



Säkerhetspolitiska konsekvenser av Brexit

En analys av Storbritanniens militära förmåga
och framtid som stormakt

Niklas H. Rossbach och Johan Engvall



FOI forskar för en säkrare värld

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, är ett av Europas ledande forskningsinstitut för tillämpad forskning inom försvar och säkerhet. Vi är en statlig myndighet under Försvarsdepartementet men merparten av projekten är uppdragsfinansierade. Våra största kunder är Försvarsmakten och Försvarets materielverk. FOI har även många uppdrag inom den civila sektorn för statliga myndigheter, kommuner och företag. Vi gör säkerhetspolitiska analyser och bedömningar av olika typer av hot. Vi är ledande inom undervattensforskning och forskning kring explosivämnen. Vi forskar även kring flygsystem, IT-säkerhet, radar, laser och andra sensorsystem, samt skydd mot farliga ämnen. FOI:s kunskap är efterfrågad internationellt och vi leder flera EU-projekt.

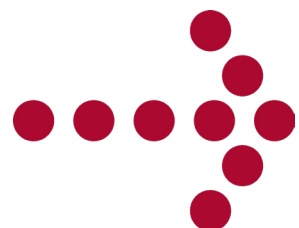
- 1 Förord
- 2 Introduktion
- 3 Kapitel 1 - Brittiska militära förmågor
- 4 Kapitel 2 - Brittiska partner och allierade
- 5 Kapitel 3 - Scenarion
- 6 Slutsatser
- 7 Slutnoter

Förord:

Storbritanniens framtida säkerhetspolitik

Denna studie analyserar de säkerhetspolitiska konsekvenserna av folkomröstningen om fortsatt brittiskt EU-medlemskap juni 2016. Den utgår från kärnan i säkerhetspolitiken, de militära resurserna, för att se om och hur Storbritannien fortsatt kan verka som en stormakt. Studien är skriven på uppdrag av Utrikesdepartementet av Niklas H. Rossbach (huvudförfattare) och Johan Engvall.

Mike Winnerstig,
Chef, enheten för säkerhetspolitik
FOI Försvarsanalys
Stockholm, 2018



Introduktion

Brexit innebär osäkerhet. Det är oklart vad som kommer att hända med Storbritannien efter landets förväntade EU-utträde i mars 2019. För Sveriges del innebär Brexit att en viktig partner lämnar EU, något som även får säkerhetspolitiska konsekvenser.

Politiken i Storbritannien har kretsat kring Brexit-förhandlingarna på bekostnad av planering inom andra politikområden. Säkerhetspolitiken, vilken är föremålet för denna studie, omfattar dessutom frågor som inte varit högst upp på förhandlingsagendan, till exempel utrikes- och försvarspolitik. Från brittiskt håll har förväntningen varit att säkerhetspolitiken är alltför viktig för att malas ned av motsättningar i förhandlingarna. Istället är förhoppningen att säkerhetspolitiska frågor, som involverar EU, framförallt ska kunna lösas smidigt under den tänkta knappt två år långa så kallade övergångsperioden efter utträdet ur EU.

Brexit är av större betydelse än enskilda handelspolitiska frågor. Med utträdet går Storbritanniens förankring i ett regionalt kollektiv förlorat samtidigt som världen blir alltmer multipolär, en omställning som åtföljs av säkerhetspolitiska utmaningar globalt. Beroende på såväl omvärldsutvecklingen som hur utträdet till slut går till kommer Storbritannien att ställas inför säkerhetspolitiska vägval. Denna studie analyserar Storbritanniens framtida säkerhetspolitik utifrån dess kärna, landets militära förmåga, och diskuterar osäkerheterna med Brexit genom att belysa landets framtida säkerhetspolitiska inriktning i tre scenarion.

Bland källorna finns förutom sedvanliga officiella dokument, artiklar och tidigare FOI-produkter även intervjuer genomförda i London under hösten 2018.¹

Förändring, regel inte undantag i brittisk politik

Det kommande utträdet ur EU är bara ett exempel på att förändring snarare är regel än undantag i Storbritanniens moderna historia. 1976 var landet tvunget att få ekonomiskt stöd från Internationella valutafonden, men bara tio år senare började landets ekonomiska politik, som bland annat involverade avreglering av finansmarknaden, att tydligt prägla omvärlden. Under efterkrigstiden har landet även genomgått omfattande kulturella förändringar som



Union Jack vajar över protester mot Brexit.

gett impulser långt utanför det egna landets gränser, på ett sätt som bara står USA efter.²

Från brittiskt håll framhålls ofta landets långvariga medlemskap i Nato som ett uttryck för att landet kommer att vara fortsatt engagerat i Europa. Sovjetunionen utgjorde den främsta hotbilden under kalla kriget. Tvingat till prioriteringar mot slutet på kalla kriget blev närvaron av brittiska styrkor i Europa, och på Nordatlanten, för avskräckning av Sovjetunionen, till och med nästan den enda prioriteringen för den brittiska försvarsmakten. Detta understryker att användningen av försvaret kan sägas känneteckna var Storbritanniens riktat sitt internationella engagemang, vilket kan ses som ett uttryck för landets säkerhetspolitiska prioriteringar. Men det var långt ifrån så att landets fokus under hela kalla kriget uteslutande låg på Europa.

Något förenklat krympte det brittiska försvarets internationella engagemang under efterkrigstiden fram till kalla krigets slut, och blev alltmer regionalt inriktat. Efter andra världskriget fram till 1970-talet avvecklade Storbritannien i allt väsentligt sitt imperium. Bland annat bekämpade landet framgångsrikt kommunistisk gerilla i Sydostasien på sent 1940-tal, innan landet slutligen 1968 drogs sig

tillbaka militärt från Asien och Gulfen, vilket var en militär närvaro känd som "öster om Suez". Vid det laget fanns det trängande behov av att hitta en ny roll efter imperiet, inte minst av ekonomiska skäl. Avsikten var att omhänderta dessa behov genom att delta i europeisk integration. I Europa överlappade potentiella handelsmöjligheter och utrikes- och försvarspolitiska åtaganden, inom framförallt EG (det som senare blev dagens EU) respektive Nato. Det var dock först på det tredje försöket som Storbritannien tilläts bli medlem i EG, 1973. På 1980-talet låg landets säkerhetspolitiska fokus främst på Europa men även på försvaret av brittiskt territorium. Det senare handlade främst om terroristbekämpning på Nordirland men även om att motverka Argentinas angrepp på Falklandsöarna.³

Efter det kalla krigets slut, i början av 1990-talet, expanderade det brittiska militära engagemanget återigen. Det skedde bland annat med deltagande i det första Irakkriget, men även genom aktivt ingripande i konflikthärddar runt millennieskiftet, i exempelvis Sierra Leone och Kosovo. Vid tiden för folkomröstningen om fortsatt EU-medlemskap 2016 var de senaste stora engagemangen för det brittiska försvaret insatserna i Afghanistan 2001 och det andra Irakkriget 2003.

Resultatet i folkomröstningen sommaren 2016 kan ses som en följd av den skepticism mot ytterligare fördjupad europeisk integration som Margaret Thatcher drev före men även efter sin avgång som premiärminister. Brexit tolkas, åtminstone av en del, som hennes sista och postuma framgång inom brittisk politik. Brexit-anhängarna fick sannolikt även draghjälp av den våg av anti-etablissemangsрröstande och missnöje med globaliseringens konsekvenser som svept över stora delar av väst, inklusive Storbritannien.

Storbritanniens nuvarande utmaning är att landet lämnar EU, som ju var svaret på vart landet skulle ta vägen efter imperiet, utan att ha ett nytt *raison d'être*. Samtidigt står landets försvarsmakt inför dilemmat huruvida den ska engagera sig fullt ut i Nato på traditionellt 1980-tals vis, med anledning av det ökade hotet från Ryssland, eller om försvaret efter EU-utträdet istället ska bidra till att förankra landet globalt utanför Europa. En ytterligare utmaning för försvaret är att den stormaktsroll som landet trots allt lyckats bevara under hela efterkrigstiden kan komma att ifrågasättas inrikespolitiskt både från vänster och höger under åren som kommer. Nästa kapitel belyser och analyserar de försvarsekonomiska

och militära förutsättningarna för landets framtida säkerhetspolitik.

Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att analysera Storbritanniens framtida säkerhetspolitiska inriktning utifrån landets militära förutsättningar. Studien är indelad i tre huvudkapitel med fokus på följande huvudfrågor:

- Kapitel 1: med vilka militära förmågor kan Storbritannien verka?
- Kapitel 2: med vilka vill landet samverka?
- Kapitel 3: vart är landet på väg?

I kapitlen 1 och 2 belyses eventuella konsekvenser för Sverige och i kapitel 3 olika scenariobaserade konsekvenser av Brexit, som kan ha bäring på allierade och partners. ■

Brexit eller ej?

Den 23 juni 2016 valde det brittiska folket med knapp majoritet att lämna EU.

Den 29 mars 2017 aktiverade Storbritannien artikel 50 i Lissabonfördraget vilket innebär att landet ska lämna EU den 29 mars 2019.

Avsikten är att en övergångsperiod, mellan den 29 mars 2017 och 31 december 2020, ska underlätta ömsesidig anpassning.

Det är emellertid inte säkert att Brexit blir av alls eller att det kommer att ske under ordnande former, eller att datumen ovan hålls. Vad som står klart är att Brexit redan påverkat både den brittiska ekonomin och säkerhetspolitiska avvägningar. Det förra påverkar försvarsbudgeten och det senare har lett till fördjupade försvarspolitiska samarbeten. Därmed har Brexit fått och kommer fortsatt få säkerhetspolitiska konsekvenser oavsett vad termen förknippas med om två år.



Kapitel 1

Brittiska militära förmågor

Inledning

Brexit ställer Storbritanniens framtida roll som stormakt på sin spets. En försämrad ekonomisk utveckling efter EU-utträdet kan leda till att satsningar på välfärd ställs mot behovet av att upprätthålla en stor försvarsmakt. En förändrad hotbild i kombination med en accelererande och mer komplex teknisk utveckling gör det också svårare att veta vilka militära förmågor som landet ska satsa på.

På kort sikt är tillståndet i ekonomin efter EU-utträdet 2019 avgörande för försvarets ekonomiska förutsättningar. Även om landet fortsätter att uppfylla Natos mål, om att lägga två procent av BNP på försvaret, är det högst sannolikt två procent av en mindre BNP än landet räknade med att ha innan folkomröstningen resulterade i Brexit. Dessutom riskerar viktiga försvarsmaterielinköp att fördras av valutakurseffekter. Framförallt har det brittiska pundet försvagats i förhållande till amerikanska dollar.⁴

På lång sikt påverkas hela försvarsplaneringens målsättningar för 2020-talet av Brexit. Innan folkomröstningen om fortsatt EU-medlemskap 2016 räknade alla vapengrenarna, armén, flottan och flygvapnet med att få mer. Framöver kommer de på grund av förändrade ekonomiska och säkerhetspolitiska förutsättningar istället att i högre utsträckning konkurrera med varandra om resurser.

Satsningarna på landets försvarsmakt har åkt berg- och dalbana det senaste decenniet, vilket de strategiska dokumenten ger en fingervisning om. 2010 års säkerhetsstrategi *Strategic Defence and Security Review*, SDSR 2010, ledde till besparingar i kölvattnet på den ekonomiska krisen. Militära experter menar dock att även om de ekonomiska nedskärningarna var begränsade, till knappt tio procent, motsvarade de mer än 25 procent i nedskuren militär förmåga. Säkerhetsstrategin från 2015, *the Strategic Defence and Security Review 2015*, SDSR 2015, som fortfarande gäller,

skulle återskapa den förmåga som skurits ned efter krisen.⁵

För att se om målen och medlen från 2015 fortfarande var relevanta och tillräckliga initierade regeringen *the National Security Capability Review*, NSCR, som publicerades våren 2018. Men de försvarspolitiska aspekterna var en så pass svår nöt att knäcka att det blev föremål för en separat och senarelagd utredning *the Modernising Defence Programme*, MDP. I praktiken skulle MDP till och med kunna komma att utgöra en ny SDSR.

NCSR understryker vikten av att använda olika medel för att försvara landet. Förutom de rent militära maktmedlen handlar det om att använda inflytande och ekonomiska verktyg. Detta helhetsgrepp kallas för *the Fusion doctrine* och handlar om att skapa lika bra samarbete för ett totalförsvar, *whole of government approach*, som tidigare uppnåts i myndighets-samverkan för terroristbekämpning. Detta kommer emellertid att ta tid.

Nedan redogörs för landets försvarsekonomi vilket följs av en redogörelse av försvarsmakten, som även visar på försvarets utmaningar och hur respektive vapengren kan komma att påverkas av Brexit. Vidare diskuteras försvarets förmåga till insatser i dagsläget.

Försvarsekonomiska förutsättningar

Den militära stormaktsrollen är inte självklar

Med en försvarsbudget på dryg 40 miljarder pund (drygt 50 miljarder dollar, att jämföra med Sveriges på knappt 6 miljarder samt Frankrikes på 49 miljarder och Tysklands på 42 miljarder) har Storbritannien en av världens mest betydande försvarsmakter (även om USA är i en klass för sig med en budget på drygt 600 miljarder dollar). Dessutom anses Storbritannien, jämte Frankrike, vara det enda europeiska land som på egen hand kan genomföra en omfattande militär operation långt från det egna landet.⁶ Men om inte försvarsmakten får ökade resurser finns en risk att landet inte kommer att vara en ledande militär stormakt i framtiden. Behovet av att vara "en första rangens militärmakt", *a first tier military power*, har dock ifrågasatts av landets egen premiärminister.⁷ Vad uttrycket *first tier* egentligen innebär är alla inte helt eniga om. Vad som är problematiskt för försvaret är ifrågasättandet i sig. Det visar att det är långt ifrån självklart att Storbritannien kommer att satsa

skattemedel på att upprätthålla ett försvar i paritet med sin traditionella stormaktsroll, där kärnvapenförmågan utgör kronan på verket.

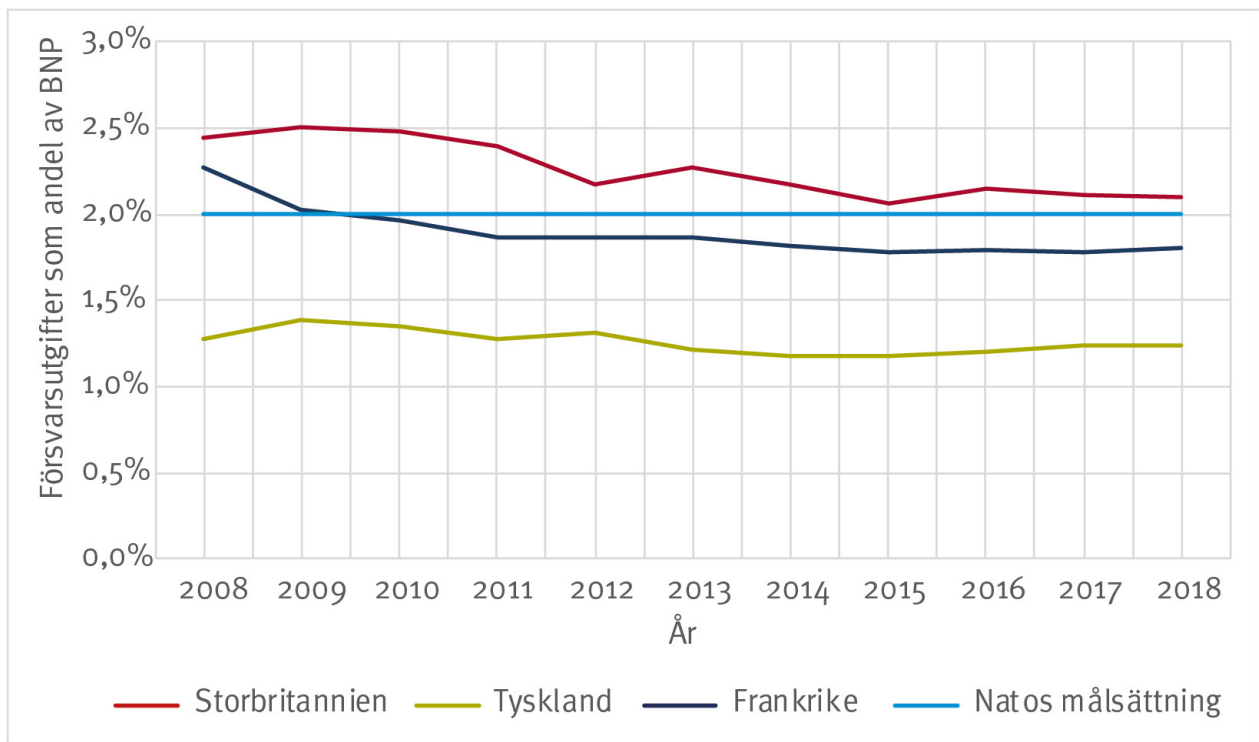
På kort sikt, de närmsta tre åren, kommer försvarsmakten inte att ändra karaktär, men på längre sikt, upp till tio år, kan landet tvingas till avvägningar om vilka vapengrenar försvaret ska satsas på ifall resurserna tryter. Olika geografiska inriktningar för säkerhetspolitiken kan då få stor betydelse. Ett fokus på Europa kan exempelvis leda till satsningar på armén för att avskräcka Ryssland tillsammans med Natoallierade. En global roll skulle istället tala för satsningar på flottan. Nästa kapitel redogör för försvarsmakten i förhållande till partners respektive möjliga säkerhetspolitiska inriktningar.

