

# Utrikespolitiken. Vår främsta försvarslinje

av Nils Daag

## Résumé

As our first line of defence foreign policy and diplomacy play a crucial role for our security. However, despite growing threats and challenges fiscal support lags behind. Over the past few years Sweden has held a number of important positions. Multilateral diplomacy plays a crucial role. The EU is our most important arena. Sweden will have the Presidency in the first half of 2023. NATO membership will add to our security but also demands additional resources. This, however, must not be at the expense of other priorities like e.g. the EU. The Foreign Ministry should extend and deepen its participation in medium term security matters. The updating of the National Security Strategy will contribute to this process. The West has presented a united front against Russia's aggression. Will it last? Western big powers face domestic problems which may have a negative impact on their foreign policy. The applications of Sweden and Finland to join NATO may have come as a surprise. However, the foundation was laid through joint exercises and participation in international missions. We need to make better use of experts outside the Government.

FÖR ETT GEOSTRATEGISKT BELÄGET land som Sverige spelar utrikespolitiken en central roll för befolkningens säkerhet. I årets andra utrikesdeklaration den 10 juni, föranledd av Rysslands invasion av Ukraina och vår ansökan om medlemskap i Nato, understryker utrikesminister Ann Linde att diplomatin förblir vår främsta försvarslinje. Detta kräver i sin tur en bättre resurstilldelning, bl a för att man ska fortsätta att rekrytera och behålla högt kvalificerade diplomater. De senaste åren har anslagen stagnerat trots alla nya utmaningar.

Många har nog rätt diffusa idéer om vad man egentligen sysslar med i Arvfurstens palats vid Gustav Adolfs torg och vid drygt 100 utlandsmyndigheter. Missuppfattningar återfinns inte bara hos allmänheten utan även inom övriga statsförvaltningen, massmedier och den akademiska världen. UD:s informationsinsatser och högvis med memoarer och utredningar verkar inte ha kunnat råda bot på detta. I några få fall utdelas hjälteglorian.

Det klassiska exemplet är Raoul Wallenberg. Men lika ofta associerar man till en av figurerna i TV-serien Dips; en bortskämd rikemansson iförd snygga gångkläder och med cocktailglaset i högsta hugg. Visst deltar man i toppmöten i New York, Geneve och Wien. Och visst går man på mottagningar. Men för det mesta befinner sig de svenska diplomaterna långt från kristallkronorna. För övrigt är häften av dem kvinnor. Man gör insatser i fält under påfrestande och stundtals livsfarliga yttre omständigheter. Evakueringen från Kabul är ett konkret exempel.

## Diplomatens olika roller

Man brukar tala om diplomatens tre roller: Aktören, rapportören och främjaren. Aktörsrollen är både traditionell och helt central. Den tillträdande ambassadören medför ett sk kreditivbrev från sitt eget statsöverhuvud. När detta överlämnats, handlar det om att steg för steg vidga kontaktnätet

så att man är redo att utveckla Sveriges syn för värdlandets beslutsfattare. Samt naturligtvis förklara hemåt varför man där inte tycks förstå fördelarna med våra förslag. I den multilaterala diplomatin är denna aktörsroll ännu mer utpräglad. Våra delegationer är försedda med s k raminstruktioner för att kunna hantera dynamiska förlopp i förhandlingsprocessen. Men också mer detaljerade instruktioner om var gränserna går för vår flexibilitet.

Rapportering är en kärnverksamhet. Förr fanns tid att skriva och läsa långa s k depešcher. Ambassadören bestämde själv om och när det var dags att avlåta en sådan. Stor omsorg ägnades åt eleganta, ej sällan spetsiga, formuleringar. Idag styr hemmafronten på ett helt annat sätt. Rapporterna måste vara korta, operativa och tidsmässigt relevanta. Annars förblir de olästa. Den digitala revolutionen har i praktiken inneburit att det mesta sker i realtid. Utrymmet för planering och eftertanke är begränsat.

Vad slutligen gäller främjarrollen handlar det om att presentera en positiv bild av det egna landet, men också att bistå näringslivet. Genom dessa kontakter förmedlar vi också vår samhällssyn under rubriker som klimat, feminism och mänskliga rättigheter.

