt detta skärper närmast dramatiskt kraven på kunskap i bredaste bemärkelse. Att i en värld av tilltagande osäkerhet rätt kunna veta och rätt kunna bedöma. Kunskapsbaserad säkerhet blir ett nytt och avgörande begrepp. Viktiga steg har tagits.

Vi har under senare år satsat såväl på resurser för strategisk framsyn i regeringskansliet som på bättre möjligheter för vår underrättelsetjänst genom bland annat den viktiga FRA-lagen. Detta är satsningar som måste fortsätta. Vi behöver mer aktivt kunna följa och värdera utvecklingen i vår omvärld i en rad olika avseenden.

Att andra länder satsar på samordnade politiska och militära underrättelsetjänster är någonting vi har anledning att reflektera över. Jag tror också att det vore klokt att inom regeringskansliet under kommande år ge de samlade säkerhetsfrågorna en tydligare ställning.

Under mina år som utrikesminister har jag dessutom blivit än mer övertygad om vikten av att vi också har en försvarsforskning som ligger på yttersta framkant. Vi måste kunna värdera också vetenskaplig och teknisk utveckling. Det kan gälla massförstörelsevapen, cyberutveckling, globala

fjärrstridsmedel eller genombrott i övrigt som kan leda till vad som kallas strategisk överraskning.

Förr var det relativt enkelt. Krigsfall II under några decennier – hålla reda på om det fanns tecken på att den 6:e armén i Petrozavodsk, den 26:e armén i Arkhangelsk eller den 30. armékåren i Viborg började fyllas upp. Nu möts vi i samarbete med andra av betydligt bredare och svårare utmaningar. Statssammanbrott söder om Medelhavet som leder till massiva flyktingströmmar. Terrorvåld på Afrikas Horn som kan leda in i vårt eget samhälle. Politiska omvälvningar med oklara konsekvenser i Europas östliga delar. Massiva försök att nätpenetrera våra högteknologiska industrier.

Att samla in och värdera kunskap är säkerhetspolitikens första och alldeles avgörande frontlinje. Här måste vi satsa mera, och här måste vi alldeles självklart också samarbeta öppet, förtroendefullt och konstruktivt med andra.

”Kontakter”

Om detta är den första frontlinjen så är de kontakter vi har självklart den andra. Vi är i dag medlemmar i en politisk allians med den också säkerhetspolitiska ambitionen att verka för fred i Europa. Det innebär – högst konkret – att varje kris eller utmaning som i sin förlängning skulle kunna utvecklas också till en mer konkret utmaning för vår egen säkerhet, kommer vi från första början att diskutera med och söka möta tillsammans med andra EU-länder. Det skall kanske noteras att huvuddelen av dessa länder också är medlemmar i Nato.

I sådana situationer är styrkan i vårt samlade samarbete inte bara inom den Europeiska Unionen. Även styrkan i vårt samarbete med andra länder av största be-

tydelse. Vårt arbete med att stärka EU när det gäller den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens skall ses också i detta ljus. Och i sådana möjliga situationer handlar det kanske lika mycket om grundläggande förbindelser, förtroende och förståelse som om avsaknad eller närvaro av mer formella förpliktelser.

Att kontinuerligt visa vår vilja och förmåga att politiskt såväl som militärt kunna delta i olika koalitioner är självfallet viktigt också i detta avseende. Det kan handla om internationella väpnade operationer under FN:s, EU:s eller Natos flagg, men också om gemensamt politiskt agerande.

Här spelar självfallet vår utrikespolitik och diplomati en viktig roll. Också i sammanhang som dessa är det viktigt att vi har förtroendefulla och nära kontakter med alla de olika aktörer som är av betydelse.

”Kapacitet”

Med kunskapen som den första och kontakterna som den andra frontlinjen är det självfallet våra olika kapaciteter som är den tredje.

