Ett sökande efter framtida uppgifter

Omvärldsutvecklingen och den svenska säkerhetspolitiken

av Jan Mörtberg

Résumé

Global Strategic Trends, a project as part of KV21, presents significant drivers likely to impact Swedish defence in a 10 to 15-year perspective. Four important trends promise high probable impact on the future operational environment with relevance to security and defence – climate change, migration, the Sea and global flows, and a new role for nuclear weapons. In a follow-on phase, an analysis will be done on the security and defence policy development of USA, UK, France and Germany and of EU and NATO. A specifically significant issue is these actors' engagement in the security of the Baltic Sea region and the Arctic.Armed conflicts originating from climate change, failing states, mass migration and terrorism primarily illustrates the international dimension or our defence. But defence policy should be designed with a "both – and" construct; Sweden's defence should have both the capabilities of national (territorial) defence and participation in international crisis management consistent with national interests, contribution to a constructive development, and suppression of negative trends. An analysis of global trends points toward a need for both perspectives, not the least to provide enduring security policy freedom of action.

DENNA ARTIKEL UTGÖR en delredovisning inom Kungl Krigsvetenskapsakademiens projekt KV21 "Det framtida stridsfältet – Krigsvetenskap i 21:a århundradet". Projektet som ska avslutas 2018 har en bred ansats och innebär bl a analyser av omvärldsutvecklingen, teknisk utveckling, det civila samhällets sårbarhet och rysk militär förmåga. Allt i ett 10-15 års perspektiv. Ytterst är syftet med projektet KV21 att finna medel och metoder för att öka Sveriges motståndskraft och förmåga att möta olika typer av framtida hot mot vår säkerhet. Projektet har möjliggjorts bl a genom ett välvilligt stöd från Marianne och Marcus Wallenbergs stiftelse.

Delprojektet *Omvärldsutveckling och stormakternas militära tänkande* (DP1) redovisar i det följande några viktiga ingångsvärden i en analys av omvärldsförändringar med slutsatser rörande påverkan på Sveriges säkerhet med krav på svensk säkerhets- och försvarspolitik och mål för det militära och civila försvaret i projektets tidsperspektiv. Denna rapport pekar på fyra viktiga förhållanden av synnerligen vikt för omvärldsutvecklingen – klimatfrågan, migration, havet och säkerhet för flöden samt kärnvapen. Detta i syfte att dra slutsatser om konsekvenser för europeisk och svensk säkerhets- och försvarspolitisk utveckling.

I ett nästa steg inom delprojektet görs en analys av den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i samma tidshorisont för de för Sverige centrala aktörerna USA, Storbritannien, Frankrike och Tyskland samt organisationerna EU och Nato. I sökandet efter omvärldsutveckling ställs motsvarande frågor som delprojektet söker svar på för vårt land, och härvid blir en särskilt viktig fråga intresset för och engagemanget i den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde.

Parallellt med detta kommer en beskrivning att göras av säkerhets- och försvarspolitikens uppgifter som ingångsvärden i de övriga delprojekten. Den är tänkt att utgöra överväganden om och slutsatser för vilka ”hjul som behöver uppfinnas” i varje försvarsbeslutsprocess och vilka uppgifter som kan anses vara ”eviga” och därmed enbart utgöra grund. Sökandet efter uppgifter i säkerhetspolitiken lutar sig emot framlidne ledamoten Nils Andréns beskrivning av att nationell säkerhetspolitik är en sammanfattande beteckning på en stats politiskt styrda aktiviteter i syfte att den ska kunna förverkliga sina mål också i situationer där den ställs inför hot från andra aktörer, särskilt från andra stater, i det internationella systemet.[1]

Det följande söker som inledning de utmaningar/problem i omvärldsutvecklingen som har konsekvenser för Sverige med de vidhäftade krav på den svenska säkerhetspolitiken och dess uttryck i försvarspolitiken som genereras därur.[2]

Globala trender – säkerhetspolitiska utmaningar

I sökandet efter uppgifter för säkerhetspolitiken görs många olika analyser av trender i omvärldsutvecklingen. Ett gott exempel är det svenska regeringskansliets *Strategiska trender i globalt perspektiv – 2025: en helt annan värld?*[3] Detta kommer sedan till uttryck i försvarspolitiska vitböcker. En studie av vår egen försvarspolitiska inriktningsproposition från 2015 eller Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse från 2016[4] utgör andra goda omvärldsbeskrivningar. Så här sammanfattar den svenska regeringen 2015:[5]

> ... redogör regeringen för sin syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen, framför allt med utgångspunkt i förhållanden som är relevanta för utformningen av den svenska försvarspolitiken. Fokus ligger därför på Sveriges närområde och den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Globaliseringen innebar dock också att enskilda händelser snabbt kan få regionala eller globala återverkningar. Flödena är gränslösa och flödessäkerhet är en viktig del i globaliseringen. Det ger oss nya möjligheter, men ställer också ökade krav på samhällets förmåga att hantera en ökad sårbarhet. Sverige är exempelvis beroende av att finansiella flöden eller handelsflöden upprätthålls även i andra delar av världen. Effekterna av klimatförändringarna är alltmer påtagliga och påverkar på flera håll i världen de grundläggande livsvillkoren och ekonomiska förutsättningarna. Detta kommer att ha en avgörande betydelse för utvecklingen globalt och för med sig säkerhetsrelaterade konsekvenser på samtliga nivåer i samhället. Förutom störningar i samhällsviktiga verksamheter och påverkan på människors liv och hälsa påverkar klimatförändringarna relationer inom och mellan stater och kan därmed få säkerhetspolitiska konsekvenser.