De tre rollerna överlappar varandra. Det kan tillfogas att de flesta svenska utlandsmyndigheter bara har ett fåtal utsända. Och endast de största har personal från andra departement, s k specialattachéer. Detta innebär att UD-personalen också får handlägga ärenden från övriga regeringskansliet. I själva verket finns alltså inte bara en diplomatroll utan flera. I yrket blandas högt och lågt. Fältverksamhet och internationella toppmöten.

Ett centralt övergripande begrepp som blir allt viktigare är offentlig diplomati/strategisk kommunikation. Det gäller att bemöta desinformation och kampanjer i sociala media.

För att återknyta till TV-serien Dips, Det är inte längre fråga om de snyggaste gångkläderna eller de elegantaste formuleringarna. På utlandsmyndigheterna krävs praktisk förmåga, fantasi, empati och sunt förnuft. Språkkunskaper är viktiga. Liksom insikt om kulturella skillnaders betydelse.

Det svenska utvecklingsbiståndet anklagas ofta för ineffektivitet och slöseri. Men det handlar inte bara om att hjälpa människor i nöd. Biståndet är en del av säkerhetspolitiken. En positiv utveckling minskar flyktingströmmarna. Vi bidrar också till att krympa de socioekonomiska klyftorna globalt, vilket är konfliktförebyggande. Extrem ojämlikhet kan i sig utgöra en säkerhetsrisk. Det gäller också att i mottagarländerna visa på demokratiska alternativ. Allt detta har sin särskilda betydelse i en tid då många stater rör sig i riktning mot auktoritärt styre. Inte minst innebär den kinesiska penetrationen i det som förr kallades ”tredje världen” steg i denna riktning.

## Sveriges aktiva utrikespolitik – multilateralismen i centrum

EU är Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska arena. Medlemskapet i Nato blir ett tungt och resurskrävande komplement. Vi kommer att finna att det ställer helt andra krav än det nära samarbete vi haft hittills. Den multilaterala diplomatin står överhuvudtaget i centrum. Det är där de stora ödesfrågorna som klimatet, militär aggression, flyktingströmmar och pandemier kan hanteras gemensamt och globalt. Den internationella agendan fortsätter att expandera. För små länder är multilaterala processer ofta att föredra, eftersom de saknar stormakternas påtryckningsmedel. Sverige fortsätter att föra en aktiv utrikespolitik. Vi har under de senaste åren suttit i FN:s säkerhetsråd samt varit ordförande i OSSE och

IAEA. En stor utmaning som UD hanterade på ett framgångsrikt sätt genom att tänja resurserna till det yttersta. Processerna inom EU är tungrodda och tvingar ofta medlemsländerna att fokusera på det kortsiktigt operativa. Ett enormt informationsflöde sköljer över Regeringskansliet och myndigheterna. Att snabbt sortera ut för Sverige relevanta frågor har blivit en central uppgift. Det finns inte alltid tid över för ett grundligare strategiskt tänkande. Detta skulle, utöver avsevärt mer resurser, kräva ännu bättre kontakter inom regeringskansliet och med myndigheter och organisationer.

## EU-ordförande 2023

Vid årsskiftet övertar Sverige EU-ordförandeskapet. Från halvårsskiftet ingår vi i trojkan (kommissionen, centralbanken och valutafonden). EU:s roll kommer att förbli central vad gäller sanktioner mot Ryssland och politiskt och materiellt stöd till Ukraina. Men därutöver gäller det att hantera den djupa ekonomiska kris som flertalet nu anser oundviklig. Det finns också en koppling till Sveriges antagningsprocess till Nato. Vi har vidare relevanta erfarenheter och kontakter från vårt ordförandeskap i OSSE. Sverige sitter fortfarande med i den s k trojkan. OSSE spelade på 1980- och 90-talen en central roll både vad gällde etableringen av principer för internationellt umgänge och genom konkreta insatser i fält. OSSE kräver stöd av samtliga medlemsstater för att kunna agera. Detta saknas i dagsläget. Men det vore fel att utesluta möjligheten till ”come back” för denna alleuropeiska organisation.

