

Strategi för det oväntade

Länken mellan föränderliga mål
och militär förmåga

Johan Tunberger
Jan Blomqvist
Sten Ternblad
Bengt Andersson
Niklas Granholm

TOTALFÖRSVARETS FORSKNINGSinSTITUT

Försvarsanalys
172 90 Stockholm

FOI-R--0642--SE

November 2002

ISSN 1650-1942

Användarrapport

Strategi för det oväntade

Länken mellan föränderliga mål
och militär förmåga

Johan Tunberger

Jan Blomqvist

Sten Ternblad

Bengt Andersson, Niklas Granholm

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0642--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde Försvars- och säkerhetspolitik	
	Månad, år November 2002	Projektnummer A 1140
	Verksamhetsgren 1. Forskning för regeringens behov	
	Delområde Försvarsforskning för regeringens behov	
Författare/redaktör Johan Tunberger Jan Blomqvist Sten Temblad Bengt Andersson Niklas Granholm	Projektledare Johan Tunberger	
	Godkänd av Maria Hedvall	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Strategi för det oväntade. Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga.		
Sammanfattning TOF-projektets (Totalförsvarets Operativa Förmåga) övergripande syfte är att ge uppdragsgivaren, Försvarsdepartementet, en kompletterande analys av totalförsvarets förmåga i ett strategiskt perspektiv. Denna delrapport fokuserar på tänkbara militära utmaningar i relativ närtid (< 10år), som kan beröra Sverige eller svenska intressen i närområdet "vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge" och att därvid belysa vilka krav som begreppet <i>grundläggande försvarsförmåga</i> kan ställa. Ett viktigt antagande är att trendbrott – i studien benämnda rupturer – inträffar. Olika typer av ageranden – <i>adaptiva strategier</i> – belyses liksom de ramar för den strategiska handlingsfriheten som <i>grundstrategin</i> – militär struktur, uppgifter, beredskap, doktrin m m – sätter. TOF pekar på att de största riskerna för strategiska utmaningar mot Sverige eller svenska intressen är förbundna med Sveriges alltmer aktiva roll i den europeiska säkerhetsprocessen. Särskilt pekas på möjligheterna av "malströmsutveckling"; exempelvis att Sverige och andra stater ingriper i en kris med stark dynamik och som fördjupas i flera steg så att de ursprungliga förutsättningarna liksom målen för de olika aktörerna i grunden förändras. Studien visar att den strategiska handlingsfriheten att agera med militära medel i gråzonslägen är starkt begränsad. I studien diskuteras även möjligheterna att öka den strategiska handlingsfriheten inom ramen för den grundläggande försvarsförmågan.		
Nyckelord Strategi, operativ förmåga, grundläggande försvarsförmåga, insatsberedskap, Natos utvidgning		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 66 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0642--SE	Report type User report
	Research area code Defence and Security Policy	
	Month year November 2002	Project no. A 1140
	Customers code 1. Defence and Security Policy	
	Sub area code 11. Policy Support to the Government	
Author/s (editor/s) Johan Tunberger Jan Blomqvist Sten Temblad Bengt Andersson Niklas Granholm	Project manager Johan Tunberger	
	Approved by Maria Hedvall	
	Sponsoring agency Ministry of Defence	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Strategy for the Unexpected. The Link between Changing Policies and Military Capabilities.		
Abstract Commissioned by the Ministry of Defence, the TOF-project (Operational capability of the Swedish Total Defence) gives a second opinion on current and projected defence capabilities - in a decidedly strategic perspective. The report focuses on conceivable military challenges affecting Sweden or Swedish interests in northern Europe in the relative near term (10 years). Substantiated assumptions made on the dynamics of possible crises provide the basis for the analysis. A key assumption is that unforeseen <i>ruptures</i>, which alter the international setting, do in fact occur. The greatest risk for strategic challenges flow from Sweden's more active participation in international crisis management. In this context, attention is called to the prospect of <i>maelstrom</i>-dynamics; e.g., that Sweden and partners intervene in a successively deepening crisis, during which the political and military ends and means of all involved actors gradually diverge from the original. With the use of synthetic scenarios various examples of situation-related <i>adaptive military strategies</i> are given. The analysis indicates that Sweden's military, and hence strategic, freedom of action is severely circumscribed by its current and projected military posture in many conceivable crisis situations. Finally, the report outlines possible ways to redress this predicament.		
Keywords Strategy, Military Capabilities, Military Readiness, Nato's Expansion		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 66 p.	
Price acc. to pricelist		

Sammanfattning:

TOF-projektets (Totalförsvarets Operativa Förmåga) övergripande syfte är att ge uppdragsgivaren, Forsvarsdepartementet, en kompletterande analys av totalförsvarets förmåga i ett uttalat strategiskt perspektiv.¹ Denna delrapport fokuserar på tänkbara militära utmaningar i relativ närtid (inom 10 år). Ett syfte är att åskådliggöra möjliga hot som kan beröra Sverige eller svenska intressen i närområdet ”vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge” och att därvid belysa vilka krav som begreppet grundläggande försvarsförmåga kan ställa i ett strategiskt perspektiv.

Projektets utgångspunkt är allmänt förekommande antaganden om omvärldsutvecklingen och söker därefter genom scenariometodik konkretisera hur plötsligt uppträdande avvikelser från dagsaktuella trender kan leda till militära utmaningar. Därefter belyses möjliga militära strategier för att hantera dessa utmaningar och – slutligen – militära förmågors betydelse för möjligheten att välja strategi.

TOF pekar på att de största riskerna för strategiska utmaningar mot Sverige eller svenska intressen är förbundna med Sveriges alltmer aktiva roll i den europeiska säkerhetsprocessen. Den gemensamma hanteringen av störningar i denna ”normalprocess” kan dock rymma risker i form av plötsliga trenderbrott – rupturer – eller mer utdragen krisdynamik – malströmsutvecklingar. Ställningstaganden och militärt engagemang i internationella operationer kan därvid tänkas utlösa militära eller andra våldsaktioner som direkt berör Sverige.

De första fyra kapitlen behandlar i mer generell form säkerhetspolitiska och strategiska frågor. Dessa generella resonemang appliceras i de avslutande fyra kapitlen på den nya strategiska närmiljö som uppstår i Nordeuropa i och med Nato:s utvidgning till bl a de baltiska staterna.

