

Västligt militärt stöd till Ukraina – Förändrat innehåll och spridningsrisker

Charles Boström

Västländerna har skickat stora mängder vapen till Ukraina sedan Ryssland invaderade landet i februari 2022.¹ Hur har stödets innehåll förändrats från slutet av mars till slutet på maj och vad kan vi förvänta oss framöver? Finns det några spridningsrisker, det vill säga att det stöd till som givits till Ukraina kommer i fel händer efterhand?

Redan innan krigsutbrottet och därefter i krigets initiala skede utlovade västländerna relativt omfattande militärt stöd till Ukraina. Utöver personlig utrustning och förnödenheter, inklusive ammunition, handlade det främst om handeldvapen och andra lättare vapensystem, som Ukrainas försvarsmakt tidigare fått utbildning på. Viktiga exempel är olika typer av pansarvärn, som NLAW, Javelin, AT-4 och luftvärn som Stinger och Strela. Efter en inledande försiktighet har större mängder skickats från Väst men även innehållet har ändrats betydligt. Något som efterfrågades av Ukraina men som verkade osannolikt i början av konflikten är exempelvis att skicka tyngre luftvärnssystem, vilket Slovakien skickade till Ukraina efter cirka en månads krig.² Även andra former av tyngre och mer avancerad materiel har aviserats allt eftersom kriget fortgått, exempelvis olika typer av stridsfordon, stridsvagnar, artilleri och fler drönare.³

FRÅN LÄTTA VAPEN MOT TYNGRE VAPEN

Ukraina har sedan krigets början äskat mer av alla typer av stöd och vapensystem. Besluten om lämpligt stöd ligger i grunden på enskilda länder, om än efterhand med viss samordning via Nato och USA av innehåll och leveranser. Flera faktorer påverkar besluten: effektivitet med hänsyn till Ukrainas behov, vad som finns i förråd eller kan mobiliseras på annat sätt, vad länderna kan avvara samt risken för ryska motåtgärder, inklusive eskalation av konflikten mellan Väst och Ryssland.

När det gäller den inledande bedömningen av Ukrainas behov byggde den mycket på att landet i bästa fall skulle kunna uppnå en fördröjning av det ryska anfallet och i

sämsta fall skulle falla inom några dagar eller ett par veckor.⁴ Det innebär att endast en begränsad mängd av förnödenheter och lättare vapensystem skulle hinna tillföras, framförallt för defensiv strid i mindre enheter. Vidare såg Väst begränsningar avseende vilken typ av strid ukrainska styrkor klarar av att genomföra.⁵ I och med de ukrainska framgångarna och de ryska motgångarna, men även en uppenbart högre ukrainsk militär förmåga än förväntat, har bedömningen av Ukrainas behov och möjligheter ändrats betydligt.

Efter tre månader fortsätter det militära stödet att växa och omfatta allt mer avancerade system, som även kräver ytterligare utbildning av den ukrainska försvarsmakten. Till del omfattar stödet fortfarande många äldre sovjetiska system, exempelvis stridsvagnar (T-72) och stridsfordon (BMP-1), men i grunden går innehållet mot allt fler västproducerade system som också ställer andra krav på såväl utbildning som logistik. Komplexiteten i stödet ökar därmed med krigets förlopp, där Ukraina ser ut att klara sig som nation om än eventuellt med strider som fortsätter en längre tid. Det gör att stödet sannolikt kommer att förändras ytterligare.⁶ Gränssättande är nu snarare vad västländerna bedömer att de kan avvara med hänsyn till sina egna försvarsbehov. När det gäller vissa system, t.ex. Javelin och Stinger, börjar nu förråden sina och nytillverkning behöver ske.⁷ Det gäller även äldre sovjetiska system där majoriteten är ärvda från Sovjetunionens sönderfall och ingen eller mycket begränsad nyproduktion och modernisering av vapensystemen har skett inom de västländer som har dessa system.

