

# 2024 i backspegeln

*av Michael Sahlin och Lars-Erik Lundin*

## Summary in English

The global security landscape underwent significant transformations during 2024, marked by escalating conflicts, geopolitical realignments, and fundamental challenges to the international order. This chapter analyzes the evolution of security dynamics and their implications for Swedish defense policy, with particular focus on Sweden's integration into NATO and its strategic positioning within the European Union amid growing tensions with Russia and uncertainty surrounding American leadership.

## Global Security Environment in 2024–2025: Increasing Complexity and Volatility

THE GLOBAL SECURITY environment of 2024 was characterized by an unprecedented number of simultaneous armed conflicts across different regions, coupled with a diminishing capacity of international institutions to address these crises effectively. The paralysis of the United Nations Security Council exemplified the international community's inability to resolve conflicts, as evidenced by the devastating civil war in Sudan, which despite being the world's largest humanitarian crisis, received limited international attention due to competing priorities in Ukraine and the Middle East. Three full-scale wars dominated the international landscape throughout 2024: Russia's invasion of Ukraine, Israel's conflicts with Hamas and Hezbollah, and the civil war in Sudan. These conflicts resulted in substantial casualties and underscored the increasingly confrontational relationship between Western countries and an eastern bloc consisting of Russia, China, North Korea, and Iran. Climate change, pandemic risks, and mass migration emerged as critical global challenges requiring coordinated responses, yet political polarization within Western democracies complicated effective engagement with these issues. The numerous elections held across Europe and North America in 2024 further reflected growing polarization, with right-wing populist

movements gaining momentum throughout Europe. This trend relates to the broader global competition between liberal-democratic societies and authoritarian systems represented by Russia and China, extending to competition for influence in the Global South. The perception of double standards in Western approaches to conflicts, particularly regarding Israel's military operations, undermined Western credibility in many developing nations.

## **Trump's Unexpected Return to Power and Its Implications**

Donald Trump's election victory in November 2024 represented a profound shift in the geopolitical landscape with significant implications for European security. Despite facing numerous legal challenges and having previously refused to accept the 2020 election results, Trump managed to secure not only the presidency but also Republican majorities in both houses of Congress, winning the popular vote and establishing himself as perhaps the most powerful American president in modern history.

The political path to this outcome was marked by several pivotal moments: President Biden's disastrous performance in the June debate, followed by his eventual withdrawal from the race; an assassination attempt against Trump that transformed his public image; and Vice President Kamala Harris's inability to overcome voter concerns about economic issues despite a strong debate performance. Trump's subsequent administration appointments and policy initiatives have been characterized by a rejection of traditional governmental constraints and an unprecedented partnership with Elon Musk, described as a "corporatist duumvirate" between "the world's most powerful man" and "the world's richest man".

For allies like Sweden, this development raises profound questions about the future of American leadership in global affairs and the reliability of security guarantees. Trump's "America First" approach and preference for bilateral agreements have introduced significant unpredictability into American foreign policy, compelling European nations to consider greater self-reliance in security matters.

## **Russia's War Against Ukraine: Strategic Implications and Future Prospects**

By early 2024, Russia's full-scale invasion of Ukraine had evolved through several distinct phases reflecting changing battlefield dynamics

and varying levels of Western military support. After the failed initial attempt to capture Kyiv, Russian forces secured territorial gains in eastern and southern Ukraine that largely remained static despite Ukrainian counteroffensives in 2022 and 2023. The front lines stabilized into heavily fortified positions reminiscent of World War I trench warfare, making offensive operations increasingly difficult and costly for both sides.

The conflict transformed into an endurance contest, with Ukraine maintaining combat effectiveness through Western military and economic support while Russia received various forms of assistance from China, Iran, and North Korea. Western debates about military support centered on concerns regarding potential escalation, particularly the risk of direct NATO-Russia confrontation or nuclear escalation. The discussion specifically focused on whether to provide Ukraine with long-range missiles capable of striking targets deep inside Russian territory, with reluctant approvals eventually leading to Russian nuclear doctrine adjustments and missile tests but stopping short of further escalation.

Following Trump's election victory, Western discourse shifted noticeably from emphasizing Ukraine's complete victory to preparing for inevitable negotiations, reflecting Trump's campaign statements about quickly ending the war and questioning continued American support. This shift in rhetoric marked a critical turning point in the conflict, creating significant uncertainty for Ukraine and European security planning.

## **Middle East Conflicts and Implications for Global Security**

The October 7, 2023 Hamas attack on Israel and the subsequent Israeli military response fundamentally altered the security structure of the Middle East. What began as a bilateral conflict expanded to involve Hezbollah in Lebanon, Iran-backed militias in Iraq and Syria, and Houthi forces in Yemen, creating multiple fronts of engagement. The most significant threat to regional peace emerged from the direct confrontation between Israel and Iran, which escalated through a series of retaliatory strikes throughout 2024.

The Biden administration faced significant diplomatic and security challenges in managing this crisis, diverting attention and resources from Ukraine while causing domestic political complications during the election year. Israeli military operations in Gaza created catastrophic humanitarian conditions for the Palestinian civilian population, while

prolonged negotiations for ceasefire agreements repeatedly failed due to fundamentally incompatible objectives: Israel's determination to completely eliminate Hamas versus Hamas's prioritization of organizational survival.

Israel eventually expanded military operations into Lebanon, causing substantial destruction and mass displacement, while the direct exchange of strikes between Israel and Iran raised fears of broader regional war. By early 2025, Israel had significantly degraded the military capabilities of Hamas, Hezbollah, and to some extent Iran, establishing a new deterrence balance reinforced by the Trump administration's strong pro-Israeli stance. However, the Palestinian question remains unresolved, with tensions between Israel's rejection of a two-state solution and Arab states' insistence on addressing Palestinian political aspirations.

## Swedish National Security Strategy in a Changing Environment

Sweden's 2024 National Security Strategy, adopted by Ulf Kristersson's government, represents a significant departure from previous approaches, reflecting the transformed security environment following Russia's invasion of Ukraine and Sweden's accession to NATO. The strategy emphasizes strengthening military capabilities, addressing hybrid threats, integrating climate perspectives into security planning, improving pandemic preparedness, and enhancing civil defense.

Sweden's historic NATO membership ended decades of non-alignment and initiated a new era of integrated defense cooperation with transatlantic partners. This transition occurred amid increased Russian military activity in the Baltic region, growing hybrid threats including cyberattacks and disinformation campaigns, more visible climate change impacts, and continuing challenges related to economic security and supply chain vulnerabilities.

The security strategy confronted a fundamental test almost immediately with Trump's election victory, raising questions about the reliability of NATO's collective defense guarantees if the alliance's most powerful member adopted a transactional approach to security commitments. This development accelerated European discussions about greater strategic autonomy and increased defense spending, while complicating multilateral approaches to global challenges like climate change and migration.

## **Relationship Between Internal and External Security Challenges**

The interconnection between internal and external security has become increasingly apparent, particularly in addressing organized crime with potential links to hostile state activities. Sweden faces the challenge of developing integrated approaches that coordinate resources and information across police, military, and intelligence services to create a comprehensive understanding of security threats.

International cooperation remains essential for combating transnational organized crime, requiring strengthened collaboration through organizations like Europol and Interpol and developing common frameworks for addressing issues such as human trafficking, drug trafficking, and cybercrime. Addressing the socioeconomic factors driving recruitment into criminal organizations represents another critical priority, necessitating investments in education, employment opportunities, and social services, especially in vulnerable areas.

Legislative modernization is needed to effectively combat the rapidly evolving nature of organized crime, while public engagement is crucial for establishing a whole-of-society approach to security challenges. This holistic perspective recognizes that contemporary threats cannot be neatly separated into domestic and international categories but require coordinated responses across all dimensions of security.

## **The SV-A-R Project: Strengthening Deterrence and Resilience**

Against this background the Royal Swedish Academy of War Sciences' SV-A-R project (Swedish Deterrence and Resilience) in 2024 produced several significant analyses examining Sweden's defense and security in light of NATO membership and changing geopolitical conditions. The project's preliminary study, published in early 2024, emphasized Sweden's vulnerable security situation and the need to calibrate national interests within NATO and EU frameworks while recognizing persistent vulnerabilities.

The project identified several key areas requiring attention: adapting defense planning to align with NATO's nuclear doctrine; developing a proactive strategy for integrating Swedish defense industries within NATO frameworks; strengthening societal resilience as a component of deterrence; and developing active rather than reactive strategies for

countering hybrid threats. The study emphasized that Sweden cannot rely exclusively on NATO but must improve its own capabilities while simultaneously developing deeper bilateral relationships, particularly with the United States.

The project's year-end report, titled *Enhanced Deterrence and Resilience with Sweden in NATO and EU*, cautioned that Sweden could potentially face war within a few years, especially if Russia redirects resources from Ukraine to the Nordic-Baltic region. The report recommended immediate actions, including preparing for potential conflict in Northern Europe within the next few years; establishing a total defense investment fund; increasing NATO control over the Baltic Sea region; strengthening the Swedish Navy and Coast Guard; accelerating officer training programs; and developing countermeasures against hybrid attacks.

## Conclusion

The global security environment has undergone profound transformations over the past year, characterized by escalating conflicts, geopolitical realignments, and fundamental challenges to the international order. For Sweden, NATO membership represents both a historic opportunity for enhanced security and a new set of responsibilities requiring significant adaptation of defense planning, resource allocation, and strategic thinking.

The uncertain reliability of American security commitments under the Trump administration necessitates greater European self-reliance while maintaining strong transatlantic bonds. The interconnection between internal and external security challenges requires integrated approaches that coordinate across traditional institutional boundaries. Russia's ongoing aggression against Ukraine continues to represent the most significant threat to European security, with potential implications for the Nordic-Baltic region if conflict parameters change.

Sweden must therefore proceed with urgency in implementing defense improvements, developing civil preparedness, countering hybrid threats, and fostering both military and societal resilience. While NATO membership provides important security guarantees, Sweden's own capabilities remain essential for national defense and for contributing meaningfully to collective security arrangements. The changing security landscape demands continuous adaptation, strategic foresight, and political resolve to address both immediate threats and long-term challenges in an increasingly unpredictable world.

# Del I: Omvärldsutveckling<sup>1</sup>

## Inledning: Mörka moln över året 2024

År 2024 var ett år då en redan spänningsfylld och alltmer komplex omvärldsutveckling gled flera steg vidare mot ett farligt och osäkert tillstånd, globalt såväl som regionalt i olika delar av världen, vilket fortsatt under innevarande år. Ett tema härvidlag var förekomsten och tillkomsten av ett stort antal samtidiga väpnade konflikter på olika nivåer och med olika allvarsgrader, samtidigt som det internationella samfundets olika institutioner för konfliktförebyggande och konfliktväpning, såsom FN:s djupt splittrade säkerhetsråd, har visat avtagande vilja och förmåga att hantera förekommande mellanstatliga och inomstatliga konflikter. Det tydligaste exemplet på det internationella samfundets numera manifesterade lamslagenhet inför de ackumulerade konflikterna torde vara de förödande inbördesstrider som sedan april 2023 drabbat Sudan, ovanpå de decennier av inbördeskrig som troddes avslutade genom delningen mellan Sudan och Sydsudan 2011. Den humanitära katastrofen i Sudan, störst i världen i termer av antalet drabbade människor, måste naturligtvis ses mot bakgrund av de samtidigt pågående krigen i Mellanöstern och Ukraina och de geopolitiska skälen till att dessa senare konkurrerar ut Sudan i kampen om internationell uppmärksamhet.