Detta har den svenska regeringen sedan utvecklat vidare i den nationella säkerhetsstrategin som presenterades av statsminister Löfven vid Folk och Försvars rikskonferens i januari i år.[6]

Vidare genomför den svenska försvarsmakten regelbundet omvärldsanalyser inom ramen för sina perspektivstudier, den senaste slutförd under november 2016 i en analys av utvecklingen intill 2035.[7] Denna grundar sig bl a på ett samarbete med den brittiska försvarsmaktens strategiska think tank *Development, Concepts and Doctrine Centre* (DCDC). En del av dess omvärldsanalys är *Future Operating Environment 2035*.[8]

Kungl Krigsvetenskapsakademiens vintersymposium i februari 2016 ”Globala trender – två utmaningar för vår säkerhet” genomfördes som en del av detta delprojekt.[9]

I inledning gav ledamoten och docenten vid Försvarshögskolan Tomas Ries en introduktion till strategiskt tänkande i ett globalt perspektiv. Han pekade på att vad vi idag ser är endast början på i alla hänseenden mycket svårare tider. Det är avgörande att vi har fungerande vitala livssystem som upprätthåller Sveriges säkerhetsmål, detta för att kunna stå emot framtida utmaningar. Vitala livssystem är grundplattan som vårt samhälle vilar på och rämnar denna rasar samhällets fundament.

Händelserna i Sverige hösten 2015 visade på att dessa livssystem blir utmanade i kris och katastrof. I kris måste beslutsfattare prioritera och i en katastrof måste beslutsfattare offra, dessa mentala skeenden var inte Sveriges beslutsfattare beredda på. Som statsminister Stefan Löfven själv uttryckte det – ”vi har varit naiva”. Frågor, som tidigare har ansetts politiskt inkorrekta att diskutera, har fått en plats på agendan. Med detta krävs att fyra perspektiv hålls i åtanke:

1) Katastrofer kan hända, även i Sverige.
2) Godhet och snällhet har sina gränser, det är inte funktionellt att överskrida dessa gränser vad gäller ekonomi och samhällets institutioner, i längden påverkar det även politiken (t ex SD:s framväxt).
3) Ibland finns det endast mindre goda alternativ, det går inte att i alla hänseenden samtidigt tillgodose samhällets funktionalitet och grundläggande värden.

EU är ingen vän i nöden, när krisen närmade sig växte de nationella särintressena tydligt fram.

1) Vad gäller globala trender pekade Ries på tre dimensioner:
2) *Den sociala dimensionen*: trenderna inom denna dimension ser inte lovande ut med allt större spänningar i våra samhällen (även i de rika delarna). Vi har en tillväxt som lett till växande medelklasser, samtidigt som extrem fattigdom förekommer som i sin tur kan leda till okontrollerbara mänskliga flöden, GOB kommer att öka och bli ett massivt problem samt terrorismens frammarsch. Maktpolitiken är tillbaka och stora stater använder krig för att upprätthålla sina intressen. Trenden är negativ.
3) *Den funktionella dimensionen*: vi har vetenskap och resurser, vilket är positivt, men grunden vi står på är bräcklig och sårbar p g a antagonistiska hot, cyberhot, brottslighet, turbulenta ekologiska system (t ex pandemier), men även inneboende svagheter i våra egna system (t ex millenniumskiftet och den ekonomiska krisen). Till del dock en positiv trend.

Den ekologiska dimensionen: vi har förbrukat, degraderat och söndrat vårt globala ekosystem som tar sig formen av stigande havsnivåer, ökenspridning etc, vilket redan i dag påverkar fattiga delar och har lett till konflikter och migration. Trenden är negativ.

Vad gäller vår omgivning har Europa grava problem med en delvis misslyckad integration där EU inte hänger med i utvecklingen. Detta leder till fattigare stater med sämre sociala tjänster och infrastruktur och sämre nationella tjänster. Vi får fattigare samhällen där medelklassen krymper och levnadsstandarden sjunker, arbetslösheten stiger och brottsligheten växer. Befolkningen känner inte att den har någon framtid, vilket underblåser problemen. Detta leder i sin tur till hårdare politik där extremism, protektionism och nationalism frodas.

Slutsats: Vi kan vända de negativa trenderna om vi får ordning på vår ekonomi, men det ser inte ljust ut med delvis misslyckad integration, Putin och negativ rysk

utveckling österut, oroligheter söderut och transnationella revolutioner utsprides. Det finns inte längre några avstånd för spridning av dessa fenomen.

Klimatförändringar – påverkar de säkerhetspolitiken?