De baltiska staternas inträde i Nato aktualiserar frågor om Sverige löper risk att marginaliseras i säkerhetspolitiskt avseende och vad som skulle kunna göras för att stävja en sådan utveckling. En rimlig svensk handlingslinje vore att agera på ett sådant sätt att Sverige av övriga stater i Nordeuropa uppfattas som en oumbärlig partner över hela det säkerhetspolitiska fältet. I militärt avseende ställer detta krav på att i normalläget kunna projicera stabilitet och i händelse av kriser snabbt kunna hantera tänkbara hotsituationer, sannolikt i samverkan med likasinnade partners.

Mot denna bakgrund belyses tänkbara militära utmaningar och exempel ges på till olika situationer anpassade, adaptiva, strategier. I det avslutande kapitlet dryftas, bl a mot bakgrund av de strategiska resonemangen, vilka krav begreppet grundläggande försvarsförmåga rimligen borde ställa på försvarsmakten i form av militära förmågor.

Studien konstaterar att vid många av de utmaningar som ter sig möjliga till följd av rupturer eller malströmsutvecklingar, har försvarsmakten stora brister i sin förmåga att komma till insats på ett strategiskt överlagt sätt – i många lägen skulle statsledningen inte ha annat val än att absorbera de begränsade attacker det kan vara frågan om. Detta gäller under en omstruktureringsfas inom försvarsmakten som av allt att döma kommer att pågå under många år. Detta förhållande kan beskrivas som ett ”sårbarhetsfönster”. Därtill kan oklarheter i det legala och administrativa ramverk,

¹ Se bilaga 2

som reglerar utnyttjandet av försvarsmaktens personal, utgöra ett hinder för flexibel krishantering.

Möjligheterna att på ett strategiskt genomtänkt sätt komma till insats vid militära utmaningar mot Sverige eller svenska intressen i närområdet skulle vara väsentligt större om försvarsmakten hade vissa tillkommande förmågor:

- Ett mindre antal operativt rörliga och slagkraftiga förband som är tillgängliga och snabbt insatsberedda året runt. Förbandsstorleken kan vara måttlig – ett exempel kan vara luftburen bataljon med integrerade attack- och transport-helikoptrar.
- Bättre och mer omfattande robotbeväpning och motmedel för flygstridskrafterna.
- Bättre skydd för tillgängliga insatsförband, t.ex. spridd gruppering i basområden och fortifikatoriskt skydd.
- Militär verksamhet som ger god insatsberedskap året runt i strategiskt utsatta områden, främst Stockholmsområdet och Gotland.
- Ett ständigt tillgängligt ledningssystem på såväl övergripande – för samordning av totalförsvarsresurser – som militäroperativ nivå.
- Ett legalt ramverk för personalutnyttjande som är bättre anpassat till gråzonslägen än dagens.

Innehållsförteckning

1.	Den strategiska revolutionen	Sid.	9
	TOF – Syfte, avgränsningar och metod	Sid.	10
2.	Normalprocess, malströmmar och rupturer	Sid.	12
	Möjligheter och risker	Sid.	14
3.	Strategiska grunder	Sid.	17
	Nationella intressen och mål – <i>Policy</i>	Sid.	19
	Övergripande strategi – <i>Grand Strategy</i>	Sid.	22
	Militär strategi	Sid.	24
	Operationer/taktik	Sid.	27
4.	Grundstrategi och adaptiva strategier	Sid.	29
	Sammanfattning av studiens generella del	Sid.	33
5.	Ny strategisk närmiljö	Sid.	34
	Sverige – marginaliserat eller partner?	Sid.	34
6.	Möjliga utmaningar	Sid.	39
	Byggstenar i scenarier	Sid.	40
	Typfall	Sid.	45
7.	Adaptiva strategiska optioner	Sid.	47
	Situation – Mål – Strategi	Sid.	48
	Den övergripande strategiska nivån	Sid.	49
	Den militärstrategiska nivån	Sid.	50
	Exempel på val av adaptiva strategier	Sid.	51
	Exkurs: Exitstrategier	Sid.	55
8.	Krav på militära förmågor – Strategisk diskurs:	Sid.	57
	Insatsberedskap nyckeln till strategisk handlingsfrihet	Sid.	57
	Väsentliga behov av förmågor	Sid.	60
	Internationell samverkan	Sid.	61
	Anpassningsförmåga, kompetens och internationella operationer	Sid.	62
	Baltikum	Sid.	63
	Bilaga 1: Kriterier för att värdera strategier	Sid.	65
	Bilaga 2: TOF-projektet	Sid.	66

1. Den strategiska revolutionen

Den brittiske strategen Lawrence Freedman har hävdad att den strategiska revolutionen efter det kalla kriget är viktigare än och överordnad begreppet *the Revolution in Military Affairs* (RMA):

*The link between the military and political spheres is the realm of strategy. If there is a revolution, it is one in strategic affairs, and the result of significant changes in both the objectives in pursuit of which governments might want to use armed forces, and in the means that they might employ. Its most striking feature is its lack of fixed form. The new circumstances and capabilities do not prescribe one strategy, but extend the range of strategies that might be followed.*²

Under det kalla kriget gjorde risken för ett kärnvapenkrig att den säkerhetspolitiska stabiliteten i Europa var hög trots stark spänning mellan öst och väst. Frånvaro av öppna krigshandlingar respektive rädslan för förintelse skapade bilden av ett noll-ett-förhållande – antingen fred eller krig. Sveriges mål var att, om möjligt, stå utanför ett storkrig.

Berlinmurens fall 1989 var en omstörtande händelse, ett exempel på vad som i denna studie kommer att benämnas ”ruptur”, d v s bristning. Den militära förmågan till offensiva operationer i Europa är idag allmänt sett starkt reducerad, medan den säkerhetspolitiska situationen är mer flytande. Den disciplin och fokusering, som risken för ett kärnvapenkrig i Europa framtvingade, finns inte längre. Det innebär dock, som bl a utvecklingen på Balkan visar, att även destruktiva krafter kan få större spelrum. Krig har, som Michael Mandelbaum noterat, blivit *“increasingly the tactic of the weak”*.³

Säkerhetspolitiskt kan inte *status quo* nu vara målet för Sverige: Europa befinner sig i kontinuerlig omvandling, vilket kräver ständig hantering. Även om risken för storskaliga militära konfrontationer är långt mindre än tidigare gäller det att i internationell samverkan avhålla från och, om nödvändigt, stävja utvecklingsförlopp som stör eller hotar en väsentligen gynnsam händelseutveckling.