Men bortsett från den stora mängden av mindre och medelstora väpnade konflikter i Asien, Afrika och Europa satte tre fullskaliga krig sin prägel på året 2024: Ukraina, Mellanöstern (Israels krig mot Hamas respektive Hizbollah) och Sudan, samtliga med omfattande dödsoffer. Ett annat, närliggande tema var de ytterligare tilltagande spänningarna mellan öst (Ryssland, med tillväxande stöd av Kina, Nordkorea och Iran) och väst (USA under Biden, Nato, EU med flera aktörer), främst om Ukraina men med globala ringverkningar. Ett tredje tema gällde vad som kan benämnas de globala megatrenderna, de som alla inser måste hanteras i global samverkan, sist och slutligen, även om komplexa samband orsak-verkan kännetecknar resulterande utmaningar: i första hand klimatkrisen, pandemiriskerna och massmigrationen. Under året 2024 har till exempel alarmerande väderhändelser ackompanjerat återkommande larmrapporter om jordens accelererande uppvärmning, och både i USA och Europa har vad som kan benämnas migrationskrisen utgjort en allvarlig påfrestning på de inre politiska förhållandena och präglat de många val som förekommit – och även exponerat västländerna för

en tilltagande hybridkrigföring och opinionspåverkan, och utsuddat gränserna mellan yttre och inre säkerhet.

2024 var nämligen ett ”supervalår” på det globala planet, med valresultat för Europas del som sammantaget återspeglade en opinionstrend till förmån för högerpopulistiska krafter och strömningar, inom länder såväl som på Europanivå. Den trenden, ännu svårbedömd på längre sikt (jämför dock nedan om Trumps USA), ska sedan relateras på det globala planet till den i väst hotande perceptionen av en global dragkamp mellan ett liberal-demokratiskt väst (inklusive allierade i andra världsdelar) och framväxande auktoritära aktörer och krafter, och då inte bara stormaktsmotståndarna Ryssland och Kina utan även en generell auktoritär trend, företrädd även i Europa i vid mening, genom Ungern och Turkiet, med flera. Denna dragkamp är sedan besläktad med trender och intressen i ett politiskt framväxande Global South och konkurrensen, ideologiskt och intressebaserad, mellan ”Global West” och ”Global East” om inflytande i och samverkan med särskilt de mycket stora staterna inom det globala syd, såsom Indien, Sydafrika, Brasilien, med flera. I denna dragkamp har det i hög grad, opinionsmässigt, handlat om känsligheten i det globala väst för kritik rörande dubbla måttstockar, ”double standards”, oftast kopplat till frågor rörande Israels krigföring och dess behandling av palestinierna – och hithörande balansgång mellan retorik och praktik vad beträffar synen på en regelbaserad världsordning.

Allt detta bidrog till att sätta sin prägel på det turbulenta året 2024. Men de enskilt säkerhetspolitiskt viktigaste händelseutvecklingarna – de som behandlas i det följande i denna årsboksintroduction – hänför sig till dels Donald Trumps på många sätt häpnadsväckande (och på många sätt illavarslande) väg till den närmast absoluta makten i USA, dels Rysslands anfällskrig mot Ukraina och hithörande krisutveckling mellan Ryssland och ”the Global West”, och dels risken för en regional och kanske också global spridning av krigsutvecklingen i Mellanöstern.

## 2024: Donald Trumps väg mot Vita huset och makten

Konsekvenserna, internt i USA och på den globala scenen, av Donald Trumps maktövertagande (eller maktåtertagande) har som vi sett hittills under innevarande år i grunden förändrat mycket av förutsättningarna för fred och säkerhet i bland annat Europa. Därav följande återblick över utvecklingen i USA under det år som på förunderliga, osannolika vägar ledde till att en majoritet, knapp men klar, av det amerikanska

folket chansade på att lägga sin röst på Trumps återkomst till Vita huset, i utvecklingen från omöjligt till osannolikt till ändå inte helt omöjligt till fullt möjligt till troligt till sannolikt till... fullbordat faktum.

Det fanns analytiker, främst Robert Kagan, som redan vid slutet av 2023 förutspådde Trumps återkomst till makten, den absoluta makten. Grunden för den tidiga bedömningen (Kagan talade dystopiskt om det närmast oundvikliga i en förestående "Trump-diktatur") utgjordes av en kombination av tecknen på Trump-dominans inom det Republikanska partiet och den tilltagande risken att de olika åtal mot Trump skulle tappa styrfart och beslutsförmåga framöver, och tecknen på svag ledning i det Demokratiska partiet, särskilt Joe Bidens avsevärda ålder.

Under årets första månader förtydligades bilden, före och under primärvalsprocessen, av att presidentvalet skulle komma att återigen, liksom 2020, stå mellan innehavaren Joe Biden och företrädaren Donald Trump, den senare ansvarig för att i samband med regimskiftet 2020–2021 ha uppmanat sina anhängare att storma Capitolium i syfte att framtvunga gehör för Trumps vägran att acceptera det legalt klara valresultatet. Men buren av sin fruktade väljarbas, MAGA-rörelsens mäktiga flodväg.

Mot varandra stod alltså – och det under en för amerikanska förhållanden tämligen unikt lång tid, månader före respektive partis formellt beslutande konvent – en demokrat, Joe Biden, med kontroversiellt hög ålder men med ett klart mandat och i spetsen för ett parti där vilja och förmåga saknades att ifrågasätta hans ledarskap och ge eventuella konkurrenter en chans att representera alternativ och ungdomlighet, och en republikan, Donald Trump, som tycktes snarast stärkas i sin dominans av den serie åtal som de rättsvårdande myndigheterna då liksom tidigare under mandatperioden hade väckt och drivit, dock med tilltagande osäkerhet om hur långt dessa juridiska processer skulle hinna nå innan höstens valkampanj och val. I Trumps fall förekom viss konkurrens i primärvalen – Nikki Haley, guvernören i South Carolina och FN-ambassadör under Trump I, var den som höll ut längst – men detta kunde inte ändra bilden av en alltmer total Trump-dominans. Detta trots att ett av de pågående rättsfallen faktiskt hann utmytna i fällande dom av en enig jury, innebärande att Trump före liksom efter presidentvalet hade att representera USA:s förste president/kandidat med stämpeln "dömd brottsling" (convicted felon).

I och med att valet så tydligt och så tidigt kom att visa sig återigen komma att stå mellan dessa diametralt skilda personlighetstyper och ideologiska profiler klargjordes med tilltagande tydlighet att de kommande president- och kongressvalen den 5 november skulle manifeste-

ra ett fundamentalt vägval i amerikansk politik, återspeglade och accelererande landets djupa och djupnande polarisering: kontinuitet och rättsstatlighet mot auktoritär radikalitet och mobiliserad populism. Det stod rätt tidigt under sommaren klart inför de amerikanska väljarna liksom inför en undrande och avvaktande omvärld att den växande klyftan också skulle komma att kunna få betydande utrikespolitiska konsekvenser, särskilt som i den begynnande valkampanjen de förekommande sakfrågorna i hög grad handlade om årets brinnande konflikter, enkannerligen Israels krig mot sina fiender i Mellanöstern och, än mer, Rysslands krig i Ukraina.

Frågan inför Republikanernas (GOP) stora partikonvent i Milwaukee i mitten av juli var alltså inte vem som skulle bli partiets kandidat inför presidentvalet, snarare frågan om kandidat till vice presidentposten. Att valet föll på J D Vance kom senare att bli en faktor i spekulationerna om GOP:s och MAGA-rörelsens (Make America Great Again) framtid efter de kommande fyra åren med Trump i spetsen.

Men viktigast för att sätta prägel på partikonventet var dock den chockerande händelsen strax före konventet, attentatet mot Trump i Butler i Pennsylvania. Bilden av en Donald Trump som fick sin örsnibb skadad men i övrigt undkom oskadd – med en centimeters marginal – och som leddes i säkerhet av säkerhetspolis med knuten näve och ropandes ”fight, fight!” kom inför och under konventet att överlagras en redan tidigare skapad hjälte- och martyrgloria som lyfte konventet till en sällan eller aldrig skådad nivå av religiöst färgad personkult. Vägen till en tidigare otänkbar valseger den 5 november tycktes utstakad. Särskilt som några veckor tidigare Joe Biden hade misslyckats katastrofalt i en första valdebatt med motståndaren Donald Trump.

Joe Biden som glatt sina anhängare och partikollegor genom ett alert och kompetent ”State of the Union”-tal tidigare under året hade en viktig uppgift inför den unika TV-debatten med Trump den 28 juni, nämligen att inför höstens kampanjstart och inför sitt partis konvent i mitten av augusti övertyga sitt parti och de amerikanska väljarna om sin duglighet inte bara i att vinna valet, en gång till, utan också i att styra landet från Vita huset i fulla fyra år till, detta senare av särskild vikt med tanke på sin vice president och medkandidats, Kamala Harris, genomgående låga opinionssiffror. Det handlade för Biden alltså om att övertyga de egna om det riktiga och rättfärdiga i att honorera hans, Bidens, anspråk på att få en andra mandatperiod (trots att han själv, hänvisande till sin ålder, tidigare inskränkt sin kandidatur till endast en period, en ”övergångslösning” inför 2020 års val).

Alla minns att satsningen inte höll, att debatten blev ett fiasko och en vändpunkt för republikanerna, i första hand inför det egna partikonventet i augusti, och ett svårt dilemma för partiets i det läget tämligen defaitistiska ledande partiföreträdare: fortsatt lita på Biden-Harris, trots debaclet och eftersom president och presidentfru tycktes insistera på fortsatt kandidatur, eller varsamt men skyndsamt inleda operation övertalning för att förmå Biden att inse allvaret och sitt ansvar för partiet och landet, och meddela avgång. Men om det senare, vem borde i så fall lanseras som partiets nye/nya presidentvalskandidat? Vice presidenten Kamala Harris skulle bli svår att gå runt, men här fanns också andra starka namn, Gretchen Whitmer, Joseph Shapiro, Gavin Newsom, med flera. Det krävdes till sist allvarliga samtal i en inre krets med Biden om olycksbådande opinionssiffror inför presidentvalet för att uppnå hans insikt om det oundvikliga i hans avgång, och när detta meddelades åtföljdes det av presidentens fulla, och för partiledningen styrande, lansering av Kamala Harris som partiets presidentvalskandidat.

Det efterföljande demokratiska partikonventet blev, trots bakgrunden, en kraftfull endosseringsceremoni för Harris, och kampanjbidragen, nyss sinande, började ta ny fart. Valet skulle nu stå mellan Kamala Harris som företrädare för normalitet och kontinuitet och Donald Trump, MAGA-rörelsens och republikanernas obestridde ledare. Valutfallet, nyss till synes en paradmarsch för Trump, tycktes åter ovisst och extremt spännande. Även om den demokratiska kampanjen oundvikligen hämmades dels av uppdelningen mellan en fortsatt sittande president året ut och en annan person som nominerad presidentkandidat, och dels av svårigheten för Harris att inför de kommande väljarna dels, som vice president, dela ansvaret för den förda presidentpolitiken och samtidigt kunna torgföra ett trovärdigt förändringsbudskap. Centralt i detta dilemma låg frågan om att rätt och klokt balansera Bidens huvudbudskap om att en Trump-seger skulle utgöra ett allvarligt hot mot den amerikanska demokratin mot andra kampanjbudskap som mer skulle appellera till vanliga väljares vardag.