Det finns stöd bland allmänheten för försvars-utgifterna, inklusive underrättelsetjänsten. Men stödet hör sannolikt till del samman med försvarsmaktens roll i terroristbekämpningen.⁸ Terrorism och extremism på hemmaplan respektive utomlands är bland de tre främsta hoten enligt de strategiska dokumenten, jämte hot från andra stater och problemet med stater som utmanar den regelbaserade internationella ordningen.

Nya kärnvapen...om det inte blir för dyrt

Storbritanniens kärnvapen är tänkta som avskräckning mot angrepp från kärnvapenmakter. Vapnens militära roll är att fungera som vedergällning ifall landet utplånats i en kärnvapenattack. Landet har endast så kallade strategiska kärnvapen och alltså inte egna mindre kärnvapen som kan användas på slagfältet, så kallade taktiska kärnvapen. Storbritannien kan själv välja att använda kärnvapnen men i första hand koordinerar landet sin avskräckning med Nato. De strategiska kärnvapenstridspetsarna finns på en viss typ av så kallade strategiska ubåtar och är monterade på amerikanska Trident-missiler. Behov av amerikansk teknik för att upprätthålla sin kärnvapenförmåga är en del av grunden till Storbritanniens halvsekelgamla så kallade särskilda relation med USA.⁹

I efterdyningarna av folkomröstningen om Brexit röstade parlamentet för en modernisering av den brittiska kärnvapenförmågan i form av nya strategiska ubåtar. Detta är känt som *Dreadnought*-programmet (vilket är samma namn som gavs den klass av slagskepp som kännetecknade kapprustningen med Tyskland före första världskriget). Kostnaden kan uppgå till mellan 30-40 miljarder pund, men de kommer att byggas på brittiska varv och inte köpas in från utlandet, vilket kan påverka politiska överväganden



FIGUR 1.1. Försvarsutgifter som andel av BNP enligt Nato (figur Juuko Alozius, FOI).⁴⁹

och ställas mot kostnaderna för programmet. Syftet är att ha en ny avskräckningsförmåga på plats under 2030-talet. Men kostnaderna ligger huvudsakligen i framtiden och när de märks av kan de bidra till att programmet ifrågasätts, och inte bara av en eventuellt framtida Labourregering. Så länge Jeremy Corbyn leder Labourpartiet kommer hans motståndare dock att använda hans motstånd mot brittiska kärnvapen som ett politiskt slagträ för att hävda att han är opålitlig när det gäller landets säkerhet.

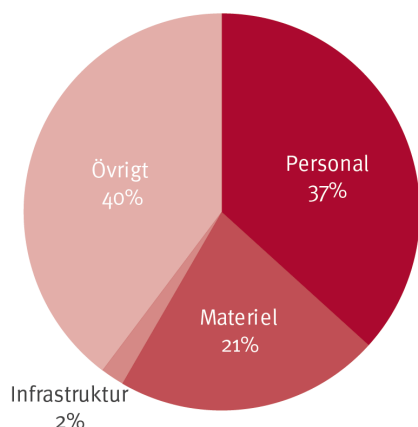
Natos två-procentmål nås nätt och jämnt

Förutom att Storbritannien är en av få medlemmar i alliansen som når Natos två-procentmål är landet även ett av tio länder inom alliansen som når målet om att lägga 20 procent av försvarsbudgeten på materiel och forskning.¹⁰ Men två-procentmålet har endast uppnåtts efter revideringar av vad som räknas som försvarsutgifter. Enligt Sipris uppskattning ligger Storbritanniens försvarsbudget under två procent av BNP. Att Storbritannien under de senaste åren överhuvudtaget fortsatt leva upp till målet beror på Obama-administrationens påtryckningar. Om Storbritannien skulle anses falla under målet skulle det vara ett säkerhetspolitiskt jordskalv. Det skulle skicka en signal till Ryssland om att västs styrka och sammanhållning brister, och skulle inte heller falla i god jord hos Storbritanniens allierade.¹¹

Inom det brittiska politiska etablissemangen finns det de som driver att Storbritannien ska öka sina försvarsutgifter. Parlamentets försvarskommitté pekar på att NSCR från 2018, som är kostnadsneutral, kommer att ställa olika behov mot varandra. För att möta framtida behov menar kommittén att landet istället borde öka försvarsbudgeten till tre procent av BNP. En sådan ökning skulle motsvara försvarsutgifterna vid slutet av kalla kriget.¹² Kritiker av EU-utträdet menar att det är en Brexit-myt att utträdet kommer att frigöra mer budgetutrymme för brittiska prioriteringar. Men även om det skulle finnas mer resurser är det inte säkert att det finns politisk aptit för en omfattande upprustning om den ställs mot behov inom hälso- och sjukvård.

Med sina 200 000 anställda är försvarsmakten en av Storbritanniens största arbetsgivare.¹³ Som framgår av bilden nedan står personalkostnaderna för en dryg tredjedel av försvarsutgifterna.¹⁴ Den uniformerade personalen utgörs av drygt 150 000 soldater. Dessa fördelar sig på de tre vapengrenarna: armén med 85 000 soldater, flottan med drygt 32 000 sjömän, och flygvapnet med knappt 33 000 soldater. I landets reserv finns ytterligare knappt 83 000 soldater men dessa räknas inte in bland de fast anställda.¹⁵ Vad gäller personalförsörjningen uppgår underbemanningen till 5%. Det är en betydande utmaning som framförallt drabbar flygvapnet och marinen.¹⁶

Fördelning av försvarsutgifterna (genomsnitt 2011 - 2018)



Figur 1.2. Fördelning av försvarsutgifterna (genomsnitt 2011-2018). Personal är med en dryg tredjedel en stor kostnad för försvaret, liksom drift och underhåll, vilket utgör en stor del av kategorin "övrigt" (figur Juuko Aloizious, FOI).¹⁷

En risk för "overstretch"

Samtidigt som styrkorna riskerar att krympa minskar inte efterfrågan på att använda dem. Storbritannien är exempelvis engagerat i Natos återförsäkring av alliansens medlemmar i Östeuropa genom förstärkningar inom ramen för *enhanced Forward Presence*, eFP. I Storbritanniens fall handlar det bland annat om totalt knappt 1000 soldater till Estland och Polen. I sig är detta inte en stor styrka, men 2017 var den brittiska försvarsmakten även engagerad i ett tjugotal olika operationer förutom eFP. Brittiska styrkor var även verksamma i Afghanistan.¹⁸

Förutom Nato-insatserna handlade övriga operationer främst om att bekämpa extremism samt om fredsbevarande och humanitära insatser. Storbritannien har bland annat bidragit till att bekämpa IS i Syrien, träna nigerianska styrkor i kampen mot Boko Haram och engagemang i fredsbevarande och humanitära insatser i Somalia och Karibien.¹⁹ Till försvarets åtaganden hör också den brittiska flottans uppgift att hjälpa till att upprätthålla suveräniteten för Storbritanniens 14 utomeuropeiska territorier, däribland Falklandsöarna.²⁰

Utöver att Storbritannien utökat sin närvaro i Sveriges närområde har landet expanderat sina globala åtaganden. Exempelvis invigde Storbritannien 2018 en ny flottbas i Bahrain i

Persiska viken. Ur ett geopolitiskt perspektiv är närvaron i Gulfen symboliskt viktig eftersom den anses markera att landet åter har en permanent närvaro "öster om Suez" för första gången sedan det brittiska imperiets avvecklande 1968.²¹

Sammantaget riskerar alla åtaganden att överanstränga Storbritanniens militära förmåga, den blir *overstretched*.²² Detta innebär att resurserna inte räcker till för landets åtaganden. Men obalansen mellan försvarets budget och dess ambitioner skulle finnas även utan Brexit. Det brittiska försvarsdepartementet träter återkommande med landets finansdepartement om denna motsättning. Finansdepartementet vill att försvaret ska göra sina ambitioner förenliga med försvarsbudgeten. Försvaret brukar hörsamma kraven genom små besparingar och löften om effektivisering. Men i praktiken leder detta till att försvaret tvingas lösa hålen i budgeten genom att skjuta upp materielinköp. Brexit innebär sannolikt att läget på sikt förvärras.

På lång sikt, fram till mitten av 2025, kan de försvarsekonomiska förutsättningarna tvinga Storbritannien att i högre utsträckning välja inriktning (vilket diskuteras i kapitel 3). Antingen fokuserar Storbritannien på avskräckning i Europa, med det statsbaserade hotet från Ryssland i fokus, eller så kommer försvarsmakten att engagera sig globalt, för ett *Global Britain*. Men det är en slogan med en otydlig innebörd. Den rimmar dock med ledorden i SDSR om att den brittiska försvarsmakten ska vara *international by design*. Dessa ledord kan tolkas som en försvarsmakt som är öppen för samverkan och internationellt engagemang, vilket diskuteras nedan.

Storbritanniens försvarsmakt idag

Även en stormakt har sina begränsningar. Vad den brittiska försvarsmakten kan göra beror, förutom tillgången på personal, på vilken materiel den har. Materielen avgör till stor del vad försvarsmakten kan göra och var den kan sättas in, exempelvis om transportkapaciteten är tillräcklig. Tabellen nedan är en översikt över viktigare materiel i den brittiska försvarsmakten, som är fördelad på de tre vapengrenarna.

Tabell 1.1. Viktigare materiel i Storbritanniens försvarsmakt.²³

Materiel	Antal och namn/typ
Stridsvagnar	227 Challenger 2
Pansarfordon	623 Warrior 171 Scimitar
Artilleripjäser	89 AS-90 Bandgående haubits 114 L118 Light Gun (haubits) 35 M270B1 Multiple Launch Rocket System (raketartillerisystem)
Attackhelikoptrar	50 Apache helikopter
Stridsfartyg	3 amfibiefartyg 6 jagare 13 fregatter
Stridsflygplan	138 Typhoon 65 Tornado
Transportflygplan	Tunga: 11 A400M Atlas och 8 C-17A Globemaster Medeltunga: 24 Herkules Lätta/Kortdistans: 4 BAe-146 CC2/C3

Försvarsmaterielen ska i flera fall förnyas eller förstärkas. Försvarsmaterielprojekt är emellertid kostsamma och kan bidra till att vapengrenarna hamnar i försvarspolitiska målkonflikter med varandra. Men försvarsmaterielprojekt kan även handla om samarbetet med andra länder.

Även om Storbritannien idag har en omfattande försvarsmakt, så var den större vid slutet av kalla kriget, sett till antalet soldater och materiel. Då hade Storbritannien cirka 306 000 soldater och en reserv på 340 000. Armén omfattade mer än 150 000 soldater och fler än 1300 stridsvagnar. Armén bestod av tre pansardivisioner och en infanteridivision. Flygvapnet hade 26 divisioner stridsflyg och flottan ett femtiotal större stridsfartyg, däribland två stycken hangarfartyg.²⁴

Armén förnyas men når sannolikt inte sitt mål

Armén består i dagsläget av två divisioner, 3:e pansardivisionen och 1:a infanteridivisionen. Pansardivisionen består till huvuddelen av tre pansarinfanteribrigader. En brigad kan bestå av 5000 soldater, men storleken kan variera kraftigt – och bestå av både färre och fler – beroende på vilka uppgifter den har. I 3:e pansar divisionen ingår artilleri och stridsvagnar, exempelvis AS90 artilleripjäser respektive Challenger stridsvagnar.²⁵ 3:e pansardivisionen har en högre beredskap än 1:a infanteridivisionen som

består av sex infanteribrigader.²⁶ Högst beredskap av de större arméförbanden har 16:e luftburna brigaden. Den är den brittiska arméns snabbinsatsförband och består av fallskärmsoldater men även personal från flygvapnet.²⁷

För att möta hot från jämbördiga motståndare som Ryssland – och inte som tidigare fokusera på expeditionära insatser mot icke-kvalificerade motståndare, som i Afghanistan – inriktas försvaret mot en ny försvarsstruktur, den så kallade *Joint Force 2025*.²⁸ Avsikten är att armén 2025 ska kunna avdela en hel division för högnivåkonflikter, en *warfighting division*, som omfattar 40 000 soldater, fördelade på två pansarinfanteribrigader, sex infanteribrigader och två lätta mekaniserade brigader. De sistnämnda kallas *Strike*-brigader.²⁹ Dessa kommer, om allt går enligt plan, att tilldelas det nya brittiskstillverkade pansarskyttefordonet Ajax. Försvaret har beställt knappt 600 stycken till ett värde av 3,5 miljarder pund och enligt planerna ska de första levereras 2019. Om leveranserna sker i tid indikerar det att omställningen följer planerna. Fördelen för armén, i inrikespolitiskt hänseende, är att beställningen av Ajax skapar arbetstillfällen i Storbritannien.

Utan en omfattande insats som den i Afghanistan med vilken det går att motivera satsningar på armén blir det svårt för armén att driva målet om en *warfighting division*. Men britterna låter inte det bästa bli det godas fiende. Britterna föredrar pragmatiska och konkreta åtgärder och är därför starkt engagerade i *the Joint Expeditionary Force*, JEF, vilken diskuteras i nästa kapitel. Arméns ambition är att ha alla förmågor, en *full spectrum force* som också kan användas för olika uppgifter, kan dock visa sig vara ett övermäktigt åtagande i ekonomiskt hänseende.

Flygvapnet riskerar att bli ett ”boutique”-flygvapen

Det brittiska flygvapnets, *the Royal Air Force*, RAF, två viktigaste delar är 1:a eskadern och 2:a eskadern. I Qatar finns även den 83:e expeditionära eskadern för insatser i Mellanöstern.³⁰ Den 1:a eskadern innehåller ett tiotal stridsflygdivisioner, vardera med ett drygt tiotal flygplan.³¹ Stridsflygplanet Eurofighter Typhoon ingår i flygvapnets två divisioner med jaktflygplan och fyra divisioner för jakt och attack. Stridsflygplanet Tornado ingår i tre ytterligare divisioner med fokus på markmålsbekämpning.³²

2:a eskadern har ett trettiotal flygplan för transport.³³ Dessutom har några av ett tjugotal nya transportplan (A440M Atlas) för taktisk och tung



Den strategiska ubåten HMS Vengeance återvänder till marinbasen HM Naval Base Clyde efter en övning.

förflyttning introducerats.³⁴ Flygvapnet har även ett fåtal nya F-35 stridsflygplan, som håller på att bli en del av flygvapnets framtida förmåga samt ett tiotal obemannade flygfarkoster, *Unmanned Aerial Vehicle*, UAV, av typen Reaper.³⁵ 2019 tillkommer ett antal nya sjöövervakningsplan, Poseidon, för att ersätta föregångaren Nimrod, som skrotades i nedskärningarna 2010.³⁶ Behovet av sjöövervakning har tydliggjorts av den ökade ryska ubåtsaktiviteten i Nordatlanten.