Sverige har under 1990-talet blivit en alltmer aktiv deltagare i den europeiska säkerhetsprocessen; en process där ett ökat antal stater växelverkar politiskt, ekonomiskt och i många andra dimensioner. De flesta stater kan sägas ha ett idealt mål av stabilitet, ekonomisk utveckling och samarbete. I realiteten är processen komplicerad, inte sällan trög och fylld av friktioner. Storslagna visioner respektive snäva sårintressen konkurrerar inbördes, men även med varandra.

Den europeiska säkerhetsprocessen kan mot denna bakgrund ses som ett medel för stater att uppnå ett mål, om vilket man är enig, ehuru blott i de mest allmänna termer. Målet är därför provisoriskt eller utgör – om man så vill – ett rörligt mål. Processen söker sig fram för att den i en mening ter sig tvingande – det finns en bred insikt bland aktörerna om att varje alternativ är sämre. Problemet är att de mer specifika målen, och åsikter om vägen dit, inte nödvändigtvis överensstämmer för de olika aktörerna. I den kollektiva hanteringen av processen spelar militär samverkan

² Freedman, Lawrence: *The Revolution in Strategic Affairs*, Adelphi Paper 318, London 1998.

³ Mandelbaum, Michael: ”Is Major War Obsolete?” *Survival* 40:4, Winter 1998/1999.

en viktig roll, även om denna hantering naturligtvis huvudsakligen är en politisk och diplomatisk uppgift.

Efter kalla kriget har den svenska säkerhetspolitiken genomgått kvalitativa förändringar. Inträdet i EU, ett allt närmare samarbete med Nato genom bl a PFF, insatser för att stabilisera och stärka de baltiska staterna liksom deltagande i omfattande och ibland farofyllda internationella militära insatser är exempel på detta.

TOF – Syfte, avgränsningar och metod

TOF-projektet (Totalförsvarets operativa förmåga) syftar till att belysa sambandet mellan, å ena sidan, nationella säkerhetspolitiska mål och, å andra sidan, totalförsvarets, främst det militära försvarets förmåga. Länken dem emellan är – med Freedmans ord – strategin.

Begreppet strategi implicerar att den som utformar en sådan har ett reellt val mellan alternativa metoder att uppnå sitt mål. Ingen part har fullständig handlingsfrihet i utformandet av sin strategi. Resurser och andra begränsningar sätter gränser. Att inom ramen för sina resurser tillförsäkra sig så stor handlingsfrihet som möjligt är instrumentellt för att uppnå strategiska mål vid kamp eller tävlan med en motpart. På motsvarande sätt är det instrumentalt att beskära eller blockera en eventuell motparts handlingsfrihet. Strategi förknippas vanligen med antagonistiska partsförhållanden. Men strategier tillämpas naturligtvis även mellan samverkande parter för att vinna inflytande i exempelvis en gemensam organisation.

Behovet av en försvarsmakt, som utgör ett flexibelt säkerhetspolitiskt instrument, framhålls ofta i den offentliga diskussionen. Försvarsmaktens kapacitet som instrument bör i detta perspektiv granskas i samspelet mellan nationella mål, militär strategi och operativa förmågor; de operativa förmågorna skall ge möjligheter att välja strategi för att värna och främja svenska nationella intressen.

TOF:s tidshorisont är den närmaste tioårsperioden. Fokus ligger på utmaningar i Sverige eller i närområdet som skulle kunna beröra försvarsmakten. Syftet är att åskådliggöra möjliga hot som kan beröra Sverige vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge och att därvid belysa vilka krav som begreppet grundläggande försvarsförmåga kan ställa. Internationella operationer berörs inte annat än i de fall en klar strategisk koppling till närområdet kan finnas. ”Nya hot” – t ex terrorism, sabotage, IT-angrepp – behandlas endast då de kan utgöra delmoment i hot som även är militära. Ett skäl för avgränsningen är att hanteringen av sådana hot inte primärt är en uppgift för försvarsmakten, såvida de inte riktas just mot denna.

TOF-projektets metod är att utgå från allmänt förekommande antaganden om omvärldsutvecklingen och därefter genom scenariometodik söka konkretisera hur plötsligt uppträdande avvikelser från dagsaktuella trender kan leda till möjliga militära utmaningar.⁴ Därefter belyses möjliga militära strategier för att hantera dessa utmaningar och – slutligen – militära förmågors betydelse för möjligheten att välja strategi.⁵

⁴ Metodiken beskrivs i kapitel 6.

⁵ Metoden i TOF-projektet har klara beröringspunkter med *Assumption Based Planning*. (Dewar, James A [et al.], *Assumption Based Planning. A Planning Tool for Very Uncertain Times*, RAND, Santa Monica, 1993.)

I kapitel 2 redovisas TOF-projektets ”världsbild”, nämligen att oförutsedda rupturer i den säkerhetspolitiska miljön faktiskt inträffar.

I kapitel 3 redovisas kort vissa strategiska grundbegrepp.

I kapitel 4 introduceras begreppen grundstrategi och adaptiv strategi. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av den generella delen av studien.

På denna grund utvecklas därefter i kapitel 5 – 8 resonemangen mer konkret utgående från Sveriges position i en ny säkerhetspolitisk och därmed militärstrategisk miljö.

2. Normalprocess, malströmmar och rupturer

Här är inte platsen att beskriva den internationella utvecklingen ens översiktligt. För studiens syfte räcker det med att konstatera att det kalla krigets förlamning har släppt och att den säkerhetspolitiska situationen är flytande. De militära rustningsnivåerna är starkt reducerade. Säkerhetspolitiken har breddats och omfattar många fler ”mjuka” dimensioner än under det kalla kriget.

Den pågående allmänna utvecklingen i Europa kallas i fortsättningen den europeiska ”normalprocessen”. Den löper förvisso inte utan friktioner och förtretligheter. Den representerar ändå en delad, ehuru något diffus vision om ett stabilt, samverkande och ekonomiskt framgångsrikt Europa. Stater samt lokala och transnationella sårintressen försöker visserligen vinna fördelar, men samarbete och kompromissande framstår som imperativt – därför att alternativet vore ett säkert sätt att torpedera processen.

