

# Osäkerhet och säkerhetspolitik

*Inträdeshandling i KKrVA avd VI 4 december  
2024 av Björn Fagerberg*

## Résumé

Drawing on the author's practical experience in the Swedish foreign and civil service, the article argues that the concept of uncertainty has been and still remains too absent in security policy related decision-making. Given that uncertainty is the fundamental reason why states need a security policy, disregarding or underestimating it causes numerous problems. These include both the inability to recognize potential future developments and the underestimation of one's own agency—"deterministic defeatism". The argument is illustrated with brief renditions of three apposite episodes in recent history: the run-up to the Russian invasion of Crimea in 2014, the run-up to the full-scale invasion of Ukraine in 2022, and the downsizing of the Swedish armed forces following the end of the Cold War. The article argues that at the individual level intellectual humility is key to dealing successfully with uncertainty—being an intellectual "fox" rather than a "hedgehog". In organisations, leaders must ensure that critical voices are heard and take steps to avoid group think. And at the level of states and alliances, planning needs to be based on worst case scenarios rather than those deemed most likely, taking into account that historically, states have seldom reacted sufficiently fast to worsening external conditions.

ÄMNET FÖR DETTA anförande kan, i all sin komplexitet, introduceras med hjälp av en mycket alldaglig artefakt. Den 21 november 2024 fanns i Wall Street Journal en artikel<sup>1</sup> införd vars rubrik berättade att en senior nordkoreansk general skadats i ett ukrainskt angrepp. Underrubriken meddelade att Vita Huset hade varnat för att nordkoreanska trupper i Kursk skulle utgöra legitima mål för ukrainska trupper. Varken rubriken eller artikeln fick veterligen någon särskild uppmärksamhet. Den vara bara en av tusentals artiklar som beskrev den senaste utvecklingen i Rysslands krig mot Ukraina. När artikeln skrevs hade det pågått i ungefär ettusen dagar.

Likväl är den fullkomligt sensationell, närmast obegriplig. Förvisso knappast för någon som läste den i december 2024. Men för en person

som av någon anledning hade missat de senaste tre årens händelseutveckling, t ex på grund av att han eller hon hade fallit i koma i december 2021 och vaknat upp först i december 2024, vore den i princip omöjlig att ta till sig. Den som följde nyhetsrapporteringen visste i december 2021 att USA och Storbritannien varnade för ett ryskt angrepp mot Ukraina. Ukraina självt och många europeiska länder spelade ner risken. De flesta experter såg, trots varningarna från USA och Storbritannien, likväl inte det fullskaliga angrepp som USA och Storbritannien varnade för som särskilt sannolikt. Samtidigt var i princip alla experter också överens om att de ryska trupper som stod längs Ukrainas gränser kunde väntas besegra landet militärt på några dagar om invasionen trots allt blev av.

Skälet till artikelns obegriplighet för denna tänkta, nyligen uppvaknade mediekonsument är att utvecklingen – med nordkoreanska trupper involverade i kriget, strider på ryskt territorium, leveranser av amerikanska långräckviddiga precisionsvapen, svenskt och finskt Natointräde, stopp för rysk gasimport till Europa och EU-kandidatlandsstatus för Ukraina – på ett så fundamentalt sätt avviker från alla rimliga framskrivningar som gick att föreställa sig utifrån de förhållanden som var kända i december 2021. Inga förutsägelser som gjordes i december 2021 kom heller i närheten av att beskriva denna händelseutveckling, ens i stora drag. Hade någon försökt att skriva en text som innehöll dessa element skulle den med stor sannolikhet ha avvisats som orimlig, i bästa fall som ett utslag av en alltför livlig fantasi, i värsta fall som symtom på psykisk ohälsa.

Detta anförande utgår från ett perspektiv på frågekomplexet osäkerhet och säkerhetspolitik som primärt är praktikerns. Det grundas på observationer och reflexioner över detta tema som gjorts under mer än 20 år inom underrättelsetjänsten, Regeringskansliet, utrikesförvaltningen, EU och försvarsberedningen. Det är för den skull inte uttryck för någon officiell bedömning av någon av de organisationer som jag arbetat eller arbetar för. Och jag står på giganter axlar i den bemärkelsen att jag, inte minst för att organisera mina tankar, haft god hjälp av det arbete på området som under decennier bedrivits inte minst inom FOA, senare FOI.<sup>2</sup>

## Vad är osäkerhet i säkerhetspolitiken?

Trots att det finns en väl utvecklad litteratur kring ämnet osäkerhet och människors relativa oförmåga att hantera den,<sup>3</sup> är premissen för detta anförande likväl den återkommande observationen att osäkerheten har

varit och fortsätter att vara alltför frånvarande, och alltför illa förstådd, i diskussioner och beslutsfattande som rör säkerhetspolitik.