Efter denna problematiserande överblick tog professorn vid Institutionen för miljövetenskap och analytisk kemi, Stockholms universitet, Kevin Noon vid och utvecklade ämnet *Planetary Boundaries – Global Security Implications*. Samhället som vi ser det idag är ett nytt påfund och har egentligen utvecklats under en kort period av den moderna människans historia. Samhället vi lever i byggdes under en miljömässigt stabil period, men under den industriella revolutionen och speciellt efter andra världskriget ökade användningen av våra resurser markant. Vårt leverne har påverkat klimatet och vi kan idag se följderna av och de risker vi kommer att behöva hantera i och med den globala uppvärmningen, t ex arktisk sommaris och glaciärer i Himalaya smälter, Grönlands istäcke är inte stabilt o s v.

Vi vill gärna prioritera riskerna som finns och de faktorer som påverkar dem, men en risk är inte en isolerad händelse och vi måste kunna handskas med sammanlänkningen risker emellan (interkonektiviteten). Det är ett komplext system men vi har de verktyg som krävs. Vår uppfattning om risker får inte vara statisk då risk förändras över tid. ”Planetary boundaries” (PB) är ett verktyg för framtida prognos (riskanalys) som pekar på vilka av våra aktiviteter som riskerar att ”putta oss över kanten” vad gäller hållbar utveckling. Om vi beaktar PB:s kan vi få vetskap om tröskeleffekter som är icke förhandlingsbara och skapa ett säkert rum för utvecklingen globalt.

Slutsats: Klimatet kan inte ses isolerat, utan som en del i ett komplext system av framtida/nutida risker som vi måste beakta och handskas med.

På Kevin Noon följde Fil dr Malin Mobjörk, Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI, som talade om *Klimatförändringarnas säkerhetskonsekvenser*. Klimatet är inte en isolerad del av samhället, utan klimatet fördjupar redan existerande problem/utmaningar, men leder också till nya utmaningar, t ex att havsnivåerna stiger.

Vi måste hålla två perspektiv i åtanke vad gäller klimatet – tid och rum. Vad gäller tidsperspektivet måste vi förhålla oss långsiktigt, både genom en historisk tillbakablick och ”framåtblick”, därtill måste vi även tänka kortsiktigt. Vad gäller rumsperspektivet måste vi kunna förhålla oss till olika nivåer, men också mellan sektorer/verksamhetsområden för att förstå och förhålla oss till de utmaningar vi står inför. Detta kräver ett vidgat säkerhetsbegrepp.

Vi står inför flertalet säkerhetsutmaningar i form av katastrofer och konflikter, men också utmaningar inom infrastruktur, migration och internationella relationer. Klimatet påverkar alla dessa områden och kritiska beroenden inom samtliga måste identifieras innan eventuella flöden av varor och tjänster avbryts p g a gränsöverskridande händelseutvecklingar. Inom alla områden måste vi också identifiera vem/vilkas säkerhet vi diskuterar samt vilket tidsperspektiv som bör beaktande. Vi måste kunna byta perspektiv för hur vissa åtgärder påverkar och göra djupgående multidimensionella analyser kring skeenden.

Konflikter om naturresurser är ofta lågintensiva och pågår under en lång tid – när blir en lokal konflikt en internationell angelägenhet? Konfliktkedjan kan se ut som följer: klimatförändringar påverkar naturresurser som påverkar ekonomin och migrationen

som ökar konkurrensen om naturresurserna som ibland resulterar i våldsamma konflikter. Oftast handlar det om kringresande jordbrukande folkslag som förflyttar sig till områden med redan knappa resurser, koncentrationen av människor ökar således på en plats med redan begränsade naturresurser vilka också saknar konfliktlösningsverktyg samt att staten är frånvarande.

Slutsats: Förändrat klimat har negativ påverkan på mänsklig säkerhet, klimatet påverkar kända konfliktdrivande faktorer och bidrar indirekt till att riskerna ökar för väpnade konflikter och för migration. Det finns en begränsad kunskap om under vilka omständigheter detta sker. En viktig aspekt som börjar betonas inom forskningen om klimat är vikten av de säkerhetspolitiska institutioner som växt fram i efterdyningarna av 1900-talets världskrig och även den betydelse de har för att begränsa säkerhetsriskerna sprungna ur klimatförändringarnas konsekvenser.

Migration

Efter en paus lämnades klimatfrågan för migration. Inledningsvis reflekterade institutchefen vid FHS Lars Hedström om hur migrationsfrågan har speglats i olika framtids- och trendrapporter de senaste 20 åren. Två olika perspektiv har framkommit, dels som ett problem, dels som en tillgång i demografiska hänseenden. Migration har i det här hänseendet inte gjort något särskilt stort avtryck i olika rapporter. Men, det kan då noteras att migrationsfrågan framgent bedöms komma att ges en (ofta ofrivillig) hög prioritet och finnas högt upp på den politiska agendan. Detta är en trendförändring.

Därefter följde Oskar Jöberger från Gränspolissektionen vid Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (NOA) om *Migration ur polisens perspektiv.* Förutom en genomgång av händelseförloppet och situationen för polisen under hösten 2015, var de huvudsakliga slutsatserna av föredraget, för det första att det svenska samhället inte hade kontroll över situationen i och med den påtagligt ökande tillströmningen av migranter. Samhället var väldigt ansträngt vid det här tillfället, speciellt i Region Syd. För det andra underströks att detta inte rörde sig om ett polisiärt problem och därför inte går att lösa med polisiära medel. Det är en mycket större fråga än så och kräver ett helhetsgrepp från det svenska samhället, men framförallt på europeisk och global nivå.