I en konkret kris har kunskaper alldeles säkert lett till kontakter som handlar om de olika kapaciteter som krävs för att möta olika situationer. Det handlar då inte enbart om de som ryms inom det militära försvaret, men att dessa då kan vara av utomordentligt stor – i kritiska fall t o m avgörande – betydelse, säger sig självt.

Efter att det gamla invasionsförsvaret hade försvunnit för mer än ett decennium sedan, och efter en mer osäker period, har det ju genom främst försvarsbeslutet 2009 inletts ett omfattande arbete för att systematiskt bygga upp en ny försvarsstruktur som kan vara ett starkt stöd för en samlade och modern säkerhetspolitik.

Om försvarspolitikens mer konkreta framtida inriktning har jag av lätt insedda skäl inte möjlighet att säga så mycket. På grundval av sin säkerhetspolitiska rapport har ju nu den parlamentariska försvarsberedningen uppdraget att till i slutet av mars nästa år lägga fram ett mer konkret förslag. Den perspektivplanering som försvarsmakten redovisat beskriver ju väldigt de olika alls inte enkla avvägningar som beredningen står inför. I dessa är vi förvisso inte ensamma. Det finns knappt någon försvarsmakt som inte står inför svåra avvägningar som i alla fall till sin art är likartade.

Och vi vet historiskt att det tar sin tid att gå från gamla värnpliktssystem till mer kvalitetsinriktade system som land efter land successivt har infört. Av största betydelse också i detta sammanhang är att regeringen i mars 2010 gett försvarsmakten i uppdrag att utarbeta en försvarsplan med tillhörande operativ planläggning. Någon sådan har ju över huvud taget inte funnits sedan det gamla operativa verket avskaffades.

Nu växer sådana planer successivt fram. Det säger sig självt att de kommer att ge de närmare avvägningarna mellan de olika kapaciteter vi behöver också i det militära försvaret en betydligt fastare grund att stå på. Efter en period då försvarsanslagen successivt minskade, har regeringen sedan 2011 föreslagit successivt ökade anslag för att klara dels den framtida förnyelsen av flygstriidskrafterna – vi kommer att få system i yttersta världsklass – och dels ökade kostnader för främst förbandsverksamheten i alla dess delar. Om denna utveckling med ökade anslag kommer att fortsätta blir en viktig fråga för försvarsberedningen att söka sig fram till.

Men det kräver ansvarstagande inte bara från de som i olika partier talar försvar – det kräver åtaganden från de som i olika

partier har ansvar för den samlade politik man vill föra under kommande år. Alldeles bortsett från detta är det klart att ett ökat såväl nordiskt som europeiskt samarbete är både nödvändigt och önskvärt.

När jag talar här möts de nordiska försvarsministrarna i Helsingfors för att diskutera just detta. Med Finland har vi ju särskild anledning att diskutera dessa frågor. Och mot slutet av veckan träffas ju EU:s stats- och regeringschefer i Bryssel för att diskutera utvecklingen av det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet. Sverige har ett starkt intresse i båda dessa avseenden. Kunskaper. Kontakter. Kapaciteter. Så skall vi successivt bygga vidare på vår samlade säkerhetspolitik i en föränderlig värld.

Men avgörande är detta: det starkaste värdet för freden och stabiliteten i Europa är och förblir integrationen mellan och

av Europas demokratier. Så länge den står stark och utvecklas vidare, med tydlig förankring också i förbindelserna över Atlanten, har jag svårt att se utrymme för någon avgörande äventyrlighet från någon annan makt i vår omedelbara eller mer fjärran närhet.

Men skulle den försvagas på ett avgörande sätt kan mycket te sig annorlunda. Då kan USA:s ”pivot to Asia” bli betydligt mer konkret verklighet. Då finns risker för att ett fragmentiserat Europa också blir ett farligt Europa.

Historien har sina lärdomar. Och dem skall vi inte glömma ens i denna den accelererade globaliseringens tid.

Carl Bildt är Sveriges utrikesminister och ledamot av KKrVA.