EU-ministern har i riksdagen presenterat fem prioriteringar: EU-medborgarnas säkerhet och EU:s roll globalt, den organiserade brottsligheten, klimatet, framtidens jobb samt värderingar. I likhet med Nato-medlemskapet ställer EU-ordförandeskapet

krav på nya resurser. Delvis, men bara delvis, kan behovet täckas genom bättre styrning och utnyttjande av relevanta myndigheter och institut. Det gäller vidare att satsa på att informera allmänheten för att vinna stöd för de nya inslagen i säkerhetspolitiken. Detta då processen som föregick Nato ansökan inte lämnade tillräckligt med utrymme för debatt och förankring.

## Utrikespolitiken kräver mer resurser

Säkerhetspolitik kan definieras som utrikespolitik plus försvarspolitik. Ofta betecknas som nämnts utrikespolitiken och diplomatin som den främsta eller första försvarslinjen. Såväl i fred som i kris och krig ser vi hur sammanflätade dessa instrument är. Skillnaden är att försvarspolitik har planeringshorisonter som sträcker sig över decennier. Detta ger stadga åt verksamheten. Men det innebär självfallet också nackdelar, om systemet blir så stelbent att man inte förmår kompensera för oväntade händelser. Eller att omställning från territorialförsvar till insatsförsvar och vice versa tar decennier i anspråk. Elaka tungor har hävdade att vårt försvar i modern tid aldrig varit i fas med säkerhetspolitiken eller omvärldsutvecklingen.

Det råder numera bred enighet om att Sveriges försvar måste stärkas även om det finns lite delade meningar om takten i tillväxten. Vi siktar på Natos målsättning: 2 procent av BNP. Regeringen har vidare lanserat en kraftig utbyggnad av de civila delarna av totalförsvaret. Däremot finns inte motsvarande explicita engagemang för att stärka vår ”främsta försvarslinje,” diplomatin. Utrikesförvaltningens ordinarie anslag har legat still de senaste åren. I själva verket krymper UD:s förmåga, eftersom nya utmaningar sällan kompenseras på resurssidan. UD blir lätt ett av många ”särintressen”, när

besparingarna naggar statsbudgeten i kanten och departementen strider för sin "lott". Vissa medel har dock tillförts temporärt, när Sverige tagit på sig särskilda uppgifter.

Vi måste stärka vår analys- och handlingsförmåga på medellång sikt också vad gäller utrikespolitiken. Det handlar om att inhämta information, analysera denna och, inte minst, prioritera och agera. Detta är inte något nytt. Det har berörts i åtskilliga utredningar och tanke-PM. Med Natomedlemskapet förstärks dessa krav. De senaste månadernas dramatiska händelseutveckling har illustrerat den betydande kunskaps- och analysförmåga som finns i myndigheter, organisationer och den akademiska världen. Denna begåvningsreserv borde utnyttjas flitigare även under mer normala omständigheter.

## De optimistiska prognoserna slog fel

Sällan eller aldrig har så många processer pågått som direkt påverkar Sveriges säkerhet i vidaste mening. Nya utmaningar som klimat, migration, terrorism, populism, pandemier har uppkommit samtidigt som gamla hot, inte minst militära, har återuppstått. De internationella spelreglerna ifrågasätts och snabba förändringar äger rum i de relativa styrkeförhållandena, ekonomiskt, politiskt och militärt. Och vi bör också ta höjd för plötsliga och oväntade bakslag. En erfarenhet från "Turkiet-affären" är att vi måste bli bättre på att analysera och agera i motvind. Uppenbarligen hade ingen förutsett hur Turkiet skulle utnyttja sin vetorätt beträffande den svenska (och finska) medlemsansökan. Turerna kring detta bakslag illustrerar också kopplingen mellan utrikes- och inrikespolitik.

Avgörande skiften i den internationella utvecklingen är inte alltid resultatet av enstaka, formella politiska beslut. I stället handlar

det, som exempelvis vid Berlinmurens fall, om en kedja av till synes obetydliga ställningstaganden. Eller för att citera förre brittiske premiärministern Harold Macmillan "events, my dear boy, events". Något plötsligt och oväntat. Ett annat exempel är flyktingkrisen, där allmänheten revolterade mot den politiska elitens liberala inställning. Därifrån var inte steget långt till en växande skepsis mot globaliseringen som sådan. Tidigare menade man i Europa att spridandet av demokrati och marknadsekonomi utgjorde själva grunden för en säker, stabil och blomstrande värld. Globaliseringen skulle öppna upp gränserna. Idag ser vi populistiska och andra negativa tendenser också i väst. Dramatiska förändringar kan som sagt ske snabbt. Den brittiska historikern Garton Ash konstaterar att om han frusits ner 2005, hade det varit som en lycklig europé. Om han sedan hade tinats upp idag, skulle han ha dött igen av chocken. Det blev ett helt annat Europa än han tänkt sig.