På det allra mest fundamentala planet är detta ett problem eftersom det är osäkerheten som är skälet till att vi behöver en säkerhetspolitik. Den fundamentala ovissheten om vad framtiden bär i sitt sköte – hur olika aktörer kommer att bete sig, hur politik, ekonomi och teknologi kommer att utvecklas och interagera med varandra, kort sagt hur världen kommer att se ut framöver – är det ytterst skälet till att vi behöver ta höjd för en farlig och problematisk utveckling. Det är därför vi behöver ett försvar, militärt och civilt. Det är därför vi behöver försäkra oss om att vi har vänner som ställer upp om det blir allvar, vilket vi nu gör genom medlemskap i en försvarsallians.

Denna oförutsägbarhet är både uppenbar när man reflekterar över den, och i ständig risk att glömmas, eftersom vi så snabbt anpassar oss till nya förhållanden och glömmer att det varit, och skulle kunna vara, på något annat sätt. Vi har redan vant oss vid att trupper från ett asiatiskt land idag deltar i krig i Europa, något som alltså inte ens fanns i de allra mest fantasifulla framtidsscenarioer så sent som för ett år sedan.

Detta kan framstå som självklart, på gränsen till trivialt, när det beskrivs i abstrakta termer. Men likväl är ett återkommande fenomen att när vi konfronteras med denna osäkerhet i praktiken så tenderar vi att i stället för att erkänna den i stället ständigt eftersträva visshet, trots att den vissheten allt som oftast i själva verket är illusorisk. Detta beteende invagar oss ofta i falsk trygghet *innan* något händer, så att vi inte vidtar tillräckliga åtgärder. Det stänger därtill inte sällan ögonen för vad som *faktiskt* händer, när det händer. Och när vi väl har att hantera det som *har* hänt, fortsätter vi ofta att ha ett starkt fokus på prediktion i situationer där prediktion inte är möjlig. Det i sin tur gör att vi tenderar att glömma bort eller underskatta vår egen agens, alltså vår egen möjlighet att påverka skeenden.

Det finns skäl att stanna upp vid definitionen av osäkerhet i detta säkerhetspolitiska sammanhang. Det är viktigt att understryka att det inte är den slags osäkerhet som man ägnar mycket tid åt på grundkursen i statistik: den som omgärdar kast av tärningar, snurrande rouletthjul, eller för den delen längden på ett mänskligt liv. Den osäkerheten har kända utfallsrum och låter sig fångas av olika statistiska fördelningar.

Osäkerhet i säkerhetspolitiken är något fundamentalt annorlunda. Det är den osäkerhet som omgärdar frågor som: Hur kommer Ryssland att utvecklas? Hur kommer EU att se ut om tjugo år? Kommer USA att förbli en demokrati? Kommer det att bli några meningsfulla fredsför-

handlingar mellan Ryssland och Ukraina, och vad kommer i så fall resultatet att bli? Trots alla påståenden om motsatsen och trots alla försök att medelst trendframskrivningar och *foresight* beskriva världen om fem, tio eller femton år, visar erfarenheten att denna osäkerhet i grunden är oupplöslig och ogenomtränglig.

Det finns ingen helt etablerad nomenklatur för denna typ av osäkerhet. Vissa författare talar om ”djup” eller ”radikal” osäkerhet i försök att ringa in den. Personligen tycker jag att Nassim Talebs definition av ”svarta svanar” är till stor hjälp för att ringa in och förstå fenomenet. Taleb definierar en svart svan som en händelse som för det första inte bara är en utliggare utan helt oväntad, eftersom inget i det förflutna synes peka mot att den kan inträffa. För det andra har den extremt stor påverkan. Och för det tredje är den av karaktären att människor i efterhand tenderar att konstruera en förklaring till varför den inträffade, trots att nästan ingen förutsåg den.<sup>4</sup>

En rekapitulation av de händelser som i störst utsträckning format vår nuvarande säkerhetspolitiska verklighet visar att de i hög grad motsvarar denna definition: från Berlinmurens fall och Sovjetunionens sammanbrott, via 9/11 och Rysslands framväxt som en alltmer aggressiv och revanschistisk militärmakt, till dess ockupation av Krim och fullskaliga angrepp på Ukraina. I samtliga fall rådde en ogenomtränglig osäkerhet runt vad som skulle inträffa, innan händelserna i fråga inträffade.

Eftersom den säkerhetspolitiska osäkerheten är så svårhanterlig, och därmed uppfattas som obehaglig, finns en stark tendens att transponera statistikens tänkande, med kända utfallsrum och fördelningar, på den fundamentalt annorlunda domän som är säkerhetspolitikens. Detta lurar oss ofta att tro att den är mer förutsägbar än vad den faktiskt är. Det är i sin tur ett av skälen till att vi hela tiden blir förvånade och ofta chockade över att utvecklingen inte låter sig förutsägas.

## Exempel på mindre lyckad hantering av säkerhetspolitisk osäkerhet

Säkerhetspolitisk osäkerhet, och hanteringen av den, kommer här att exemplifieras med tre episoder. Gemensamt för dem är att de berör centrala förlopp i de senaste decenniernas säkerhetspolitiska utveckling. De utgör vidare exempel på allvarliga misslyckanden att hantera osäkerhet – även om de också kan beskrivas i andra termer, t ex som politiska misslyckanden. Slutligen är det förlopp som jag har haft förmånen att kunna följa på relativt nära håll, alternativt i efterhand fördjupa mig i.

