

Att säkra ytterligare hundra år av fred

– en svensk krigsavhållande tröskel och småstaters möjlighet till avskräckning

Madelene Lindström och Fredrik Lindvall

Begreppet avskräckning är inte nytt i modern svensk säkerhetsdoktrin. Under det kalla kriget var den viktigaste uppgiften för det svenska försvaret att avskräcka krig. Även om de ryska aggressionerna mot Ukraina förklarar tankegångarnas förnyade popularitet i Sverige, är det fortfarande oklart vad ett modernt svenskt avskräckningskoncept borde innehålla. I detta kapitel tittar vi på vad som kännetecknade svenskt avskräckningstänkande under kalla kriget och vad som skulle kunna utgöra en avskräckande tröskel idag.

TRÖSKEL – DET NYA MODEORDET

Tröskel har blivit det nya modeordet i den svenska försvarspolitiska debatten. Även om det har varit i omlopp under en längre tid, är avskräckning och möjligheten att skapa en tröskel mot väpnade attacker ett ständigt växande tema på den svenska försvarspolitiska agendan. Om man tittar på den senaste försvarspolitiska inriktningspropositionen får ordet tröskel 19 träffar.

En tröskel kan förstås som en begränsad form av avskräckning. Spår av avskräckningstänkande kan ses i försvarspolitiska dokument och i motiven för upphandlingar av försvarsmateriel i Norge, Finland och Polen. Varje land har skraddarsytt sitt avskräckningskoncept grundat på egna specifika omständigheter. Förutom staternas relativa litenhet, så är viktiga faktorer hur exponeringen för hot uppfattas, särskilt närhet till upplevda frontzoner och potentiella väpnade konflikter, men också självbild och avtalsmässiga utfästelser.

MARGINALDOKTRINEN OCH SVENSKT AVSTÅNDSTAGANDE UNDER DET KALLA KRIGET

Under det kalla kriget baserades det svenska försvarskonceptet på antagandet att Warszawapakten alltid var tvungen att avsätta huvuddelen av sina styrkor för en eventuell konfrontation med sin huvudmotståndare Nato. Följaktligen var logiken att pakten enbart skulle ha råd att använda marginella styrkor för en potentiell attack mot Sverige. Konceptet kallades marginaldoktrinen. Den baserades på ett relativt starkt territoriellt försvar och ett robust totalförsvar. Kostnaderna för försvaret uppgick till över tre procent av bruttonationalprodukten (BNP). Idag är en väsentlig fråga för Sverige huruvida de politiska riktlinjerna som användes i det kalla krigets marginaldoktrin fortfarande är giltiga.

Marginaldoktrinen var kopplad till antagandet att om Sverige drogs in i ett krig, skulle landet inte ha ett strategiskt värde i sig, utan snarare skulle angrepp på Sverige vara kopplat till ett storkrig som även involverade andra. Det talades öppet om ”hjälp utifrån” fram till 1965, och efter det blev sådant samarbete en dold premis i svensk säkerhetspolitik. En annan del av den premissen var ett amerikanskt löfte om utökad nukleär avskräckning (*extended deterrence*), delvis baserad på användningen av svenskt territorium. Sverige övergav strävan efter nationella kärnvapen så sent som på 1960-talet. En sådan militär förmåga skulle kunna förstöra potentiella attackerande styrkor och deras baser – en tydlig avskräckning. Med det behovet täckt av det amerikanska kärnvapenparaplyet kunde det svenska försvaret fokusera på svenskt territorium för återstoden av det kalla kriget. Under USA:s kärnvapenbeskydd var försvarsidén att förneka Warszawapakten all användning av svenskt territorium.

På regional nivå var den så kallade nordiska balansen byggd på antagandet att Sverige och Finland stod utanför allianser, men med påtvingade militära restriktioner för den finländska förmågan och med frivilliga svenska militära förberedelser för att agera tillsammans med västmakterna. Dessutom var Finland politiskt bundet av fördrag att ha speciella samråd med Sovjetunionen om säkerhetsfrågor och Sverige knöt sig mot väster, till exempel genom ett nära samarbete med USA på underrättelsesidan. Den nordiska balansen betydde att Sverige frivilligt lutade sig till väst, och balanserade Finland, som var tvunget att luta sig österut.

Allteftersom det kalla kriget framskred, så justerades den svenska retoriken och Sverige kom att distansera sig från konflikten mellan Nato och Warszawapakten.

Grundat på ett starkt försvar skulle Sverige försöka avskräcka krig och, om kriget bröt ut, sträva efter att inte bli en del av konflikten. Den nya retoriken i kombination med marginaldoktrinen blev ett koncept där avskräckning blandades med en svensk distansering eller ett avståndstagande.