Allt fler stater accepterar inte de "spelregler" för internationellt umgänge som lagts fast i FN, OSSE med flera organisationer. Diplomatin ersätts av ensidiga uttalanden och aktioner, ofta med inslag av våld. Detta får särskilt allvarliga konsekvenser när det handlar om super/stormakter som Kina och Ryssland. De utmaningar som dessa står för skiljer sig självfallet. Ryssland är ekonomiskt ett "knappt Italien" men jämbördigt med USA vad gäller kärnvapnen. Kina är möjligen på väg att passera USA som världens största ekonomi. Och i det som tidigare kallades tredje världen påminner Kinas agerande alltmer om de europeiska kolonialmakternas agerande på 1800-talet. Trots skillnaderna finns en koppling mellan hur den demokratiska världen hanterar dessa bägge utmanare. Om väst reagerar svagt på rysk aggression, kan detta exempelvis stimulera Peking att överväga angrepp mot Taiwan.

Framsteg i multilaterala förhandlingar är starkt beroende av informella kontakter. Den typ av ”korridoriskussioner” som kunde bidra till att lösa upp knutar är betydligt svårare att få till stånd i det digitala utbyte som vuxit fram under pandemin. Det är inte alls självklart att man kommer att återgå till status quo ante vad gäller formerna för internationella förhandlingar. Denna ”tekniska” förändring i umgänget kan ha bidraget till att balansen mellan diplomati och våld i det internationella umgänget rubbats i negativ riktning.

Efter att fokus under senare år först legat på migration och därefter på pandemin, står nu Putins hänsynslösa invasion av Ukraina i centrum. I efterklokhetens kalla sken måste vi fundera över varför överraskningen blev så stor. Angreppet mot Ukraina ingår tyvärr i en helt logisk sekvens efter Putins München-tal 2007 och Rysslands tidigare agerande i närområdet, Mellanöstern och Afrika. Vi måste också analysera konsekvenserna av maktförskjutningen till Kina och Asien och därmed USA:s minskande relativa förmåga och intresse att ta ansvar för europeisk säkerhet. Den allvarliga kris som följt på Nancy Pelosis besök i Taiwan riskerar att bli både långvarig och farlig.

## Försvagade västliga stormakter

Det bör noteras med vilken tillfredsställelse som president Biden välkomnade Sveriges och Finlands ansökan om medlemskap i Nato. Det var viktigt att inför en amerikansk publik lyfta fram länder som ses som säkerhetspolitiska nettobidragsgivare. Detta i ljuset av att stödet för ”America first”-filosofin riskerar att förstärkas redan i höstens kongressval. Åtskilligt talar för att republikanerna får majoriteten i både senaten och representanthuset. Redan idag har Högsta

domstolen en solid konservativ majoritet, vilket är betydelsefullt med tanke på dess roll i den politiska processen. President Biden löper därmed en uppenbar risk att bli en så kallad ”lame duck” fram till presidentvalet 2024.

Om man tillägger att president Macron förlorat majoriteten i det franska parlamentet, ledarskiftet i Storbritannien, Tysklands behov av importerad energi samt Italiens politiska kaos finns anledning till oro beträffande de västliga demokratiernas sammanhållning och agerande utåt. EU-kommissionen publicerade för några år sedan rapporten ”Europe is back”. Det omdömet känns inte lika självklart idag. De interna problemen undergräver Europas ställning globalt. Uppgörelsen om Brexit kan i bästa fall beskrivas som en reträtt under ordnade former. Populismen breder ut sig. Drömmen om en ”Ever closer Union” bleknar. Men inget ont som inte har något gott med sig. Putins aggressiva agerande har fått Europa och USA att sluta leden. Frågan är hur länge omvärlden förmår upprätthålla sanktionstrycket. Samtidigt gäller det att behålla en rimlig balans i vår analys. Vi fokuserar på västs svagheter och glömer de enorma brister som präglar framför allt Ryssland, men också Kina.