## Rysslands invasion av Ukraina 2014

Det första exemplet är Rysslands invasion och ockupation av Krim och delar av östra Ukraina 2014, som ägde rum när jag var biträdande myndighetschef på ambassaden i Moskva.

Ur ett osäkerhetsperspektiv utmärks hela denna episod av vår kollektiva oförmåga – med mycket få undantag – i Väst att se vad det faktiskt var som var i görningen, och sedan reagera adekvat. Invasionen beskrevs när den inträffade i termer av blixtnått från klar himmel. Det är talande för hur oväntad, ja otänkbar den var för många i Väst att också seriösa experter och erfarna tjänstemän i flera dagar efter det att de ”små gröna männen” dök upp på Krim på fullt allvar ställde sig frågan varifrån de kom. Trots att det var helt uppenbart att det var ryska soldater, i ryska uniformer, med ryska vapen, och med uppenbara ryska motiv att vara där.

För den som uppmärksammat följt den ryska regimen offentliga kommunikation, t ex genom statstelevisionen, borde ockupation definitivt inte ha kommit som en blixtnått från klar himmel. Det var uppenbart att regimen medialt och propagandamässigt hade förberett befolkningen för krig. I Väst föreställde sig emellertid de allra flesta, inklusive erfarna bedömare av Ryssland, att utfallsrummet för händelseutvecklingen inte innefattade krig. Det faktum att Ryssland sex år tidigare, i augusti 2008, hade provocerat fram ett krig mot grannlandet Georgien betraktades som en artefakt, snarare än något som hade prediktivt värde för ryskt agerande i förhållande till ett annat postsovjjetiskt grannland.

Den allvarligaste konsekvensen av Västs misslyckande att förstå och rätt förhålla sig till det ryska agerandet 2008 är att vi i praktiken uppmånade Ukraina att inte försvara sig, dvs att inte freda sitt territorium och sin befolkning genom att utöva sin rätt till självförsvar enligt FN-stadgan. Skälen till detta kan beskrivas som en andra ordningens effekt av ett felaktigt sätt att förstå osäkerhet. Att acceptera att framtiden är oförutsägbar är, per definition, att också acceptera att den är öppen, det vill säga inte förutbestämd. Av detta följer att vi har agens, dvs möjlighet att påverka händelseutvecklingen. Emellertid utmärktes Västvärldens förhållningssätt till händelseutvecklingen runt Krim 2014 av det motsatta, ett synsätt som skulle kunna kallas en determinismens defaultism. Det ansågs som utsiktslöst för Ukraina att försöka motstå det ryska angreppet, och många föreställde sig dessutom att risken för eskalation var överhängande.

Konsekvenserna av Västs agerande – och icke-agerande – 2014, särskilt oförmågan att som en direkt reaktion på den ryska öppna aggres-

sionen vidta mycket kännbara åtgärder som skulle kunna ha en verklig avskräckande effekt, leder direkt vidare till det andra exemplet.

## Rysslands invasion av Ukraina 2022

Hösten 2021 fick jag, som chef för politiska avdelningen vid ambassaden i Washington, del av de första amerikanska varningarna om rysk planering för en fullskalig invasion av Ukraina. Det skulle visa sig vara inledningen till en av de mest omvälvande perioderna i europeisk, och svensk, säkerhetspolitik.

Vid en ytlig betraktelse kan händelseförloppet fram till den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina den 24 februari 2022 se ut som en upprepning av det som föregick invasionen av Krim 2014. Trots förhistoria och allt tydligare tecken vill omvärlden – och för den delen kanske inte offret själv heller – tro att Ryssland ska invadera ett grannland. Emellertid handlade det denna gång om delvis andra mekanismer.

För det första var det ju inte längre en otänkbar tanke i princip, att Ryssland skulle kunna angripa Ukraina militärt, eftersom det hade skett redan 2014. Ett lågintensivt krig fortgick sedan dess. För det andra blev det med tiden uppenbart, också för dem som inte trodde att någon fullskalig invasion skulle ske, att en massiv militär uppladdning likväl pågick. Det blev, framför allt i januari-februari 2022, allt tydligare att truppkoncentrationerna längs Ukrainas gränser i princip skulle göra det möjligt att genomföra ett storskaligt angrepp. För det tredje, och i bjärt kontrast mot läget 2014, hävdade några av världens främsta underrättelsetjänster, den amerikanska och brittiska, med stigande emfas att Ryssland hade inte bara förmåga utan också avsikt att utlösa invasionen. Det enda man inte kunde säga med säkerhet var det exakta datum då detta skulle ske.

Mot denna bakgrund är det rimligt att ställa sig frågan varför den fullskaliga invasionen, när den inleddes under morgontimmarna den 24 februari 2022, likväl blev en sådan chock för de allra flesta.