En första utgångspunkt i TOF-projektet är att Sverige strävar efter att vara en nettobidragsgivare i den europeiska normalprocessen och att aktivt – om nödvändigt även med militära medel – bidra till att den europeiska säkerheten stärks. En sådan politik syftar givetvis till att i allmänhet forma det säkerhetspolitiska landskapet i positiv riktning sett från svenska utgångspunkter, men även till att genom svensk militär medverkan förhindra att kriser och väpnade konflikter utvecklas på ett sätt som direkt berör Sverige. Strategin kan beskrivas som förebyggande, framskjutet försvar.

Om normalprocessen anses gynnsam följer att störningar i processen måste hanteras; ju allvarigare störningar desto starkare skäl för effektiv krishantering. Huvudsakligen sker detta med andra medel än militära. Men störningarna kan, som bl a Balkankrigen visar, vara mycket allvarliga och uppenbart kräva militära insatser av det internationella samfundet. Sverige har i detta läge i krishanterande syfte bidragit med militära förband i koalition med andra stater, trots att de stridande parternas medgivande reellt har saknats. Det yttersta syftet får beskrivas som deltagande i syfte att hindra att en väsentligen gynnsam säkerhetspolitisk process i Europa spårar ur.

Detta innebär dock att Sverige kan komma att agera i internationella intressekonflikter på ett sätt, som av någon part kan uppfattas som direkt fientligt. Detta är något kvalitativt nytt i svensk säkerhetspolitik och utgör ett av de viktigaste ingångsvärdena för den följande analysen.

Hantering av störningar i normalprocessen kan rymma risker för att ingripande länder i råkar in i en krisdynamik som kan liknas vid en malström i vilken de sugs in. Jugoslavien på 1990-talet är ett exempel: Det som började med tre utrikesministrars resa, för att på EU:s vägnar tala förstånd med de inblandade, har efter ett årtiondes brutaliteter förvandlats till ett internationellt militärt åtagande att övervaka en osäker läkningsprocess utan synligt slut.

Malströmsdynamik innebär att en stat – troligen med det bästa uppsåt – ger sig in i en process som sedan tar en oförutsedd vändning. Flera av de scenarier TOF arbetat med beskriver utvecklingar i vilka Sverige i förstör – i linje med den mer konkret aktiva säkerhetspolitiken – engagerar sig i konfliktförebyggande eller konfliktlämnande syfte. Sedan ger det ena det andra på ett sätt som inte kunde

förutses från början. Vid svenska internationella militära insatser kan exempelvis en konfliktodynamik utvecklas som innebär direkta hot mot Sverige.

Det kan finnas mycket goda realpolitiska skäl att ingripa vid starka störningar i normalprocessen. Samtidigt är det sannolikt att sådana ingripanden rymmer de största riskerna för malströmsdynamik eller plötsliga trendbrott.

En vanlig fälla i analys-sammanhang är att man beskriver framtiden genom en enkel trendframskrivning – framtiden blir lik dagens situation, "*only slightly more so*". Med TOF:s nomenklatur innebär detta alltså att normalprocessen i allt väsentligt skulle löpa på som vore den given.

Plötsliga, mer eller mindre allvarliga bristningar, eller rupturer i det säkerhetspolitiska mönstret inträffar dock då och då och påverkar det som för tillfället uppfattas som normalprocessen: Rupturer kan innebära direkta hot men också möjligheter – en mur faller och ett imperium imploderar; World Trade Center rasar; Jugoslavien exploderar.

Kännetecknande för en ruptur är att världen ter sig kvalitativt annorlunda än innan den inträffande. En ruptur behöver inte nödvändigtvis vara genuint överraskande men den synliggör på ett ovedersägligt sätt en utveckling som kanske varit smygande eller olustig och därför svår att ta till sig. Exempelvis är det sannolikt få betraktare som ser på hotet från internationell terrorism på samma sätt idag som före den 11 september 2001.

En andra utgångspunkt i TOF-projektet är således att nya och åtminstone subjektivt sett plötsliga rupturer kommer att inträffa.

Varför händer det då åter och återigen att rupturer syns inträffa överraskande, även om efterhandsanalysen visar att tecknen och indikationerna har funnits där? Den enklaste – och mänskligaste – förklaringen är den instinktiva oviljan att ta till sig det okända eller obehagliga. Många statsledningars intuitiva reaktion på trendbrott/rupturer förefaller vara en strävan att hålla fast vid "normalprocessen", som man dittills uppfattat den. Exempelvis var svårmodet inledningsvis tämligen utbrett över rupturer som Baltikums frigörelse, Tysklands enande och Sovjetunionens upplösning, trots att de, som historien visar, erbjöd positiva möjligheter. Av liknande skäl förefaller många i det längsta förtränga säkerhetspolitiska trendbrott (tex konsekvenserna av Jugoslaviens upplösning). Det senare bidrar till att förklara varför rupturer ofta uppfattas komma överraskande.⁶

⁶ Det finns en betydande historisk, statsvetenskaplig och psykologisk litteratur om varför säkerhetspolitiska beslutsfattare har så svårt att hantera motsägelser mellan sina egna långsiktiga, säkerhetspolitiska föreställningar om förväntad utveckling och kortsiktiga, taktiska indikatorer som tyder på att dessa föreställningar kan vara felaktiga. Bland många exempel på sådana svårigheter är kanske Stalins systematiska förträngning av de tyska angreppsförberedelserna 1941 ett av de tydligaste exemplen; Chamberlains "*Peace in Our Time*" är ett annat.

Bland andra har den israeliske statsvetaren Abraham Ben Zvi analyserat sådana fall och funnit att i de fall taktiska indikationer motsäger elitens strategiska föreställningar, väljer eliten att hålla fast vid de senare och bortse från kontraindikatorerna. (Ben Zvi, Abraham, "Hindsight and Foresight: A Conceptual Framework for the Analysis of Surprise Attacks", *World Politics*, April 1976)

I Försvarsberedningen 2001 publicerade betänkande sägs att "den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består" (Ds 2001:14). Detta kan ses som ett exempel på en strategiska föreställning med Ben Zvis nomenklatur. Detta innebär att en uppseglande kris i närområdet kan behöva gå ganska långt innan de taktiska indikatorerna fullt ut får genomslag i bedömningarna. (Forts. nästa sida.)