Avslutning

Symposiet avslutades med att ledamoten och den dåvarande generalsekreteraren i Folk och Försvar Lena Bartholdson modererade en paneldiskussion *Globala trender, säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser* mellan professor Robert Egnell, fil dr Torbjörn Becker, ambassadör fil dr Lars-Erik Lundin, docent Gudrun Persson och överstelöjtnant Johan Wiktorin samt med de tidigare presentatörerna om de säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenserna för Europa, Norden och Sverige av klimat- och migration.

Torbjörn Becker pekade på att Sverige globalt sett är ett väldigt rikt land jämfört med resten av världen samt att en omfördelning av ekonomiska värden skulle ha förutsättningar att skapa en mer jämlik värld. Det torde i längden leda till en minskad migration. Vi behöver i sammanhanget även finna positiva aspekter – vad är möjligheter och vad är hot? Det finns, menade han, inte någon enskild lösning på våra problem – ”there is not silver bullet”. Men, Becker menade att svaret kan finnas inom energiområdet där en ren och billig energitillgång skulle kunna avhjälpa en stor del av problemen vi ser idag, dock med risk för att det samtidigt

kan skapa geopolitiska problem för dem som innehar olja.

Hur kan vi skapa incitament att använda oss av förnybar energi? Det finns ekonomiska lösningar/styrmedel som skulle kunna ta oss ganska långt. Detta kräver forskning, politiskt ledarskap och globala samarbetsavtal. Vi är idag i en kris och kriser kräver visionära politiker som är tillräckligt pedagogiska för att förklara för befolkningen vad som måste göras.

Lars-Erik Lundin menade att lösningen inte finns nationellt, vi måste ta hjälp utanför våra nationella gränser, men även utanför EU:s. Den ekonomiska utvecklingen skulle, precis som Ries nämnde, kunna hjälpa oss på traven, men då kan vi inte stänga gränserna. Ett förslag på lösning är en ny modell – en global strategi i EU – men detta kräver att vi kommer bort från vår egen, EU:s och EU-kommissionens naivitet och tillsammans hjälps åt för att kunna motverka en multisektoriell kris när den väl drabbar Europa. EU:s ledare behöver komma med smartare lösningar och Europas befolkning borde ställa högre krav på dem.

Dessutom får vi inte negligera det södra perspektivet och endast förhålla oss till öst- och västperspektivet som vi har en tendens att göra. Det kommer att krävas att den afrikanska kontinenten inkluderas i våra ansträngningar för att verkligen komma till en problemlösning och EU är ett fundamentalt verktyg för detta. Ovarsamma internationella insatser har lett till delvis dåligt rykte, men genom att arbeta *med* Afrika kan vi finna möjligheter att motverka de trender vi ser.

Gudrun Persson menade att den pyramid som Tomas Ries presenterade är upp och ner i Ryssland, där är makten tvärtom bottenplattan och ekologin endast en dekoration på toppen. Klimat och migration är underordnat den hårda säkerheten. Dessa två trender har omnämnts i den ryska strategin, men endast med hänseende till att Afrika och Mellanöstern aktiverade migrationsströmmarna, vilket i sin tur, enligt rysk syn, visar att västs och Natos sätt att förhålla sig är ohållbara.

Anti-västperspektivet ligger fast och den politiska ledningen knyter sig allt hårdare till nationalismen, där varje form av ”färgrevolution” är ett potentiellt hot. Samtliga resurser ska stödja den politiska ledningen. Logiken om att territorium gör landet starkare är påtaglig, likaså att denna form av politik är kvar för att stanna. Det positiva är att det (ännu) inte blivit värre. Enda sättet för Ryssland att ändra bana är att förändringen kommer inifrån.

Johan Wiktorin betonade risken för att Sveriges återgång till nationellt försvar åsidosätter behovet av det internationella militära instrumentet, det föreligger ett behov av ett instrument att använda både i nationella och internationella skeenden. Även här nämndes vikten av att arbeta med Afrikanska Unionen samt vår motsatta värdegrund i jämförelse med Ryssland.

Robert Egnell pekade avslutningsvis på att två saker kan sammanfatta dagens samtal: 1) de genuint globala och gränsöverskridande utmaningar vi står inför och 2) att alla utmaningar är intimt sammankopplade. Vi står härvid inför tre utmaningar: 1) det globala i jämförelse med det nationella, som Wiktorin pekade på, behöver vi stärka och inneha förmåga inom båda instrumenten, 2) vi måste ha breda perspektiv och inte fastna i stuprör eller områden, en eventuell lösning skulle kunna vara samfinansiering vid problemlösning av gräns- och sektoröverskridande problem samt 3) den säkerhetspolitiska verktygslådans prioriteringar blir viktiga, vi har haft en lång period av neddragningar av det svenska försvaret och idag nationaliserar vi både realpolitiskt och militärt, vi måste stärka den förmågan men

vi måste också hålla övriga civila instrument såsom diplomati, handel o s v aktuella. Kort sagt behöver hela bredden av processer prioriteras – inte enskilda områden. Så långt Akademiens vintersymposium 2016.