Både presidentvalet och valet till kongressens båda kamrar blev en chock och en svår besvikelse för Biden-Harris och för det demokratiska partiet, detta efter en hårdför kampanj där Kamala Harris dock lyckades överraskande bra i den TV-sända valduell som hölls under hösten. De opinionsinstitut som under hösten genomgående förespätt ett extremt jämnt val visade sig än en gång ha underskattat det breda folkliga stödet för Trump, och i efterhandsanalyser har det framkommit att även väljarkategorier som traditionellt (och vid senaste val) stött den demo-

kratiska sidan: afrikaner, asiater, latinos, kvinnor, arbetare, med flera, denna gång fann anledning att lystra till Trumps och republikanernas alternativa lockrop. Efteranalyserna har sålunda i hög grad, för demokraternas del, handlat om kommande strategi för att snarast möjligt återta det politiska initiativet, och därvid kräva kanske radikala, kanske smärtsamma, omprövningar beträffande vad som faktiskt krävs i dagens USA för att kunna vinna ett val.

För Donald Trumps del handlade det om en triumfartad totalseger den 5 november; en knapp men klar seger i presidentvalet, en stärkt majoritet för det av Trump dominerade och kontrollerade GOP i kongressens senat, en återerövrade majoritet för GOP även i kongressens representanthus, samt – för första gången på mycket länge för en republikansk presidentkandidat – en knapp men klar majoritet i ”the popular vote”, det totala antalet röster i landet som helhet. Just detta senare har varit ett viktigt led i Trumps implementering av valresultatet genom hans olika mått och steg för att bygga ”Trump II”, den nya administrationens bemanning och program. Även med avseende på de allra mest kontroversiella policyinitiativen och rekryteringarna har han kunnat hävda: ”Jag har det amerikanska folkets (flertals) tydliga mandat att nu genomföra allt det som jag utlovade i valkampanjen.” Stukade och besvikna demokrater har visat sig ha svårt att värja sig mot detta paradargument.

Biden, Harris och andra besvikna demokrater i USA har – förfärade över hur Trump marscherat vidare efter valsegern med allehanda djupt kontroversiella rekryteringar, utan motstånd från GOP-majoriteten i kongressen och, efter installationen den 20 januari, med omstörtande policyinitiativ i form av presidentdirektiv – ställt sig frågor om hur det kunde gå så illa. Hur kunde det ske att en person som efter fyra stormiga år vid makten och efter att ha tydligt och klart förlorat makten 2020 och därefter vägrat att godta valresultatet och uppmanat anhängare att storma Capitolium, och som bland annat därför ålagts både riks rätt och ett antal juridiska åtalsprocesser, först kunde återta greppet över sitt parti, GOP, slingra sig undan de juridiska processerna (och därvid öka sin popularitet), vinna presidentkandidaturen, och sedan inte bara vinna presidentvalet utan även leda sitt parti till seger och majoritet i kongressens båda kamrar? Hur kan en sådan person ha gått hela vägen från att vara politiskt diskrediterad, sedermera alltmer juridiskt trängd, till att vid slutet av 2024 och början av 2025 framstå som USA:s historiskt mäktigaste president, givet försvagningen av ”checks and balances” i förening med Trumps systemförändringsprogram? Hade det kunnat

vara annorlunda, trots de långsiktiga linjer och trender som manifesterats i Trumps maktåtertagande?

Hur annorlunda, men kanske alls inte mindre farligt, hade inte läget varit om slumpen hade styrt kulan en centimeter annorlunda i Butler i somras? Och, kan demokraterna förstås fråga sig, hur kan vi försvara att vi tillät den klart och tydligt åldrande Joe Biden att propa på fortsatt säte och stämma i Vita huset, trots att alla borde ha sett det omöjliga i att han skulle kunna förbli presidentiellt vital i fyra år till? Och så detta: Hur kunde de juridiska processerna mot Trump hanteras så saktmodigt, försiktigt (för att undvika befarad kritik för domstolarnas politisering i rådande polariserat klimat) och senfärdigt att det till sist helt enkelt blev för sent att få till stånd väsentliga avgöranden innan valdynamiken tog över? Kan det hävdvunna amerikanska politiska systemet överhuvudtaget hantera, och överleva, ett polariserat politiskt klimat som detta, och en populistisk politikertyp som Donald Trump? Idel frågor, utan svar, tills vidare.

Redan de bedömare som tidigt varnade för Donald Trumps fullt möjliga återkomst till makten, såsom den nämnde Robert Kagan, hade pekat på sannolikheten att Trump, ”Trump II”, skulle innebära något helt annat och avsevärt mer skrämmande än inför och under den förra mandatperioden 2016–2020. Trump skulle denna gång, efter en valvinst trots alla hinder, återkomma inte bara revanschlysten utan också väsentligt mer rustad och förberedd, baserat både på lärdomar från tillkortakommandena förra gången och det operativa beroendet den gången av expertis som representerade Washington-etablissemangen, och på det synnerligen omfattande förberedelsearbete som genomförts av bland annat Heritage Foundation och deras ”Project 2025”, med detaljerade föreskrifter både om rekryteringar, avskedanden och politiska mål. En noggrann läsning av dessa och andra skrifter kunde, trots Trumps halvhjärtade försök till distansering i valkampanjen, ge rätt utförlig förvarning om vad en ”Trump II” skulle komma att innebära.

De inledande månaderna innevarande år, särskilt från och med installationen den 20 januari, har klargjort att Donald Trump har både vilja och förmåga att med råge genomföra både det som utlovats i valkampanjen och de olika detaljerade mått och steg som föreskrevs i ”Project 2025”. ”Med råge” syftar här kanske främst på företeelsen Elon Musk, världens rikaste man som inspirerades att uttryckligen stödja Trump i samband med attentatet i Butler. Trump och Musk har utvecklats till något av ett duumvirat, ett korporativistiskt tvåmansvälde, där ”världens mäktigaste man” samverkar med ”världens rikaste man” i ett om-

välvande program för att dels omstöpa det amerikanska systemet med sikte på att minska den federala administrationen och samtidigt utöka den exekutiva presidentmakten, dels, med tillämpning av MAGA och ”America first”, omskapa den förhärskande världsordningen.

För omvärlden uppstår inför det nya året 2025 frågan om i vilken grad all omvälvning som skett och sker under Trumps egid kommer att visa sig vara permanent, och permanent skada, dels avseende den amerikanska demokratin och rättsstaten, dels den USA-ledda regelbaserade världsordningen. Eller om en pendelrörelse i motsatt återställelseriktning trots allt är tänkbar, inom överskådlig tid.

## Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina: läge och perspektiv 2024

I början av 2024 hade det ryska aggressionskriget mot Ukraina pågått i två år och hade då genomgått ett antal faser som återspeglade skiftande styrkeförhållanden på slagfältet och varierande grader av västligt militärt stöd för den ukrainska sidan – i någon mån även ”östligt” stöd för den ryska sidan. Kriget hade inletts (februari 2022) med ”slaget om Kiev” – den strategiska kupp som flagrant misslyckades – och följts av snabba ryska framryckningar i Ukrainas östra och södra delar, varvid de ryska territoriella landvinningar som fortsatt väsentligen gäller uppnåddes. Denna inledande fas, då även ett första försök till fredssonderingar mellan parterna gjordes i Istanbul, följdes sedan av ett skede (april–augusti) av stabilisering av krigsförloppet under vilket den ryska sidan i stort lämnade den nordliga fronten norr om Kiev för att istället rikta huvudangreppet mot områdena i öster och söder, samtidigt som det ukrainska försvaret, i hög grad med hjälp av det militära bistånd som börjat anlända och verka, tillväxte i defensiv kapacitet. Senare samma år kunde den ukrainska sidan genomföra en första omgång motoffensiver som ledde till territoriella återtaganden både i nordost (Kharkiv-området) och söder (bl a Cherson) – och uppgifter om ryska överväganden om användande av taktiska kärnvapen.

Efter den första krigsvintern, med diverse rykten cirkulerande om planerade motoffensiver på respektive sida men med en tämligen statisk operativ bild, kom under våren mycket att handla om en ukrainsk planering för en större motoffensiv. Efter betydande dröjsmål, väsentligen förorsakat av olika västländers tvekan – av respekt för vad som troddes vara ryska ”röda linjer” – att till det ukrainska försvaret leverera gradvis mer avancerad krigsmateriel, kom sedan denna ukrainska

motoffensiv till sist igång, ackompanjerad av förhoppningar både i Kiev och västliga huvudstäder att denna skulle kunna åstadkomma ett krigsavgörande genombrott. Dock visade det sig att krigföringen dittills lett till så avancerade befästningsanläggningar, skyttegravar, mineringar, m m, utmed de etablerade demarkationslinjerna att offensiv krigföring nu försvårats fundamentalt, jämförbart med det första världskrigets slagfält. Den ukrainska sidan gjorde senare, i augusti 2023, ett allvarligt försök att bryta det tärande dödläget genom en överraskande offensiv in på ryskt territorium i Kursk-området, enligt uppgift i syfte att kunna använda denna erövring som bytesobjekt i eventuella fredsförhandlingar längre fram.

Sådana, i korthet, var alltså förutsättningarna inför den andra krigsvintern och ingången till ett ovisst år 2024, två år efter att Ryssland inledde sitt fullskaliga angrepp. Nettot i de olika faserna dessförinnan, i och med uppbromsandet av den inledande ryska offensiven, hade alltså kommit att bli väsentligen ett militärt dödläge på marken med tämligen små territoriella förändringar över tiden, samtidigt som de ihållande ryska angreppen vid frontlinjerna ådrog särskilt den ryska sidan kolossala förluster i döda och sårade, samtidigt som ständiga ryska luftangrepp mot civila och militära ukrainska mål över hela landet skapade stor förödelse och tärde på motståndskraften. Samtidigt hade det ryska maritima övertaget i Svarta havet under krigets inledande faser börjat utjämnas och väga över till ukrainsk fördel till följd av västliga leveranser av landbaserade sjömålsmissiler och en ukrainsk egenutveckling av effektiva marina drönare vilket sammantaget kom att pressa tillbaka möjligheter för den ryska Svartahavsflottan att från söder angripa mål på det ukrainska fastlandet.

Rysslands krig i Ukraina hade vid det här laget, in på 2024, utvecklats till en uthållighetsduell mellan ett Ukraina som kunde behålla stridsförmåga och motståndskraft med hjälp av militärt och ekonomiskt stöd från Biden-administrationens USA och europeiska Natoländer, numera inklusive Sverige, och ett Ryssland med olika typer av stöd av Kina och Iran och med truppbidrag från Nordkorea. Men det handlade också om en avskräckningsduell mellan de båda sidorna, där det på västsidan var fråga om en utdragen debatt mellan de stödgivande länderna om vilken typ av vapen som kunde levereras, och vilken grad av användningsfrihet som Ukraina kunde därvid tillåtas, utan att riskera att effekten skulle bli en allmän eskalation. Ytterst ett direkt krig mellan Ryssland och Nato, allra ytterst en kärnvapeneskalation. Sådana avvägningar hade förevarit i stort under hela krigsförloppet i förhållande till vad som be-

dömdes vara ryska ”röda linjer” i olika skeden, och inte minst Biden själv hade konsekvent framhållit risker för att kriget i Ukraina kunde skena iväg till ”det tredje världskriget”, och därför odlat en försiktighetslinje, i olika steg.

Denna diskurs, ofta substansen i otaliga möten inom Nato och andra västliga format, handlade förra året konkret främst om för och emot långräckviddiga missiler med räckvidd att kunna slå mot mål in på ryskt territorium, typ amerikanska ATACMS och/eller tyska TAURUS, och huruvida Ukraina skulle tillåtas använda dessa i detta syfte. Argumenten mot handlade som vid tidigare vapenleveranser om bedömda risker för att Ryssland skulle föranledas trappa upp kriget ytterligare, eventuellt t o m till kärnvapennivån. Argumenten för framhävde det orimliga i att Ukraina skulle tvingas försvara sig med bakbundna händer, utan att kunna svara på ryska luftangrepp från baser och förråd långt in på ryskt territorium.