Många tänkbara hot mot den globala normalprocessen diskuteras idag, exempelvis en allvarlig konflikt mellan USA och Kina, eller att Mellersta östern exploderar. Starka krafter söker hantera de latenta konflikterna och därmed hålla utvecklingen på normalspåret; själva hanteringen blir en del av normalprocessen. Om och när rupturen inträffar talar erfarenheten för att den ändå kommer att uppfattas ha inträffat överraskande.

Mer konkret finns det skäl att anta att en försämring av det säkerhetspolitiska läget skulle behöva bli mycket tydlig, innan den allmänt omfattade föreställningen att positiv stabilitet råder i Sveriges närområde ändras.

Viktigt att framhålla är att om en ruptur inträffar, så kan den ursprungliga normalprocessen inte återuppstå oförändrad. Det som – eventuellt sedan en kris är över – framstår som normalprocess kommer att vara annorlunda än tidigare.

Sannolikheten för att större eller mindre rupturer inträffar har knappast blivit mindre efter det kalla kriget, trots konfliktförebyggande ansträngningar. Aktörerna är fler, riskbenägenheten kan ha ökat när straffet för ”felsteg” inte är ett akut hot om ett ödeläggande kärnvapenkrig.⁷

Tilläggs kan att en ruptur givetvis kan bli startpunkten för en malströmsutveckling liksom att en malströmsutveckling kan leda fram till en ruptur.

Möjligheter och risker

Beskrivningen av utvecklingen i termer av normalprocess/-er och rupturer är betingad av den fortsatta analysens behov, men innebär i sig inget reellt nytt – den internationella utvecklingen är i långa stycken händelsedrivna. Möjligen kan sägas att det tycks som om händelserna avlöser varandra i allt snabbare takt efter det kalla kriget. Det som för Sveriges del är kvalitativt nytt är att landet gradvis blivit en mer aktivt verksam aktör i normalprocessen. Detta inte endast inom ramen för FN och OSSE, utan även genom medlemskapet i EU och engagemanget för de baltiska staterna samt, inte minst, genom deltagande i omfattande och riskabla internationella operationer. Sverige kan därmed beröras mer direkt av rupturer.

Om vi här tar ett steg tillbaka – utan att gå så lång tillbaka som till Karl XIV Johans linje att inte utmana Ryssland – och försöker urskilja vissa huvudspår i svensk

I den psykologiska litteraturen har dessa mekanismer behandlats ingående. Varje individs förmåga att ta till sig information är begränsad; man måste välja ut vad som är relevant. Det sker oundvikligen med hjälp av individens mentala karta som hon format genom erfarenhet, utbildning, kulturella och organisatoriska normer. Experiment visar att analytiker/bedömare ofta läser snabbt vid en tolkning av ett skede, och att denna tolkning oftast överensstämmer med vad han eller hon förväntar sig/önskar enligt sin mentala karta. Information som motsäger denna snabbt bildade uppfattning tenderar att ses som anomalier. ”*Mind-sets tend to be quick to form, but resistant to change*” och ”*[w]hen faced with a major paradigm shift, analysts who know most about the subject have the most to unlearn*”, fastslår Richards J Heuer, Jr. (i *Psychology of Intelligence Analysis*, History Staff, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 1999. En intressant artikel i ämnet är Rogers, J. Philip: ”Crisis Bargaining Codes and Crisis Management” i *Avoiding War*, ed. George, Alexander L, Westview Press, 1991).

⁷ Detta förhållande bidrar till att förklara intresset för *Early Warning*, preventiv diplomati och tidigt ingripande i konflikter (jmf exempelvis UD DS 1999:24. *Att förebygga väpnade konflikter*, Stockholm 1999).

Hur svårt detta är i praktiken har belysts av Johansson, Bertil: ”Att ingripa tidigt i en konflikt – några diskussionsexempel”, *Strategiskt Forum*, nr 8, FOI, Stockholm 2001.

säkerhetspolitik sedan unionsupplösningen 1905 så framträder två grundläggande drag.

- En tydlig strävan efter att ”inte bli lämnad ensam” med en potentiellt eller reellt aggressiv stormakt (vanligen Sovjetunionen/Ryssland).
- En strävan att i första hand undandra sig, men även i mån av förmåga bidra till att undanröja stormaktspolitikens dominans.

Med någon förenkling kan sägas att Sverige efter 1900-talets tre stora krig – första världskriget, andra världskriget och kalla kriget – fäst stora förhoppningar vid en multilateral freds- och rättsordning för att förebygga hot mot världsfreden och ytterst mot Sverige självt.

Sverige var på 1920-talet en entusiastisk medlem av Nationernas Förbund. När NF-systemet på 1930-talet bröt samman i och med fascismens och nazismens frammarsch, kan man notera en svensk återgång till strikt egennyttiga säkerhetsintressen. Efter andra världskriget anslöt sig Sverige i linje med sin multilaterala böjelse snabbt till FN, trots att detta i formell mening stred mot neutralitetspolitiken.

Under det kalla kriget sökte Sverige bidra till en internationell rätts- och fredsordning främst inom FN-systemets ram, men undvek sorgfälligt att agera på ett sätt som bedömdes öka riskerna för Sverige att dras in i en framtida stormaktskonflikt. Direkta svenska militära ingripanden i konflikter, t ex fredsbevarande FN-insatser, inskränkte sig till sådana som ägde rum på avlägsna platser och då parterna, framför allt stormakterna, gav sitt medgivande.⁸

Med en närmast hisnande förenkling kan alltså sägas att Sverige varit mer utåtriktat i tider av gott internationellt klimat för att inta en försiktigare attityd i den europeiska säkerhetspolitiken när stormaktsmotsättningarna skärpts. På det militära planet var strategin defensiv och syftade till att vara krigsavhållande.⁹

Om vi så återgår att blicka framåt: Efter det tredje världskriget – det kalla – har som framhållits ovan svensk säkerhetspolitik genomgått en kvalitativ förändring med ett omfattande och delvis institutionellt formaliserat engagemang.