## Säkerhetspolitik på medellång sikt

De långsiktiga målen för Sveriges säkerhetspolitik förblev länge konstanta åtminstone på ytan. Samma formuleringar om ”militär alliansfrihet” etcetera återkom år efter år i utrikesdeklarationen och andra officiella dokument. De pensionerade ambassadörer och fristående säkerhetspolitiker som förespråkade anslutning till Nato sågs som udda och helt orealistiska. Rysslands invasion av Ukraina förändrade bilden totalt. Plötsligt fanns en solid majoritet för medlemskap i Nato både bland de folkvalda i riksdagen

och hos allmänheten. Den minnes gode erinrar sig att Sveriges ansökan om medlemskap i EU tillkom på ett liknande oväntat vis. I backspegeln kan man tydligt se färdriktningen under ytan. Det konkreta militära samarbetet vidgades. Det handlade inte bara om bilateral och övningsverksamhet i norra Europa. Bland andra viktiga förändringar i vad som successivt ansågs ligga inom de tillåtna alliansfria ramarna kan nämnas den svenska Bosnienbataljonen under Nato befäl, flyginsatser i Libyen, Partnerskap för Fred (PfP) samt Afghanistan.

Någon direkt motsvarighet till försvarsberedningens långsiktiga inriktning finns inte inom den utrikespolitiska sfären. Från tid till annan genomförs studier och utredningar som stöd för det fortsatta agerandet. Ett exempel är Strategi 2022. Denna behandlar såväl den politiska inriktningen som organisation och kompetensförsörjning. Mot bakgrund av hur ansökan om Natomedlemskap tillkom, kunde man hävda att blixtnabba lappkast av detta slag omöjliggör en långsiktig planering. Jag menar tvärtom. Just för att politiken är så dramatiskt ny och därmed sårbar, måste regering och riksdag tydligare peka ut målen för vår utrikespolitik. Detta underlättar vårt agerande även vid oförutsedda händelser.

Det behövs en mer kontinuerlig process, där Sveriges prioriteringar och krav på nödvändiga resurser på utrikespolitikens område analyseras mot bakgrund av utvecklingen i omvärlden. Analysen bör kopplas till, men inte underordnas försvarsplaneringen. Inriktningen bör vara medelfristig, dvs i intervallet mellan det dagsoperativa och försvarsplaneringens decennieperspektiv. Utgångspunkten kan denna gång bli den säkerhetspolitiska rapport som Regeringen presenterade efter överläggningar med partierna i Riksdagen. Analysen bör självfallet innefatta vår roll i EU och Nato och andra och andra multilaterala fora som FN och OSSE.

Uppdateringen av den nationella säkerhetsstrategin kan lämna ytterligare bidrag till UD:s långsiktiga tänkande. Strategin tillkom för fem år sedan och ska uppdateras i år. Den har utsatts för viss kritik. Bl a anförts att den inte är förankrad i riksdagen och därför av oppositionen betraktas som en departementsprodukt. Det säkerhetspolitiska rådet som sjösattes med statsministern som ordförande har tills helt nyligen främst inriktats på informationsutbyte. Samstämmiga uppgifter tyder på att rådet nu fått en mer exekutiv roll. Varför inte ta steget fullt ut och inrätta ett Nationellt säkerhetsråd med kompetens över hela det säkerhetspolitiska fältet. I det dramatiskt nya läge som uppstått genom Rysslands aggression och Sveriges ansökan om medlemskap i Nato skulle detta bidra till ökad samordning. Uppdateringen av säkerhetsstrategin bör bidra till att förstärka den nationella förankringen.