Kritiker har framhållit risken för att flygvapnet kommer att bestå av få men dyra delar och bli ett slags "boutique"-flygvapen, som inte kan understödja stora operationer. Trots valutakurssäkring kan inköp av amerikanska F-35 och Poseidon bli dyrare än beräknat. I första hand kommer endast de 48 stycken F-35 som behövs för att bestycka landets nya hangarfartyg att köpas in. Dessa kommer att flygas av både flottan och flygvapnet. Det är osäkert om Storbritannien kommer att delta i ett nytt europeiskt konsortium tillsammans med Frankrike och Tyskland med inriktning mot att gemensamt bygga ett nytt stridsflygplan. I vart fall lanserade Storbritannien sommaren 2018 planerna på *Tempest*, ett nytt brittiskt stridsflygplan. Detta

projekt kan komma att behöva nya partners för att bli verklighet.

Flottans hangarfartyg, snart redo

Den brittiska flottan, *the Royal Navy*, RN, har ett flertal ytstridsfartyg 6 jagare och 13 fregatter, 21 patrull- och kustnära fartyg, 14 fartyg för hantering av minor, men även 3 amfibiefartyg, vilka kan transportera styrkor.³⁷ Storbritannien har för närvarande inga hangarfartyg i bruk men håller på att testa ett av de två nybyggda hangarfartygen, *HMS Queen Elizabeth*.³⁸ Hangarfartygen är specialbyggda för att bära amerikansk tillverkade stridsflygplan av typen F-35. Storbritannien har även civila stödfartyg i *the Royal Fleet Auxiliary*. Till flottan hör även marinkåren med knappt 7000 soldater.³⁹ Flottan låter även bygga 8 nya fregatter för att bekämpa ubåtar samt 5 lättare fregatter.⁴⁰

Hangarfartygen är kostsamma och kan komma att ta resurser från allt annat, både materielinköp och flottans övriga verksamhet. Hangarfartyg behöver nämligen skyddas och bäddas in i en hangarfartygsgrupp för att utgöra en effektiv styrkeprojektion långt från brittiska öarna. En hangarfartygsgrupp skulle behöva stöd av ett



Det nya hangarfartyget HMS Queen Elizabeth seglar för första gången hem till sin hemmahamn Portsmouth.

knappt tjugotal fartyg. Då räcker den brittiska flottan inte till för mycket annat än att ingå i en sådan. En mer extrem lösning som förts fram i debatten är att Storbritannien ska leasa hangarfartygen med besättning och allt till USA, som då får antas stå för resten av hangarfartygsgruppen. Då skulle resten av den brittiska flottan kunna frigöras för andra uppgifter. Flottans fördel jämfört med de andra vapengrenarna är att hangarfartygen snart är färdigbyggda medan de andra vapengrenarna har stora materielinköp framför sig.

Andra förmågor – för fullständig avskräckning

Storbritannien behöver bemöta ett brett spektrum av hot där det militära hotet endast utgör en del, och där andra riktas mot fungerande samhällsinstitutioner. Den strategiska kärnvapenavskräckningen har inte förhindrat ryska agenter från att förgifta före detta ryska kolleger i Storbritannien. Avskräckning av Ryssland förstärker behovet av en rad mindre konventionella förmågor. Den brittiska regeringen har exempelvis sannolikt övervägt någon form av cyberkrigföring som lämplig motåtgärd mot Ryssland efter förgiftningsattackerna.

Det brittiska försvarsdepartementet har sedan 2016 ett *Cyber Security Operations Centre* och 2018 öppnades en *Defence Cyber School*. Cyberförmågan är central eftersom Storbritannien har sagt att landet kommer att bemöta en cyberattack på samma sätt som ett konventionellt militärt angrepp. Inriktningen för cyberförmågan sammanfattas som att försvara, avskräcka och utveckla.⁴¹ Satsningen på cyber inkluderar även offensiv förmåga, som använts i kampen mot IS.⁴² Sannolikt är en cyberförmåga även viktig för att bevara Storbritanniens roll i det exklusiva anglosaxiska underrättelsesamarbetet *Five Eyes*, där USA är den viktigaste partnern. En ekonomisk fördel med cyberförmågan är att den utgör en relativt liten del av den brittiska försvarsbudgeten.

För informationskrigföring finns även arméns 77:e brigad vars verksamhet till stor del är hemlig. Storbritannien har dessutom 2 000 soldater i specialförband som består av två insatsenheter av bataljons respektive kompanis storlek, *22:a Special Air Service regiment* och *the Special Boat Service*.⁴³ Specialförbanden har bland annat bistått den brittiska polisens terroristbekämpning.⁴⁴

Vad försvarsmakten kan göra – med fokus på Sveriges närområde

Vad Storbritannien skulle kunna göra utifrån nuvarande försvarsförmåga i form av en större insats för att stödja en angripen allierad eller partner beror till stor del på vilka andra uppgifter landets försvarsmakt har tagit sig an vid samma tillfälle. Vid en kris i Skandinavien kommer Storbritannien att snabbt kunna vara på plats med alla vapenslag, men det kommer inte att vara en kraftfull insats.

En brittisk tankesmedja menar att vid ett omedelbart hot kan landet bara ställa upp en brigad med mellan 5 000-10 000 soldater och inte en hel division.⁴⁵ Storbritannien skulle kunna sätta in sitt snabbinsatsförband, den 16:e luftburna brigaden, som dock inte är ett tungt förband. Men inom en vecka kan landet även sätta in begränsade delar av *the Joint Expeditionary Force*, JEF, motsvarande en bataljonsstridsgrupp om cirka 1500 soldater. Dessutom skulle delar av marinkåren och specialförbanden kunna sättas in. En flygvapeninsats skulle sannolikt koordineras med Nato men ett särskilt brittiskt bidrag skulle kunna uppgå till två till tre divisioner stridsflyg för jakt och attack. I den marina delen av JEF ingår amfibiefartyg med tillhörande helikopterförband som skulle kunna användas vid en insats.⁴⁶

Om konflikten fortsätter skulle Storbritannien först inom tre månader kunna bidra med tunga brigader från de stående pansarinfanteribrigaderna och hinna mobilisera delar av infanteridivisionen. Under samma tid skulle flottan och flyginsatsen kunna stärkas. Den stora begränsningen utgörs av bristande transportmöjligheter. Landets egna snabba transportkapacitet är begränsad till att förflytta små till mellanstora förbandsenheter vid varje enskild transport. För transport av tunga förband i stor omfattning skulle landet behöva stöd av andra länder, civila resurser eller sjötransporter.⁴⁷ Under gynnsamma förutsättningar skulle det vara möjligt att förstärka en brittisk närvaro i Baltikum stegvis, exempelvis med två tunga bataljoner, men det skulle ta betydligt mer tid än en vecka.⁴⁸

En insats underlättas förstås om den dessförinnan föregåtts av en långvarig relation. Relationen kan stärkas av att en allierad eller partner inte bara konsumerar brittisk säkerhet utan även bidrar med en egen förmåga, men denna behöver inte vara av traditionell

militär karaktär. Estland har exempelvis satsat på sin cyberförmåga, vilket sannolikt värdesätts från brittiskt håll som bra för gemensamma ansträngningar. Storbritannien är dessutom starkt intresserat av resiliens, som tillsammans med avskräckning ses som ett av två ben av ett modernt brittiskt totalförsvar.

Konsekvenser för Sverige

- Det enklaste sättet att följa Storbritanniens framtida militära förmåga, och betydelse som partner till Sverige, är att följa landets försvarsbudget och se om resurserna är tillräckliga för landets målsättningar. Det kan indikera hur väl Storbritannien kan fungera som partner.
- Med anledning av att Storbritannien är en ledande försvarsmaterielproducent, som sannolikt kommer att hamna utanför de större europeiska samarbetena, skulle Sverige kunna utgöra en partner på olika försvarsmaterielområden. En ny generation brittiskt stridsflyg, kallat *Tempest*, är ett exempel på vad Storbritannien nyligen initierat.
- Storbritannien är intresserat av resiliens och en ”*whole of government approach*”, och har till och med inlemmat detta i en ny doktrin, *the Fusion doctrine*. Storbritannien är sannolikt intresserat av svenskt kunnande avseende resiliens och totalförsvar.
- Vid en konflikt i vårt närområde kommer Storbritannien att snabbt kunna vara på plats med alla slags förmågor, men det kommer inte att vara en slagkraftig styrka, utan kräva flera veckor för att omfatta en större och tyngre militär styrka. ■



Kapitel 2

Brittiska partners och allierade

Inledning

Storbritanniens utrikes- och säkerhetspolitik har en tydlig multilateral inriktning.⁵⁰ Grunderna för denna har varit: det permanenta medlemskapet i FN:s säkerhetsråd, omfamnandet av den internationella regelbaserade ordningen i Europa, som är förknippad med multilaterala samarbeten som exempelvis OSSE, statusen som ledande europeisk aktör i Nato, samt ett, om än ofta ansträngt, deltagande i det europeiska integrationsprojektet, den Europeiska Unionen. Både det stundande EU-utträdet och nödvändigheten av att välja en säkerhetspolitisk inriktning kommer att påverka landets relationer med allierade och ställa krav på nya samarbeten.

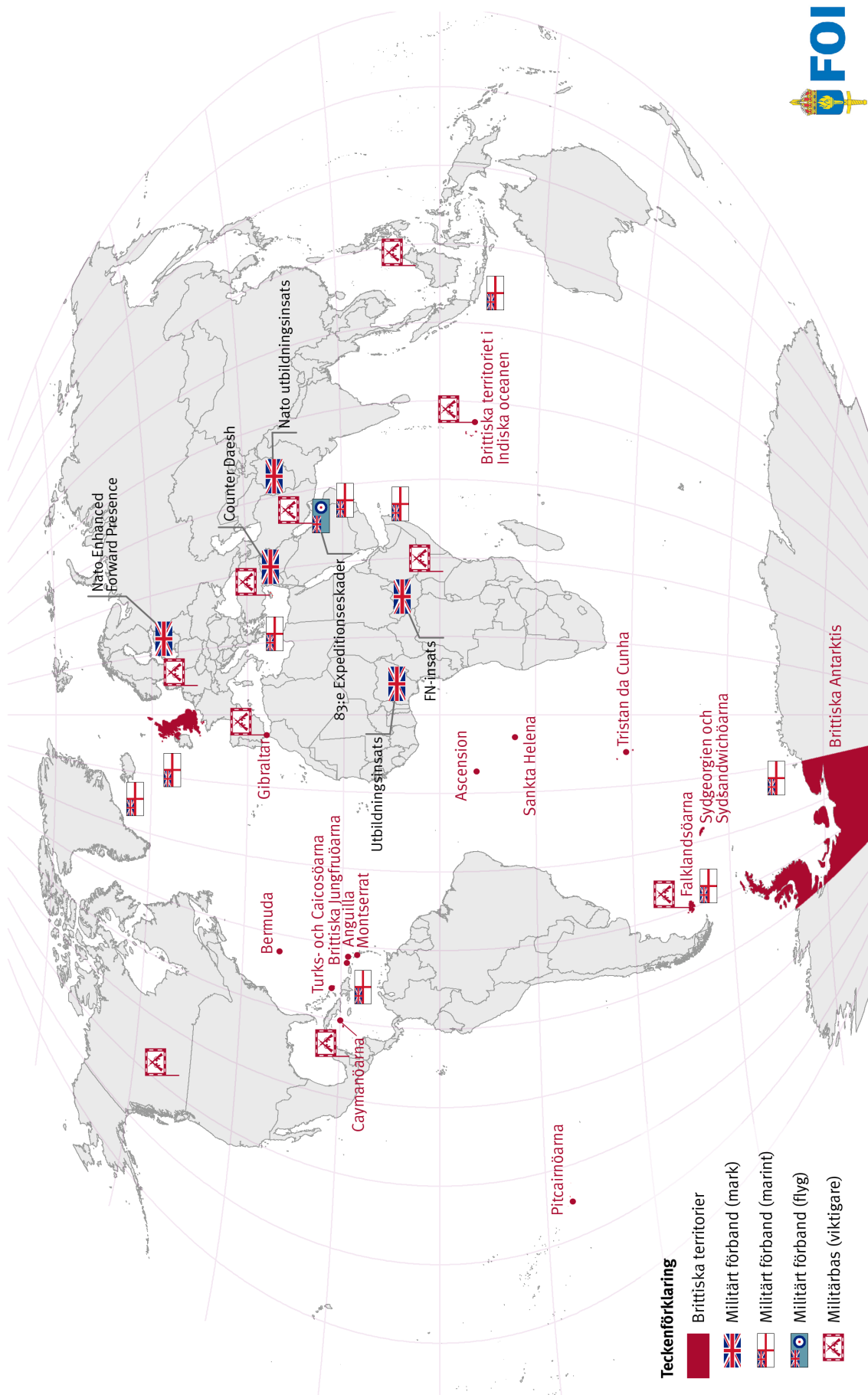
Den brittiska regeringen har signalerat att landet inte avser isolera sig och ta en mindre framträdande roll för europeisk säkerhet efter Brexit. För att uppväga EU-utträdet och bevara sitt inflytande

“Dessutom hörs brittiska politiker allt oftare tala om Global Britain”

kommer Storbritannien sannolikt behöva fortsatt stärka sina bilaterala samarbeten samt samarbeten i en mindre krets europeiska länder.⁵¹ Dessutom hörs brittiska politiker allt oftare tala om *Global Britain*. Storbritannien har ett väl utbyggt nätverk av diplomatiska förbindelser och avsätter generöst med bistandsmedel till stora delar av Afrika, Mellanöstern och Asien.⁵² Därtill är Storbritannien efter USA landet med flest militär-baser utomlands. Hos en del Brexit-förespråkare finns föreställningen att EU-utträdet frigör Storbritannien från vad de ser som landets europeiska bojar och möjliggör en återkomst som självständig aktör med verklig global aktning.

I detta kapitel redogörs för Storbritanniens försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Det huvudsakliga syftet är att kartlägga dels varför dessa samarbeten är viktiga för Storbritannien, dels vilka utmaningar relationerna står inför.

Karta över brittiska territorier och åtaganden globalt



Karta 2.1 En översikt över brittiska territorier och viktiga åtaganden globalt (karta Per Wikström, FOI).

Global Britain – en ambitiös strävan

Med sin globala utblick sticker Storbritannien ut bland europeiska länder, tillsammans med Frankrike. I 2015 års säkerhetsstrategi, *Strategic Defence and Security Review*, SDSR 2015, understryks med enfaset konceptet *Global Britain* – ett Storbritannien med ”global räckvidd och inflytande”.⁵³ För att uppfylla denna målsättning återinvesterar landet i sina relationer runt om i världen.⁵⁴ I nuläget bör dock föreställningen om *Global Britain* ses som en strävan snarare än en strategi med tydlig färdplan.⁵⁵

Utsikterna för att omsätta globala aktiviteter i en långsiktig strategi är i slutändan avhängiga av vilka ekonomiska resurser som står Storbritannien till buds; med andra ord hur pass hårt Brexit kommer att slå mot den brittiska ekonomin. Bara det faktum att Storbritannien i nuläget avsätter betydande resurser för att bemöta det ryska hotet ger vid handen att *Global Britain* inte främst handlar om att överge regionala åtaganden utan utgör ytterligare en säkerhetspolitisk ambition. Givet resursbegränsningar kommer brittiska beslutsfattare sannolikt att ställas inför svåra försvarspolitiska avvägningar framöver. Kartan (karta 3.1) visar att Storbritanniens redan har en betydande mängd militära engagemang runt om i världen.