Havet och säkerhet för flöden – en första försvarslinje[10]

Havet är *ett*; alla hav och oceaner (utom Kaspiska havet) hänger ihop. Det täcker 71 procent av jordens yta, och hälften av jordens befolkning lever inom 80 km från kust; en siffra som ökar. Detta kan jämföras med räckvidden hos en Tomahawk-robot: 1 250–1 500 km beroende på version.

EU har lagt fast en politik för *blå tillväxt*; en näring som idag motsvarar cirka 5,4 miljoner arbetstillfällen och 500 miljarder € per år; siffror som beräknas öka kraftigt (med reservation för konsekvenser av Brexit). Denna politik motsvaras av den svenska *maritima strategin* (som dock inte innehåller några säkerhets-/försvarspolitiska aspekter). EU har också tagit fram en ”riktig” maritim säkerhetsstrategi: *EU Maritime Security Strategy*. Huruvida denna kommer att få en svensk tillämpningsstrategi är osäkert. EU har slutligen satt upp en gemensam *Border and Coast Guard Agency*. 90 procent av EU:s ”utrikeshandel” och 40 procent av dess ”inrikeshandel” går på köl. EU:s redare kontrollerar 40 procent av världens handelsfartyg.

Havsrätten regleras av FN:s havsrättskonvention, UNCLOS. Huvudprincipen är att havet utanför territorialhavsgränserna är *res communis*, d v s gemensam egendom för jordens innevånare med vissa begränsningar inom kuststaternas ekonomiska zoner och på dess kontinentalsocklar. En annan bärande princip är rörelsefriheten till sjöss. Fartyg, även örlogsfartyg, får navigera överallt inklusive på andra staters territorialhav (vid s k oskadlig genomfart). Denna rätt utmanas nu, främst av Kina i Kinesiska sjön; Kina hävdar överhöghet över större delen av detta resursrika hav i strid med folkrätten. Härav följer konflikt med grannländerna inklusive USA. Detta har också blivit en fundamental fråga för hela det internationella rättssystemet.

I praktiken begränsas rörelsefriheten av ett antal utvecklingstendenser: utbyggnad av infrastruktur till sjöss (vind- och andra kraftverk, olje- och gasriggar m m), trafikregleringar (havsplanering) och naturreservat. Härtill kommer sjöfartens egna regleringar som syftar till att förbättra ekonomin; i praktiken går vi mot någon form av trafikkontrollsystem bl a för att undvika trafikstockningar i viktiga hamnar och kanaler (främst Panama- och Suez-kanalerna).

Oceanerna utgör jordens lungor; här produceras 50 procent av det syre vi andas. Havet absorberar också 80 procent av utsläppet av växthusgaser och en stor del av den uppvärmning som följer av klimatförändringarna. Men havet kan inte absorbera hur mycket som helst. Syreproduktionen hotas bl a av den s k mikroplasten; mikroskopiska plastbitar som förorenar ekosystemet. Oceanernas ”välbefinnande” är en avgörande fråga för hela mänskligheten.

Den globala ekonomin är beroende av sjöfarten; globaliseringen hänger intimt samman med maritimiseringen av världens ekonomi. Beroende på hur man räknar (volym, vikt, värde) går mellan 80 och 90 procent av allt gods på de mer än 59 000 fartyg (om mer än 500 ton) som trafikerar haven. Som jämförelse kan nämnas att mer än 60 000 fartyg per år går ut och in till Östersjön via Skagen, motsvarande siffra för Kielkanalen är mer än 30 000. Den viktigaste trafikleden passerar Indiska oceanen. Ett stopp i någon av världens viktigaste farvattensförträngningar (Suez, Panama, Bab-el-Mandeb, Singaporesundet, Östersjöutloppen och Nordsjön etc) skulle

direkt få mycket stora konsekvenser för världsekonomin.

De största containerfartygen tar idag 18 000 standardcontainrar. Dessa stora fartyg kan bara anlöpa ett relativt fåtal hamnar. De stora rederierna har därför konstruerat ett litet antal (kanske totalt 20) s k *hubs* för omlastning. Dessa *hubs* utgör noder i sjöfartens strategiska nätverk. Containertrafiken, speciellt hamnarna, är extremt beroende av informationsteknologi och därmed känslig för cyberattacker.

95 procent av all elektronisk information går genom kablar på havsbotten.

Havet är rikt på resurser. Fisket – känsligt för miljöförstöring och illegalt fiske – är en vital basnäring för en stor del av jordens befolkning. En allt större del av elektrisk energi kommer från olika typer av kraftverk till havs. Jordens gas- och oljereserver finns huvudsakligen på havsbotten. Havsvatten innehåller mängder av ämnen av stor och ökande industriell betydelse. Gruvdrift på havsbotten blir med tiden en ekonomiskt mycket viktig näring. Med hjälp av solenergi kan havsvatten omvandlas till dricksvatten i stor skala.

Den illegala verksamheten till sjöss är omfattande: trafficking av olika slag, pirater, terrorister, och vanliga förbrytare (t ex försäkringsbedrägerier) drar nytta av havens frihet. Att hålla ordning till sjöss är en grundläggande uppgift inom ramen för varje maritim strategi.