Skiftet tolkas på minst två olika sätt. En förklaring kan vara att hotet mot Sverige bedöms ha minskat så mycket att statsledningen ser utrymme för att ta på sig en mer aktiv roll. En annan förklaring är att skiftet speglar en övertygelse om nödvändigheten av att aktivt och i samverkan med andra stater söka bidra till en gynnsam utveckling i enlighet med en bredare målbild. Detta bl a för att forma det säkerhetspolitiska landskapet, men även för att förebygga utvecklingar som skulle kunna försvåra för Sverige att tillvarata nationella intressen eller rent av leda till hot mot svenska vitala intressen.

Den senare tolkningen är den mest krävande, eftersom den implicerar att det inte finns någon väg tillbaka. Av 2001 års försvarsbeslut framgår att det är denna senare tolkning som statsmakterna anslutit sig till.

⁸ Kongo/Katanga-kriget i början på 1960-talet var delvis ett undantag härvidlag, för vilket fanns unika skäl.

⁹ Intressanta belysningar av detta frågekomplex finns i Wedin, Lars m fl (red), *Mellan byråkrati och krigskonst, Svenska strategier för det kalla kriget*, Försvarshögskolans Acta B 19, FHS, Stockholm 1999.

Det heter bl a:

[D]et som definieras som ett svenskt intresse, dvs. det som skall skyddas och försvaras, har skiftat karaktär. Sverige är idag en del av en värld som präglas av ständigt ökande gränsöverskridande samarbete [...] Med detta [...] följer med självklarhet ett ökande ömsesidigt beroende [...] Svenskt egenintresse och gemensamma intressen tenderar att alltmer överlappa varandra.¹⁰

Ambitionen att aktivt medverka i förebyggandet av konflikter kan aktualisera nya målkonflikter. Dilemmat kan vara huruvida Sverige skall ingripa i konflikter som inte direkt och omedelbart berör Sverige och genom den starkare exponeringen riskera motåtgärder som kan utlösa direkta hot genom malströmsdynamik. Ett konkret exempel kan vara ett svenskt deltagande i en fredsframtvingande operation som leder till att en part – stat eller grupp – vidtar stridsåtgärder mot Sverige eller svenska intressen i syfte att påverka svenskt internationellt agerande.

Sverige kan alltså i många avseenden anses ha valt väg. Begreppet aktiv utrikespolitik har fått en ny och mer konkret innebörd.

Nya rupturer kommer att inträffa. De kan vara många och små, vilket kräver en kontinuerlig anpassning till förändrade normalprocesser. Det vore dock oklokt att förtränga risken för rupturer som i grunden förändrar den säkerhetspolitiska situationen. Ett sönderfall inom EU, för att nämna en tänkbar ruptur, skulle utan tvivel framtvunga också en svensk säkerhetspolitisk/strategisk omprövning anpassad till vad som så småningom framstår som en ny ”normalprocess” även om den har få likheter med dagens.

¹⁰ Prop. 2001/2002:10, särskilt avsnitten 5.1 och 5.2.

3. Strategiska grunder

Modern strategisk teori har främst formulerats i en Europacentrerad, westfalisk värld d v s en värld där nationalstaterna och militärt symmetriska maktkonflikter mellan dem varit det dominerande perspektivet. Även efter ”den strategiska revolutionen” är det befogat att kortfattat utveckla vissa strategiska grunder. Många tankesätt äger fortsatt giltighet även för morgondagens – sannolikt ofta asymmetriska – konflikter.

Flertalet stora västliga militärstrategiska teoretiker har kommit ur en miljö, i vilken utmaningen varit att använda knappa militära resurser ekonomiskt och intelligent i kamp med en jämbördig motståndare. Exempel på sådana teoretiker är Carl von Clausewitz, Basil Liddell Hart och André Beaufre.

Det förefaller som att klar militär överlägsenhet, liksom påfallande svaghet, utgör en dålig jordmån för strategisk tankeverksamhet. Så utmejslades exempelvis ingen mer sofistikerad amerikansk kärnvapenstrategi förrän sovjetiska kärnvapen blev ett dödligt hot även mot USA. Små stater formulerar sällan sammanhängande strategier utan tvingas av omständigheterna att vara reaktiva i stormaktsspelet.

Det bör dock observeras att de strategiska klassikerna överlag erkänner politikens företräde; strategins roll är att tjäna politiken, d v s de nationella intressena. När det kommer till kritan är de klassiska strategernas fokus dock kriget; det är i fråga om hot och våldsanvändning de utvecklade sitt tänkande. Hur andra maktmedel – politiska, ekonomiska, ideologiska m fl – kan användas för att uppnå politiska mål utvecklas inte närmare i deras skrifter.

Strategi handlar enligt ett klassiskt diktum av Thomas Schelling om att ”få en annan aktör att handla på ett sätt som denne annars inte avsett att handla”. Det är alltså frågan om att utnyttja, eller ge intryck av, makt och styrka.

Gränserna mellan makt respektive styrka grundad på användning av maktmedel, eller öppet hot därom, är subtilt överlappande. En stat kan ”utstråla” makt genom ett brett spektrum; från attraktion (ideologisk, ekonomisk, kulturell) till implicit hot om betvingelse. Makt grundas i aktörens bild av sig själv men lika mycket i omvärldens syn på aktören. Makt finns som en slags auktoritet när andra aktörer anpassar sitt handlande till den som ”utstrålar” makt på ett sätt som de inte skulle ha gjort annars. En aktör kan alltså ha makt utan att bruka eller öppet hota med maktmedel.¹¹

En konflikt kan sägas få strategisk betydelse när en aktör utmanar en etablerad, på ”utstrålad” makt grundad ordning genom att med utnyttjande av olika typer av maktmedel sätta sig upp mot denna ordning. Då blir den inbördes styrkerelationen och – inte minst – aktörernas strategier, d v s sättet att använda eller hota med maktmedlen, avgörande.

Till saken hör det fundamentala förhållandet att en större konflikt endast undantagsvis är en duell mellan enbart två parter. I regel äger den rum i en internationell miljö där andra parter har sina särskilda intressen och mål, kan vara allierade etc. Detta

¹¹ Resonemanget är inspirerat av Edward Luttwaks förord till sin *The Grand Strategy of the Roman Empire*, Weidenfeld & Nicholson, London, 1999.

komplicerar givetvis avsevärt de strategiska valen för en stat, särskilt om den utmanar rådande ”normalprocess”.