Betydelsen av den särskilda relationen

Storbritannien har alltid värnat sin så kallade särskilda relation till USA. Att ta del av USA:s beskydd är en brittisk säkerhetspolitisk prioritering.⁵⁶ De brittiska vinsterna med ett nära säkerhetspolitiskt samarbete med USA framträder i första hand i ljuset av USA:s omfattande kärnvapen- och underrättelseförmågor. Som nämndes i föregående kapitel är Storbritanniens kärnvapenförmåga beroende av amerikansk teknik. Underrättelsesamarbetet omfattar utbyte av rådata där USA:s betydande teknologiska räckvidd för datainsamling gör samarbetet omistligt ur ett brittiskt perspektiv. Kärnvapen och underrättelseverksamhet utgör således grundpelarna i den särskilda transatlantiska relationen till USA. Därutöver är den diplomatiska relationen och samarbeten kring teknologi och militära förmågor av avgörande betydelse för Storbritanniens säkerhet.⁵⁷

Även om relationen mellan Storbritannien och USA är grundmurad tornar ett antal orosmoln upp sig, åtminstone från ett brittiskt perspektiv. Även om Storbritannien kan falla tillbaka på en lång

tradition som USA:s främste samtalspartner bland de europeiska Natomedlemmarna kan rollen som förbindelselänk mellan USA och Europa komma att minska i betydelse efter att landet inte längre har en plats vid EU:s bord i Bryssel.⁵⁸ Det finns en möjlig risk att USA på sikt kommer att ersätta Storbritannien med Frankrike som sin främsta europeiska samtalspartner. Därtill kommer Trump-administrationens oberäknelighet, med potentiellt svåröverskådliga konsekvenser inte bara för Natos utveckling utan för den västledda internationella regelbaserade ordningen i sin helhet. Det ligger i Storbritanniens intresse att USA förblir en aktiv försvarare av den regelbaserade världsordningen och inte distanseras från europeisk säkerhet. Den osäkra politiska utvecklingen i USA, illustrerad av en allt mer kritisk amerikansk retorik gentemot multilaterala samarbeten, är således en källa till brittisk oro.

Ett försök till återkomst öster om Suez

Brittiska intressen i Gulfen drivs dels av att få tillgång till strategiska baser för att möjliggöra en permanent militär närvaro i regionen, dels av möjligheter till betydande ekonomiska överenskommelser framförallt när det kommer till försvarsmaterielexport.

Det förnyade intresset för Gulfen har föranlett en diskussion om Storbritanniens återkomst i Mellanöstern. Efter avvecklandet av sin permanenta militära närvaro öster om Suez under slutet av 1960-talet koncentrerade Storbritannien sina militära åtaganden till Europa. Under 1970-80-talen förstärkte Storbritannien en redan omfattande militär närvaro i Västtyskland för att bidra till Natos kollektiva försvar av Västeuropa mot Sovjetunionen. Kalla krigets slut och Storbritanniens deltagande i det första Irakkriget 1990-91 gav visserligen landet en viss närvaro i regionen, vilket decenniet senare stärktes med insatsen i Afghanistan och det andra Irakkriget.

På senare år har Storbritanniens strävan efter en stärkt närvaro i Mellanöstern blivit allt mer märkbar. Särskilt pekas på behovet av att investera i viktig infrastruktur i regionen, i synnerhet i Gulfstaterna.⁵⁹ I Bahrain invigde Storbritannien 2018 en permanent marinbas som ska bemannas med upp till 500 soldater och sjömän.⁶⁰ Det spekuleras även i att flottans nya hangarfartyg *Queen Elizabeth* ska befinna sig i regionen när det tas i bruk efter 2020. På flygsidan har briter använt sig av en militär flygbas i utkanten av Dubai. Annan infrastruktur är en planerad ny hamn i Oman.⁶¹ På plats i Qatar finns även delar av den 83:e



Ett brittiskt RAF Typhoon och ett franskt Mirage-flygplan övar tillsammans.

expeditionära eskadern för insatser med flygvapnet i Mellanöstern.

Därtill kommer Storbritanniens betydande försvarsindustriella och handelsekonomiska intressen i Mellanöstern. Under 2017 slöts försvarsavtal med det turkiska flygvapnet och en ny brittisk-israelisk arbetsgrupp för handelsfrågor tillsattes.⁶² Vad gäller den brittiska försvarsindustrins intressen i regionen märks dessa främst genom en ökad försäljning av brittiska vapen till bland annat Saudiarabien under senare år.⁶³

Asien- och Stilla havet – möjligheter till en ökad framtida närvaro

För att stärka Storbritanniens militära närvaro i Asien och Stilla havet har det förts fram idéer om en brittisk marinbas i Singapore. Om basen i Bahrain ger en knutpunkt i Gulfen skulle en bas i Singapore kunna flytta fram den brittiska flottans närvaro i Asien och Stilla havets område. Storbritannien deltar i ett ökat antal militära övningar i regionen tillsammans med partners, särskilt Japan som blivit landets närmsta bundsförvant i Asien.

Japan beskrivs i officiella dokument som en av Storbritanniens strategiska globala partners. Sedan 2017 har länderna förbundit sig att ytterligare fördjupa det försvars- och säkerhetspolitiska

samarbetet bland annat vad gäller gemensam militär övningsverksamhet, försvarsmateriel och teknologi, cybersäkerhet och terrorismbekämpning.⁶⁴ Det stora geografiska avståndet mellan Storbritannien och Japan sätter emellertid vissa begränsningar för samarbetets omfattning. Bland övriga prioriterade asiatiska partners märks främst Indien och Sydkorea.

Den brittiska flottans ökande närvaro i Asien, som förutom övningar omfattar regelbundna hamnbesök och fartygspatrulleringar, motiveras delvis av en oro för Kinas intensifierade försök att kontrollera Sydkinesiska sjön och i praktiken urholka navigeringsfriheten. Till skillnad från David Camerons tid vid makten, då Storbritannien sökte goda relationer med Kina av handelsekonomiska skäl, har den brittiska regeringen under Theresa May intagit en betydligt mer skeptisk hållning till Kinas växande inflytande.

Samväldet – ger förnyade möjligheter

Samväldet är en mellanstatlig sammanslutning av drygt 50 länder som i de flesta fall förenas av ett förflutet som en del av det brittiska imperiet. Det finns redan nu tecken på att Storbritannien avser stärka banden, inte minst på det kommersiella området, med dessa länder efter Brexit.



Brittiska trupper stiger ombord på ett amerikanskt Chinook-plan under övning i Estland.

Inom försvars- och säkerhetspolitiken är det brittiska samarbetet inom samväldet särskilt utvecklat i förhållande till Australien. Frågor som berörs inkluderar underrättelseutbyte inom ramen för det ovan nämnda så kallade *Five Eyes*-samarbetet där förutom Storbritannien och Australien även USA, Kanada och Nya Zeeland ingår. Storbritannien och Australien har även gemensamma intressen i Asien och Stilla havet. Det spekuleras också i att ett eventuellt utestängande av Storbritannien från det europeiska satellitnavigationssystemet Galileo, som diskuteras utförligare nedan, skulle kunna sporra brittiska försök att utveckla ett konkurrerande alternativ tillsammans med länder som Australien och Sydafrika.

Europa – Storbritannien vill undvika motsättningar mellan Nato och EU

Även om det är osäkert exakt hur den framtida säkerhetspolitiska relationen mellan Storbritannien och övriga Europa kommer att utformas kommer saker och ting att förändras. Å ena sidan kommer Storbritannien inte längre utöva inflytande över innehållet i EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Å andra sidan finns åtminstone fyra etablerade säkerhetspolitiska samarbeten som borgar för viss kontinuitet.

För det första har Storbritanniens stöd för Nato hittills varit grundmurat och ett ökat engagemang

i alliansen kan vara ett sätt att kompensera för tillbakadragandet från EU:s säkerhets- och försvarssamarbete.

För det andra utgör den starka bilaterala försvarsrelationen med Frankrike en viktig brittisk bindning till europeisk säkerhet.

För det tredje tillkommer den ökade betydelse som Storbritannien tillskrivit regionala samarbeten med länderna i Norden och Baltikum, både på ministernivå genom samarbetsforumet den Norra gruppen, *Northern Group*, och på försvarsmaktsnivå genom den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan *Joint Expeditionary Force*, JEF.

För det fjärde har Storbritannien på senare år kopplats allt starkare till Natos försvar av Nordeuropa. Landet har exempelvis intagit en ledande roll i försvarsalliansens förstärkningsåtgärder i Baltikum, eFP, genom sitt deltagande med styrkor i Baltikum och Polen.

Nato – Storbritannien alltjämt i främsta ledet...

I och med Rysslands annektering av Krim och den militära aggressionen mot Ukraina har den europeiska säkerhetsarkitekturen utmanats i grunden. För att bemöta ett Ryssland som inte tvekar att använda militärt våld för politiska syften står det kollektiva försvaret av medlemsländerna åter i fokus för Nato. Denna hotuppfattning tarvar en omställning från olika former av expeditoinsinsatser som präglat alliansens inriktning efter terrorattentaten 11 september 2001.

Efter den ryska annekteringen av Krim har Nato-länderna, med eFP, enats om en förstärkt, framskjuten militär närvaro i de baltiska staterna och Polen i avskräckningssyfte. Omställningen är dock inte problemfri. Färskast studier visar att det finns stora brister i alliansens samlade förmåga att snabbt kunna möta ett väpnat angrepp från Ryssland i Nordeuropa.⁶⁵

Nato utgör en hörnsten i Storbritanniens försvar och landet ser sig som den europeiska Nato-medlem som gör mest för säkerheten i Europa.⁶⁶ Enligt landets säkerhetsstrategi, SDSR 2015, avser Storbritannien öka sitt åtagande inom Nato.⁶⁷ EU-utträdet förändrar knappast denna ambition. För Storbritanniens del är en stark transatlantisk länk avgörande för Europas säkerhet. Det ligger i Storbritanniens intresse att undvika en utveckling där Nato och EU hamnar i målkonflikt med varandra och att vidmakthålla ett starkt och sammanhållet Nato

Ett ökat brittiskt engagemang inom Nato skulle kunna tänkas vara det enklaste sättet att återförsäkra de allierade i Europa om landets fortsatta bidrag till europeisk säkerhet. De senaste årens utveckling visar också att Storbritannien har tagit ett betydande ansvar för implementeringen av alliansens förstärkningsåtgärder i nordöstra Europa. Den brittiska försvarsmakten leder bland annat den multi-nationella bataljonen som är stationerad i Estland och bidrar dessutom med soldater till den USA-ledda styrkan i Polen. Sedan länge har Storbritannien med sitt flygvapen deltagit i incidentberedskapen i Baltikum, *Baltic Air Policing*. Därtill var Storbritannien 2017 den ledande nationen, *lead nation*, i Natos snabbreaktionsstyrka NRF och spjutspetsstyrka *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) som etablerades efter Rysslands aggression i Ukraina. Dessutom finns en del brittiska faciliteter i Tyskland kvar, som fortsatt kommer att vara i bruk, även om målsättningen är att huvuddelen av de brittiska styrkorna i Tyskland ska överföras till Storbritannien innan 2020.

EU – allt beror på Brexit

Storbritanniens inställning till EU:s försvarspolitiska samarbete har i grunden utgått från att det ska vara strikt avvägt mot Natos uppgifter och inte utvecklas i riktning mot en oberoende försvarsintegration; europeiskt försvarssamarbete har enligt brittiskt

synsätt alltid varit kompletterande och utgör således inget alternativ till Nato.⁶⁸

Den brittiska regeringens ambition inom försvars- och säkerhetspolitiken efter Brexit är att få till stånd ett djupt och nära partnerskap med EU.⁶⁹ Relationen kommer dock att ställas inför svåra prövningar. Vad som talar för ett fortsatt nära försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete är den tradition av nära relationer som finns att falla tillbaka på. Storbritannien och EU delar många grundläggande intressen och värderingar, och därtill i stora stycken en gemensam hotbild. Det största hotet mot ett fortsatt nära samarbete är om EU-utträdet i slutändan orsakar sådana slitningar mellan parterna att de leder till ett klimat av misstro även på det säkerhetspolitiska området.

Brittiska synpunkter var betydande för arbetet med EU:s nya globala strategi, som publicerades strax efter folkomröstningen om EU 2016. Följaktligen antog EU:s globala strategi att det skulle finnas en framtida tillgång till brittiska militära förmågor till förfogande för styrkeprojektion.⁷⁰ Brexit omkullkastar denna kalkyl. I ett slag förlorar EU, åtminstone på papperet, 20 procent av sin militära förmåga. Storbritannien har dock öppnat för att delta i EU-ledda insatser. Men landet kommer att ställa krav på inflytande över eventuella insatsers mandat och utformning.⁷¹

Att Storbritannien inte längre kommer att sitta med vid det beslutsfattande bordet för EU:s gemensamma säkerhet- och försvarspolitik är en av konsekvenserna av Brexit. Bryssel har dessutom varit tydligt med att högkvarteret för EU:s piratbekämpning i Northwood kommer att flyttas till ett EU-land. Men med tanke på Storbritanniens ljumma inställning till EU operationer kanske detta framförallt utgör ett problem, om än litet, för EU som tvingas leta efter ett nytt högkvarter. Därtill behöver EU finna en ersättare till Storbritannien som ramverksnation för EU:s stridsgrupp för andra hälften av 2019.

På försvarsområdet sammanfaller Brexit med ökade satsningar från EU:s sida på industri- och forskningsprojekt. EU-kommissionen har dock klargjort att den europeiska försvarsfonden *European Defence Fund*, EDF, inte står öppen för utomstående nationer. I juni 2017 lanserade EU-kommissionen EDF, med utfästelser om att avsätta upp till 5,5 miljarder euro om året om ett par år för forskning och gemensam utveckling av försvarsförmågor.⁷² Både



Avslutningsceremoni för övningen Iron Sword 2014 i Litauen.

Frankrike och Tyskland betraktar EU:s förmåga att utveckla och tillverka egna vapensystem som en viktig del i stärkandet av försvarssamarbetet.

Men utifrån ett globalt perspektiv har brittiska företag en konkurrensfördel eftersom de inte kommer att omfattas av nya EU regelverk som bland annat kan komma att innebära att försvarsmaterielkonsortier måste dela intellektuella rättigheter.

Hantering av satellitnavigationssystemet Galileo, ett europeiskt alternativ till det amerikanska navigationssystemet GPS, har oväntat blivit en prövning. I utträdesförhandlingarna mellan EU och Storbritannien har EU-kommissionen insisterat på att tillämpa samma praxis för Galileo som för andra policyfrågor, det vill säga att en utomstående part inte kan tillåtas delta fullt ut. Detta sägs trots att Storbritannien varit djupt engagerat i utvecklingen och att centrum för Galileo legat i Swanwick. Precis som EU:s marina högkvarter i Northwood måste Galileo-centret flytta till ett medlemsland.⁷³ Oenigheten kring Galileo indikerar att de försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena mellan EU och Storbritannien inte nödvändigtvis kommer att ske smidigt vare sig under övergångsperioden eller i framtiden.

För övergripande europeisk säkerhetspolitik innebär Brexit dels att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken förändras, dels en tyngdpunktsförskjutning inom EU. Det är möjligt att Storbritanniens utträde kan ge en skjuts till de inom EU som önskar se en fördjupad försvarsintegration.⁷⁴

Storbritanniens förestående status som utomstående part innebär således att landet inte längre har någon möjlighet att påverka – eller, som kritiker av Storbritannien uttrycker det, bromsa – utvecklingen av EU:s försvarssamarbete inifrån. Istället begränsas möjligheterna till inflytande på EU till att verka via Nato gentemot EU, via bilaterala förbindelser med EU:s medlemsstater eller vid gemensamma specifika insatser.