I det allra mest grundläggande avseendet handlade det om att utfallsrummets bredd, liksom 2014, återigen underskattades. 2014 innefattade det för de allra flesta inte alls väpnad konflikt. 2021 trodde många bedömare att en begränsad invasion, kanske med inslag av hybridattacker, var det mest sannolika. Jämfört med 2014 hade alltså det föreställda utfallsrummet förvisso vidgats, men för de allra flesta inte tillräckligt mycket för att innefatta ett fullskaligt angrepp av ett slag som inte förekommit i Europa sedan andra världskriget.

Skälen till detta torde i hög grad ha varit individuella. För många människor, oavsett yrke, stod nog en sådan händelse i så fundamental dissonans med hur man föreställde sig att världen, och särskilt Europa, hade utvecklats att den i praktiken var otänkbar. Många analytiker bedömde att en fullskalig invasion skulle vara förknippad med enorma kostnader, vilka man bedömde som oacceptabla ur Putins synvinkel. Därmed framstod den som så irrationell att det helt enkelt inte gick att föreställa sig att den faktiskt skulle genomföras.

Spegeltänkande var nog en grundläggande, kanske till och med den mest framträdande, orsaken till mångas oförmåga eller ovilja att tolka invasionsförberedelser som just sådana och inte något annat. Spegeltänkande betyder i grunden att vi har en stark tendens att bedöma andra utifrån oss själva. Eftersom det vore otänkbar för en västerländsk politiker i vår tid att genomföra en invasion av ett demokratiskt och fredligt grannland torde det ha varit svårt för många beslutsfattare i Väst att föreställa sig att Putin kunde fungera så annorlunda att han kunde vara i färd med att förbereda just detta.

I takt med att det som försiggick på den ryska sidan av gränsen alltmer kom att se ut som just förberedelser för just en fullskalig invasion, samtidigt som de allra flesta hade svårt att föreställa sig att detta kunde vara möjligt, tilltog den kognitiva dissonansen. Resultatet blev i vissa fall förnekelse, men oftare önsketänkande. En vanlig uppfattning var att även om förberedelserna såg ut att syfta till att genomföra en fullskalig invasion så måste de i själva verket handla om något annat, t ex att tvinga fram ukrainska eller västliga eftergifter vid förhandlingsbordet. Denna tolkning var inledningsvis inte orimlig, särskilt inte i ljuset av att Ryssland förespeglade att man skulle lägga fram förslag till överenskommelser om europeisk säkerhet. Men den ultimativa karaktär som dessa hade, oviljan från rysk sida att föra meningsfulla samtal om dem, och framför allt avsaknaden av en verklig ansats till förhandlingar med Ukraina, borde ha lett till att hypotesen att det handlade om genuina invasionsförberedelser gradvis borde ha stärkts.

Det är intressant att notera att kedjor av antaganden ledde åtskilliga analytiker, också sådana med god kännedom om Ryssland, fel. Ett antagande var att en fullskalig invasion skulle utlösa massiva sanktioner från Västs sida, vilket visade sig stämma. Men det antogs att dessa sanktioner i sin tur skulle leda till att den ryska ekonomin kollapsade, något som inte inträffade. Uppenbarligen fanns allvarliga svagheter i den modell för den ryska ekonomin som många västerländska analytiker utgick ifrån.

Bland militära analytiker fanns en uppfattning att Ryssland inte skulle inleda någon fullskalig invasion eftersom de inte kunde se hur de styrkor som Ryssland hade ansamlat skulle kunna vara tillräckliga för uppgiften. Detta är en bedömning som redan under invasionens första dagar visade sig stämma. Det analytiska misstaget låg i att utgå ifrån att detta förhållande skulle påverka beslutet att invadera. De potentiella felkällorna här är flera, och återigen synes det vara kedjor av antaganden som spökar.

Gemensamt för både de ekonomiska och militära bedömningar som ledde fram till slutsatsen att en fullskalig invasion var osannolik är att de, explicit eller implicit, byggde på antaganden om hur den ryska riskkalkylen och riskbenägenheten såg ut. Problemet med denna ansats är att den förutsätter minst två saker: dels att man har en korrekt förståelse för den andra sidans syn på vad som är acceptabel risk, dels att denna utgår ifrån samma fakta och bedömningar – i detta fall av ukrainsk militär förmåga respektive det egna ekonomiska systemets hållfasthet.

Det skall också nämnas att många analytiker var övertygade om att Ukraina inte skulle ha en chans att stå emot vad man såg som den ryska övermakten och att kriget därför skulle vara över på några dagar. Även här var det tänkta utfallsrummet uppenbarligen alltför snävt. Inslag av epistemisk arrogans kan inte heller uteslutas. De allra flesta som, åtminstone offentligt, gjorde dessa bedömningar hade nästan uteslutande fokuserat sitt intresse på rysk militär förmåga. Få hade fördjupat sig i de ukrainska stridskrafternas utveckling och tillstånd. Sannolikt var det en överskattning av de ryska stridskrafternas förmåga parat med en underskattning av de ukrainska som ledde till en sammanvägd bedömning av de relativa styrkeförhållandena som visade sig felaktig.