Tabell 1: Exempel på tillkomna aviserade tyngre vapensystem till Ukraina

Tyngre Vapen	Vapentyp
T-72	Stridsvagn
BMP-1	Stridsfordon
Flakpanzer Gepard	Luftvärnskanonvagn
M-777	Haubitsartilleri
RM-70	Mobilt raketartilleri
Panzerhaubitze 2000	Mobilt artilleri
M113	Pansarbandvagn

Källa: FOI intern sammanställning. Kategorisering av materiellt stöd till Ukraina.⁸

Västs bedömning av eskalationsrisken spelar troligen även en roll i att förklara skiftet, det vill säga hur stor påverkan stödet kan ha på kriget i relation till risken för ryska motåtgärder. Tyngre och avancerade vapensystem torde vara mer provocerande än lätta vapensystem då deras påverkan på kriget sannolikt är större än de lättare vapensystemen. Även behovet av utbildning av ukrainska soldater utgör en eskalationsrisk då den behöver genomföras i ett västland.

Att USA har valt att skicka tunga artilleripjäser med medföljande ammunition tyder på att diskussionen om så kallade defensiva vapen har avtagit i flera av givarländerna.⁹ Den upplevda eskalationslinjen – effektivitet kontra ryska motåtgärder – verkar sakta flyttats från lätta till tyngre system, då de ryska motåtgärderna till stor del uteblivit. Det finns en tendens till utökad bekämpning av infrastruktur och försörjningslinjer i västra Ukraina, men i grunden verkar Ryssland antingen har valt bort detta för att inte riskera att dra in Väst än mer i konflikten eller för att de bedömer de militära riskerna som för stora.¹⁰

UKRAINSK KORRUPTION OCH RYSKT KRIGSBYTE

Ukrainas försvarsminister gick tidigt ut i krigsskeendet och varnade för oseriösa aktörer och profitörer som försöker stjäla och lura till sig vapenleveranser från Väst.¹¹ Ukraina befinner sig i fullskaligt krig och prioriteringen från landets sida att vinna kriget och få mer stöd av Väst är troligen viktigare än kontroll över materielen. Exempelvis togs i stort sett allt pappersarbete för inpassering av stöd vid Ukrainas gräns bort med motiveringen att det enda hindret som ska finnas är det fysiska hindret.¹² Det omedelbara inflödet av stora mängder materiel för även med sig kontrollproblem för givaren av stödet. En regerings-tjänsteman från USA kommenterade stödet till Ukraina

som ett svart hål för Väst, där kontrollen på vapnen från västs sida är närmast icke existerande.¹³

Ukraina har stridit mot ryskstödda separatister sedan 2014. När konflikten i och runt Donbass mattades av 2015 blev en del av parterna i konflikten stora exportörer av krigsmateriel till kriminella och andra konflikt- och krigszoner.¹⁴ En trolig anledning till att en del av de stridande parterna sålde av sina vapen var att de var där på eget bevåg och inte direkt knutna till en överordnad aktör som ville täcka upp för inkomstbortfall hos milis-männen. Vapensystem som exempelvis Stinger eller Javelin är troligen mer attraktiva att sälja till tredje part än exempelvis komponenter av en stridsvagn eller andra tyngre system. De förstnämnda och andra lätta vapensystem är relativt enkla att gömma undan och transportera och kräver mindre utbildning av köparen. Särskilt luftvärnssystem har historiskt sett varit dyra på svarta marknaden och är därmed attraktiva för illegala vapenhandlare.

Ukraina har genomfört stora reformer av sina väpnade styrkor och har idag betydligt fler reguljära enheter än 2014. Risken att de reguljära enheterna systematiskt säljer av sina vapensystem eller att kontrollen av enheterna från ukrainsk sida saknas bör vara tämligen låg.¹⁵ Samtidigt har Ukraina knappast full överblick och kontroll över all krigsmateriel som är i omlopp. Det är troligen inte ett omedelbart problem då ukrainska folket verkar ha enats mot Ryssland men på sikt riskerar den utbredda korruptionen i Ukraina att åter bli en faktor att räkna med.¹⁶ Det kan bli fallet exempelvis vid ett längre stillestånd eller en övergång till lågintensiv konflikt som efter 2015.