Det är tänkbart att tyngdpunkten i Europasamarbetet skjuts söderut mot Sydeuropa. Medelhavet är prioritet för betydande EU-medlemmar bland annat Frankrike, Spanien och Italien, men påverkar även övriga Europa i hög utsträckning. När Storbritannien lämnar EU är det möjligt att sydeuropeiska länder som Italien och Spanien framöver kommer att sätta ännu större präge på EU:s säkerhetspolitiska orientering. Då bägge dessa länder, liksom Frankrike, främst blickar söderut mot Mellanöstern och Afrika med terrorism och migrationsströmmar som huvudfrågor, riskerar Storbritanniens EU-utträde leda till en försvagning av den grupp länder i Nordeuropa, vars hotbild främst utgörs av Ryssland.⁷⁵

En viktig fråga i sammanhanget rör internationella sanktioner. Storbritannien anser sig ha spelat en viktig roll för EU:s vilja att enhälligt introducera och upprätthålla ekonomiska sanktioner mot Ryssland efter Krim. Brexit skulle således kunna innebära vind i seglen för de politiska eller ekonomiska intressen som önskar lätta på sanktionerna mot Ryssland.⁷⁶

Frankrike – en särskild säkerhetspolitisk relation i Europa

Frankrike är Storbritanniens främsta säkerhetspolitiska samarbetspartner i Europa. Storbritannien och Frankrike är Europas två kärnvapenmakter och i ett förändrat omvärldsläge diskuterar de arsenalernas roll och sammansättning.⁷⁷ De brittisk-franska Lancaster House-fördragen från 2010 har lagt grunden för ett försvarssamarbete som spänner över operationer, förmågor och gemensam anskaffning.⁷⁸

Sedan 2010 utvecklas en fransk-brittisk snabbinsatsstyrka *Combined UK and French Joint Expeditionary Force*, CJEF, vilken ska möjliggöra för länderna att snabbt sätta in trupp i konfliktområden. CJEF beräknas vara i fullt operativt skick 2020 och ska då kunna hantera komplexa snabbinsatser på land, till sjöss och i luften.⁷⁹ CJEF anses av en del redan vara mer utvecklad än den nationella snabbinsatsstyrkan *Joint Expeditionary Force*, JEF. Vad gäller uppfattningar om hot och motåtgärder delar länderna likartade perspektiv. Bägge ser terrorism som ett primärt hot. Men i övrigt fäster Storbritannien i högre utsträckning uppmärksamheten vid Ryssland medan Frankrike främst prioriterar situationen i Afrika och Melanöstern.⁸⁰

JEF – en brittisk utfästelse till Nordeuropa?

I december 2012 tillkännagav Storbritannien inrättandet av *the Joint Expeditionary Force*, JEF. Under Nato-toppmöte i Wales 2014 utökades styrkan till ett multinationellt samarbete under brittisk ledning. JEF-styrkan nådde full operativ förmåga i juni 2018 och partnernationer är i dagsläget de nordiska och baltiska länderna samt Nederländerna. Sverige och Finland blev de senaste att ansluta sig till JEF i juni 2017. Förutom att genomföra operationer med kort varsel syftar JEF till att stärka de militära banden och öka interoperabiliteten mellan länder i Nordeuropa. I grunden är JEF dock uppbyggd som en brittisk styrka.⁸¹

Styrkans potentiella användningsområden sträcker sig från högintensiv krigföring via avskräckningsoperationer till humanitära biståndsinsatser. Även om JEF följer Natos standarder för interoperabilitet är tanken att den ska kunna sättas in antingen som en koalition eller till stöd för insatser i FN- eller Nato-regi. Oavsett vilket är JEF en nationell styrka med innebörden att Storbritannien avgör när och hur den ska sättas in. Partners kan välja om de vill delta vid en eventuell insats.⁸²

Samarbetet i JEF omfattar samtliga vapengrenar, om än med tonvikt på arméstridskrafter. JEF är inte en



Brittisk Warrior under en Joint Expeditionary Force Exercise övning i Salisbury.

stående styrka utan består av en pool av styrkebidrag i beredskap. Partnerländerna bidrar till poolen med egna förmågor. Men JEF är mer än ett styrkeregister. Storbritannien bemannar exempelvis deltagande i Natos VJTF ur JEF. Mot bakgrund av Brexit har den multinationella JEF-styrkan tillskrivits ökad betydelse för att bevara Storbritanniens försvars- och säkerhetspolitiska åtaganden i Europa; ett instrument för att stärka banden mellan Storbritannien och en grupp av säkerhetspolitiskt "likasinnade" nord-europeiska länder.⁸³

Partnerländernas militära bidrag till JEF varierar. I nuläget ställer Norge främst luft- och sjöstridskrafter till förfogande medan Nederländerna lämnar bidrag på sjö- och amfibiesidan. Från svensk sida hämtas styrkebidraget från flottan. De svenska korvetterna HMS Karlstad och HMS Nyköping ska stå i beredskap för JEF under 2019. Danmark har i sin tur avsatt en bataljon medan de baltiska länderna avser bidra med mindre markenheter av kompanistorlek.⁸⁴ Storbritannien förväntar sig sannolikt att ett land kan delta med fler delar av sin försvarsmakt än den anmält vid ett tillfälle.

För att utveckla JEF till en kapabel styrka är tanken att deltagande nationer ska bidra med resurser som stärker den samlade militära förmågan.⁸⁵ På lång sikt finns det en risk med detta och den är att Storbritannien plockar russin ur kakan. Med hjälp av förmågor från partnerländerna kan Storbritannien täcka brister i den egna försvarsmakten. Men just de förmågor JEF kan komma att behöva från sina partners är inte nödvändigtvis de förmågor som enskilda partnerländer främst vill satsa på. Medan JEF kan ställa upp som en fullständig styrka riskerar partnerländer att få en obalans i sina respektive försvarsmakter ifall de satsar på styrkor som är lämpliga för JEF men inte för det egna försvaret.

Det finns en vilja inom Storbritannien att använda JEF vid en insats. Samverkan inom JEF handlar således inte nödvändigtvis enbart om övningsverksamhet. Den ökande oron för ett allt mer "aggressivt, auktoritärt och nationalistiskt" Ryssland, som det beskrivs i SDSR,⁸⁶ har inneburit att JEF främst utgör en sammanslutning av länder inriktade på att bemöta rysk aggressivitet i Nordeuropa. JEF är avsedd att kunna sättas in som en snabbinsatsstyrka i ett tidigt skede vid en konflikt, till och med innan Nato enats om åtgärder och Natos artikel fem aktiverats.

JEF är dock inte utformad för att motverka ett specifikt hot utan kan komma att användas för olika typer av insatser långt utanför Europa.⁸⁷ Eftersom

styrkan tog sin form innan Rysslands illegala annektering av Krim och därpå följande militära aggression i sydöstra Ukraina låg den ursprungliga geografiska inriktningen istället på att kunna hantera eventuella krissituationer i Mellanöstern och kring Persiska viken.⁸⁸ Även om snabbinsatsstyrkan i nuläget främst är avsedd för insatser i exempelvis Östersjön och Norska havet bör således påpekas att Storbritannien räknar med JEF-partners stöd i händelse av att den sätts in i en annan del av världen.

Förutom JEF leder Storbritannien sedan 2010 det informella samarbetsforumet som kallas den Norra gruppen och inkluderar de nordiska och baltiska länderna samt Polen, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien.⁸⁹ Till följd av rådande omvärldsläge har Storbritannien ambitionen att stärka detta samarbetsformat ytterligare.

I korthet kan det således konstateras att säkerhets-samarbetet i Norden och Baltikum är prioriterat av Storbritannien eftersom det inbegriper försvaret av landet och medborgarna, dess allierade och den regelbaserade liberala världsordningen.

Konsekvenser för Sverige

- Till skillnad från andra länder i Europa med en betydande militär förmåga, som till exempel Frankrike, delar Storbritannien i stora delar den svenska hotbilden, som i huvudsak utgörs av Ryssland. Liksom Sverige har Storbritannien exempelvis utsatts för försök till kränkningar av sitt luftrum. Men liksom Frankrike ägnar Storbritannien terrorishotet stor uppmärksamhet och kan även komma att inrikta sitt säkerhetspolitiska fokus mot en annan del av världen. Det kan leda till att landets nya militära insatsstyrka, JEF, där Sverige ingår som partner, sätts in långt utanför Europa och Sverige bör vara beredd på att JEF används vid en insats.
- Gällande samverkan inom JEF gäller det att se till att samarbetet utvecklas så att det taktas mot den svenska Försvarsmaktens behov. På sikt finns annars en risk att Storbritannien efterfrågar förmågor till JEF som Sverige inte vill prioritera för försvaret av riket, men som Storbritannien behöver för att JEF ska fungera enligt brittiska behov.
- Sverige kan komma att behöva bevaka värdet av sin roll för Storbritannien som militär partner i förhållande till andra länder. Detta gäller dels i förhållande till länder inom samma samarbeten, det vill säga JEF, och Norra gruppen, dels i

förhållande till hur Storbritanniens särskilda relation till USA utvecklas samt hur den relativt nya nära försvarspolitiska relationen till Frankrike utvecklas.

- I sin globala strategi hade EU räknat med att ha tillgång till Storbritanniens styrkeprojektion. Det kommer EU bara att ha om relationen förblir nära, vilket beror på hur Brexit avlöper. Dessutom kommer Storbritanniens utträde att förändra även EU:s gemensamma försvars- och säkerhetspolitik, som antingen kommer att fördjupas eller fragmenteras ytterligare. Det kan leda till att länder som har ett intresse av starka multilaterala samarbeten kan behöva tydligt ta ställning avseende EU:s internationella åtaganden i framtiden. ■



Kapitel 3

Scenarion

Inledning

Scenarierna nedan illustrerar tre säkerhetspolitiska typfall baserade på de föregående kapitlen och uppmärksammar konsekvenser som även påverkar Sverige. Tillsammans ökar scenarierna beredskapen inför vad som kan hända, trots osäkerheterna inom utrikes- och försvarspolitik som Brexit fortsatt kommer att ge upphov till.

Scenarierna uppmärksammar tre renodlade inriktningar för brittisk säkerhets- och försvarspolitik på kort sikt (de närmsta tre åren) och på lång sikt (uppemot tio års sikt), men inget scenario har bedömts som mer troligt än något annat. I varje scenario

redogörs för vilka förutsättningar som ligger till grund för respektive händelseutveckling och varje scenario följs av en punktlista med positiva och negativa konsekvenser för allierade och partners. Konsekvenser från olika scenarion kan komma att bli verklighet om några år. Sammantaget kan konsekvenserna underlätta för svenska förberedelser och eventuella åtgärder.⁹⁰

Scenario 1 – Global inriktning

Global Britain – effekter på kort och lång sikt

I detta scenario förblir Storbritannien en stormakt med en tydlig inriktning mot att verka globalt, vilket följer

målsättningarna i de strategiska dokumenten, med ett *Global Britain* och en försvarsmakt som är *international by design*. Att landet lämnar EU underlättar europeisk integration. Relationen mellan EU och Storbritannien kommer att påminna om den mellan USA och Kanada (som den varit hittills), med nära handelsrelationer samt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, inklusive deltagande i militära operationer. Samverkan inför EU insatser kommer dock att behöva förhandlas vid varje tillfälle.

Även banden till USA kommer att vara fortsatt starka samtidigt som Storbritannien utvecklar relationerna till gamla partners i samväldet och med nygamla partner i Asien, såsom Indien, Singapore och Japan. Det handlar alltså om att omvandla den nuvarande inriktningen med sin slogan *Global Britain* till ett nätverkande Storbritannien, där landet är i fokus för många överlappande bi- och multilaterala samarbeten. En aktiv global roll stärker också Storbritanniens ställning inom FN och dess permanenta säte i säkerhetsrådet.

Under de närmsta åren kommer Storbritannien att förse EU med möjligheter till styrkeprojektion för expeditionära insatser motsvarande den roll som Storbritannien förutsattes ha i EU:s globala strategi från 2016. Dessutom kommer Storbritannien att vara fortsatt engagerat i avskräckningen av Ryssland. Men Storbritannien kommer inte att fokusera sin försvarsmakt på att återetablera en omfattande militär närvaro med markförband i Östeuropa motsvarande den närvaro landet hade i Västtyskland under kalla kriget. Den brittiska Rhenarmén, *the British Army on the Rhine*, BAOR, kom då att sluka allt större resurser fram till och med 1980-talet. Med en säkerhetspolitik som är inriktad på *Global Britain* kommer Storbritannien inte att återskapa en modern motsvarighet till BAOR i Östeuropa vid Vistula i Polen. Det skulle riskera att göra landets försvarsmakt alltför ensidig. Men Storbritannien kommer fortsatt att vidmakthålla sin ställning inom Nato och återförsäkra övriga medlemmar om att landets traditionella intresse för Europas säkerhet kvarstår. Dessutom kommer Storbritannien driva avskräckningen mot Ryssland med fler medel, till exempel cyberförmåga.

På längre sikt kommer Storbritannien att vända sig alltmer utanför Europa. Storbritannien är tillbaka öster om Suez, men kommer inte att nöja sig med ökad närvaro i Persiska viken. Gulfen kommer att ha stor betydelse som försvarsindustriell marknad. Säkerligen kommer en del Golfstater att vilja se Storbritannien

som ett land som kan förse regionen med säkerhet, vara en *security provider*. Men Storbritanniens ambitioner lägger stor vikt vid närvaro i den del av världen dit den säkerhetspolitiska tyngdpunkten skiftar, Asien och Stilla havet. Detta innebär fortsatt omfattande satsningar på den brittiska flottan.

Storbritanniens nya och enda brittiska hangarfartygsgrupp kommer årligen att segla till Stilla havet och passera Sydkinesiska sjön. Flottan kommer att använda ett av sina nya hangarfartyg åt gången för gruppen. Det senare utgör en markering för rättigheterna i internationella farvatten och den internationella regelbaserade ordningen. Australien och Nya Zeeland kan till och med räknas bidra med fartyg till hangarfartygsgruppen. En återkommande anhalt blir Singapore, en stat som Storbritannien hoppas kunna påverka så att den inte i alltför hög grad influeras av Kina. På så sätt hoppas Storbritannien bidra till att motbalansera Kina i regionen. Sammantaget kommer detta att stärka Storbritanniens relationer med USA. Dessutom kommer Storbritannien att fördjupa sitt samarbete med sin närmsta partner i Asien, Japan. Det kommer att handla om ekonomiskt och säkerhetspolitiskt samarbete. Särskilt det tekniska samarbetet kommer att vara av betydelse för ländernas förmågeutveckling.

Förutsättningar för ett globalt engagerat Storbritannien

Grundläggande är att det finns en vilja att vara en stormakt och att använda de militära resurserna för att främja brittiska intressen globalt, framförallt långt från Europa. I detta scenario handlar det främst om att säkra den internationella regelbaserade ordningen. Scenariot har tre förutsättningar: ekonomi, hotbildsuppfattning och förhållandet till Europa.

För det första: i detta scenario är de ekonomiska förutsättningarna goda. Tillväxten är god och möjligheterna till en ökning av försvarsbudgeten till tre procent av BNP utmärkta. De tre vapengrenarna behöver inte genomföra nedskärningar men tyngdpunkten för investeringarna ligger på flottan och flygvapnet. Stora satsningar görs på informations- och cyberkrigföring och annan försvarsmateriel, inklusive det nya stridsflygplanet *Tempest*.

För det andra: säkerheten nationellt är under kontroll. Vare sig avskräckningen mot Ryssland eller terroristbekämpningen kräver några särskilda ansträngningar utöver de rutinartade för försvarets del. Hotet från Ryssland hanteras gemensamt

med EU och Nato och Storbritannien bidrar med påtryckningsmöjligheter. Storbritannien kan påverka den ryska ledningen tack vare Londons fortsatta ställning som betydande finanscentrum, vilket gör det möjligt att komma åt det ryska etablissemangets utländska penningströmmar.