Här kan en kort utvikning på temat determinism och agens vara på sin plats. Ett av skälen – förvisso inte det enda – till det mycket begränsade militära stödet till Ukraina före invasionen torde ha varit antagandet att det inte skulle göra någon skillnad, just på grund av att den ryska överlägsenheten uppfattades som så oöverstiglig. Om man i stället föreställer sig ett scenario där den ukrainska förmågan hade bedömts mer korrekt skulle en slutsats ha kunnat bli, särskilt från amerikansk sida, att omfattande militärt stöd, kanske redan hösten 2021, hade varit meningsfullt. Detta skulle i sin tur ha förbättrat Ukrainas möjligheter att försvara sig och förmodligen ha begränsat de initiala ryska framgångarna. Det är omöjligt att säga om det t o m hade kunnat avskräcka Ryssland från att inleda invasionen, men om vi ska tro på teoribildningen om avskräckning så skulle det rimligtvis ha funnits någon nivå på västligt militärt stöd till Ukraina som hade kunnat få den effekten. Om

det hade varit politiskt möjligt att ge ett sådant stöd är förstås en annan fråga, men den underliggande poängen om effekterna av deterministisk defaitism är likväl giltig.

## Nedrustningen av det svenska försvaret

Det tredje exemplet handlar inte om en tidsmässigt begränsad episod utan om en mer utdragen utveckling: nedmonteringen av det svenska försvaret från mitten av 1990-talet. När jag tjänstgjorde i försvarsberedningens sekretariat 2018–2019 och arbetade med rapporten som skulle få namnet *Värnkraft*, gjordes en genomgång av tidigare beredningars bedömningar av den kommande säkerhetspolitiska utvecklingen och en jämförelse med den faktiska utvecklingen. Veterligen var det första gången en försvarsberedning med någon grad av systematik hade skärskådat tidigare bedömningar.

Resultaten finns redovisade översiktligt i första kapitlet i *Värnkraft*<sup>5</sup> och utrymmet tillåter inte en detaljerad genomgång av dem här. Den huvudsakliga slutsatsen är att olika beredningar tämligen väl fångat de stora trender som påverkat utvecklingen, såsom globalisering, teknikutveckling och vissa övergripande trender i den militärtekniska utvecklingen. Men genomgången gav också vid handen att de händelseutvecklingar som man i efterhand kunde konstatera hade påverkat Sveriges säkerhetspolitiska verklighet i grunden antingen inte hade förutsetts, eller beskrivits så vagt att de inte legat till grund för att vidta åtgärder i tid.

Den faktor som mer än något annat påverkat Sveriges säkerhetspolitiska situation under de senaste årtiondena, och som de olika försvarsberedningarnas främsta uppgift därför implicit bestått i att bedöma, är förstås utvecklingen i Ryssland. I efterhand tvingas man konstatera att analyserna i början av 1990-talet betonade just osäkerheten, men sedan gradvis övergick i önsketänkande, vilket tilltog ända fram till 2004. I retrospektiv framstår det som tämligen klart att landet ganska omgående efter Vladimir Putins maktövertagande 2000 slog in på en auktoritär väg. Ganska snart inleddes också en upprustning, utan vilken varken den fullskaliga invasionen av Ukraina eller Rysslands förmåga att trovärdigt hota oss hade varit möjlig. Beträffande denna var konsensus i Sverige länge att denna skedde från låg nivå, i grunden var både förståelig och legitim, och i ljuset av den övergripande positiva utvecklingen inte borde oroa oss.

I efterhand är det inte svårt att förstå det som ovan redovisats. Försvarsberedningen konstaterar i *Värnkraft* att det vid varje given tid-

punkt fanns en mängd olika trendlinjer, som delvis var motsägelsefulla. En av dem pekade otvivelaktigt i en oroande riktning: mot rysk militär uppbyggnad, ökad aggressivitet och alltmer hårdhänta försök att dominera grannländerna samt ökande utmaning av Väst. Men parallellt fanns andra trender, som länge uppfattades som mer dominerande och som kunde tänkas uppväga och dominera över de negativa trenderna: ökande ekonomisk integration med omvärlden, fram till Putins Münchental 2007 i princip entydiga politiska signaler om vilja till samarbete med Väst, en framväxande rysk medelklass som omvärlden knöt stora förhoppningar till, ett civilsamhälle som trots ökande förtryck likväl hävdade sig, och andra faktorer som en i grunden positiv tolkning kunde hängas upp på. Det är viktigt att understryka att det inte var givet, ens för mer pessimistiskt lagda bedömare som var stationerade i Moskva i början av 2010-talet, att utvecklingen skulle ta en så distinkt negativ vändning som den gjorde.