Det här är inte första gången som Ryssland angripit en av sina grannstater. Ett tidigare exempel är Georgienkriget 2008, då vapen också spreds efteråt. Polen sålde det burna luftvärnssystemet GROM, ett vapensystem ämnat för att bekämpa lågt flygande helikoptrar och flyg, till Georgien 2007. När Georgien förlorade kriget erövrade ryska styrkor en mängd krigsmateriel från den georgiska armén. GROM dök sedan upp i Donbass 2014 hos ryskstödda separatister som stred mot ukrainsk-trogna styrkor.¹⁷ Polens egenproducerade vapensystem kom alltså att användas mot en av Polens nära samarbetspartners.

Ryssland är en av världens största vapenproducenter och exportörer. Det är därmed sannolikt att Ryssland inte har ett akut behov av att använda de erövrade vapnen på stridsfältet. Mängden erövrade materiel kommer inte vara tillräcklig för att utbilda och bestycka reguljära styrkor med. Däremot kan vapnen föras över till ett ombud eller

irreguljära styrkor, så som Ryssland gjorde med GROM efter Georgienkriget. Ryssland har en lång historia av att stödja parter i konflikter med vapen, och använder i nuläget paramilitära enheter utomlands, exempelvis Wagnergruppen. Officiellt är Wagnergruppen en privat säkerhetsfirma, men har stridit i konflikter i Mellanöstern, Latinamerika och Afrika, och agerar utefter den ryska statsledningens intressen. Gruppen använder förhållandevis tung utrustning, exempelvis granatkastare och tyngre understödsvapen, jämfört med västerländska säkerhetsföretag. Wagner är aktiv på stridsfältet i Ukraina och det är sannolikt att de kommer att erövra vapensystem och möjligen använda dem på andra stridsfält där gruppen är aktiv.

Det finns således alltid en risk med att krigsmateriel erövrats i krig och Ryssland har visat att västligt materiellt stöd har hamnat i ryska styrkors händer. Det är sannolikt att en del av de vapen Väst har skickat till Ukraina kommer att användas mot ukrainska styrkor, eller i en framtida konflikt där Ryssland inte vill synas som aktiv part i konflikten. Då kan Ryssland använda Västs vapen för att beväpna sin aktör och kan därmed föra ett eget propagandakrig i att det är Väst som stödjer en icke väl ansedd part i kriget. Exempelvis påstod Ryssland att USA gjorde detta i Syrien-kriget, då stora mängder amerikanskproducerad krigsmateriel visades upp av Assad-trogna styrkor i erövrade IS fästen.¹⁸

SLUTSATSER

Utvecklingen av det västliga militära stödet från krigets initiala skede till efter cirka tre månader av krig har tytt på att Väst bedömer att kriget har förändrats i karaktär

och utgång, från fördröjning till försvar och möjligtvis återtagande av territorium. Eskalationslinjen verkar vidare ha förflyttats till att tyngre system blivit acceptabla och diskussion om defensiva respektive offensiva vapen tonat bort i Väst. Det är troligt att det kommer ytterligare förändringar i det militära stödet om kriget fortsätter. En trend går mot tyngre västproducerade vapensystem, eftersom Väst har en begränsad mängd av ärvda tyngre sovjetiska vapensystem. Om Väst fortsätter att ge stöd och vill skicka tyngre system är västproducerade sådana främsta alternativet.

Det kommer troligen alltid att vara en del krigsmateriel i en konfliktzon som försvinner till svarta marknaden eller tredje part, det gäller särskilt lättanvända och burna system. Ukraina var särskilt utsatt 2014-2015 för korruption vilket troligen var en bidragande faktor till den illegala vapenhandeln. Det kan vara så att korruptionen åter gör sig gällande i landet. Dock har Ukraina genomfört stora förändringar av sina väpnade styrkor vilket bör minska risken för att kontrollen av vapnen försvagas. Ryssland kommer troligen att använda sig av Västs vapen i något syfte, exempelvis attackera ukrainska enheter med västproducerade vapen, men det kan även vara att använda vapnen i en annan konflikt eller i propagandasyfte. Troligen har en bedömning gjorts av givarna av militärt stöd. Det är sannolikt att betydelsen av att ge Ukraina möjlighet att skydda sig själv väger tyngre än potentiella spridningsrisker i kriget. ■

Charles Boström var praktikant vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik under våren 2022 och studerar masterprogrammet Politik och Krig vid Försvarshögskolan.