Turism till sjöss är ekonomiskt mycket viktig – 400 miljoner passagerare passerar varje år EU:s hamnar. Den innebär också faror: ett modernt kryssningsfartyg som *Harmony of the Seas* tar 5 000 passagerare och har 2 000 besättningsmedlemmar. En brand eller en terroristattack skulle utgöra en stor katastrof och kräva avsevärda resurser.

Havsrätten ger örlogsflottor stor strategisk rörlighet. Från havet kan de hjälpa och stödja allierade samt avskräcka och bekämpa fiender. Örlogsflottor inkl kustbevakningar (organisationen varierar) svarar för ordning och säkerhet till sjöss i alla konfliktnivåer.

Havet utgör också ett hinder för den som inte har tillräckliga medel för att säkra sina rörelser. Den kinesiska strategin A2/AD (*Anti-Access, Area Denial*) syftar till att stänga ute andra aktörer, särskilt USA, från Kinesiska sjön. Det antas att Ryssland eftersträvar en sådan strategi för att säkra handlingsfriheten i Östersjön.

En marin strategi syftar normalt till havskontroll (*Sea Control*) eller åtminstone till att bekämpa motståndarens havskontroll. Beroende på om man har havskontroll eller ej kan man:

- i en offensiv attackera motståndarens sjöfart och andra intressen till sjöss samt attackera honom från havet eller
- i en defensiv försvara egen sjöfart och andra intressen samt hindra motståndaren från att attackera eget territorium.

Till havs där det inte går att bygga befästningar eller gömma sig bakom naturhinder får striden karaktär av duell där den starkaste och den snabbaste vinner. Det är svårt att kompensera för bristande teknologisk nivå. Detta gör också att fartyg har en professionell bemanning. Det kustnära området, inklusive vindkraftverk och andra installationer, kan sägas utgöra en övergångsfas mellan land och hav.

För en kuststat är havet en första försvarslinje. Beroendet av sjöfart gör att behovet av försvar sträcker sig långt ut från egna vatten; få stater kan dock svara upp mot detta behov – det krävs samverkan mellan maritima stater. Det direkta försvaret av landet börjar sedan inte vid kusten, utan vid den ekonomiska zonens yttre gräns. Innanför denna har staten

behov av att i alla lägen kunna försvara – i vid mening – sina intressen.

Kärnvapen – en del av den nordeuropeiska strategiska diskussionen[11]

Kärnvapen har fått en mer framträdande roll i Rysslands säkerhets- och försvarspolitik. Den strategiska arsenalen kompletteras av en rad ”sub-strategiska” system. Dessa ska kunna användas både politiskt och för att kompensera luckor i Rysslands konventionella förmåga. Utvecklingen påverkar inte bara kärnvapenstaternas relationer, utan det framtida europeiska slagfältet i stort. Sverige kommer att påverkas. Behovet av att förstå hur, är stort. Arbetet med att öka kunskap, genomföra spel och vidta militära och politiska åtgärder behöver intensifieras.

Kärnvapenfrågor återkommer som en del av den nordeuropeiska strategiska diskussionen i takt med att säkerhetsläget försämras. Frågor om de försvarspolitiska konsekvenserna av kärnvapen kompletterar den politiska fokuseringen på nedrustning och icke-spridning. Den franska bedömningen är till exempel att ”... tactical nuclear arsenals are growing, giving rise to fear of a reduction in the usage threshold of nuclear weapons. In this context what should France do? ... France has to be clear-sighted. France knows that it is insufficient to call for immediate and total nuclear disarmament”.[12] Den svenska försvarsmakten har också lyft kärnvapenfrågan i den senaste militärstrategiska doktrinen. ”Vissa kärnvapenstater ser även taktiska kärnvapen som medel för att de-eskalera konventionell konflikt. Taktiska kärnvapen förblir då under överskådlig tid ett sätt att kompensera för konventionell resursbrist, därför måste vårt försvar förbereda sig för detta hot. Risken för en eskalation med kärnvapen formar villkoren för hur krigföring med konventionella medel kan operationaliseras.”[13]

I vår del av världen är det den ryska kärnvapenutvecklingen som är drivande. Kärnvapen har från början haft en viktig strategisk roll i Ryssland. Genom modernisering av den strategiska arsenalen och rustningsbegränsande överenskommelser med USA har Ryssland bibehållit paritet med USA. Det har tjänat landet genom att ge Ryssland både en potent avskräckande förmåga och en internationell särställning utrikespolitiskt. Samtidigt lägger Ryssland sedan flera år mer energi på att nyttja befintliga och framtida ”sub-strategiska” kärnvapensystem för säkerhets- och försvarspolitiska syften. En rad kort- och medelräckviddiga system ska kunna användas för att kompensera luckor i Rysslands konventionella förmåga, men också för att påverka den strategiska balansen och de militära kalkylerna i Europa. Några av dessa bryter enligt USA mot INF-avtalet, sedan 1988 en av de bärande överenskommelserna för ökad stabilitet i Europa. Den styrka och beslutsamhet som förnyad kärnvapenutveckling signalerar har också bidragit till att stärka regimen i Kreml.[14]