SMÅSTATERS NYA BEHOV OCH GRÄNSER FÖR EN MODERN AVSKRÄCKNING

Sedan slutet för det kalla kriget har den svenska försvarspolitiken utvecklats från att fokusera på att försvara hemlandet till att engagera sig i multinationella krishanteringsinsatser. Under de senaste två decennierna har den svenska Försvarsmakten genomfört fredsfrämjande insatser, först på Balkan och sedan i Afghanistan och Afrika. Den geopolitiska "klimatförändringen" – som ytterst manifesterats med det ryska kriget i Georgien 2008 och i Ukraina 2014 – har medfört att fokus skiftat för många försvarsmakter. Så även för den svenska. De senaste tjugo månaderna har medfört en återgång till att lägga tyngd vid försvar av Sveriges territorium. Från att ha prioriterat krishantering långt borta har pendeln svängt tillbaka till förmån för territoriellt försvar och hotet från väpnade attacker.

Under de år då Sverige var engagerat i konflikthantering i fjärran land, har militärteknik och doktrin utvecklats. De ryska aggressionerna och framväxten av våldsamma extremistgrupper som ISIS/ISIL har, tillsammans med modern krigföring och okonventionella former av våldsutövning, utmanat etablerade normer och regler för väpnade konflikter. Detta gör små stater särskilt sårbara. Den utökade kapaciteten och räckvidden, men också kostnaderna kopplade till varje ny generation vapen, tenderar att göra små länder fysiskt och ekonomiskt oförmögna att upprätthålla ett eget försvar. Vidare är små stater särskilt sårbara för icke-traditionella och asymmetriska attacker, som cybersabotage och terrorhandlingar, särskilt om de inte blivit utsatta för sådana utmaningar tidigare. I en osäker värld behövs därför nya koncept för försvarssamarbeten och nya kapaciteter.

Överlägsen militär förmåga, som kan stänga dörren för eller skapa en bergvägg mot alla angrepp, är den säkraste grunden för avskräckning. Men även

med ett fungerande tröskelkoncept kan en försvarare med mindre militär förmåga få en angripare att avstå angrepp. I relativa termer kräver alltså en mer solid avskräckande militär förmåga en kapacitet som stoppar alla potentiella väpnade attacker. En ännu mer omfattande eller långtgående strategi är att ha en avskräckande förmåga som kan förinta angriparen. De två sistnämnda ansatserna är sällan ett alternativ för andra än stormakter med kärnvapenkapacitet. I stället kan en tröskel ses som en begränsad form av avskräckning, där den potentiella angriparen tvingas att göra en kalkyl, och sedan förhoppningsvis beslutar sig för att inte attackera. Angriparen avstår från att angripa eftersom de förväntade vinsterna inte skulle väga upp för de förväntade kostnaderna.

För Sveriges del inbjuder den norska försvarspolitiken till en intressant jämförelse. Grunden för det norska avskräckningstänkandet är medlemskapet i Nato. Den viktigaste uppgiften för det norska försvaret är att uppfattas ha en tröskelförmåga som kan motstå attacker upp till en nivå där Nato i sin helhet kan antas ta över. Analytiker har hävdade att Sverige som inte är Nato-medlem och som därmed inte omfattas av Natos kollektiva försvarsgaranti, skulle behöva en högre tröskel än den norska. Detta inte minst eftersom det finns ett behov av förberedelser som kan bana väg och ge tid för *ad hoc*-mässigt internationellt stöd.¹ I avsaknad av försvarsgarantier och relaterade försvarsförberedelser behöver därför Sverige sträva efter att engagera vänner och därmed skapa förutsättningar för att underlätta och att öka sannolikheten för deras stöd. Ingen utmaning bör vara för stor för Sverige att klara av självt och samtidigt för liten för att utgöra ett problem för Sveriges vänner. Med ett allt mer aggressivt Ryssland finns det inget utrymme för solidaritetssgap.

ATT GÅ FRÅN AVSTÅNDSTAGANDE TILL ENGAGEMANG

Vilka komponenter kan då en svensk avskräckning som bygger på engagemang innehålla? Viktigast är två sammanflätade militära verktyg: långräckviddiga förmågor och ett nära militärt samarbete, som i sin tur behöver

¹ Se till exempel Andren, Krister (2014) "Krigsavhållande tröskelförmåga – det svenska försvarets bortglömda huvuduppgift?" FOI-R—3852—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

backas upp av ett nytt robust koncept för civilt försvar och en klart uttalad avskräckningspolitik. Enskilt eller tillsammans kan de två verktygen koppla andras avskräckande förmåga till en potentiell angriparens kalkyl. Långräckviddiga vapen är väsentliga från åtminstone två militära perspektiv: först och främst är dessa en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna möta potentiella fiender som har moderna vapen. För det andra ger långräckviddig förmåga en större möjlighet att kunna försvara hela Sverige och andra närliggande länder. Ur ett avskräckningsperspektiv kan sådana vapen inte bara bekämpa ett angrepp, utan också försätta den potentiella angriparen i fara.