Sett i detta komplexa perspektiv fångar Beaufre väl strategins dialektiska karaktär när han definierar strategi som: ”Konsten att uppfatta och behärska en växelverkan mellan viljor, som använder sig av maktmedel för att avgöra sin inbördes konflikt.”¹²

TOF:s strategiska perspektiv är främst militärstrategiskt. Innan vi kommer dit skall kort redogöras för den militära strategins plats i den strategiska hierarkin. Basil Liddell Harts klassiska indelning av denna är:¹³

- Nationella intressen och mål (*Policy*)
- Övergripande strategi (*Grand Strategy*)
- Militär strategi (*Strategy*)
- Operationer/Taktik (*Tactics*)¹⁴

Colin Gray uttrycker sambandet mellan nivåerna: “*Strategy transforms tactical performance into strategic effect for strategic performance in service of policy.*”¹⁵

Beaufre förkortar drastiskt samma tanke: ”Strategi är valet av taktik”¹⁶

¹² Beaufre, André: *Modern strategi för fred och krig*, Militärlitteraturföreningen nr 241, Prisma, Falköping, 1966, sid. 21f.

¹³ Liddel Hart, B.H.: *Strategy*, Signet 451-AE4326, New York, 1974, sid.319 ff.

¹⁴ *Tactics* inkluderar i detta sammanhang vad som med svenskt språkbruk brukar benämnas operationer.

¹⁵ Gray, Colin S.: *Modern Strategy*, Oxford University Press, New York, 1999, sid.47.

¹⁶ Beaufre: a.a., sid 48.

Nationella intressen och mål – *Policy*

De nationella målen utgör operationaliseringen, d v s den empiriska omformningen, av nationella intressen och avspeglas i *policy* – ett begrepp för vilket ord saknas i det svenska språket.

En vanlig utgångspunkt i den strategiska litteraturen är att en stats strategi skall utformas i syfte att främja eller försvara dess nationella intressen. Dessa intressen har inordnats i principiellt likartade hierarkier från kärntressen till perifera intressen – nomenklaturen växlar.

Med ett mekanistiskt synsätt skulle en stat vara beredd att gå till ytterligheter – d v s vanligtvis tillgripa militärt våld, gå i krig – för att värna sina kärntressen (exempelvis nationell överlevnad, bevarat statsskick, eventuellt också livsviktiga ekonomiska intressen). Andra intressen skulle statsledningen vara beredd att förhandla och kompromissa om, även om dessa intressen vore nog så väsentliga.¹⁷

Ett sådant betraktelsesätt är emellertid förenklat och bortser ifrån att stater, nu mindre än någonsin, är enskilda aktörer utan agerar i olika internationella konstellationer. Lika viktigt är att värderingen av vad som konstituerar intressen och vilka uttryck de tar sig förändras över tiden, om än relativt långsamt. Att börja krig för att öka en furstes personliga ”ära” ansågs naturligt i 1600-talets Europa, men är det knappast idag. Likväl finns det likheter med den betydelse prestige och makt har idag, ehuru kanske mindre flagrant personanknuten. Makt kan i internationella relationer på en gång vara mål, medel, medium och mått.¹⁸

Idag definieras säkerhet bredare än tidigare. Säkerhet anses ha en ekonomisk dimension, en miljödimension o s v. ”Mjuka” värden som mänskliga rättigheter, demokrati, öppenhet, rättssäkerhet m m spelar numera stor roll även i internationell politik.

Nato:s intervention i Kosovo och Serbien 1999 motiverades sålunda med humanitära argument, något som knappast varit tänkbart under det kalla kriget. Samtidigt är det uppenbart att dessa intressen inte bedöms så betydelsefulla av någon, att de motiverar en militär intervention mot exempelvis en etablerad kärnvapenmakt, även om denna flagrant kränker dessa ”mjuka” värden. Intresset kan vara likartat i de båda fallen, men hur *policy* konkret utformas kan vara helt annorlunda.

Donald E. Nuechterlein har på ett tänkvärt sätt utvecklat nationella intressen i två skilda dimensioner: Dels intressets allmänna karaktär i en mer traditionell hierarkisk ordning, dels intensiteten med vilket intresset omfattas.¹⁹

För att ytterligare nyansera Nuechterleins resonemang syns det befogat att tillfoga ytterligare en dimension, nämligen intressets ”aktualitet”, d v s om en stat i rådande situation ser ett hot mot intresset, alternativt möjligheter att tillvara intresset. Detta är

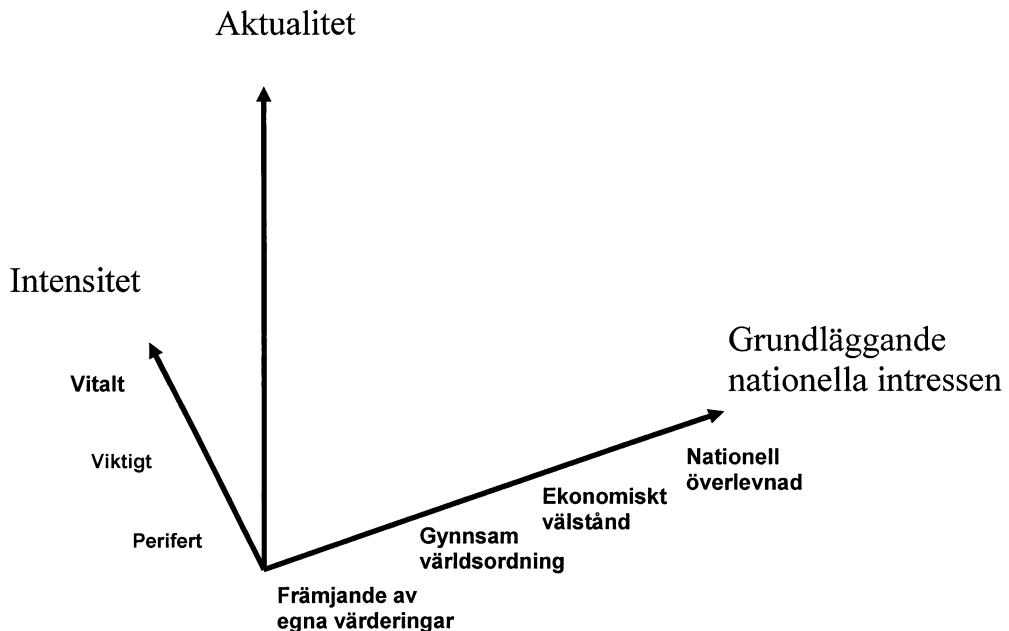
¹⁷ Idémässiga likheter finns med den amerikanske psykologen Maslows behovshierarki på individplanet (fem nivåer; nerifrån kroppsliga behov, trygghetsbehov, gemenskaps- och tillgivenhetsbehov, behov av uppskattning samt slutligen behov av självförverkligande), där behoven på nästa nivå blir viktiga först när behoven på lägre nivå tillfredsställts.