Indirekt påverkar kärnvapenutvecklingen i resten av världen också Sverige och norra Europa. Ett antal osäkra och oansvariga aktörer i Asien genomför offensiv upprustning av sina arsenaler. Pakistan och Indien befinner sig i en rustningsspiral som inte bara inbegriper säkrandet av en avskräckande arsenal för att minska den instabila och osäkra strategiska relationen de befinner sig i. Pakistan när planer och utvecklar system menade att användas på slagfältet i krigförande syfte. Nordkorea har kommit en bit på väg med att utveckla en fungerande, långräckviddig avskräckningsförmåga. Få tvivlar på att landet i en framtid kommer att förfoga över en arsenal stor och robust nog

för att skapa ett stabilt avskräckningsparaply under vilket regimen kan fortsätta att regera. Befintliga kärnvapenstater, också Ryssland måste bland annat ta hänsyn till och agera med denna utveckling i åtanke.

Frankrike och nu senast Storbritannien har därför tagit beslut om att behålla och modernisera sina respektive arsenaler. USA och Kina vidtar också åtgärder för att bibehålla sin förmåga att avskräcka andra kärnvapenaktörer. USA avser också att hantera de nya, små, oerfarna och potentiellt oansvariga kärnvapenaktörerna genom att neutralisera deras arsenaler. Missilförsvarsutvecklingen är av särskild vikt.

Utvecklingen gör ett antal frågor särskilt angelägna att diskutera ur ett svenskt perspektiv.

För det första är frågan hur kärnvapenbalansen i Europa ter sig. Hur ”villkoren för krigföring” påverkas, måste på ett tydligare sätt beskrivas för att förstå det framtida slagfältet. Är det till exempel så att Ryssland kalkylerar med och övar för att faktiskt genomföra strid med kärnvapen? Vad betyder då det? Eller har Ryssland, precis som Frankrike tidigare (och kanske ännu) planer på att kunna eskalationshantera en konflikt genom att utföra ett enstaka kärnvapenangrepp mot en isolerat fientligt mål. Ett nukleärt varningsskott i syfte att få en fiende att vika ner sig?

För det andra är frågan hur svensk militär och försvarspolitisk planering påverkas av kärnvapenutvecklingen i närområdet. Vilka åtgärder kan Sverige vidta militärt för att minska konsekvenserna av kärnvapenutpressning eller kärnvapenangrepp? Utspridning av förband och resurser är en nyckelfråga, men finns det andra åtgärder att vidta? Liknar situationen den under sista delen av kalla kriget eller finns betydande skillnader som gör att vi inte bara kan ”damma av” gammal kunskap och gamla planer? Hur påverkas total- respektive den civila försvarsplaneringen? Vad vet myndigheter och departement och vad vet de inte? Vilka förberedelser vidtas redan och vilka vidtas inte?

För det tredje behövs en tydligare beskrivning av hur svensk säkerhetspolitik påverkas av den befintliga kärnvapendynamiken. Klyftan mellan nedrustningsideologi och försvarsrealism ser ut att öka. Kan den svenska regeringen både driva frågan om att förbjuda kärnvapen och samtidigt förlita sig allt mer på andra stater för sitt försvar, av vilka flera gör en helt annan bedömning av kärnvapenbehovet än Sverige? Utsträckt avskräckning med kärnvapen som en nyckelkomponent, är av allt att döma fortfarande avgörande för hela Europas strategiska balans, inte bara Natos. Hur påverkas utsträckt avskräckning av den nya situationen? Vad är den för Sverige och svensk försvarsförmåga bästa politiska mix mellan nedrustning, ickespridning, rustningsbegränsning och acceptans av våra partners val och bedömningar. Skuldfrågan, d v s vad och vem som driver på den fortsatta utvecklingen av och den ökade förmågan av ett antal kärnvapenarsenaler runt om i världen, är en avgörande delfråga. Hur kan vi på bästa sätt verka för att de mest offensiva kärnvapenutvecklande staterna dämpar sig? Ska USA, Kina, Frankrike, Storbritannien, Israel anses driva på rustningsspiralen genom att utöka nya förmågor eller reagerar de bara på de mer offensiva staternas modernisering? Är det rimligt att begära att våra partner ska avrusta när andra gör tvärt om?

Vi befinner oss i ett läge där ett antal stater, oavsett vad Sverige eller FN säger, fortsätter att utveckla kärnvapen. Frågan om hur Sverige ska förhålla sig till och reagera på denna utveckling är angelägen, men ännu finns allt för begränsat systematiskt tänkande

i frågan. Det är delprojektets avsikt att i det fortsatta arbetet återkomma i dessa frågor.

En första analys

Konsekvenser för Sverige med krav på den svenska säkerhetspolitiken och dess uttryck i försvarspolitiken

Sedan länge har de svenska målen för säkerheten beskrivits som att värna befolkningens liv och hälsa, liksom samhällets funktionalitet, samt förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. En förutsättning för att kunna uppnå dessa mål är att vårt lands politiska mål är att vårt politiska oberoende och självständighet säkras samt att vår territoriella integritet kan upprätthållas. Detta lägger grunden för den svenska säkerhetspolitiken och ger uppgifter till försvarspolitiken, uttryckt i mål för det militär och civila försvaret.[15]

Utvecklingen i Ryssland, Putinregimens syn på landets roll och dess agerande i sitt närområde, inte minst efter den olagliga annekteringen av Krim och kriget i östra Ukraina, avhandlat ovan i avslutningen på vintersymposiet 2016, bedöms komma att vara en stor säkerhetspolitisk utmaning för vårt land under lång tid och leder med nödvändighet till kraftfullt ökade krav på den svenska försvarspolitiken i sin nationella dimension. Nils Andéns klassiska beskrivning av säkerhetspolitiken är en god grund för att beskriva uppdraget. Detta behandlas i KV21:s olika andra delprojekt och i dess kommande syntes.