För det tredje: förhållandet till Europa är gott, såväl till EU som till Nato allierade. EU välkomnar ett Storbritannien som engagerar sig för den internationella regelbaserade ordningen och med sina satsningar på försvaret är landet även en pålitlig Natoallierad. Förhållandet till flera andra regioner och länder runt om i världen är likaså gott. De nära relationerna till Europa replikeras i starka bi- och multilaterala säkerhetspolitiska relationer runt om i världen. Storbritanniens engagemang kommer även att anpassas till specifika regionala hotbilder. I Europa är det Ryssland och i Asien Kina som måste hanteras gemensamt med partners och allierade. Den traditionella roll som stärks mest är underrättelsesamarbetet *Five Eyes*, vars roll blir allt viktigare med introduktionen av ny teknik och när cyberarenan utgör en ny frontlinje.

Positiva och negativa konsekvenser av ett verkligt Global Britain för brittiska allierade och partners

PLUS

- + **Multilateralism stärks globalt.** På lång sikt blir Storbritannien ett föregångsland gällande hur långt stater kan gå i internationellt nätverkande, vilket resulterar i en slags multilateralism 2.0. Delvis bygger detta på att Storbritannien skapat en verklig *whole of government approach* med sin nya *Fusion doctrine* där både ekonomiska och säkerhetspolitiska medel samt flera tekniska medel, inom bland annat cyber, används för att maximera brittiskt inflytande och stärka relationer i flera olika överlappande sammanhang och med grupper av länder av olika slag. Det kan handla om grupper vars intresse överlappar gällande en säkerhetspolitisk fråga eller geografiskt, rörande en regional hotbild.
- + **Försvarsindustriellt samarbete prioriteras.** Redan i närtid kommer Storbritannien att söka sig fler nya partner för att utveckla stridsflygplan, laservapen och cyberförmågor samt ett nytt satellitsystem, som ett alternativ till EU:s Galileoprojekt. För högteknologiska länder med omfattande forskning

och utveckling kommer Storbritannien att vara en attraktiv partner för företag i försvarsindustrin som delar den brittiska synen att EU:s samarbeten blir alltför omständliga eller oftast kommer till korta.

MINUS

- **Fokus förskjuts från Europa.** Storbritanniens globala inriktning kommer att betyda att landet stärker sina relationer till andra delar av världen på ett sätt som kan upplevas som ovant utifrån ett svenskt perspektiv. Vid ökad spänning i Europa brukar länders geografi i mångt och mycket avgöra de försvarspolitiska prioriteringarna, vilket torde indikera ett fokus på Europa. Men Storbritannien har en global självbild och ser sig fortfarande som en stormakt med globalt inflytande. Landet vill dessutom ha en tydlig militär närvaro i den del av världen som i framtiden antas betyda allt mer i politiskt, ekonomiskt och militärt hänseende – Asien och Stillahavsområdet.
- **JEF sätts in långt från Europa.** I och med att Storbritannien vill verka mer utanför Europa kommer landet även att vara berett att agera med sin expeditionära styrka JEF i Afrika, Gulfen och Asien. Partnerländer i JEF som inte ställer upp på expeditionära insatser riskerar därmed att få en svagare relation till Storbritannien och kan inte heller förvänta sig ett omfattande stöd i händelse av en kris i deras respektive delar av Europa.

Scenario 2 – Regional inriktning – på Europa

Tillbaka till 1980-talets kalla krig

I detta scenario kommer Storbritannien framförallt att vara en regional stormakt som lägger sina försvarsresurser på avskräckning i Europa. Ryssland kommer att utgöra ett allvarligt hot medan utvecklingen i Mellanöstern förbättras något. Landets ställning i Europa kommer att stärkas eftersom Nato stärks. Storbritannien bevarar sin starka ställning inom alliansen och dess administrativa strukturer och genom att dessutom ta en fortsatt ledande roll i återförsäkringen av medlemsländer i Baltikum, Norden och vid Svarta havet. EU kommer att gå in i en ny period av eurosclerosis motsvarande tillståndet för europeisk integration från mitten av 1970-talet till mitten av 1980-talet. Storbritannien kommer att vara en stark partner till EU med kraft att påverka försvarsindustriellt samarbete



Nygamla partners? Fartyg från Indien, Australien, Japan, Singapore och USA delar på sig efter en gemensam övning.

på kontinenten. Delvis kommer detta vara ett resultat av att relationerna med Frankrike, baserade på att Lancaster House avtalen från 2010, fördjupas ytterligare, med en koordinerad kärnvapenavskräckning och poolad användning av hangarfartyg. Dessutom kommer Storbritannien att spela en betydelsefull roll för Europas samlade förmåga gällande cyber och underrättelsetjänst.

På kort sikt kommer den ekonomiska tillväxten att vara acceptabel och tillräcklig för att försvarsmakten ska kunna hanka sig fram, *muddle through*. I detta scenario kommer förvånansvärt många åtaganden att fortsätta som idag. Den expeditionära förmågan JEF kommer allt tydligare att kopplas till nordeuropeisk säkerhet. Dessutom kommer ministersamverkan inom Norra gruppen att formaliseras och bidra till att Storbritannien huvudsakligen övar och inriktar sina styrkor mot insatser i Nordeuropa. Samverkan med JEF partner blir ett sätt för den brittiska armén att generera styrketillväxt, vara en *force driver*, som leder till att armén tillsammans med partnerländer kan förverkliga planerna på en expeditionär division, *the Warfighting division*. Delar av flygstridskrafterna kommer att behövas för incidentberedskap, *air policing*, i Baltikum, Nordatlanten och Svarta havet.

Flottan kommer att inriktas mot en traditionell 1980-tals roll av att säkra Nordatlanten, för att följa ryskt agerande i fred och säkerställa transportleder till havs i händelse av krig.

På längre sikt blir det tydligt att Storbritannien kommer att göra samma prioriteringar som under det sena kalla kriget, nämligen att fokusera på försvaret av Europa och avveckla omfattande intressen öster om Suez. Det i sig kommer att stärka Storbritanniens ställning i Europa och visa att landet är en pålitlig partner när det kommer till europeisk säkerhet. Landets ställning kommer ytterligare att stärkas av att utträdet ur EU på sikt trots allt visar sig vara en god idé för landets ekonomiska tillväxt och politiska sammanhållning.

USA kommer att värdesätta Storbritanniens engagemang för europeisk säkerhet och se landet som dess främsta partner i Europa med en central roll för försvaret av den internationella regelbaserade ordningen i Europa. Framförallt uppskattar USA den brittiska viljan och förmågan att avlasta USA genom att Storbritannien sätter in omfattande marktrupper i Europa. Dessutom kommer USA att stödja ett fördjupat försvarssamarbete mellan Frankrike och Storbritannien samt värdesätta utvecklingen av underrättelsesamarbetet *Five Eyes*.



Prinsen av Wales träffar styrkor på Nya Zeeland. Vilka kommer han att träffa i framtiden?

Förutsättningar för ett regionalt fokuserat Storbritannien

Storbritannien har även i detta scenario en vilja att fortsatt vara en stormakt om än med regional inriktning. Försvarsmakten och landets totalförsvarsinriktning är inriktad mot försvaret av Europa. Landet ligger trots allt i Europa och delar dessutom grundläggande värderingar med de flesta länderna på kontinenten. Därmed blir värnandet av den internationella regelbaserade ordningen i Europa en första försvarslinje i försvaret av Storbritannien självt. Även här har scenariot tre förutsättningar: ekonomi, hotbildsuppfattning, och förhållande till Europa.

För det första är de ekonomiska förutsättningarna i detta scenario tillräckliga. På kort sikt lider ekonomin dock av Brexit, även om utträdet på längre sikt visar sig vara en god affär. Försvarsbudgeten ligger på drygt två procent av BNP men vad som är viktigare är att försvarsmakten så småningom kommer ifatt sina försvarsmaterielsatsningar så att försvarsprojekt inte längre skjuts upp utan allt oftare levereras i tid. Stora satsningar kommer att göras på markförband samt på fregatter och ubåtar som kan användas i Nordatlanten.

För det andra blir det tydligt att Ryssland

kommer att vara det hot som Storbritannien och Europa måste hantera under lång tid framöver. Den ryska hotbilden och Rysslands försök att hävda sina intressen gör det tydligt att Europa på alla sätt måste visa sammanhållning eftersom Ryssland utnyttjar skiljelinjer och motsättningar i Europa. Terroristhotet minskar något och hanteras framgångsrikt i samverkan med europeiska institutioner.

För det tredje kommer paradoxalt nog Storbritannien att stå närmare Europa i säkerhetspolitiskt hänseende än på länge. Brexit visar sig vara ett gynnsamt drag, som minskar den politiska frustrationen gentemot Europa inom Storbritannien. Vissa länder inom EU ser till och med Storbritannien som ett föregångsland, vilket inte välkomnas i Frankrike och Tyskland. Att Storbritanniens ställning ändå stärks beror på landets starka ställning inom Nato vars politiska betydelse ökar jämfört med EU. Situationen i Europa påminner om ett kalla kriget 2.0; Storbritannien återgår därmed till det regionala engagemang som landet hade under 1980-talet då Europa var prioriterat. Det som förändras är att EU-medlemskap inte är avgörande för landets inflytande på kontinenten.

PLUS

- + **Nato:s engagemang för norra och östra flanken stärks.** Med Ryssland som Storbritanniens tydliga hotbild och brittiskt engagemang för den internationella regelbaserade ordningen i Europa säkerställs Natos återförsäkring av sina östliga medlemmar och förmågeuppbyggnad för att kunna möta ett väpnat angrepp tidigt och med kraft. Storbritannien kommer att ha en fortsatt ledande roll i Natos snabbinsatstyrka *Very High Readiness Force*, VJTF, och även ta flera egna initiativ för att stärka alliansens konkreta beredskap.
- + **JEF utvecklas och fördjupas med inriktning på Nordeuropa.** JEF kommer att bli det främsta uttrycket för en moderniserad organisation av den brittiska armén; en verkligt kraftfull styrka särskilt anpassad för att kunna verka i Nordeuropa och Baltikum. Storbritannien kommer att sätta ett mycket stort värde på alla sina partners och fördjupad samverkan inom Norra gruppen.

MINUS

- **EU:s utrikes och säkerhetspolitik betydelse minskar.** Efter Brexit kommer EU inte att skyndsamt lyckas gå mot en fördjupad europeisk integration. Unionen kommer således inte heller att stärkas som säkerhets- och försvarspolitisk aktör. Istället kommer Natos betydelse att öka. Därmed kommer dynamiken mellan EU och Nato att påminna om den under det sena kalla kriget.
- **Multilaterala lösningar minskar i betydelse.** ”Mjuka” säkerhetspolitiska lösningar inom ramen för multilaterala ansträngningar kommer att få stå tillbaka för stormakters ökade betydelse. Situationen i Europa kommer att handla om att rädda och återställa den säkerhetspolitiska arkitekturen i Europa inte om att ersätta den med en ny överenskommelse med Ryssland. Den minskade betoningen på multilaterala sammanhang försvårar dock möjligheterna för mindre stater att göra sig hörda och ta en ledande roll inom europeisk säkerhetspolitik. Istället kommer stormakter att få ett ökat inflytande i internationella sammanhang.

Scenario 3 – Storbritannien – post-stormaktsrollen

I detta scenario vare sig kan eller vill Storbritannien förbli en stormakt. Det räcker med att resurserna, eller viljan, saknas för att stormaktsambitionerna ska läggas åt sidan. Ett svårt parlamentariskt läge där de etablerade partierna står splittrade eller där det tillsätts en ny regering som tydligt tar avstånd från stora försvarssatsningar skulle kunna utgöra början till slutet för stormaktsrollen. Ytterligare faktorer som förpassar stormaktsrollen till historien kan vara att inrikespolitiska spörsmål helt överskuggar säkerhetspolitiken samt att exempelvis välfärdskostnader prioriteras framför ny försvarsmateriel. För landets säkerhetspolitik skapar detta nya utmaningar.

Landet kommer fortfarande att vara en betydande ekonomi, men dess säkerhetspolitiska ambitioner kommer att motsvara Nederländerna eller Italiens. Dessutom kommer Storbritannien fortfarande att ha ansvar för sina utomeuropeiska territorier, exempelvis vitt spridda ögrupper. Storbritannien liknar då mer det svaga Portugal på 1970-talet innan dess kolonialvälde i allt väsentligt upplöstes. Storbritannien kommer att hyra ut territorium runt om i världen till andra, framförallt USA och EU, för basering av deras styrkor. Det kan ske i utbyte mot försvarsmateriel eller beskydd, på samma sätt som Storbritannien hyrde ut baser som ersättning för amerikanska stridsfartyg under andra världskriget. En återgång till Storbritannien som en liten frihandlande nation kan dock komma att välkomnas av grupper på båda sidor i inrikespolitiken.

På kort sikt kommer utvecklingen inte att bli alltför dramatisk. Storbritannien kommer att vara en engagerad medlem av Nato men kommer gradvis att minska sitt engagemang för att bli mer av en mellanstor allierad som endast har vissa förmågor, och inte en *full spectrum force* till förfogande. I förhållande till EU kommer Storbritannien att försöka efterlikna Schweiz eller Norges relation till EU. Men landet kommer inte att engagera sig för att skapa en styrkeprojektion för insatser tillsammans med EU. För Natoallierade kommer Storbritannien framförallt vara intressant tack vare unika förmågor, avseende flygtransport och specialförband, som kan vara behjälpliga vid insatser.

Relationerna till både Nato och EU skulle dock bli väsentligt försämrade om övergångsperioden blir svår. Den brittiska allmänhetens skulle då klandra ”Europa” för de ekonomiska svårigheter landet sannolikt skulle få uppleva. Britterna skulle inte göra någon skillnad på

EU och Nato och istället vilja vända ryggen åt Nato-medlemmar som tillika är medlemmar i EU.

Vid minskade ekonomiska resurser får sannolikt alla vapengrenar stryka på foten. I första hand kommer armén att lida eftersom inköp av nya pansarskyttefordon inte blir av och skapandet av en krigförande division, *a Warfighting division*, kommer att ligga mycket långt in i framtiden om den alls blir av. Flottan kommer att få färre nya fregatter. Färre F-35 stridsflygplan kommer att köpas in. Dessutom kommer landet att överge planerna på att skapa ett eget nytt stridsflygplan och de nya hangarfartygen kommer att läggas i träda, leasas ut eller säljas efter en politiskt acceptabel period, exempelvis till Frankrike.

På lång sikt kommer omvärlden att behöva placera Storbritannien i en annan kategori än bland stormakterna. Det kommer istället att vara ett mellanstort land, särskilt om landsunionen Storbritannien upplöses någon gång i framtiden och Skottland och Nordirland lämnar unionen med England. Ett tydligt tecken på Storbritanniens minskade betydelse kommer att bli en inställd förnyelse av den strategiska kärnvapenavskräckningen på grund av de höga kostnaderna för en ny generation strategiska ubåtar. Mer problematiskt för allierade blir en eventuell minskning i underrättelsetjänstens resurser. Det gör det svårare att bekämpa terrorism, både enskilt och tillsammans med andra.

Förutsättningar för Storbritannien – post-stormaktsrollen

Scenariot har tre förutsättningar – ekonomin, hotbilden och förhållandet till Europa – som i stor utsträckning skiljer sig från de två föregående scenarierna. Visserligen kommer Storbritannien fortsatt att vilja värna den internationella regelbaserade ordningen, men landet kommer att lägga huvudansvaret på USA och andra tunga västländer, företrädesvis Tyskland och Frankrike, beredda att axla ett sådant ansvar. Dessutom kommer Storbritanniens permanenta plats i FN:s säkerhetsråd att ifrågasättas när landets betydelse minskar.