I den action-reaction-process som kännetecknat kriget i dessa avseenden kom sedan amerikansk leverans, till sist, av vapensystemet ATACMS, tillståndsgivandet för användning in på ryskt territorium, och en första skarp tillämpning av detta av den ukrainska militären att besvaras från rysk sida i två steg – dels tillkännagivandet av en ny rysk kärnvapendoktrin som bl a bäddade för ett ryskt (möjligt) kärnvapensvar även mot land/länder som stöder ett land som hotar Ryssland (i kort sammanfattning), och dels ett testanfall mot en rysk stad (Dnjepr) av en ny långräckviddig missil med kapacitet att bära kärnvapenstridsspetsar. Eskalationen stannade dock vid detta, i detta skede.

Diskussionen i väst om Ukrainas tappra försvarskamp och om arten och graden av möjligt respektive nödvändigt stöd i detta angelägna syfte hade då, medio 2024, länge handlat om valet mellan tre möjliga handlingsvägar, alla tre behäftade med vanskligheter och risker av olika slag. Skulle man (i väst) kapitulera i uthållighetsduellen och påbörja en gradvis nedtrappning av stödet, eventuellt grundat på en pessimistisk bedömning av Ukrainas möjligheter att vinna detta krig? Nej, detta var politiskt uteslutet, västsidan hade ju från början och genom kriget konsekvent hävdad att endast Ukrainas fullständiga seger vore ett värdigt och rimligt mål, och att för detta ändamål det västliga stödet skulle vara ”så länge det behövs”.

Ytterlighetsalternativet vore att ta fasta på just detta senare, att endast Ukrainas seger (oklar definition) vore ett acceptabelt utfall och att det militära stödet borde utformas utifrån detta – vilket stöd krävs för att Ukraina ska ha en reell chans att segra? Men då med risken för es-

kalation och därmed direkt konfrontation med Ryssland, ytterst det tredje världskriget, allra ytterst eskalation till kärnvapennivån. Och det vill man inte heller.

Återstår av handlingsalternativen att tänka och satsa mitt emellan, ett fortsatt stöd med ungefär hittillsvarande inriktning, om än med steg för steg utvidgade vapeninsatser, bortom ett antal bedömda ryska ”röda linjer”. Men effekten av detta skulle, som hittills, bli att det västliga stödet ger Ukraina möjligheten att förhindra en rysk ”seger” men utan att ge Ukraina möjligheten att själv segra; ett recept på så sätt för ett mycket långvarigt krig, innebärande avsevärda, egentligen oacceptabla, lidanden och umbäranden för det ukrainska folket.

Med dessa, enkelt beskrivna, principiella handlingsalternativ kunde politiker och analytiker i väst framemot hösten bekymrat konstatera att Ukraina, trots tappert och alltmer kompetent motstånd och bibehållen försvarsvilja, absolut inte såg ut att vara på väg mot seger, eller ens ett positivt genombrott. Man fortsatte att försöka hålla stånd i Kursk-inbrytningen och höll den ryska Svarta havsflottan i schack i norra Svarta havet, m m, men längs huvudfronten i Donbass hade den ryska sidan varit på en långsam men envis – och i förluster oerhört kostsam – offensiv en längre tid. Vart skulle kriget ta vägen? Vore det kanske dags att bejaka ett fjärde handlingsalternativ, någon form av förhandlingar syftande till någon form av vapenstillestånd och någon form av ”fred”?

Det märktes i det säkerhetspolitiska transatlantiska debattklimatet att det mindre talades om Ukrainas totala seger (t ex enligt president Zelenskyjs ”segerplan” sådan den presenterades under hösten) och vikten av västligt stöd med detta mål ”as long as it takes”, och mer om att förhandlingar skulle bli nödvändiga, förr eller senare, och att målet för stödet i kampen snarast borde vara att ge Ukraina en så stark förhandlingsposition som möjligt. Målsättningsbeskrivningarna hade alltså börjat bantas rätt tydligt, och denna anpassning – märkbar också i det officiella Ukrainas retorik – var förstås kopplad till en tilltagande sannolikhet att Donald Trump skulle vinna i det kommande presidentvalet, och hans kampanjuttalanden om sin vilja och förmåga att snabbt, ”på 24 timmar”, förhandla fram ett slut på kriget, och sin och sitt partis bristande entusiasm för att fortsätta det hittillsvarande amerikanska stödet för Ukraina.

Konflikten mellan väst/Nato och Ryssland om Ukrainas existentiella försvarskamp – med en närmast total ovisshet om utvecklingen närmaste månader och år – hade mot slutet av året nått ett kritiskt skede då de amerikanska väljarna beslutade att Donald Trump skulle återta

makten i Vita huset och över landet. Joe Biden gjorde vad han kunde under sin återstående tid för att säkerställa leverans, i tid, för allt det militära stöd som kongressen till sist hade beslutat om tidigare under året, något som gav en flitigt kringresande president Zelenskyj ett visst andrum. De frågetecken som året ut fanns beträffande den tillträdande Trump-administrationens intentioner i Ukraina-frågan, kom, som vi sett, att i början av innevarande år, fr o m installationen och efterföljande rivstart, att få djupt problematiska svar, både för Ukraina och för Europa.



## Mellanöstern i brand, på nytt

Joe Bidens nationelle säkerhetsrådgivare Jake Sullivan hade dagarna före den 7 oktober 2023 publicerat en artikel där han förutspådde att läget i Mellanöstern skulle vara jämförelsevis stabilt åren framöver. Han torde därvid ha syftat på tecken på relativt stabil avskräcknings- eller terrorbalans mellan Israel och dess motståndare i regionen, Iran med proxies i Libanon (Hizbollah), Syrien, Irak och Jemen, och en positiv trend i relationerna mellan Israel och framför allt Gulfstaterna, med Saudiarabien i spetsen, baserat på de s k Abraham Accords som innebar normalisering mellan Israel och vissa arab- och islamska stater, samt stabilitet i Syrien och rimligt god kontroll över resterna av Isis. Detta och andra indikatorer.

Och så hände 7 oktober, Hamas brutala anfall på ett klenat försvarat södra Israel, följt av ”solidariska” angrepp på Israel och israelisk/amerikanska intressen av Hizbollah i Libanon, diverse Iranrogna miliser i Irak och Syrien och houthierna i Jemen. Dessa händelser kom att starta en utveckling som under året kom att i grunden förändra säkerhetsstrukturen i Mellanöstern, främst till följd av den israeliska militära vedergällningsoperationen i de olika strategiska riktningarna, dock främst söderut, mot Hamas i Gaza. Det främsta hotet mot fred och säkerhet i regionen som helhet har dock handlat om direktkonfrontationen under året mellan staten Iran och staten Israel.

Den utveckling som skett utifrån detta våldsutbrott har under året ställt den amerikanska Biden-administrationen inför stora diplomatiska och säkerhetspolitiska påfrestningar, vida utöver vad som kunde anas av Jake Sullivan, och framtvingat en prioritering av detta krisområde för amerikansk del som stulit engagemang från den ukrainska krishantering och hejdat tidigare intentioner att uttunna den amerikanska

militära närvaron i denna del av världen. Biden har sett sig tvingad till ett mått av stöd för Israel, trots spända relationer med Israels kontroversiella ledare Benjamin Netanyahu, som kostat honom mycket prestige internationellt och på hemmaplan och som hade varit svår att försvara om händelseutvecklingen inte hade skett parallellt med en presidentvalrörelse i USA.

Den vedergällningsoperation som Netanyahus Israel omgående inledde som svar på Hamas överraskande och anmärkningsvärt brutala överfall den 7 oktober – Israels värsta säkerhetskris sedan 40-talet – kom under sitt utdragna förlopp att chockera världen genom de lidanden som det israeliska bombardemanget av det tätbefolkade Gaza förorsakade dess palestinska dryga 2 miljoner stora civilbefolkning. Men världen chockerades också av att Hamas cyniskt utnyttjade civilbefolkningen som ”sköldar” mot israeliska flygbombningar och, sedermera, marktrupper i markstrider, och omständigheten att Hamas vid angreppet den 7 oktober tog hundratals israeler och utlänningar som gisslan och utnyttjade dessa som bytesobjekt i senare eld upphör-förhandlingar. Kriget kom därför att utlösa heta känslor och ett starkt och polariserande engagemang också internationellt, också i USA, i valrörelsen.

Viss del av den israeliska gisslan frigavs i utbyte mot en grupp palestinska fångar i israeliska fångelser vid ett tidigt och tillfälligt eld upphör, redan i december 2023, men frenetiska ansträngningar därefter från diverse medlarkategoriernas sida, främst Qatar och Egypten, förutom USA, att åstadkomma nya eld upphör-överenskommelser – syftande till gisslan-fång-utväxling och dramatiskt behövd humanitär undsättning av Gazas extremt drabbade civilbefolkning – visade sig omöjliga att uppnå under hela året, i grunden till följd av parternas helt motsatta krigsmål: Israel som låst sig för att helt krossa Hamas, och Hamas som ville säkerställa sin fysiska och politiska överlevnad. Den plan för en fasindelad eld upphör-uppgörelse som Biden presenterade i maj och som sedan endosserades av ett enigt FN:s säkerhetsråd kom därför att accepteras av parterna först i samband med regimskiftet i USA den 20 januari detta år, och då med Netanyahu-vännen Trump som avgörande maktfaktor.

Israel avvaktade länge med att utvidga kriget till Libanon, trots att de tilltagande skärmytslingarna med shia-muslimska och Iran-kontrollerade Hizbollah hade framtvingat en kostsam evakuering av norra Israel men förmodligen också i fruktan för vad Hizbollahs betydande arsenal av Iran-levererade missiler skulle kunna åstadkomma av förödelse i Israels större städer. När israeliska IDF till sist, under hösten, tog steget och storskaligt angrep fienden i södra Libanon – efter de uppmärksammade

angreppen på utvalda individer genom att utlösa sprängämnen i personsökare m m – så ledde detta till stor förödelse också i Libanon, bl a med massevakuering norrut i landet. Ett av USA och Frankrike framförhandlat temporärt eld upphör i slutet av november utlöpte i början av detta år, med stor ovisshet om den fortsatta processen, men då hade stora ytterligare förändringar hunnit ske, dels tillkomsten av en ny regering i Libanon, och dels omvälvande förändringar i grannlandet Syrien i och med störtandet av Assad-regimen.

Parallellt med dessa utvecklingar hade under året en direktkonfrontation mellan Israel och Iran uppstått i en process av action-reaction, först ett israeliskt attentat mot iranska företrädare i Damaskus, senare följt av det spektakulära mordet på en Hamas-företrädare i själva Teheran, sedan ett iranskt svar på detta genom ett första, begränsat missilangrepp direkt på Israel, sedan ett israeliskt svar på detta genom begränsade angrepp på iranska militära mål inne i Iran, därefter Irans svar på detta genom ett mer omfattande angrepp mot israeliska mål med olika medel, missiler och drönare, och denna gång utan det mått av förvarning som tillämpats förra gången, och så det omfattande israeliska svaret i sin tur på detta senare under hösten, nu med verkan riktad mot det iranska luftförsvaret, däremot inte som befarats av omvärlden vare sig mot iranska kärnanläggningar eller oljeanläggningar. Det faktum att Iran, trots allehanda hot, ännu inte svarat på detta israeliska angrepp torde återspegla att Irans ledning, i ett läge av försvagning efter de israeliska angreppen och den allierade Assad-regimens försvinnande och i och med Donald Trumps tillkomst som USA:s Israelvänlige ledare, nu valt att hellre avvakta än illa fäkta. Snarare handlar den pålästa debatten om israeliska överväganden om att militärt undanröja, en gång för alla, det iranska kärnvapenhotet.