Man kan tänka sig en mängd olika förklaringar till att optimistiska tolkningar av den ryska utvecklingen så länge kom att dominera, trots att det i efterhand framstår som tydligt att varningssignalerna kom allt tätare. En är utan tvekan önsketänkande. En annan är dess nära släkting – den professionella *Zweckoptimismus* som kan drabba dem som har det dubbla uppdraget att bedöma ett land men samtidigt också utforma politiken mot det. På ett mer grundläggande plan kan man kanske misstänka den eskatologiska grundkoden hos kristendomen och upplysningen. I Väst tror vi gärna att utvecklingens grundläggande riktning är framåtskridande: att människor vill vara fria och njuta välståndets frukter och att samhällens naturliga utvecklingsriktning därför går mot liberal demokrati. Om det stämmer måste vi vara särskilt uppmärksamma på vår tendens att övertolka indikationer om detta i andra länder, och att underskatta signaler om att utvecklingen går åt andra hållet.

I efterhand är det förstås inte heller svårt att se varför försvarsberedning efter försvarsberedning under 90- och 00-talen hamnade i slutsatsen att försvaret kan skäras ned. Atmosfären i Västvärlden var präglad av att fredsutdelningen efter det kalla krigets slut skulle inkasseras. Sverige hade gått igenom en ekonomisk kris. Men det fanns också en tendens att utifrån föreställningar om teknikutvecklingen argumentera för att ett helt nytt försvar behövdes. Det gjorde det enklare att hamna i slutsatsen att det befintliga, förment hopplöst föråldrade, försvaret, kunde läggas ned utan större konsekvenser.<sup>6</sup>

Oavsett vilka skälen var, framstår i efterhand den massiva nedskärning av försvaret som skedde med början 1996 som en oerhört god il-

lustration av vad som händer när man missbedömer, eller av politiska eller andra skäl önsketänker bort, graden av osäkerhet i den säkerhetspolitiska utvecklingen.

## Hur hantera säkerhetspolitisk osäkerhet?

Dessa episoder, som naturligtvis utgör ett idiosynkratiskt axplock av säkerhetspolitiska misslyckanden relaterade till osäkerhet, leder obönhörligt till frågan hur vi kan tänka och handla för att bättre hantera den. En skiss till svar ska här ges på tre olika nivåer: den individuella, organisationens, och statens.

### På individnivå

På den individuella nivån framstår en ödmjuk inställning som den kanske viktigaste förutsättningen för att rätt kunna förhålla sig till säkerhetspolitisk osäkerhet. Det är helt centralt att inse – och i sitt tänkande och agerande internalisera – inte bara hur mycket man inte vet utan hur mycket man inte *kan* veta. Påfallande är personer som titulerar sig, eller av andra tituleras experter, vilka gör uttalanden som inte bara är fel utan, vilket är värre, vars premiss att något faktiskt *går* att veta, eller göra en meningsfull förutsägelse om, i själva verket inte är möjlig. Allvarligare än de eventuella konsekvenserna av den felaktiga förutsägelsen är att sådana uttalanden bidrar till att upprätthålla en fiktion av att världen är långt mycket mer förutsägbar än vad den faktiskt är.

Ödmjukhet förutsätter självkänedom – både om en själv som individ och om mänsklig psykologi. En central insikt är hur oerhört tillfredsställande det är att ha rätt och få möjligheten att säga ”vad var det jag sa?”. I vårt samhälle och i de flesta av våra institutioner har det hög status att göra korrekta förutsägelser – inte att säga ”jag vet inte”. Generellt sett är kostnaden för att göra felaktiga förutsägelser relativt låg, eftersom någon systematisk uppföljning av hur förutsägelser har fallit ut sällan görs. Än mer sällan sker något ansvarsutkrävande, också när misslyckandena fått, eller kunde riskera att få, mycket stora konsekvenser.

En utmärkt metod för att frambringa ödmjukhet är att regelbundet gå tillbaka och kontrollera hur ens egna förutsägelser egentligen klarat sig. Här har de som löpande kommenterar händelseförlopp skriftligt, t ex i form av diplomatisk rapportering, en guldgruva att ösa ur. Konsten är förstas att göra denna, inte sällan för egot smärtsamma, övning regelbundet och inte vänta till efter pensioneringen. Då finns det, åtminstone

i teorin, förutsättningar att över tid identifiera eventuella systematiska tillkortakommanden hos de egna bedömningarna, t ex en tendens att vara alltför optimistisk eller att över- respektive underskatta vissa faktorer.

I en av sina mest kända essäer<sup>7</sup> kontrasterar Isaiah Berlin två intellektuella arketyper: igelkotten, som vet en stor sak, och räven, som vet många olika saker. Allt som ovan anförts leder fram till slutsatsen att när det handlar om att förhålla sig till osäkerhet är rävens den bättre ansatsen. En ödmjuk räv skulle kunna vara sinnebilden för den mest effektiva ansatsen. Sinnebilden för motsatsen, den som inte hjälper oss att rätt förhålla oss till osäkerhet, kan följdriktigt beskrivas som motsatt: en arrogant igelkott.