För det första är de ekonomiska förutsättningarna i detta scenario dåliga. Som nämnts ovan försämras de försvarsekonomiska förutsättningarna. Försvarsmaterielprojekt skärs ned eller ställs in om de inte kan leda till en omfattande export. Exempelvis skulle pansarskyttefordonet Ajax kunna räddas av

den möjligheten. Men framförallt kommer försvarsbudgeten att sjunka långt under Natos målsättning, ned mot en procent. Det påverkar också förmågan till insatser i egen regi.

För det andra kommer nationell säkerhet att sluka all kraft. Relationerna till Irland och längs gränsen till Nordirland kommer att vara särskilt problematiska. Den del av hotbilden som handlar om terrorism kommer att dominera politikerna och allmänhetens uppfattning om vad som hotar landet. Det kan dels handla om nya oroligheter på Nordirland, dels om islamistisk terrorism på brittiska fastlandet. Därtill kommer separatiströrelser att göra sig hörda avseende Skottland, men utan våldsamheter. Detsamma kommer även att gälla för en del suveräna territorier bortom haven, inklusive Gibraltar.

För det tredje kommer Storbritannien att ha en komplicerad relation till Europa. Även om Ryssland ses som ett hot kommer man att mena att det är Nato – och därmed allierade, tillika EU-medlemmar, på kontinenten – som får leda avskräckningen av Ryssland. Storbritannien kommer att sakna vilja för omfattande militära engagemang.

Positiva och negativa konsekvenser av ett Storbritannien utan stormaktsroll

PLUS

+ I bästa fall en viktigt partner med rimliga ambitioner. Ett Storbritannien som inte är en stormakt kan fortfarande vara en viktig aktör inom Nato och ett land med en betydande teknisk kompetens. Men det kommer i så fall vara ett Storbritannien som påminner mer om Nederländerna betydelse än om sin egen tidigare roll.

+ Standardhotbild Ryssland. Om landet inte förlamas av inre slitningar och terrorhotbilden förblir på en hanterbar nivå kommer Ryssland att vara Storbritanniens främsta hotbild. Det kan bevara viljan att verka tillsammans med andra, men landet kommer inte att vara lika betydande som förut. Exempelvis kommer JEF då att bli ännu mer av en gemensam styrka och i mindre utsträckning ledas av Storbritannien. Men det ger andra länder möjligheter att ta en ledande roll i denna militära styrka som trots allt kommer att vara en av de viktigaste vid sidan av Nato.



Soldater hedrar Margaret Thatchers på hennes begravning 2013.

MINUS

- **Multilaterala ansträngningar försvåras.** Med ett försvagat Storbritannien blir det svårare att nå verkligt multilaterala ansträngningar. EU kommer att domineras av Tyskland medan Frankrike får en större roll inom Nato. Nato kommer att fokusera mer på hot på den södra flanken i Nordafrika och Mellanöstern. Samtidigt blir det svårt att upprätthålla sanktionsregimen mot Ryssland. I värsta fall kan Storbritanniens reducerade ställning hjälpa till att breda vägen för ett erkännande av den ryska annekteringen av Krim. Det skulle betyda ett undergrävande av den internationella regelbaserade ordningen i Europa.
- **Resurser bara till välfärd, ”smör inte kanoner”, i valet mellan *guns and butter*.** Brittiska politiker som vill bli återvalda kommer att ta fasta på de frågor som står väljarkåren närmast om hjärtat och det är den brittiska hälso- och sjukvården, inte försvarsmakten. Visserligen finns det många anställda inom försvaret men dessa anställningar kommer snarare att få karaktären av sysselsättning i ett svårare ekonomiskt läge för Storbritannien än att ses som yrken med en framtid. Rekryteringen kommer att gå ännu sämre vilket fortsatt undergräver försvarsmaktens förmåga. Försvars-

industrin kommer att få färre beställningar, vilket eventuellt öppnar upp möjligheterna till försvarsindustriellt samarbete med andra länder – men det stärker inte landets stormaktsroll. Dessutom kommer Storbritannien i detta scenario att upphöra att vara en kärnvapennation. ■

Slutsatser



Soldater på rad på Drottning Elizabeth II:s födelsedag.

Den genuina osäkerheten kring Storbritanniens EU-utträde kommer att få fundamentala återverkningar på Sveriges säkerhetspolitik. Till syvende och sist beror Brexits inverkan, på såväl Sverige som resten av EU och världen, på om utträdet blir en framgång eller ej. En del menar att Brexit är ett uttryck för ett brittiskt säkerhetspolitiskt självskadebeteende. Somliga anser dock att Brexit, liksom thatcherismens ekonomiska politik, blir ytterligare ett exempel på att Storbritannien sitter i cockpiten för politisk utveckling inom västvärlden, och att andra länder så småningom kommer att eftersträva, eller tvingas följa, Storbritanniens exempel.

- **Ekonomi och politisk vilja, två avgörande faktorer.** Sannolikt kommer många verksamma inom brittisk säkerhetspolitik att återförsäkra partners och allierade om att allt kommer att vara sig likt efter Brexit. Men det är helt enkelt inte möjligt. Det går inte att bevara status quo. Två faktorer gör ett sådant utfall osannolikt. För det första Brexits ekonomiska konsekvenser.

För det andra kommer Brexits inrikespolitiska följderna att vara avgörande för vilken säkerhetspolitisk vilja Storbritannien har att fortsatt bevara den stormaktsroll som landet lyckades upprätthålla vid avvecklandet av sitt imperium. I framtiden kan välfärd komma att prioriteras framför omfattande satsningar på försvarsmakten, särskilt vid ett regeringsskifte, trots att det skulle leda till försämrade relationer med exempelvis Frankrike.

- **Säkerhetspolitiska vägval oundvikliga.** Storbritannien kommer att tvingas till säkerhetspolitiska vägval antingen av vilja eller av ren nödvändighet. Scenarierna i kapitel 4 visar att Storbritannien kan ställas inför vägvalet att antingen fullfölja de globala ambitionerna i sin säkerhetsstrategi eller att fokusera på en traditionell kalla-krigsliknande roll i Europa. För Storbritannien är så kallad hård säkerhet central i säkerhetspolitiken, var landet satsar militärt är indikativt för såväl landets försvarssom utrikespolitik. Men landet kan också komma att tvingas överge sin stormaktsroll, liksom Sverige var tvunget att göra för över 200 år sedan. Detta är ett öde som Storbritannien under efterkrigstiden hittills aktivt försökt undvika.

Mest optimalt för Storbritannien vore om det visar sig att landet kan inta en ledande global roll baserad på nya former av bi- och multilateralt nätverkande, det vill säga något som mest kan liknas vid det första scenariot ovan. Men det förutsätter att den pågående globala förändringen mot en alltmer multipolär värld skulle gagna ett nätverkande Storbritannien. Nätverkande i flera olika regioner blir då ett nytt *raison d'être* för Storbritannien. Landet kommer att ha fler viktiga partners i olika delar av världen. Storbritannien kan som militär stormakt bidra med säkerhet i olika regioner. För att morgondagens världsordning ska gynna denna utveckling krävs att deltagande i ett regionalt block som EU inte längre anses vara nödvändigt för säkerhet och ekonomisk överlevnad. Istället skulle EU då ses som en begränsande faktor, eller till och med en belastning.

- **Med vilka militära förmågor kan Storbritannien verka?** Svaret är att i dagsläget kan landet verka med alla vapengrenar, i enlighet med den militära förmåga som anstår en av Europas två militära stormakter. Men en akut insats i exempelvis Sveriges närområde kommer inte att vara kraftfull på kort sikt. Det skulle ta tid att få tyngre förband på plats. På ett par års sikt beror förmågan på hur väl den nya insatsstyrkan JEF utvecklas och hur samverkan med partnerländer som Sverige fungerar. På lång sikt beror Storbritanniens militära förmåga på vilka ekonomiska resurser landet lägger på försvaret. Vikar

försvarsbudgeten under Natos mål om att lägga två procent av BNP på försvaret kommer landets stormaktsroll att bli ifrågasatt av andra länder. Då finns det en risk att varken allierade inom Nato eller motståndare som Ryssland kommer att respektera Storbritannien. Men redan nu finns en risk att Storbritanniens försvarsmakt kommer att bli alltför anspråkstagen och därmed överansträngd.

- **Med vilka vill landet samverka?** Svaret är skenbart enkelt: med de som vill. På kort sikt, de närmsta åren, kommer landet att vilja samverka med alla som bidrar till att stötta upp landets roll som en betydande militär aktör. Men samverkan måste innebära ömsesidig nytta och även gagna Storbritanniens partners. Konkret kan det innebära samarbete inom JEF med ett fokus som partners anser viktigt, till exempel ett fortsatt fokus på Sveriges närområde. Samverkan inom JEF handlar främst om markstridskrafter men sannolikt drar den brittiska armén det kortaste sträet av vapengrenarna. Det beror på att armén har tunga investeringar framför sig, som det kanske inte finns budgetutrymme för. Flottan däremot har tunga investeringar bakom sig. Detta kan påverka vilket behov Storbritannien ser att JEF-partners måste fylla.

På lång sikt kommer Storbritannien sannolikt att satsa på någon slags global roll, i enlighet med inriktningen i sina strategiska dokument, såvida inte en ny regering lägger ned stormaktsrollen helt och hållet. En global inriktning innebär att Storbritannien kommer att försöka fullfölja sin globala inriktning, i linje med det första scenariot ovan. Risken med detta är att Brexit utgör ett språng ut i det okända, och om det inte lyckas riskerar landet att landa i det tredje scenariot ovan. Det tredje scenariot visar ett Storbritannien som inte längre mäktar med sin stormaktsroll.

- **Konsekvenser för Sverige.** Mot bakgrund av att Sverige delar hotbilden Ryssland med Storbritannien kan det vara frestande att tro att detta kommer att vara ett bestående fokus för Storbritannien. Men Storbritanniens självuppfattning är att både det egna landet och Ryssland är stormakter, och att den nuvarande ledningen i Ryssland kommer att bestå över tid. Ryssland är ett problem som måste

hanteras, men också en stormakt med vilken det vanligtvis går att föra en dialog – åtminstone stormakter emellan. Men den brittiska försvarsmakten kommer sannolikt inte att låsas enbart vid avskräckning i Europa på samma sätt som under 1980-talet. Om så ändå sker, exempelvis på grund av fortsatt rysk aggression i Europa och frysta relationer med Storbritannien efter de ryska nervgasattackerna i Storbritannien, kommer det att likna det andra scenariot ovan.

Sverige bör undvika att tro att dess samverkan med Storbritannien är central för Storbritannien. Britterna har inte ett stegvist förhållande till sin eventuella globala roll där först Europa säkras upp för att landets sedan ska ta sig an en mer aktiv roll i Gulfen och så vidare. Tvärtom vill Storbritannien snarast möjligt anpassa sig till den globala maktförskjutningen till Asien och Stilla-havsområdet. Japan är landets främsta partner i Asien och Storbritannien vill sannolikt att dess nya hangarfartygsgrupp ska segla genom Stilla havet för att bidra till att upprätthålla den regelbaserade ordningen i Asien. Att samverka med Storbritannien kan ge hög utdelning för Sveriges del, men inte enbart för att Storbritannien engagerar sig för Nordeuropas säkerhet men även för att Brexit kan visa sig vara en väg in i en framtida nätverkande värld. Det är dock en samverkan som kommer med en riskpremie, inte minst ifall Storbritanniens framtida roll visar sig bli en skugga av landets forna stormaktsroll.

Brexit har redan rört om inom handel och europeisk politik. Efter utträdet kommer de säkerhetspolitiska aspekterna av Brexit kanske röra upp europeisk politik i minst lika hög grad, eftersom man försökt skjuta upp säkerhetspolitiska aspekter av Brexit till övergångsperioden efter utträdet och eftersom Storbritanniens säkerhetspolitiska intressen på sikt kanske kommer att skilja sig från Europas även om de delar samma värderingar. ■

Slutnoter

- 1 Intervjuerna ägde rum i London och Oxford den 4-7 september 2018. De intervjuade var Ian Bond, Sophia Besch (Centre for European Reform); Patricia Lewis (Chatham House); Bastian Giegerich (IISS); Anand Menon (King's College); Rob Johnson (CCW, Oxford University); Elizabeth Braw, Malcolm Chalmers, Ewan Lawson, Peter Roberts, Magdalena Markiewicz (RUSI); och Edward Lucas (tidigare vid the Economist).
- 2 Se George L. Bernstein, *The Myth of Decline – The Rise of Britain since 1945*, London: Pimlico, 2004.
- 3 Se bland annat John Darwin, *Unfinished Empire – The Global Expansion of Britain*, London: Penguin Books, 2013; Benjamin Grob-Fitzgibbon, *Imperial Endgame – Britain's Dirty Wars and the End of Empire*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011; Lawrence James, *The Rise & Fall of the British Empire*, London: Abacus, 1998; Niklas H. Rossbach, *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship – Britain, the US and the EC, 1969-74*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- 4 Niklas H. Rossbach, "Storbritannien" i Krister Pallin (red.) *Västlig militär förmåga – en analys av Nordeuropa 2017*, FOI-R--4563--SE, januari 2018.
- 5 Innan Brexit utgick de brittiska strategiska dokumenten från att världen blivit mer osäker, något som Brexit nu bidragit till.
- 6 IISS, *Military Balance 2018*, ss. 46, 102, 107, 152 och 160. Budgetsiffror från 2017. Men notera att enligt Nato ligger försvarsutgifterna lite högre, på drygt 50 miljarder respektive drygt 680 miljarder dollar.
- 7 George Parker och David Bond, "Theresa May casts doubt on UK status as 'tier one' military power", *Financial Times*, 20 juni 2018, <https://www.ft.com/content/ca066c6-749f-11e8-b6ad-3823e4384287>.
- 8 Catarina P. Thomson, "Mind the Gap: Comparing Foreign Policy Attitudes of Security Elites and the General Public", RUSI Whitehall Reports, 26 februari 2018.
- 9 John Rydqvist, "Storbritannien och Frankrikes kärnvapen", i Goliath et al, *Kärnvapen för slagfältbruk och europeisk säkerhet – en strategisk faktors regionala betydelse*, FOI-R--4430--SE, maj 2017, ss. 44-45.
- 10 Rossbach, "Storbritannien".
- 11 Niklas H. Rossbach, "The UK", i Anna Sundberg, Johan Eellend, och Niklas H. Rossbach, *The Russian wake-up call to Europe. French, German and British security priorities*, FOI-R--4270--SE, 2016 och Juuko Alosious, *Försvarsekonomi i fokus: Storbritannien*, FOI Memo 6118, 2017.
- 12 The Defence Committee. Beyond 2 per cent: A preliminary report on the Modernising Defence, 18 juni 2018, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defence-committee/news-parliament-2017/modernising-defence-programme-preliminary-report-published-17-19/>.
- 13 Rossbach, "Storbritannien".
- 14 Ibid.
- 15 IISS, *Military Balance 2018*, s. 161.
- 16 IISS, *Military Balance 2018*, s. 81.
- 17 NATO press Release, Defence Expenditures of NATO Countries (2011-2018), 10 juli 2018.
- 18 Ministry of Defence, UK Defence in Numbers, September, 2017, s. 8, UK Defence in Numbers. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-defence-in-numbers-2017>.
- 19 Ibid.
- 20 The Royal Navy fact Sheet.
- 21 Peter Stubley, "UK opens permanent military base in Bahrain to strengthen Middle East presence", *The Independent*, 6 april 2018, <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/uk-bahrain-military-base-juffair-royal-navy-mina-salman-middle-east-hms-queen-elizabeth-a8291486.html>; Go.uk, Foreign Secretary speech: "Britain is back East of Suez", 9 december 2016, <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-speech-britain-is-back-east-of-suez>.
- 22 Ett begrepp hämtat från Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Vintage, 1989.
- 23 Tabell baserad på sammanställning i Rossbach, "Storbritannien" och IISS, *Military Balance 2018*, ss. 160-165.
- 24 David Owen och David Ludlow, *British Foreign Policy after Brexit*, London: Biteback Publishing, 2017, s. 58.
- 25 Rossbach, "Storbritannien".
- 26 Ibid.
- 27 The British Army, 16-air-assault-brigade, <https://www.army.mod.uk/who-we-are/formations-divisions-brigades/16-air-assault-brigade/>.
- 28 HM Government, SDSR, s. 29, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf och Parliament, Re-thinking defence to meet new threats, summary online, <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/512/51203.htm>.
- 29 Ministry of Defence, UK Defence in numbers och Ministry of Defence. Secretary of State's speech to the RUSI Land Warfare conference, 2016, <https://www.gov.uk/government/speeches/secretary-of-states-speech-to-the-rusi-land-warfare-conference>; IISS, *Military Balance 2017*; Ben Barry, Striking a balance: the British Army's new strike brigades. *Military Balance Blog*, 2017, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2017/05/british-army>; Parliament,