## Utnyttja extern kompetens

UD och hela regeringskansliet måste bli bättre på att systematiskt fånga upp den kompetens som finns utanför huset i myndigheter och institut. Växeltjänstgöring bidrar till ömsesidig förståelse och därmed till bättre samordning och effektivitet. Partipolitisk erfarenhet och kontakter kan spela en viktig roll i utrikespolitiken. Däremot bör man vara återhållsam med s k politiska utnämningar på ambassadörsnivån. Det gäller att slå vakt om yrkesdiplomaternas karriärmöjligheter. Ett informellt sätt att utöva inflytande i internationella organisationer är via landsmän på strategiska poster. Sverige är tyvärr underrepresenterat i EU:s institutioner. Svårigheterna att rekrytera till EU är en del av en generell trend mot minskad svensk närvaro i internationella organisationer. Detta ska ses i ljuset av att Sverige faktiskt är den sjätte största bidragsgivaren till FN-systemet. Den svenska stormaktstiden i

FN som inleddes med Dag Hammarskjölds val till generalsekreterare kommer aldrig igen, även om vi fortsätter att ”punch above our weight”. Den ”fyrklöver” som under perioden 2017–2023 omfattar Säkerhetsrådet följt av ordförandeposter i IAEA, OSSE och EU är imponerande exempel.

## Kraven på jämställdhet

Allt svårare förena den traditionella diplomatkarriären med kraven på jämställdhet. Till en betydande del är allt detta en naturlig följd av att medlemskretsen i internationella organisationer vidgats. Inte minst tar stormakter från södra halvklotet mer plats. I botten ligger också hur den enskilde tjänstemannen och hans/hennes familj ska hantera en internationell karriär i det självklart jämställda Sverige. Trots alla försök att bistå den sk medföljande blir slutresultatet ofta särboende, att partnern får nöja sig med en mindre kvalificerad befattning eller att man helt enkelt väljer bort utlandsuppdraget. Inte så att man aldrig söker tjänster utomlands. Men den regelbundna växlingen mellan ute och hemma som var en självklarhet för en tidigare generation diplomater blir allt ovanligare.

Svenskar har ibland svårt att finna sig till rätta i hierarkiskt präglade organisationer, där det dessutom finns uppenbara brister i genderbalansen. Och vi är ovilliga att släppa ifrån oss våra ”best and brightest” och därmed göra internationell tjänstgöring till ett naturligt och centralt led i karriärstegen. De inblickar i organisationer som exempelvis ett ordförandeskap medför, utnyttjas inte alltid systematiskt, t ex i form av debriefing. Vad gäller de verkliga höjdarposterna har det ibland funnits en viss återhållsamhet från den politiska nivån att engagera sig i alltför aggressiv lobbying.

För att sammanfatta. Utrikespolitiken spelar en central roll för vår säkerhet. Den

är vår främsta försvarslinje. Trots att de säkerhetspolitiska utmaningarna tilltar, har de ekonomiska anslagen stagnerat. Diplomaten är internationell aktör, rapporterar om utvecklingen och främjar sitt lands intressen. Den internationella agendan växer. Sverige har under de senaste åren haft en rad tunga uppdrag. EU är vår viktigaste arena. Sverige blir ordförande första halvåret 2023. Natomedlemskapet blir ett resurskrävande komplement. UD bör vidga och fördjupa sin säkerhetspolitiska roll på medellång sikt. Den multilaterala diplomatin står i centrum. Rysslands aggression har fått väst att sluta leden. Frågan är hur länge.

De västliga stormakternas ställning riskerar att försvagas av inrikespolitiska skäl. Sveriges och Finlands ansökan om medlemskap i Nato kom plötsligt och oväntat. Men i backspegeln kan man se hur det praktiska samarbetet i Nordeuropa och internationella insatser lagt grunden. Vårt medlemskap kräver en rejäl resursförstärkning. Bl a ska vår Natodelegation bli tre gånger så stor som idag. Men denna satsning får inte ske på bekostnad av andra akuta krav på vår diplomati såsom ordförandeskapet i EU. UD måste överhuvudtaget stärka sin säkerhetspolitiska förmåga på medellång sikt.

Uppdateringen av den Nationella säkerhetsstrategin bidrar till denna process. Svenskar i internationella organisationer är en viktig resurs för information och inflytande. Man bör i högre grad utnyttja den expertis som finns utanför statsförvaltningen. Växeltjänstgöring inom regeringskansliet och mellan regeringskansliet och myndigheter och institut bidrar till ömsesidig förståelse och därmed förbättrad samordning och effektivitet. Det blir allt svårare att förena den traditionella diplomatrollen med ett jämställt familje- och yrkesliv.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.