Vad det i praktiska termer innebär att vara en ödmjuk räv låter sig knappast fångas i några få meningar.<sup>8</sup> Som antytts ovan är det kanske snarare en process av gradvis ökande självkänedom och lärande av egna misstag, snarare än ett uppnåeligt idealtillstånd. Grundläggande torde dock vara att inte låsa sig vid en idé eller ett intellektuellt paradigm, och att därför vara uppmärksam på dogmatiskt tänkande – sitt eget och andras. Vidare bör man eftersträva att vara välbevandrad i olika discipliner och förhållningssätt, inte bara sin egen. Generellt sett avtar marginalnyttan – för att använda ett kraftfullt begrepp från ekonomisk teori – av att läsa en ytterligare bok eller artikel på ens eget område när man har nått en viss nivå på kunskaper och erfarenheter. Ofta är det av större värde att lära sig mer om begreppsapparater och mentala modeller från andra områden: psykologi, fysik (inte minst för den djupare förståelsen av komplexa system och deras inneboende oförutsägbarhet, och för att identifiera tendenser till linjärt tänkande där verkligheten i stället oftare bättre förstås med hjälp av exponentialfunktioner).

Slutligen går det inte att överskatta värdet av att läsa historia. Att navigera i säkerhetspolitiskt osäkra tider har en frustrerande likhet med att köra i tät dimma, men med något så när klar sikt i backspeglarna. Det är förvisso viktigt att inse begränsningarna i att söka ledning i historien: den upprepar sig inte. Men det är lika sant att den tenderar att rimma, inte minst för att mänsklig psykologi och beteendemönster hos och kring ledare har ändrats mindre än man kanske skulle kunna önska. Goethes ord om att den som inte kan redogöra för de senaste 3 000 årens historia bara lever ur hand i mun är därför lika sanna idag som när de skrevs.

## Inom institutioner

När det gäller institutioner och deras förmåga att hantera osäkerhet kan två vinjetter få illustrera hur man kan skapa goda förutsättningar för

detta. Den första är när general George C Marshall efter sin första arbetsvecka som USA:s arméchef i september 1939 kallade in sina närmaste medarbetare för att uttrycka sin besvikelse över dem. Anledningen var att ingen av dem har ifrågasatt något av hans beslut under hela veckan. ”Om jag inte får höra alla argumenten mot något så kan jag inte vara säker på att jag fattat rätt beslut”, förklarade Marshall.<sup>9</sup>

Den andra är Excomm, den grupp som president John F Kennedy satte ihop för att hantera upptäckten av de sovjetiska medeldistansrobotarna på Kuba hösten 1962. Landstigningen i Grisbukten året före hade blivit en katastrof till stor del på grund av sk grupptänkande. Det var för att undvika det som Kennedy satte samman en grupp med olika perspektiv och bakgrunder. Han lämnade dessutom vid åtskilliga av gruppens möten över ordförandeskapet till sin bror och lämnade själv mötesrummet, i syfte att minska risken att de närvarande skulle säga det som de trodde att han ville höra.

Ett nyckelord för institutioner är alltså pluralism i åsikter, perspektiv och bakgrund. Förutom gruppens sammansättning finns det andra metoder att ta till, t ex så kallad *red teaming*, när man ger en grupp i formellt uppdrag att ifrågasätta ortodoxin eller den större gruppens slutsatser – utan risk (i teorin åtminstone) för anseende eller karriär.

Inom institutioner tror jag slutligen att det är viktigt att inte tvinga fram förutsägelser eller kategoriska bedömningar när det inte är absolut nödvändigt. Det finns ofta starka drivkrafter att göra detta, som går tillbaka på den tidigare refererade grundläggande mänskliga psykologin. Det är tillfredsställande att göra förutsägelser som visar sig stämma. Det finns också ofta institutionella drivkrafter; det är förståeligt om en underrättelsetjänst vill uppfattas göra skäl för sin budget genom att göra förutsägelser om vad motståndaren ska göra. Men som förklarats ovan kan den ofta göra sina uppdragsgivare en viktigare tjänst genom att belysa den verkliga osäkerheten och därmed oförutsägbarheten kring en fråga. Hur kontraintuitivt det än må framstå så bör institutioner därför generellt sett bli bättre på att berätta vad de inte vet – och förklara varför det inte går att veta – istället för att krysta fram förutsägelser.

## Stater

På den avslutande analysnivån stater (det som sägs här torde vara relevant också på nivån EU och Nato) får den inledande vinjetten bli en nästintill ikonisk bild som etsat sig fast i många svenskars minne: den från presskonferensen den 20 september 1992 då regering och opposition

gemensamt tillkännagav ett krispaket. Två månader senare fick försvaret av den fasta kronkursen slutligen uppges. Om svensk säkerhetspolitik slutligen nådde vägs ände våren 2022 så gjorde ett tidigare paradigm för svensk ekonomisk politik detta hösten 1992.

Det kanske mest intressanta i denna parallell är vad som hände sedan. Så småningom ledde erfarenheterna av 90-talskrisen till ett finanspolitiskt ramverk som i sitt dna tar höjd för den fundamentala osäkerheten när det gäller makroekonomisk utveckling. Det kan sägas bygga på acceptans av det faktum att det enda vi vet säkert är att ekonomiska kriser med regelbundenhet inträffar. Men vi vet inte när, hur eller hur stora. På finanspolitikens område har slutsatsen blivit att vi måste se till att vi har en beredskap att hantera också en mycket allvarlig ekonomisk kris – att ”spara i ladorna”. Den beredskapen har vi också skaffat oss genom en på det stora hela disciplinerad finanspolitik under mer än trettio år. Vill man generalisera kan man säga att nyckelbegreppet är redundans, som i sin tur skapar förutsättningar för handlingsfrihet.