Men, de övriga säkerhetspolitiska utmaningarna som har skissats i analysen ovan berör snarare den internationella dimensionen av vår försvarspolitik. Konflikter i efterdyningarna av klimatförändringar och fallande stater, folkvandringar och terrorism torde också komma att ställa stora krav på vår säkerhetspolitik. Detta i samarbete med andra stater och i de olika internationella organisationer och sammanhang som vi utformar vår säkerhets- och försvarspolitik. I sökandet efter slutsatser för vår politik i ett långsiktigt perspektiv bör detta vara ett centralt ingångsvärde; det faktum att försvarspolitiken bör utformas i ett bådeoch. Kort sagt att försvaret kan verka både i nationellt försvar och delta i internationell krishantering för att värna våra intressen och bidra till en god utveckling och förhindra eller i alla val minska konsekvenserna av en negativ utveckling. En analys av omvärldsutvecklingen pekar mot att båda kommer att behövas, inte minst för att ge säkerhetspolitisk handlingsfrihet. Projektet fortsätter med en fördjupad analys av detta.

De viktigaste aktörernas säkerhets- och försvarspolitiska utveckling

Inom delprojektet studeras som en andra del ett antal för svensk säkerhet viktiga aktörers säkerhets- och försvarspolitiska utveckling i KV21:s 10-15 årsperspektiv i syfte att dra slutsatser om konsekvenser för svensk utveckling. Dels studeras de nationella aktörerna USA, Storbritannien, Frankrike och Tyskland, men också Kina, medan Rysslands utveckling främst framkommer i andra delar av projektet. Dels görs bedömningar av utvecklingen för de viktiga organisationerna EU:s och Natos påverkan på vår säkerhet.

Uppgiften att bedöma aktörernas och därmed vår omvärlds säkerhetspolitiska utveckling i ett perspektiv bortom ett decennium utmanas just nu kraftfullt av Brexit och den nya amerikanska administrationen samt kan komma att påverkas av resultatet av det nederländska valet, franska presidentvalet och tyska valet till förbundsdagen. I bästa

fall för svensk del fortsätter utvecklingen ungefär som de senaste åren, i värsta fall utvecklas en ”perfect storm” med ett isolationistiskt USA utan intresse för europeisk säkerhet, ett irrelevant Nato och ett EU som faller ihop i sina beståndsdelar, bara för att nämna några faktorer som gör en långsiktig bedömning av omvärldsutvecklingen och dess konsekvenser för säkerhets- och försvarspolitiken så svår.

Inom projektet återkommer vi under året med sin fortsatta analys av utvecklingen.

Författaren är överste och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Andrén, Nils: *Säkerhetspolitik: Analyser och tillämpningar*, Nordstedt juridik, Stockholm 2002, s 16.
2. I det inledande arbetet har ledamöterna Anders Emanuelson, Tomas Ries, Lena Bartholdson, Lars Hedström och Lars Wedin deltagit och lämnat värdefulla bidrag.
3. Regeringskansliet 2014.
4. Statsrådets kanslis publikationsserie 8/2016.
5. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, Prop 2014/15:109.
6. *Sveriges nationella säkerhetsstrategi*, *http://www.regeringen.se/artiklar/2017/01/sveriges-nationella-sakerhetsstrategi/*.
7. *Perspektivstudien 2016*, Försvarsmakten Högkvarteret, FM2015-13192:9, 2016-12-01.
8. Se *https://www.gov.uk/government/publications/future-operating-environment-2035*.
9. Anteckningarna från vintersymposiet sammanställda av Linnéa Arnevall vid FHS.
10. Avsnittet är skrivet av ledamoten kommendör Lars Wedin, en fördjupning återfinns i ”EU, Sverige och havet”, *TiS* 3/2014, s 211ff.
11. Avsnittet är skrivet av ledamoten John Rydqvist, FOI. Vidare har delprojektet arrangerat ett seminarium på Försvarspolitisk arena i Almedalen med försvarsministern närvarande, se *https://youtu.be/pDf0nzZe_ko*.
12. *Speech by M. Francois Holland, President of the Republic – Nuclear deterrence*, Visit to the strategic Air Forces 2015-02-25, *www.diplomatie.gouv.fr*.
13. *Militärstrategisk doktrin,* MSD M7739-354028, Försvarsmakten, 2016, s 34.
14. Westerlund, Fredrik: ”Ryssland och kärnvapen för slagfältet” i Granholm, Niklas och Rydqvist, John (red): *Kärnvapen för slagfältsbruk och europeisk säkerhet – en strategisk faktors regionala betydelse*, FOI, Stockholm 2017, under utgivning, s 23.
15. Se not 5 och 6.