Israel kan sammanfattningsvis sägas, i alla fall hittills, ha lyckats hantera sina fiender relativt framgångsrikt, även om Hamas i Gaza fortfarande ”står upp”, som Netanyahu brukar uttrycka det: Hamas, liksom Hizbollah, är kraftigt militärt reducerade, Iran har försvagats, shiamiliserna i Irak och Syrien har tystats av amerikanska avskräckningsattacker och houthierna vid Röda havet har begränsat sin beskjutning av vitala lastfartyg. Avskräckningsbalansen från tidigare kan sägas ha ersatts av återställd israelisk avskräckning, nu förstärkt av Trumpadministrationens än mer (än Biden) pro-israeliska (och anti-iranska och Palestina-likgiltiga) hållning.

Samtidigt kvarstår den palestinska fråga som inte låter sig ignoreras. Och alla ovissheter och oklarheter till trots när det gäller Gaza-frågan,

ännu i början av innevarande år kan konstateras att den palestinska frågan har behållit all sin sprängkraft. Vad som ska hända med Gaza och dess palestinska befolkning efter att kriget, på ett eller annat sätt, avslutats, efter fortsatta förhandlingar enligt det ingångna avtalet om eld upphör eller, om detta spricker, efter ett fullbordat krig, är fortsatt oklart.

Donald Trumps uppseendeväckande förslag om områdets totala evakuering och befolkningens förflyttning till något eller några av de arabiska grannländerna, Egypten och/eller Jordanien, har inte tagits på allvar, och arabländernas motförslag om Gazas styrning ”dagen efter” och återuppbyggnad, utan evakuering, har förkastats av USA. Samtidigt har Saudiarabien och övriga arabstater klargjort att en normalisering med Israel nu, efter vad som förevarit, förutsätter en ramöverenskommelse om en plan mot en tvåstatslösning; den palestinska frågan måste få en politisk lösning. Detta alltmedan Israels nuvarande koalitionsregering under Netanyahu i ord och handling söker göra det klart att tvåstatslösningen är en obsolet icke-fråga och att det som politiskt förestår tvärtom främst handlar om Västbankens annektering.

Den strimma av ljus som vid årets slut skymtade i regionen fanns möjligen i det länge krigsdrabbade Syrien som efter Assad-regimens fall sett tillkomsten av en ny, provisorisk regering som tycks inse att ekonomisk och infrastrukturell restaurering förutsätter en inkluderande ledarstil och fredliga relationer mellan landets alla folkgrupper, alltså potentialen för en demokratisk och rättsstatlig utveckling – i så fall ett stabilt undantag i en instabil region.

Att regionen Mellanöstern kommer att förbli en stor utmaning för amerikansk – och även europeisk – diplomati och säkerhetspolitik stod hursomhelst klart vid slutet av det turbulenta året 2024.

## Del 2: Från ett svenskt perspektiv<sup>2</sup>

### Strategisk tillbakablick

En väl utformad nationell säkerhetsstrategi kan sätta tonen för en hel era. Detta var kanske fallet med den europeiska säkerhetsstrategin från 2003, som började med det djärva uttalandet: ”Europa har aldrig varit så välmående, så säkert, eller så fritt.” Denna optimistiska ton återspeglade efterkrigstidens känsla av stabilitet och framsteg.

När europeiska ledare försökte uppdatera säkerhetsstrategin 2008 och åren därefter ställdes de dock inför betydande utmaningar. Lissabonfördraget var fortfarande under förhandling, och de följande åren förde med sig en serie kriser som gjorde det svårt att utarbeta en sammanhängande strategi. Dessa kriser inkluderade det rysk-georgiska kriget 2008, den arabiska våren, den globala finanskrisen 2008 och den europeiska migrationskrisen 2015. Varje händelse belyste säkerhetslandskapets komplexitet och svårigheten att hantera alla aspekter inom en enda ram.

I Sverige erkände den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 2014 behovet av att utveckla en nationell säkerhetsstrategi, delvis som svar på tryck från oppositionen. Detta behov underströks ytterligare av Rysslands aggression mot Ukraina 2014, vilket markerade en vändpunkt i europeisk säkerhet. Den säkerhetsstrategi som formulerades 2017 kan med fördel jämföras med den strategi som antogs av den efterföljande borgerliga regeringen 2024, som försökte hantera den snabbt föränderliga säkerhetsmiljön.

Den borgerliga regeringen som tillträdde 2022 hade sina egna skäl att omdefiniera Sveriges säkerhetspolitik. Delvis som svar på den egna kritiken som opposition under den socialdemokratiska regeringens tid efter 2017. Löfvén-regeringen, medan den lade grunden för 2017 års strategi, mötte kritik för att inte fullt ut implementera dess principer. Ändå innehöll strategin från 2017 element som adresserade många av de kriser och utmaningar som uppstod under de följande åren.

Den svenska nationella säkerhetsstrategin från 2017 var ett omfattande dokument som syftade till att adressera en hel rad säkerhetsutmaningar. Men trots sin bredd kunde den inte fullt ut förutse eller integrera alla de utmaningar som skulle komma att prägla perioden 2017–2023. En av de mest framträdande utmaningarna som inte fanns med i strategin var COVID-19-pandemin, som bröt ut 2020. Även om strategin

nämnde behovet av att hantera smittsamma sjukdomar, var fokus främst på biologiska hot i form av bioterrorism snarare än en global pandemi. Pandemin visade på brister i beredskapen för att hantera långvariga samhällskriser, särskilt när det gäller samordning mellan myndigheter och resursfördelning.

En annan utmaning som inte fullt ut förutsetts i 2017 års strategi var fullt förståeligt Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022. Även om strategin identifierade Ryssland som en säkerhetsutmaning, särskilt efter annekteringen av Krim 2014, förutsåg den inte en fullskalig invasion eller dess omfattande konsekvenser för Europa och Sverige. Invasionen ledde till en radikal förändring av Sveriges säkerhetspolitik, inklusive ansökan om Nato-medlemskap, något som inte var på agendan 2017.

Hybrida hot och desinformation var ytterligare en utmaning som inte fick tillräckligt med uppmärksamhet i 2017 års strategi. Även om strategin nämnde cyberhot och informationspåverkan, var omfattningen och komplexiteten av hybrida hot, inklusive desinformationskampanjer och påverkansoperationer, inte fullt ut utvecklade. Under åren efter 2017 blev det tydligt att hybrida hot var en central del av moderna säkerhetsutmaningar, vilket krävde ytterligare satsningar på cyberförsvar och motståndskraft mot desinformation.

Klimatförändringar som säkerhetshot nämndes i 2017 års strategi, men de betraktades inte som en central säkerhetsfråga på samma sätt som de kom att göra under senare år. Under perioden 2017–2023 blev klimatrelaterade hot, som extremväder, resursbrist och migration orsakad av klimatförändringar, allt mer framträdande. Detta ledde till ett behov av att integrera klimatperspektiv i säkerhetspolitiken på ett mer omfattande sätt.

Strategin från 2017 fokuserade främst på traditionella säkerhetshot och nämnde inte specifikt riskerna med globala ekonomiska kriser eller sårbarheter i försörjningskedjor. Pandemin och Rysslands invasion av Ukraina visade hur beroende Sverige och världen är av globala försörjningskedjor, särskilt när det gäller energi, livsmedel och medicinsk utrustning. Detta blev en nyckelutmaning som krävde ökad resiliens och diversifiering, en flödssäkerhet i bred mening avseende både nödvändiga och farliga flöden.

När det gäller Nato utgick 2017 års strategi från att Sverige skulle fortsätta sin tradition av alliansfrihet, och möjligheten att ansöka om Nato-medlemskap var inte en del av diskussionen. Rysslands invasion av Ukraina 2022 ledde dock till en dramatisk förändring i svensk sä-

kerhetspolitik, med en ansökan om Nato-medlemskap som en direkt konsekvens.

Slutligen, även om terrordådet på Drottninggatan i Stockholm inträffade samma år som strategin antogs, hade strategin inte fullt ut förutsett den ökande risken för inrikes terrorism och radikaliserings. Dådet och andra incidenter under perioden visade på behovet av att stärka förebyggande arbete och samarbete mellan myndigheter för att hantera terrorism och radikaliserings.

Sammanfattningsvis var 2017 års nationella säkerhetsstrategi ett omfattande dokument som adresserade många viktiga säkerhetsfrågor, men den kunde inte förutse alla utmaningar som skulle uppstå under de följande åren. Pandemin, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, hybrida hot, klimatförändringar och sårbarheter i globala försörjningskedjor var några av de utmaningar som således inte fick tillräckligt med uppmärksamhet eller som utvecklades på sätt som inte förutsetts. Dessa brister ledde till behovet av att kontinuerligt uppdatera och anpassa säkerhetspolitiken för att möta ett föränderligt och alltmer komplext säkerhetsläge.

En central förändring för Sverige blev sedan medlemskapet i Nato som ledde till att Natos övergripande strategi också blev bindande för Sverige.

Natos strategiska koncept 2022, som antogs vid Nato-toppmötet i Madrid, markerar en viktig milstolpe i alliansens strategi och anpassning till en snabbt förändrad säkerhetsmiljö. Dokumentet betonar att Nato står inför en alltmer utmanande och instabil global situation, där Ryssland utgör det mest betydande och direkta hotet mot medlemmarnas säkerhet. Dessutom erkänns den växande betydelsen av andra hot, inklusive terrorism, cyberattacker och hybridkrigföring.

Det strategiska konceptet understryker vikten av kollektivt försvar som en grundläggande princip för alliansen, med artikel 5 i Nato-fördraget, som ålägger medlemmar att försvara varandra, i centrum. För att möta de nya säkerhetshoten, åtar sig Nato att stärka sin avskräcknings- och försvarskapacitet genom ökad närvaro av trupper i östra Europa och genom att förbättra beredskap och förmågan till snabb mobilisering.

Ett centralt tema i konceptet är också behovet av att förstärka samarbetet med partners och andra internationella organisationer för att hantera globala utmaningar. Det betonas att Nato ska vara mer flexibelt och anpassningsbart för att hantera hot som sträcker sig bortom traditionella militära konflikter, inklusive frågor som klimatförändringar och resursbrist.

Dokumentet fäster även stor vikt vid att modernisera alliansens försvars- och säkerhetsförmågor, särskilt när det gäller teknik och innovation, för att kunna möta nya typer av hot och utmaningar. Behovet framhävs av att investera i ny teknik såsom cybersäkerhet, artificiell intelligens och rymdförmågor.

Sammanfattningsvis betonar Natos strategiska koncept 2022 behovet av att anpassa sig till en ny säkerhetspolitisk verklighet, där kollektiva försvarsåtgärder, partnerskap och modernisering av tekniska förmågor står i fokus för att säkerställa alliansens relevans och effektivitet i en mer osäker värld.

## **Den svenska nationella säkerhetsstrategin från 2024**

Den svenska nationella säkerhetsstrategin från 2024, som antogs av den borgerliga regeringen under Ulf Kristersson under det första halvåret, speglar mot denna bakgrund det förändrade och alltmer komplexa säkerhetsläget i Sverige och omvärlden. Strategin bygger på de erfarenheter och utmaningar som framträdde under de senaste åren, inklusive Rysslands invasion av Ukraina, pandemin, hybrida hot och klimatförändringar, och syftar till att stärka Sveriges förmåga att hantera både traditionella och nya säkerhetshot.