Slutnoter

- 1 Analysen berör det militära materiella stödet. Stöd i form av exempelvis underrättelser eller icke militärt stöd till Ukraina tas inte upp trots att det troligen spelar en viktig roll sett till krigets helhet. Analysen bygger till stor del på tidigare arbete inom FOI. Se t.ex. Aronsson, Albin. Boström, Charles. *Västligt militärt stöd till Ukraina: Innehåll, utmaningar, risker*, FOI memo 7857
- 2 Shoaib, Alia. 'First NATO country sends Ukraine powerful surface-to-air missiles to shoot down Russian aircraft and cruise missiles'. *Businessinsider*. 9 april 2022.
- 3 Lopatka, Jan. Muller, Robert. 'Czech Republic sends tanks, infantry fighting vehicles to Ukraine'. *Reuters*. 5 april 2022.
- 4 Champion, Mark. Drozdziak, Natalia. 'Western Allies See Kyiv Falling to Russian Army Within Hours'. *Bloomberg*. 24 februari 2022.
- 5 Barnes, Julian E. Erlanger, Steven. Schmitt, Eric. 'The U.S. Races to Arm Ukraine With Heavier, More Advanced Weaponry'. *The New York Times*. 19 april 2022
- 6 Cooper, Helene. Sanger, David E. Schmitt, Eric. 'Next Phase of War Will Be Pivotal for Russia and Ukraine, U.S. Says'. *The New York Times*. 21 april 2022.
- 7 Cancian, Mark F. 'Will the United States Run Out of Javelins Before Russia Runs Out of Tanks?'. *Center For Strategic & International Studies*. 12 april 2022.
- 8 För beskrivning av kategorierna se: Aronsson, Albin. Boström, Charles. *Västligt militärt stöd till Ukraina: Innehåll, utmaningar, risker*, FOI memo 7857
- 9 Gordon, Michael R. Salama, Vivian. Strobel, Warren P. 'Biden Administration to Provide Ukraine With More Intelligence, Heavier Weapons to Fight Russia'. *The Wall Street Journal*. 13 april 2022.
- 10 Barnes, Julian E. Troianovski, Anton. 'Russia's War Has Been Brutal, but Putin Has Shown Some Restraint. Why?'. *The New York Times*. 3 maj 2022.
- 11 Ministry of Defence of Ukraine. 'Address of the Minister of Defense of Ukraine Oleksii Reznikov to foreign partners and suppliers of weapons, ammunition and other products required by the Armed Forces of Ukraine'. 17 mars 2022.
- 12 President of the Ukraine Facebook. Zelenskij's tal till nationen. 18 mars 2022.
- 13 Bertrand, Natasha. Herb, Jeremy. Liebermann, Oren. Lillis, Katie Bo. 'What happens to weapons sent to Ukraine? The US doesn't really know'. *CNN Politics*. 19 april 2022.
- 14 Prentice, Alessandra. Zverev, Anton. 'Ukraine, after war, becomes a trove for black market arms trade'. *Reuters*. 25 juli 2016.
- 15 Facon, Isabelle. 'Reforming Ukrainian Defense: No Shortage of Challenges'. French institute of international relations (ifri). Maj 2017
- 16 Volosevych, Inna. 'Corruption in Ukraine 2020: Understanding, Perceptions, Prevalence. European Union Anti-Corruption Initiative in Ukraine. *Info Sapiens*. 2020.
- 17 Jenzen-Jones N.R. 'Polish PPZR Grom MANPADS seized from pro-Russian Separatists in Ukraine'. *Armament Research Services*. 20 maj 2014.
- 18 Kelly, Fergus. 'Accusing US of arming ISIS is 'ridiculous' Russian, Syrian propaganda – Pentagon' *The Defense Post*. 9 oktober 2017.