- Defence Committee; SDSR 2015; The Army, Eighth Report of Session 2016–17: HC 108, 2017; <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defence-committee/inquiries/parliament-2015/sdsr2015-and-the-army-inquiry/>; Michael Shurkin, *The Abilities of the British, French, and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics*, RAND Corporation, 2017, ss. 3–4.
- 30 “Royal Air Force’s size and structure”, *BBC*, uppdaterad 17 juli 2015, <https://www.bbc.co.uk/academy/en/articles/art20130702112133719>.
- 31 Se det brittiska flygvapnets hemsida, <https://www.raf.mod.uk/>.
- 32 IISS, *Military Balance 2017*, ss. 173–174.
- 33 Se det brittiska flygvapnets hemsida, <https://www.raf.mod.uk/>.
- 34 Ministry of Defence, Ministry of Defence Key Facts – 2015/2016, 2017.
- 35 IISS, *Military Balance 2017*, s. 173.
- 36 IISS, *Military Balance 2017*, s. 86 och IISS, *Military Balance 2018*, s. 80.
- 37 IISS, *Military Balance 2018*, ss. 162–163.
- 38 Elliot, Paul, UK maritime capability post-SDSR, *Defence Contracts*, [odaterad], <https://www.contracts.mod.uk/features/uk-maritime-capability-post-sdsr/>
- 39 IISS, *Military Balance 2017*, ss. 172–173.
- 40 Sir George Zambells. First Sea Lord speech on SDSR (2015) and the Royal Navy. <https://www.gov.uk/government/speeches/first-sea-lord-speech-on-sdsr-2015-and-the-royal-navy> och IISS, *Military Balance 2018*, s. 80.
- 41 IISS, *Military Balance 2017*, s. 174, och Ewan Lawson, The Joint Forces Command and the 2015 SDSR: Too Soon to Tell? RUSI Commentary 27, 2015, <https://rusi.org/commentary/joint-forces-command-and-2015-sdsr-too-soon-tell> och Ewan Lawson, The National Cyber Security Strategy: Steady as She Goes or Significant Change? RUSI Commentary, 2016. <https://rusi.org/commentary/national-cyber-security-strategy-steady-she-goes-or-significant-change>.
- 42 IISS, *Military Balance 2018*, s. 164.
- 43 Lewis Page, *Lions and Donkeys and Dinosaurs – Waste and Blundering in the Military*. London: Arrow Books, 2007, ss. 42–43.
- 44 IISS, *Military Balance 2018*, s. 80.
- 45 Michael Peck, “Russia Could Defeat the British Army ‘In an Afternoon’,” *The National Interest*, 25 februari 2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russia-could-defeat-the-british-army-afternoon-19580> och “Warfighting at scale: Regenerating and Reconstituting Mass”, *Ares & Athena*, nr. 6, november 2016, ss. 6–7.
- 46 Rossbach, “Storbritannien”.
- 47 IISS, *Military Balance 2017*, s. 170, Shurkin, *The Abilities*, ss. 3–4 och Rossbach, “The UK”, s. 95.
- 48 Shurkin, *The Abilities*, s. 4.
- 49 NATO Press Release, Defence Expenditures of NATO Countries (2011–2018), 10 juli 2018.
- 50 Lawrence Freedman, “Brexit and the Law of Unintended Consequences”, *Survival* 58, 3, 2016, ss. 7–12.
- 51 Björn Fägersten, “Sverige, EU och Brexit – effekter, vändor och vägval”, *Internasjonal politikk* 75, 2, 2017.
- 52 Malcolm Chalmers, “UK Foreign and Security Policy after Brexit”, *RUSI Briefing Paper*, januari 2017, s. 7.
- 53 Strategic Defence and Security Review, SDSR 2015, s. 9.
- 54 National Security Capability Review, mars 2018.
- 55 Se exempelvis den kritiska rapporten från det brittiska underhusets utrikeskommitté. House of Commons, Foreign Affairs Committee, Global Britain. Sixth Report of Session 2017–19, 12 mars 2018, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/780/780.pdf>.
- 56 Rob Johnson, “UK Defence Policy: The ‘New Canada’ and ‘International by Design’,” i *The United Kingdom’s Defence After Brexit*, Johnson och Janne Haaland Matlary (red.), Springer 2018.
- 57 SDSR 2015, s. 51.
- 58 Niklas H. Rossbach, “After Brexit – from awkward partner to outsider”, FOI Memo 6065, maj 2017.
- 59 SDSR 2015, s. 55.
- 60 Peter Stubley, “UK opens permanent military base in Bahrain to strengthen Middle East presence”, *The Independent*, 6 april 2018, <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/uk-bahrain-military-base-juffair-royal-navy-mina-salman-middle-east-hms-queen-elizabeth-a8291486.html>.
- 61 Antoine Vagneur-Jones, “Global Britain in the Gulf: Brexit and relations with the GCC”, Foundation POUR LA Recherche Stratégique, 18 juli 2017, <https://www.frstrategie.org/publications/notes/global-britain-in-the-gulf-brexit-and-relations-with-the-gcc-13-2017>.
- 62 Ibid.
- 63 Jamie Merrill, “Huge rise in Britain’s secretive arms sales to Saudi Arabia,” *Middle East Eye*, 5 mars 2018, <https://www.middleeasteye.net/news/exclusive-huge-rise-britains-secret-arms-sales-saudi-arabia-2114276785>.
- 64 National Security Capability Review, mars 2018, s. 38.
- 65 Krister Pallin (red.) Västlig militär förmåga – en analys av Nordeuropa 2017, FOI-R--4563--SE, januari 2018.
- 66 Jessica Elgot och Claire Phipps, “Cameron names Sir Julian King as UK’s new EU commissioner – as it happened,” *The Guardian*, 8 juli 2016, <https://www.theguardian.com/politics/live/2016/jul/08/theresa->

- may-next-prime-minister-andrea-leadsom-politics-live; Malcolm Chalmers, UK Foreign and Security Policy after Brexit, RUSI, 2017. Inom Nato är det endast USA som lägger mer resurser på försvaret än Storbritannien.
- 67 SDSR 2015.
- 68 Commons Library Briefing, 1 maj 2018, s. 5.
- 69 Downing Street pressmeddelande, 28 september 2017.
- 70 Rossbach, "Storbritannien", s. 141.
- 71 House of Lords, "Brexit: Common Security and Defence Policy missions and operations", European Union Committee, 16th report of Session 2017-19, 14 maj 2018; Claire Mills, "European defence: where is it heading?" Briefing Paper 8216, House of Commons Library, 1 maj 2018.
- 72 European Commission – Press release, "A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities", Bryssel, 7 juni 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm.
- 73 Europeiska kommissionen – pressmeddelande, "Brexit: EU-kommissionen lägger fram meddelande om förberedelserna inför det brittiska EU-utträdet", Bryssel, 19 juli 2018.
- 74 James Black, Alex Hall, Kate Cox, Marta Kepe, Erik Silfversten, "Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU," Compendium report, RAND 2017.
- 75 Se Fägersten, "Sverige, EU och Brexit".
- 76 Black, m fl., "Defence and security after Brexit".
- 77 Niklas Granholm, John Rydqvist, *Nuclear weapons in Europe: British and French deterrence forces*, FOI-R—4587--SE, april 2018.
- 78 Ministry of Defence och Foreign & Commonwealth Office, "UK's International Defence Engagement Strategy," 2017, s. 5.
- 79 British Government, "UK and France commit to new defence cooperation," 18 januari 2018, <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-france-commit-to-new-defence-cooperation>; British Government, "Defence secretary welcomes deployable UK France joint force," 21 april 2016, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-welcomes-deployable-uk-france-joint-force--2>.
- 80 Jämför t.ex. ländernas respektive säkerhetsstrategier: SDSR 2015 och République Française, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* 2017.
- 81 Rossbach, "Storbritannien".
- 82 Håkon Lunde Saxi, "The UK Joint Expeditionary Force (JEF)", IFS Insights 5, 2018.
- 83 Ibid.
- 84 Eva Hagström Frisell, Emma Sjökvist, *Pooling Military Capabilities: The Significance for European and Swedish Security*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (kommande 2018).
- 85 Ibid.
- 86 SDSR 2015, s. 18.
- 87 Lauri Nurmi, "Defence Secretary of the UK: JEF forces ready to assist Finland – 'Finland is not alone'," *Aamulehti*, 30 juni 2017, <https://www.aamulehti.fi/kotimaa/defence-secretary-of-the-uk-jef-forces-ready-to-assist-finland-finland-is-not-alone-200237370>.
- 88 Lunde Saxi, "The UK Joint Expeditionary Force."
- 89 Henrik Breitenbauch, m fl., "Options for Enhancing Nordic-Baltic Defence and Security Cooperation. An Explorative Survey," Centre for Military Studies, 2017, s. 10.
- 90 För en kort introduktion till scenarion se Peter Schwartz, *The Art of the Long View – Planning for the Future in an Uncertain World*, New York: Crow Business, 1996. För en tidigare scenarioanalys avseende Brexit, se Niklas H. Rossbach, *After Brexit – From Awkward Partner to outsider*, FOI Memo 6065, 2017.

Bildkällor

- Omslagsbild. Union Jack, referens Becks, Wikimedia Commons, 1 april (2012), [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Union_Jack_\(7036058081\).jpg#mw-head](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Union_Jack_(7036058081).jpg#mw-head).
- S.2. Ministry of Defence Main Building. London, UK.. ArilV, 3 mars (2014), https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ministry_of_Defence_Main_Building_Mars_2014.jpg.
- S. 4. Brexit, people's vote, UK politics, protest, European Union, EU, London, 2016 referendum, Jeremy Corbyn, Theresa May, Westminster, House of Commons, referens Ilovetheeu, 23 juni, (2018), https://commons.wikimedia.org/wiki/File:People%27s_vote_on_Brexit_march,_London,_June_23,_2018_14.jpg.
- S. 6. 1 Yorkshire Regiment (1 York) Battlegroup conducting live firing during Exercise Prairie Lightning, Sgt Mark Webster RLC/MOD, (via wikimedia commons), 17 september (2014), <http://www.defenceimagery.mod.uk/fotoweb/fwbin/download.dll/45153802.jpg>.

- S. 11. HMS Vengeance, a Strategic Missile Submarine (SSBN) of the Vanguard Class, is shown in this atmospheric image, returning to HM Naval Base Clyde (HMNB) after a busy period of Operational Sea Training, Julian Merrill/MOD (via wikimedia commons), 7 september, (2007), https://commons.wikimedia.org/wiki/File:HMS_Vengeance_returning_to_HMNB_Clyde_MOD_45147685.jpg
- S. 12. Pictured is Britain's future flagship HMS Queen Elizabeth as she sailed into her home port of Portsmouth for the first time, LPhot Kyle Heller/MOD, (via wikimedia commons), 16 augusti, (2017), <http://www.defenceimagery.mod.uk/fotoweb/fwbin/download.dll/45153802.jpg>.
- S. 14. "THE BRITISH COMMONWEALTH AND ITS ALLIES WILL DESTROY THE NAZI TYRANNY", image William Little (via wikimedia commons) [beskuren], 23 mars (2013), Imperial War Museum id: Art.IWM PST 8134.
- S. 17. A Royal Air Force Typhoon of 1(F) Squadron (top) and a French Air Force Mirage 2000N practice their formation flying skills during Exercise Capable Eagle, Sgt Ralph Merry ABIPP RAF/MOD (via wikimedia commons), 13 oktober, (2013), <http://www.defenceimagery.mod.uk/fotoweb/fwbin/download.dll/45153802.jpg>.
- S. 18. Pictured are British Troops embarking on United States Air force Chinook's during an exercise held in Estonia, LCpl Craig Williams/MOD (via wikimedia commons), 9 augusti, (2017), <http://www.defenceimagery.mod.uk/fotoweb/fwbin/download.dll/45153802.jpg>.
- S. 20. Soldiers from nine NATO member countries take part in the closing ceremony for the multinational exercise Iron Sword 2014 in Pabrade, Lithuania, Nov. 13, U.S. Army Europe (via wikimedia commons), 15 januari, (2013)[sic] https://www.flickr.com/photos/usarmyeurope_images/15786118026/.
- S. 21. Pictured is a British Warrior Infantry Fighting Vehicle in use during a Joint Expeditionary Force Live Exercise in Salisbury, Peter Davies/MOD (via wikimedia commons), 2 maj, (2018), <http://www.defenceimagery.mod.uk/fotoweb/fwbin/download.dll/45153802.jpg>.
- S. 24. London, Trooping the Colour (The Queen's Birthday Parade) 2011, Andreas Praefcke (via wikimedia commons), 11 juni, (2011), https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Trooping_the_Colour_2011_06.jpg.
- S. 27. BAY OF BENGAL (Sept. 5, 2007) - Naval ships from India, Australia, Japan, Singapore, and the United States break away after a joint photo exercise during Exercise Malabar 07-2, ID 070905-N-6106R-377, U.S. Navy photo by Mass Communication Specialist Seaman Stephen W. Rowe, 5 september, (2007), https://commons.wikimedia.org/wiki/File:US_Navy_070905-N-6106R-377_Naval_ships_from_India,_Australia,_Japan,_Singapore,_and_the_United_States_break_away_after_a_joint_photo_exercise_during_Exercise_Malabar_07-2.jpg.
- S. 28. Prince Charles talks with NZDF personnel on exercise. His Royal Highness Prince Charles Philip Arthur George, Prince of Wales visit to Westport. The Prince visited NZDF Exercise Southern Katipo 2015 and Westport Township. 7. Nov. 2015, New Zealand Defence Force from Wellington, New Zealand (via wikimedia commons), 7 november (2015), [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:20151104_OH_H1013410_0003_\(22866039952\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:20151104_OH_H1013410_0003_(22866039952).jpg).
- S. 31. JPP_4609 (Funeral of Margaret Thatcher), John Pannell (via wikimedia commons), 17 april, (2013), [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:JPP_4609_\(8657824711\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:JPP_4609_(8657824711).jpg).
- S. 32. Trooping the colour, S. Pakhrin (via wikimedia commons), 17 juni (2016), [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Trooping_the_Colour_2006_-_Trooping_the_colour_\(169188036\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Trooping_the_Colour_2006_-_Trooping_the_colour_(169188036).jpg).





Oavsett hur Storbritanniens EU-utträde kommer att gå till, har folkomröstningen 2016 om fortsatt brittisk EU-medlemskap redan kommit att påverka den brittiska försvarsmakten. Storbritanniens militära förmåga utgör grunden för landets ställning som stormakt. Hur försvarsmakten förändras och inriktas är avgörande för Storbritanniens framtida roll. Brexit påverkar redan försvarsbudgeten och vilka försvarssamarbeten landet har valt att fördjupa. Denna studie analyserar de framtida säkerhetspolitiska konsekvenserna av Brexit.