En central del av strategin är fokuset på det försvarspolitiska läget och behovet av att stärka Sveriges militära förmåga. Rysslands aggression mot Ukraina har medfört en radikal förändring av säkerhetsläget i Europa, och Sverige har svarat genom att öka försvarsbudgeten, modernisera försvaret och ansöka om Nato-medlemskap. Strategin betonar vikten av att integrera Sverige i det transatlantiska samarbetet och att samarbeta med andra Nato-länder för att säkerställa kollektivt försvar.

Hybrida hot, inklusive cyberattacker, desinformation och påverkansoperationer, är en annan nyckelkomponent i strategin. Sverige har under de senaste åren utsatts för en ökning av sådana hot, och strategin betonar behovet av att stärka cyberförsvaret, öka motståndskraften mot desinformation och förbättra samarbetet mellan myndigheter för att hantera dessa utmaningar.

Klimatförändringar och miljörelaterade hot har fått en mer framträdande roll i 2024 års strategi jämfört med tidigare versioner. Strategin betonar att klimatförändringar inte bara är en miljöfråga utan också en säkerhetsfråga, eftersom de kan leda till resursbrist, migration och kon-

flikter. Sverige satsar på att integrera klimatperspektiv i säkerhetspolitiken och att samarbeta internationellt för att hantera dessa utmaningar.

Pandemin har också påverkat strategin, med ett ökat fokus på beredskap och resiliens. Strategin betonar vikten av att stärka samhällets förmåga att hantera långvariga kriser, inklusive pandemier, och att säkerställa att samhällsviktiga funktioner kan fortsätta att fungera även under svåra förhållanden.

Slutligen betonar strategin vikten av att stärka det civila försvaret och öka samhällets motståndskraft mot olika typer av hot. Detta inkluderar att förbättra samarbetet mellan myndigheter, öka medvetenheten om säkerhetsfrågor bland allmänheten och säkerställa att Sverige har de resurser och den kompetens som behövs för att hantera framtida utmaningar.

Genom att fokusera på försvar, hybrida hot, klimatförändringar, beredskap och samhällets motståndskraft är strategin avsedd att svara på de utmaningar som Sverige står inför i en osäker och föränderlig värld.

Det skulle emellertid inte dröja länge innan grundläggande premisser för strategin stresstestades.

## **Snabba förändringar av det säkerhetspolitiska läget under andra halvåret 2024**

Under andra halvåret 2024 genomgick den svenska säkerhetspolitiken flera betydande förändringar som speglade ett föränderligt och alltmer komplext säkerhetsläge. En av de mest historiska förändringarna var givetvis Sveriges officiella Nato-medlemskap, som markerade slutet på decennier av alliansfrihet och inledde ett nytt kapitel av integrerat samarbete med den transatlantiska försvarsalliansen. Detta innebar att Sverige nu omfattades av Natos kollektiva försvarsgaranti enligt artikel 5, men också att landet fick ta ett större ansvar för att bidra till alliansens gemensamma försvar, inklusive deltagande i övningar och insatser.

Samtidigt fortsatte Rysslands aggression mot Ukraina att dominera säkerhetsagendan, med en ökad militarisering i Östersjöregionen som en direkt konsekvens. Ryssland genomförde provokativa övningar nära svenskt och allierat territorium, vilket tvingade Sverige att ytterligare stärka sitt försvar, särskilt på strategiskt viktiga platser som Gotland. Samarbetet med Finland och andra Nato-länder i regionen intensifierades för att skapa en enad front mot ryska hot.

Hybrida hot, inklusive cyberattacker och desinformationskampanjer, ökade under perioden och riktades ofta mot Sverige och andra europeiska länder. Sverige svarade med att stärka sin cyberförsvarsförmåga

och lanserade en nationell strategi för att motverka desinformation och skydda demokratiska processer. Samarbetet med EU och Nato inom detta område blev allt viktigare.

Klimatförändringarnas effekter blev allt mer påtagliga och integrerades som en central del av säkerhetspolitiken. Extremväder och resursbrist ledde till ökad migration och social oro i vissa delar av världen, vilket krävde både nationella och internationella insatser. Sverige arbetade aktivt för att öka beredskapen för klimatrelaterade kriser, som översvämningar och skogsbränder.

Ekonomisk säkerhet och sårbarheter i globala försörjningskedjor blev också en prioritet, särskilt med hänsyn till pågående konflikter och spänningar i världen. Sverige satsade på att diversifiera import och export, samt öka självförsörjningsgraden inom strategiskt viktiga områden som energi och livsmedel. Samarbetet med EU för att säkerställa tillgång på kritiska råvaror och teknologier stärktes.

Inrikes fortsatte hotet från terrorism och radikaliseringsarbete att vara en utmaning. Sverige stärkte sitt förebyggande arbete genom att öka samarbetet mellan polis, säkerhetstjänster och lokala samhällen, och lanserade en nationell strategi för att motverka radikaliserings- och våldsbekämpande extremism.

Slutligen, trots att pandemin officiellt hade förklarats vara över, fortsatte Sverige att arbeta med att stärka sin beredskap för framtida pandemier och andra hälsokriser. Detta inkluderade investeringar i forskning, infrastruktur och samordning mellan myndigheter.

Sammanfattningsvis präglades andra halvåret 2024 av en rad säkerhetspolitiska förändringar som krävde att Sverige anpassade sig till ett alltmer komplext och osäkert läge. Genom att stärka försvaret, öka samarbetet med allierade och integrera nya perspektiv som klimat och ekonomisk säkerhet, arbetade Sverige för att öka sin motståndskraft och säkerställa en hållbar säkerhetspolitik för framtiden.

## Det amerikanska valets betydelse

Utgången av det amerikanska valet 2024, där Donald Trump blev president igen, har betydande implikationer för svensk säkerhetspolitik. Den mest omvälvande frågeställningen som restes i slutet av 2024 och i början av 2025 är kanske om Natos strategiska *koncept fortfarande till fullo är bindande också för alliansens viktigaste medlem USA även när det gäller säkerhetsgarantier.*

Trumps oförutsägbara stil och strategier har skapat osäkerhet för allierade länder, inklusive Sverige, som måste anpassa sina strategier för att hantera detta. Det finns en risk för att USA:s fokus kan förflyttas bort från Europa, vilket innebär att Sverige och andra europeiska länder behöver ta ett större ansvar för sin egen säkerhet genom att öka försvarsutgifterna och stärka militära allianser inom Nato.

Vidare kan Trumps tendens att koppla ihop handelsfrågor med säkerhetspolitik leda till intensifierade handelskonflikter, särskilt med Kina, vilket kan påverka den ekonomiska stabiliteten och därmed säkerheten i Europa. Den förändrade relationen till Nato, där Trump tidigare hotat att dra tillbaka USA om inte europeiska allierade bidrar mer ekonomiskt, kan också få betydande konsekvenser för Sveriges försvarsåtaganden.

Slutligen kan den ökade nationalismen och polariseringen i USA påverka den europeiska politiken, vilket kan leda till en mer fragmenterad politik inom EU och öka pressen på Sverige att agera mer självständigt i säkerhetspolitiska frågor. Sammanfattningsvis tvingas Sverige att förbereda sig för att navigera i en osäker och potentiellt konfliktfylld internationell miljö, där amerikansk politik har en avgörande roll för europeisk säkerhet.

Utgången av det amerikanska valet 2024 kan få betydande konsekvenser för multilateralismen och respekten för internationell rätt. Trumps administration har tidigare yttrat skepticism mot internationella avtal och organisationer, vilket kan leda till en nedgång i det globala samarbetet. Detta skapar en oro för att USA:s potentiella avståndstagande från sina tidigare åtaganden kan undergräva det internationella regelverket och normerna som har funnits sedan andra världskriget.

En utveckling mot en mer unilateral och nationalorienterad politik i USA kan förstärka den globala uppdelningen och öka spänningarna mellan stormakterna, särskilt mellan USA och Kina. Denna förändrade dynamik kan leda till en ökning av protektionism och en nedgång i internationellt samarbete kring globala utmaningar som klimatförändringar, migration och säkerhet.

För Sverige och andra europeiska länder innebär detta en ökad osäkerhet. Sverige kan tvingas att anta ett mer proaktivt förhållningssätt till sin egen säkerhet och diplomati, inklusive att stärka bilaterala och regionala relationer, samt att främja samarbetet inom EU. Den svenska regeringen kan också behöva omprioritera sina resurser och strategier för att förbereda sig för en värld där multilateralism inte längre är den dominerande modellen.

## Vilka typer av säkerhetsgarantier blir mot denna bakgrund nödvändiga för Ukraina, Europa och Sverige?

Mot bakgrund av den osäkra säkerhetspolitiska situationen i Europa, särskilt med avseende på Ukrainas kamp mot rysk aggression, blir flera typer av säkerhetsgarantier nödvändiga för Ukraina, Europa och Sverige. En av de mest robusta långsiktiga säkerhetsgarantierna skulle vara Nato-medlemskap för Ukraina. Även om Ukraina inte är medlem idag, är det viktigt att fortsätta arbetet mot en framtida Nato-anslutning för att stärka landets säkerhet och avskräcka aggressionshot från Ryssland.

Bilateralt säkerhetssamarbete är också avgörande. Stabilisering av säkerhetsavtal mellan Ukraina och dess partners, inklusive USA och EU-länder, kan omfatta militär utbildning, gemensamma övningar och utveckling av interoperabilitet mellan Ukrainas militära styrkor och Natos allierade. Dessutom krävs ökat militärt stöd, vilket inkluderar försäljning av vapen och militär utrustning, finansiellt stöd för försvarsförmågor samt delning av strategisk information och underrättelser. Program som det Ukrainska Säkerhetsassistansinitiativet och stöd genom bilaterala avtal bör utvidgas för att ge Ukraina nödvändiga resurser för att motverka rysk aggression.

En samordnad europeisk säkerhetsstrategi blir också viktig. EU-länder kan behöva enas om en gemensam strategi för att svara på hot mot medlemsländer eller grannländer. Detta kan innefatta koordinerade insatser för civil och militär kapacitetsuppbyggnad samt snabba svar på säkerhetshot. Förebyggande av hybridkrigföring är en annan central aspekt; Sverige och andra europeiska länder behöver utveckla strategier för att hantera och motverka hybrida krigföringsmetoder från stater som Ryssland, vilket inkluderar desinformation och cyberattacker. Detta kan innebära att stärka cybersäkerhet och informationsförsvar.

Slutligen blir samverkan inom EU avgörande. Sverige kan arbeta för att fördjupa samarbetet inom EU när det kommer till säkerhetspolitik, inklusive en gemensam försvarsstrategi som stärker unionens kollektiva försvar och säkerhet. Sammanfattningsvis blir det avgörande för Ukraina, Europa och Sverige att etablera en samordnad och stark säkerhetsstruktur, som inkluderar både militära och civila komponenter. Dessa garantier syftar till att avskräcka aggression, stabilisera regionen och säkerställa en tryggare framtid för alla involverade parter.

*Niinistörapporten*, som presenterades av Finlands förre president Sauli Niinistö under hösten 2024, fokuserar på den förändrade säkerhetsmil-

jön i Europa och behovet av ett starkare samarbete inom EU och med Nato. Rapporten lyfter fram vikten av att bygga upp en gemensam europeisk försvarskapacitet och understryker behovet av ökat samarbete mellan EU-länder för att hantera gemensamma hot som terrorism, hybridkrigföring och cyberattacker. Genom att betona vikten av kollektivt försvar och samordning mellan medlemsländerna ligger rapporten i linje med de mål som förväntas presenteras i EU:s kommande försvarsstrategi. Den pekar på att ett starkare samarbete är nödvändigt för att skapa en effektivare och mer trovärdig försvarspolitik inom unionen. Den bildar ett viktigt underlag för EU-kommissionens nästa uppdrag, en vitbok om Europa som ska läggas fram 2025.