Som tidigare konstaterats kan småstater själva svårigen betvinga stormakter. Däremot kan säkerheten för en potentiell stor angripare äventyras om småstaten lyckas exponera angriparen för förmågor hos tredje part. Om till exempel svenska långräckviddiga robotar hotar resurser eller kommunikationsvägar som är avgörande för den potentiella angriparens hållning gentemot tredje part, så måste den potentielle angriparen även beakta den tredje partens förbättrade möjligheter. Självklart kan ett sådant tillvägagångssätt också locka fram ovälkommen och onödig uppmärksamhet från den potentielle angriparen. Alla moderna vapen har dock en inneboende avskräckande potential genom sina långa räckvidder. Utan sådan kapacitet skulle de överhuvudtaget sakna relevans i moderna krig. Det hela handlar om en skraddarsydd och uttalad doktrin om hur vapnen kan användas. Angriparen kommer att tänka sig för innan han slår till, om angriparen uppfattar att en sådan handling kan komma att göra honom sårbar gentemot andra.

Ett andra viktigt verktyg är synlig och trovärdig militär samarbetsförmåga. Den ryska utmaningen kräver både ett starkare svenskt försvar och fördjupat internationellt samarbete, särskilt med de nordiska länderna och andra Nato-medlemmar. Ett första steg är att ge förutsättningar för operativ militär samverkan. Det faktum att du kan samarbeta med andra tvingar en potentiell angripare att ta in i sina överväganden de andra parternas eventuella inblandning. Omvänt gäller att det inte är möjligt att genomföra gemensamma militära operationer utan förberedelser. För att nå ett

genomslag som överstiger den egna förmågan måste Sverige kunna slåss tillsammans med sina vänner.

En tredje förutsättning för en ändamålsenlig avskräckning är robusta svenska samhällsfunktioner. Som en liten, rik och demokratisk stat, kommer det att bli svårt för Sverige att upprätthålla en hög grad av militär beredskap och att alltid kunna försvara sig mot alla hot. Den svenska allmänheten kommer sannolikt inte att vara villig att göra de ansträngningar och avsätta de resurser som krävs. Dessutom, som en liten och demokratisk stat är det inte troligt att Sverige inleder en aggression, eller ens tar till vapen först, innan Sverige attackerats. Detta innebär att det finns ett behov av att samhället ska kunna absorbera ett första slag. Utmaningen har förvärrats av att Sverige låtit det kalla krigets totalförsvar och förberedelser för civilt försvar förfalla.

Sist men inte minst, är en tydlig och offentligt uttalad politik en viktig förutsättning för en modern svensk avskräckning, som dessutom måste vara i samklang med de övriga komponenter som identifieras ovan. En grundförutsättning är att förmedla en policy som visar att väpnade hot tas på allvar och signalera att staten Sverige är beredd att använda militära medel. När den svenske statsministern, tillsammans med försvarsmministern och överbefälhavaren, talade till allmänheten hösten 2014 kunde hela världen se hur allvarligt Sverige såg på undervattensintrång.

En annan bas är den nuvarande säkerhetspolitiska betoningen på behovet av att försvara gemensamma värden och gemensamma intressen, genom internationellt samarbete och solidaritet – bland annat uttryckt i den svenska solidaritetsdeklarationen för EU-medlemmar och nordiska länder. Ett koncept av solidaritet och engagemang måste understödjas av beprövade militära förmågor och tydliga uttalanden. Det betyder att svensk officiell politik måste ange avsikten att hantera hot tillsammans med andra. Ett exempel på detta är Sveriges deltagande i EU:s gemensamma uttalanden som fördömer den ryska aggressionen i Ukraina.

Som ytterligare en förutsättning, måste ett avskräckande koncept omfatta konfliktavhållande ord eller ”varningar”. Detta behöver göras på ett väl övervägt, men ändå tydligt sätt. Vid en pressträff 2013 sade



Finlands president Niinistö: ”En storskalig attack med högteknologiska vapen skulle tvinga många länder på knä, kanske alla.” Han fortsatte: ”Även om en sådan attack skulle vara förödande, måste en angripare vara beredd på ett svar som är lika förödande”. För att förebygga attacker, måste Sverige låta potentiella angripare känna till riskerna.

Den ryska aggressionen mot Ukraina har radikalt förändrat förutsättningarna för Europas säkerhet. Svaret från Sverige och dess partners, framförallt de nordiska och baltiska länderna, är att de tar ett gemensamt ansvar för den regionala säkerheten. De delar gemensamma värderingar och traditioner och deras erfarenheter av tidigare samarbeten binder dem närmare varandra, men det kommer inte att räcka i en snabbt försämrad krissituation. Explicita och gemensamma försvarsoptioner med andra aktörer och partners skulle bidra till att höja den svenska tröskeln, formella åtaganden skulle befästa den – allt måste också underbyggas av tydliga uttalanden av en vilja att förhindra väpnade attacker. Det brukar sägas att stormakter kan ”tala milt om de bär på en stor påk” – Theodore Roosevelt lär ha sagt ”Big powers may speak softly carrying a big stick” – men småstater måste tala tydligt och hålla sig till sina vänner, och se till att vännerna håller sig till dem.

Madelene Lindström och Fredrik Lindvall

Strategisk utblick 6 finns att ladda ned från
www.foi.se/strategiskutblick