Ett sådant förhållningssätt, överfört på säkerhetspolitikens område, fångas väl av de grundläggande stadganden som den nyligen avslutade försvarsberedningen gjort, och som i mångt och mycket ansluter sig till den analys som gjordes i den föregående beredningens slutrapport *Värnkraft*.<sup>10</sup> Dessa kan sägas fånga essensen i det förhållningssätt till säkerhetspolitisk osäkerhet som här förespråkas.

Beredningen slår fast hur svårt, för att inte säga omöjligt, det har varit att förutse signifikanta säkerhetspolitiska förändringar. Den konstaterar att återtagande av förmåga aldrig har inletts i tid, varken i ett svenskt eller internationellt perspektiv. Den slår fast att det inte är den händelseutveckling som uppfattas vara troligast som är viktigast när det gäller att dimensionera försvaret, utan de händelseutvecklingar som skulle få allvarliga konsekvenser om de inträffade. Och den drar av allt detta slutsatsen att försvarsförmågan alltid måste hållas på en sådan nivå att landet faktiskt kan försvaras – underförstått: också när solen skiner och inga säkerhetspolitiska moln kan skönjas ens på horisonten.

## Avslutning

I en säkerhetspolitisk kontext, och kanske än mer så i den tid vi nu genomlever, är det naturligt att främst fokusera på osäkerhetens nedsidor: på risker, faror och på konsekvenserna av misstag i osäkerhetshantering.

Men det är avslutningsvis värt att påminna om att osäkerhet också innebär att framtiden fundamentalt är öppen. Det innebär inte bara risker

utan också möjligheter. Mycket i detta anförande har, naturligt nog när temat är säkerhetspolitiskt, kretsat kring Ryssland. Hur dystert utvecklingen i det landet än ter sig nu, säger historien oss att det någon gång kommer att ske förändringar även där. Då, liksom i andra sammanhang, gäller det att inte vara fångad i determinismen defaitism. Tvärtom bör vi betona vår agens, och snarare anamma en obestämdhetens oförvägenhet. Den fundamentala dikotomin har beskrivits på olika sätt – Robert Musils distinktion mellan verklighetssinnet och möjlighetssinnet kan sägas vara ett av dem – men här ska den svenska statskonstens fader få sista ordet. Enligt Gunnar Wetterberg<sup>11</sup> hade Axel Oxenstierna två favorituttryck. Det ena var ”gack cauté” – var försiktig. Men det andra var ”nyttja occasionen” – fånga möjligheterna! Mer koncentrerat än så går det knappast att återge essensen av detta anförande.

Författaren är departementsråd och ledamot av KKrVA.

## Noter

1. Gordon, Michael R: "Senior North Korean General Wounded in Recent Ukrainian Strike, Western Officials Say", *Wall Street Journal*, 2024-11-21.
2. Dreborg Karl-Henrik; Eriksson E, Anders; Jeppsson, Ulla och Jungmar Marie: *Planera för det okända? – Om hantering av osäkerhet*, Försvarets forskningsanstalt, Stockholm 1994; Wedebrand, Christoffer: *Planering under osäkerhet: Om att planera för det okända inom krisberedskapen, totalförsvaret och andra områden*, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm 2020.
3. Några av de centrala verken är Philip Tetlock: *Expert Political Judgement*, Daniel Kahneman: *Thinking, Fast and Slow*, Nassim Nicholas Taleb: *The Black Swan* samt Robert Jervis: *Perception and Misperception in International Politics*.
4. Taleb, Nassim Nicholas: *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Penguin Books, London 2007, s xvii f.
5. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Ds 2019:8, Försvarsdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm 2019.
6. För utvecklade resonemang om detta se t ex Åkesson, Tommy: "Omformningen av försvaret: Försvarsberedningens bedömningar 1995–2004", Inträdesanförande i KKrVA avd V den 21 maj, KKrVAHT, 3. häftet 2018, Stockholm 2018.
7. Berlin, Isaiah: "The Hedgehog and the Fox" i *Russian Thinkers*, Penguin Books, London 2008, s 24 ff.
8. På senare år har ett antal böcker av mer populärvetenskaplig karaktär med bäring på dessa frågor givits ut. Bland andra kan följande rekommenderas: Julia Galef: *The Scout Mindset*, Annie Duke: *How to Decide*, samt Peter Bevelin: *From Darwin to Munger*.
9. Pogue, Forrest C: *Ordeal and Hope*, Penguin Books, New York 1993, s ix.
10. *Stärkt försvarsförmåga: Sverige som allierad. Försvarsberedningens slutrapport*, Ds 2024:6, Försvarsdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm 2024.
11. Wetterberg, Gunnar: *Axel Oxenstierna. Makten och klokskapen*, Bokförlaget Atlantis, Stockholm 2010, s 536.