Vitboken förväntas ta itu med flera centrala frågor och framtida behov inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna. Enligt preliminära uppgifter ska vitboken presentera en övergripande bild av de försvarsutmaningar som EU står inför samt fokusera på gemensamma investeringar i militär utrustning och beredskap för olika scenarier.

En viktig del av innehållet kommer att handla om att skapa en verklig europeisk försvarsunion, där EU:s medlemsländer behöver enas om strategier för att effektivt kunna hantera globala hot och osäkerheter. Detta inkluderar att öka försvarsutgifterna och prioritera samarbete kring gemensamma resurser och teknologier.

Vitboken kommer också att adressera behovet av en mer enhetlig och beslutsam gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, särskilt med avseende på relationerna med viktiga partners som USA och Ukraina. Den kommer att belysa den geostrategiska miljön, inklusive hot som terrorism, hybridkrigföring och cyberattacker, samt vikten av att förbättra krisberedskapen och samordningen mellan medlemsländerna.

Ytterligare fokus kommer att läggas på att stärka samarbetet mellan polis och rättsväsende för att motverka organiserad brottslighet och säkerhetshot. Vitboken förväntas också betona vikten av att EU agerar snabbare och mer effektivt i sin utrikespolitik, särskilt i ljuset av de nya utmaningar som framkommit på den globala arenan.

Sammanfattningsvis syftar den kommande vitboken om EU:s försvar till att skapa en gemensam förståelse och strategi bland medlemsländerna för att möta de komplexa försvarsutmaningarna idag och i framtiden. Detta innefattar en rad åtgärder för att bygga en starkare och mer sammanhållen europeisk säkerhet och försvarsstruktur.

## Sambandet mellan inre och yttre säkerhet

För att hantera sambandet mellan yttre och inre säkerhet i en tid med ökad organiserad brottslighet och antagonistiska hot behöver flera strategier och åtgärder implementeras.

För det första är det avgörande att etablera ett integrerat synsätt som länkar ihop interna och externa säkerhetsåtgärder. Detta kan innebära att nationer utvecklar gemensamma strategier som adresserar både hot från organiserad brottslighet och externa aggressioner, däribland terrorism och statlig aggression från länder som Ryssland eller Kina. Genom att sammanföra resurser och information mellan olika säkerhetsinstanser, som polis, militär och underrättelsetjänster, kan man skapa en mer holistisk bild av säkerhetssituationen.

För det andra krävs en ökad internationell samverkan för att hantera transnationell organiserad brottslighet, som ofta opererar över gränser och utnyttjar globala nätverk. Detta kan ske genom att stärka samarbetet inom internationella organ som Interpol och Europol, samt genom utveckling av gemensamma ramverk för brottsbekämpning som kan adressera frågor som människohandel, narkotikahandel och cyberbrott.

För det tredje är det viktigt att fokusera på att förebygga rekrytering till organiserad brottslighet genom att adressera de socioekonomiska faktorer som driver människor in i dessa grupper. Detta innebär att investera i utbildning, arbetsmöjligheter och sociala tjänster, särskilt i utsatta områden.

Dessutom bör lagstiftning och rättskipning förbättras för att effektivt kunna hantera organiserad brottslighet. Lagstiftare behöver uppdatera och anpassa lagar så att de reflekterar den moderna realiteten av organiserad brottslighet och tillämpa strikta straff för dem som deltar i sådan verksamhet.

Slutligen bör medborgarna involveras som en del av säkerhetsstrategin. Genom att utbilda allmänheten om hoten från organiserad brottslighet och uppmuntra till medborgarpartnerskap kan man öka resiliensen och stödet för säkerhetsåtgärder.

Sammanfattningsvis, för att hantera sambandet mellan yttre och inre säkerhet i en kontext av ökad organiserad brottslighet och antagonistiska hot, är det nödvändigt att implementera integrerade strategier, stärka internationellt samarbete, fokusera på prevention, förbättra lagstiftning och involvera allmänheten i säkerhetsfrågor.

För att hantera sambandet mellan inre och yttre säkerhet i en tid präglad av ökad organiserad brottslighet och antagonistiska hot, ställs Sverige inför flera viktiga krav och åtgärder.

För det första krävs det en integrering av säkerhetsstrategier, där Sverige måste se på inre och yttre säkerhet som en enhetlig helhet. Detta innebär att resurser och information mellan olika myndigheter, såsom polis, säkerhetstjänst och militär, bör samordnas för att effektivt kunna bekämpa både organiserad brottslighet och externa hot.

För det andra är det nödvändigt att stärka internationellt samarbete när det gäller brottsbekämpning och säkerhet. Eftersom organiserad brottslighet ofta opererar över gränser måste Sverige arbeta aktivt med internationella organisationer som Europol och Interpol för att dela information och resurser. Detta samarbete måste också innefatta utbildning och bistånd till andra nationer för att motverka gemensamma hot.

För det tredje är det viktigt att adressera de grundläggande socioekonomiska faktorer som driver människor till organiserad brottslighet. Sverige bör investera i utbildning och skapa fler möjligheter för ungdomar, särskilt i utsatta områden, för att förebygga rekrytering till kriminella nätverk.

För det fjärde behövs en modernisering av lagstiftningen för att kunna hantera den komplexa och snabbt föränderliga naturen av organiserad brottslighet. Detta innebär att lagar och riktlinjer måste uppdateras för att effektivt kunna bekämpa nya brottstyper som uppstår i takt med teknikutvecklingen och globaliseringen.

Samtidigt måste det svenska samhället involvera medborgarna i frågor om säkerhet och brottsförebyggande arbete. Genom informationskampanjer och medborgarpartnerskap kan allmänheten spela en aktiv roll i att rapportera misstänkta aktiviteter och bidra till en större säkerhetsmedvetenhet.

Sammanfattningsvis kräver hanteringen av sambandet mellan inre och yttre säkerhet i Sverige en helhetsorienterad ansats, där samordning mellan myndigheter, internationellt samarbete, socioekonomiska investeringar, modern lagstiftning och medborgarengagemang är centrala inslag i strategin mot organiserad brottslighet och antagonistiska hot.

## Krigsvetenskapsakademiens projekt SV-A-R om Sveriges väg in i Nato och medlemskap i EU med tonvikt på avskräckning och resiliens under 2024

Under 2024 publicerade Kungl Krigsvetenskapsakademien (KKrVA) flera viktiga rapporter och analyser inom ramen för projektet SV-A-R. Dessa rapporter tog upp frågor rörande Sveriges försvar och säkerhet i ljuset av förändrade geopolitiska förhållanden, särskilt med avseende på den ökade risken för antagonistiska hot och organiserad brottslighet. Av särskild betydelse var kopplingen till försvarsberedningens arbete.

I januari kom del 1 av försvarsberedningens rapport *Kraftsamling*, där fokus låg på behovet av snabba och effektiva åtgärder för att stärka det svenska totalförsvaret. Rapporten framhöll svårigheterna med beslutsfattande i den svenska offentligheten, inklusive en kritisk granskning av den långsamma reaktionen på säkerhetshot. Betydelsen av enighet inom detta område poängterades som viktig för att undvika politisk polarisering, samtidigt som det lyftes fram att enighet också kan göra det svårare att utkräva ansvar.

I april publicerades del 2 av samma analys, där det betonades att 2024 kommer att bli ett år av uppbyggnad och samverkan inom svensk civil beredskap. Rapporten identifierade brister inom det finansiella systemet och lyfte vikten av att skapa alternativa lösningar för att säkerställa funktionaliteten av betalningar, särskilt under kris och hög beredskap. Denna del av analysen fokuserade också på det långsiktiga behovet av att se över Sveriges förmåga att upprätthålla och fortsätta produktionen av kritiska tjänster i händelse av konflikt.

Sammantaget visade rapporterna en evolution i tankarna om hur Sverige behöver anpassa sina säkerhetsstrategier, och de speglade en ökad insikt om vikten av att integrera både inre och yttre säkerhet i en tid av ökande hot. De underströk behovet av att snabbt åtgärda identifierade brister och att lägga fokus på att bygga robusta strukturer för att hantera både traditionella och nya säkerhetshot.

Genom hela året betonades vikten av snabba beslut och tydligt ledarskap inom det civila försvaret, särskilt i samband med Sveriges medlemskap i Nato, där det framhävdes att det svenska totalförsvaret nu måste arbetas fram som en del av det kollektiva försvaret gentemot externa hot. Denna utveckling i rapporterna speglade den snabbt föränderliga säkerhetssituationen i Europa och kraven på Sverige att anpassa sig för att möta både interna och externa utmaningar.

Det svenska försvarsbeslutet mot slutet av 2024, som fokuserar på totalförsvaret under perioden 2025–2030, innebär en betydande förstärkning av både det militära och civila försvaret. Beslutet, som riksdagen nu har godkänt, sätter upp ett övergripande mål för totalförsvaret och fastställer nya riktlinjer för Försvarsmaktens krigsorganisation.

Rapporten lyfter fram ett behov av att modifiera Sveriges försvarsmål i ljuset av en förändrad säkerhetssituation i omvärlden, där specifika mål och åtgärder ska genomföras för att hantera dessa utmaningar. En viktig del av beslutet handlar om att förbättra personaltillgången inom totalförsvaret och att säkerställa en robust stödfunktion för den befolkning som kan påverkas av kriser eller konflikter.

Flera områden har fått särskilt fokus, såsom cybersäkerhet, där det poängteras att en starkare kapacitet för att hantera cyberhot är avgörande för framtida motståndskraft. Dessutom adresserar beslutet behovet av att skydda kritisk infrastruktur och att säkerställa försörjningsberedskap för samhällsviktiga varor och tjänster.

Det svenska försvarsbeslutet 2024 betonar även vikten av internationellt samarbete, särskilt med Nato och EU-länder, och hur detta samarbete kan stärka Sveriges totalförsvaret. Beslutet erkänner behovet av att fördjupa samarbetet med de nordiska och baltiska länderna och tar upp hur kriget i Ukraina har påverkat försvarspolitikerna i Sverige.

Sammanfattningsvis innebär försvarsbeslutet en strategisk förändring mot en mer integrerad och proaktiv försvars- och säkerhetspolitik, med avsikt att rusta Sverige för framtida hot och utmaningar.

## Projektet SV-A-R:s förstudie

Under första halvåret publicerades SV-A-R-projektets förstudie. Huvudpunkter var följande:

Sveriges säkerhetssituation är mer sårbar än den har varit sedan andra världskriget, med en kombination av ryska hot, en utdragen Nato-ansökningsprocess, internationell terrorism, brottslighet och problematiska globala trender. Det är avgörande att kalibrera Sveriges intressen inom Nato och EU genom nationella säkerhetsstrategier och försvarsavtal, samtidigt som sårbarheterna erkänns.

Det finns en pessimism i västerländska bedömningar av situationen i Ukraina, med oro för Ukrainas offensiva förmåga, Rysslands uthållighet och västs vilja att fortsätta stödja Ukraina. Sverige måste överväga hur man kan motverka rysk aggression i Ukraina och avskräcka hot mot Nato-medlemmar utan att riskera ett tredje världskrig.

Sveriges Nato-medlemskap kräver att försvarsplaneringen anpassas för att överensstämma med Natos doktrin för kärnvapen, vilket inkluderar att överväga hur det totala försvaret bör fungera i en kärnvapenkrigssituation. En proaktiv strategi behövs för att integrera den svenska försvarsindustrin inom Nato-ramverket, så att den effektivt kan bidra till alliansens förmågor och Sveriges försvar.

Projektet betonar vikten av att stärka samhällelig resiliens och totalförsvar för att bidra till avskräckning, särskilt i fråga om att hantera hot mot demokratiska värderingar och institutioner. Sveriges medlemskap i Nato kräver en säkerhetspolitisk ansats som baseras på avskräckning och resiliens mot rysk aggression, vilket kräver en analys av trovärdighet och tillförlitlighet.

Hybridhot kräver en aktiv, snarare än reaktiv, strategi för att bekämpa förvirring och förlamning i den ”grå zonen” mellan fred och krig. Det är även viktigt att diskutera problem inom väst, inklusive interna politiska svårigheter i att främja västerländskt samarbete, samtidigt som man är medveten om ryska försök till bedrägeri.

Ett centralt fokus är att stärka samhällelig resiliens på kort sikt, genom att nyttja befintliga resurser för att förbereda landet för potentiella konflikter. Projektet kommer att analysera begreppet avskräckning, med tanke på vad ”avskräckning genom förnekelse” och ”avskräckning genom bestraffning” bör betyda ur ett svenskt perspektiv inom Nato. Hybridhoten sträcker sig från kärnvapen till organiserad brottslighet, vilket kräver en helhetsförståelse och svar.

Projektet betonar även Sveriges roll inom EU, även med beaktande av sitt medlemskap i Nato, och vikten av att överväga konsekvenserna av globala utvecklingar och maktdynamik. Att säkra flöden inom landet och mellan de nordiska länder som också är med i Nato är en viktig del av förberedelserna.

## Projektets mellanrapport vid årsskiftet 2024/2025

Projektets mellanrapport vid årsskiftet 2024/2025 *Förstärkt avskräckning och motståndskraft med Sverige i Nato och EU – men omvärldsutvecklingen kräver SV-A-R... I närtid!* analyserar Sveriges säkerhets- och försvarspolitik i en förändrad global miljö. Den utgör ett första försök att ta hänsyn till den inkommande Trumpadministrationens politik. Den betonar behovet av snabb anpassning och avveckling av traditionella försvarsmetoder, med en varning om att Sverige kan vara i krig inom ett par år, vilket kräver omedelbara åtgärder. En reaktiv säkerhetspolitik

kan innebära hot mot Sverige under den andra halvan av 2020-talet, då riskerna för globala systemkollaps och krig ökar.

Rapporten lyfter fram flera centrala områden. Dels erkänns den potentiella omfattande påverkan av den nya Trump-era, där hans ”America First”-politik och preferens för bilaterala avtal introducerar oförutsägbarhet i den amerikanska utrikespolitiken. Detta ställer krav på Europa att agera mer självständigt. Dels efterlyser rapporten ett stärkande av Sveriges totalförsvar, både militärt och civilt, med behov av att förbättra försvarsförmågorna inom några år i enlighet med artikel 3 i Nato-fördraget.

Rapporten betonar också vikten av internationellt samarbete, där bilateralt samarbete, särskilt med USA, på nytt blir centralt, men att multilateral samverkan genom Nato och EU, särskilt med nordiska, baltiska och nyckelländer inom Europa, inte får förglömmas. Både avskräckning och resiliens anges som avgörande för Sveriges säkerhet, där det varnas för att förlita sig enbart på Nato, och istället behövs förbättringar av Sveriges egna förmågor. Offentligt förtroende för demokratin och rättsstaten framhålls som viktigt för den samhälleliga resiliensen.

Den globala instabiliteten framhävs, med nämnande av konflikter i Ukraina, Mellanöstern och potentiella konflikter i Sydostasien/Taiwan som säkerhetsrisker, samt en nedgång i internationella normer och tvistlösningsmekanismer. Rapporten understryker vikten av att hantera hybridhot genom proaktiva åtgärder och bygga resiliens, då försvagningen av demokratiska värderingar kan undergräva samhällets motståndskraft.

Rapporten varnar för att ett fryst konfliktläge i Ukraina kan göra det möjligt för Ryssland att omdisponera resurser till Nordeuropa, vilket skulle försämra säkerhetssituationen för Sverige och andra nordiska länder. Den betonar också vikten av en kritisk och nyanserad analys snarare än en förenklad syn på samarbete inom västvärlden, och erkänner att det finns potentiella störningar och instabilitet att beakta.

Konkreta rekommendationer inkluderar att skapa en investeringsfond för totalförsvar, öka Natos kontroll över Östersjöområdet, och stärka den svenska marinen och kustbevakningen. Det föreslås även snabbare officersutbildningar och åtgärder mot hybridhot, samt ökad samverkan med USA, särskilt inom Arktis och rymd-/luftdomänerna.

Projektet syftar till att undersöka Sveriges roll som Nato-medlem, med fokus på förstärkt avskräckning och resiliens med stöd av Nato och EU, samtidigt som eventuella sårbarheter analyseras. Målet är att förstå hur avskräckning och resiliens har förändrats och vilka åtgärder Sverige behöver vidta omedelbart.

Rapporten betonar att Sveriges nationella säkerhetsstrategi fokuserar på sambandet mellan inre och yttre säkerhet samt begreppen avskräckning och resiliens. Den föreslår dock att en uppdatering behövs, med fokus på utmaningar i Ukraina, den omedelbara regionen och inom Nato och EU. En proaktiv säkerhetspolitik är avgörande för att undvika hot mot Sverige under den sena delen av 2020-talet, och rapporten understryker vikten av att öppet följa utvecklingen i Ryssland, Kina och väst, med erkännande av att samarbetet inom väst kan stöta på störningar.

Sverige måste intensifiera samarbetet inte bara inom Nato och EU utan även bilateralt, särskilt med USA och centrala europeiska länder som Storbritannien, Polen och Tyskland. EU bedöms ha potential att öka europeiska bidrag till totalförsvaret, men Europeiska rådet måste förbli aktivt för att förhindra oacceptabla överföringar av makt och resurser från medlemsstater.

Rapporten framhäver att Sverige inte kan utesluta att det kan vara i krig inom de kommande åren, särskilt om Ryssland kan omdisponera resurser från den ukrainska fronten. Detta kräver en acceleration av genomförandet av befintliga beslut och ett snabbt beslutsfattande. Nyckelrekommendationer för omedelbara åtgärder inkluderar att förbereda sig för krig i Nordeuropa inom några år och arbeta med två planeringshorisonter: en för snabb förstärkning av försvarskapacitet inom 1–3 år och en annan för väsentlig tillväxt inom 5–6 år. Rapporten rekommenderar även att identifiera ytterligare områden för samarbete med USA, stärka samarbetet inom Joint Expeditionary Force (JEF) med Storbritannien, och förbättra det nordisk-baltiska samarbetet inom säkerhet och försvar.

Vidare föreslår rapporten att den pågående upprustningen av de väpnade styrkorna bör riktas mot både kortsiktiga och långsiktiga mål, att skapa en investeringsfond för totalförsvaret och att öka Natos kontroll över Östersjöområdet. Rapporten betonar vikten av att öka antalet utexaminerade officerare, utveckla motåtgärder mot hybridsattacker, och fördela resurser till områden centrala för det civila försvaret.

Sammanfattningsvis understryker rapporten att Sverige måste betrakta sitt medlemskap i Nato och EU i sin analys av totalförsvaret, och arbeta ambitiöst för att påverka positiva globala utvecklingar samt stärka sin egen och västs resiliens. Världen står inför betydande risker för krig på grund av konflikten i Ukraina och andra globala spänningar. Rapporten avslutar med att poängtera att Sverige behöver definiera sig som en del av en västerländsk gemenskap som upprätthåller demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstaten.

Det identifieras även potentiella utmaningar för svensk säkerhet, såsom ett växande glapp mellan överenskomna åtaganden och faktiska policyer, en prioritering av amerikanska intressen över allierade intressen, och en ökad fokus på kärnvapen för amerikanskt skydd snarare än Nato. Risken för en global systemkollaps erkänns också, delvis på grund av en oförmåga att hantera megatrender som klimatförändringar, geopolitisk upptrappning och störningar av globala flöden. Mot bakgrund av dessa hot betonas vikten av att stärka såväl militära som civila kapaciteter, bygga breda diplomatiska relationer, och intensifiera analyser för att kunna visualisera potentiella hot och utmaningar. Av särskilt intresse är frågan om framtida säkerhetsgarantier för en eventuell vapenvila. Nato och EU:s utvidgning var en central frågeställning, oacceptabel ur rysk synvinkel men rimlig och tydlig för många stater att stödja. Den amerikanska positionen var mer otydlig, och debatten fördes främst inom EU och i viss mån inom Nato. En milstolpe under året var Europavalet, där det fanns osäkerhet om EU skulle få en fast och klar ledning med en entydig politik. Detta blev möjligt genom återvalet av kommissionsordföranden Ursula von der Leyen. En intressant utveckling var att den säkerhetspolitiska tyngden i unionens arbete försköts norrut, med en hög representant från Estland och en försvarskommissionär från Litauen.

Frågan om försvarsutgifter blev viktig, där unionens medlemmar skiljde sig kraftigt åt. Södra Europa hade låga försvarsutgifter, medan länder i norra och centrala Europa ökade sina, ledda av Polen. En dramatisk förändring i EU-systemet skedde när det ungerska ordförandeskapet ersattes av ett ambitiöst Polen, som aviserade att man tänkte tolka fördraget så att det roterande ordförandeskapet hade ett betydande ansvar för säkerhets- och försvarsfrågor.

När det gäller biståndet till Ukraina spelade EU en betydelsefull roll genom att mobilisera finansiella resurser. Frågor om hur man ska leda Sveriges civila försvar i händelse av kris och krig accentuerades, liksom kopplingen mellan inre och yttre säkerhet, social oro och organiserad brottslighet. Hybridfrågorna utvecklades, och det blev tydligt att mer aktiva metoder behövdes för att hantera attacker.

Utvecklingen på kärnvapenområdet minskade något i dramatik, även om den ryska kärnvapendoktrinen förändrades. I Sverige ändrades diskursen kring kärnvapen, med fokus på att förhindra användning snarare än förekomsten av kärnvapen. Frågan om kärnvapenförbudet hamnade i bakgrunden, och diskussionen om säkerhetsgarantier för länder som accepterat icke-spridningsfördraget blev tydligare.

På den militära sidan var tidsfönstret för eventuellt krig i norra Europa en viktig del av debatten, särskilt med tanke på hur Ukrainakonflikten skulle kunna utvecklas. Antagandet var att Ryssland skulle kunna konsolidera sin kapacitet trots ekonomiska svårigheter. En viktig del av analysen var seminariet som projektet anordnade i oktober 2024, där behovet av att förstärka Baltikum från sjön diskuterades.

Frågor om försvarsindustri och snabbspår för officersutbildning och inköp av försvarsmateriel blev viktiga teman inför Sälen 2025. AI-utvecklingen blev alltmer dramatisk, med en kamp mellan USA och Kina. Sverige måste positionera sig i denna nya verklighet, och intresset från näringslivet för säkerhetspolitiska frågor ökade. Sälen besöktes inte bara av säkerhetspolitiskt intresserade personer utan även av näringslivet.

Michael Sahlin är ambassadör, fil dr och ledamot av KKrVA. Lars-Erik Lundin är ambassadör, fil dr och ledamot av KKrVA.

## Noter

1. Huvudförfattare Michael Sahlin.
2. Huvudförfattare Lars-Erik Lundin.