¹⁸ Reflexion av kollegan Robert Dalsjö.

¹⁹ Nuechterlein, Donald E: *America Recommitted: United States National Interests in a Restructured World*. University Press of Kentucky, 1991, sid. 16 ff.

avgörande för hur en stat definierar sina nationella mål, och därmed också dess *policy* i rådande läge.

Nuechterleins modell kompletterad med aktualitets-dimensionen kan tecknas:



Låt oss exemplifiera:

Att avgöra att ett akut, d v s aktuellt, kärnvapenhot hamnar högt både i intressehierarkin och på intensitetsskalan är tämligen lätt. Samtidigt överskuggas andra intressen i en sådan situation. Hur en hotad stat utformar sin *policy* beror på hur den bedömer sina handlingsmöjligheter, d v s vilka strategiska optioner den har att tillvarata intresset, vilket bl a avgörs av dess militära styrka. Samtidigt är det sannolikt att hotets karaktär gör att intressen på andra områden framstår som perifera – och därmed att *policy*-formulering ifråga om andra nationella intressen har låg aktualitet.

Om vi stället utgår från vad som tidigare benämnts normalprocessen kan exempelvis krishantering ha hög aktualitet. Den kan vara ett sätt att inte endast bidra till en gynnsam världsordning, utan även vara ett sätt att minska risken för framtida hot. Att formulera *policy* ifråga om krishantering kan då te sig som aktuellt. Då det inte föreligger något aktuellt hot mot nationens överlevnad, ger den allmänna situationen utrymme för ambitiösa *policies* även ifråga om andra nationella intressen.

För att ytterligare problematisera: Fallar t ex frihandel under rubriken ekonomiskt välbstånd, gynnsam världsordning eller främjande av egna värderingar? Och hur viktig är frihandel? Om det är ett viktigt, viktigt eller perifert intresse beror på flera faktorer, t ex en stats exportberoende eller ideologiska övertygelse. Hur viktig är en gynnsam

världsordning? För en liten stat kan intresset vara vitalt eller t o m en fråga om överlevnad. För en stormakt kan intresset te sig annorlunda.

Det visar sig alltså att ett nationellt intresses vikt är situationsberoende och ytterst beror av värderingen av hot/möjligheter sedda i relation till andra intressen och möjligheterna att värna/främja dessa.

I den rådande ordningen, normalprocessen enligt det tidigare resonemanget, har Sverige deklarerat att landet tillsammans med andra är redo att delta också i fredsframtvängande internationella militära insatser. Detta är i linje med intresset att främja både en gynnsam världsordning och svenska värderingar, och kanske även, i förlängningen, med intresset ekonomiskt välbefinnande. Men hur viktigt är det? Intresset gäller inte nationens omedelbara överlevnad – även om det sannolikt är gynnsamt för svensk säkerhet – och är knappast heller perifert. Men är det ett vitalt intresse att främja en gynnsam världsordning? Om intresset bedöms vitalt följer rimligen att den svenska statsledningen skulle vara beredd att ta stora risker för att värna detta intresse.

Detta kan kontrasteras mot den svenska värderingen av nationella intressen som de kom till uttryck i svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget, då försvar av hemlandet i meningen möjligheten att stå utanför en stormaktskonflikt sades vara så vitalt att andra intressen, t ex de ekonomiska fördelarna av EG-medlemskap fick vika.

Nationella intressen beskrivs ofta i den strategiska litteraturen som någonting absolut. Som framgått, undergår dock nationella intressen tyngdpunktsförskjutningar såväl i den mer traditionella hierarkiska dimensionen som i intensitetsdimensionen. Det beror på förändringar i det internationella sammanhanget men också på kulturella förändringar – mänskliga normer och värderingar förändras över tid. Detta sker dock, *nota bene*, inte likformigt i alla länder och kulturer utan leder ofta till strategiska utmaningar exempelvis via intressekonflikter eller missförstånd.

I sammanhanget kan det vara värt att framhålla en omständighet som kan betecknas som den strategiska paradoxen. Denna innebär att om händelser av kriskaraktär, som med någon form av absolut mått inte är särskilt hotande, inträffar i fredstid eller på låg krisnivå kan de ändå vara betydelsefulla i den meningen att de ändrar det strategiska perspektivet. U 137:s grundstötning 1981 är ett bra exempel. Genom sin kontrastverkan fick den strategiska/säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige men hade, om den skett när kränkningar eller stridshandlingar varit vanliga, noterats och hanterats lokalt. Paradoxen skulle kunna formuleras: Den strategiska betydelsen av en markant avvikande händelse kan vara stor när den allmänna konfliktnivån är låg; när så sker är det fråga om en ruptur, som kan leda till en snabb omvärdering av nationella intressen och därmed förändrad *policy* med krav på att anpassa strategin.

Sammanfattningsvis:

- Nationella intressen har åtskillig permanens men är inte strikt hierarkiska. Hur viktigt ett intresse är avgörs *de facto* genom en samlad bedömning, d v s ett *policy*-beslut i en internationell kontext; ett beslut som i hög grad är styrt av den rådande värderingen av intressets vikt, men även av de risker/möjligheter som är förknippade med att söka tillvarata intresset i den specifika situationen.
- Om/när allvarliga rupturer inträffar är det således sannolikt att synen på nationella intressens vikt förändras, vilket leder till att de nationella målen justeras och därmed till förändringar i *policy*. Det måste därför finnas beredskap och förmåga – både materiell och immateriell – att anpassa strategin till föränderliga mål.

Övergripande strategi – *Grand Strategy*

Övergripande strategi – *Grand Strategy* – är metoden att koordinera en stats samtliga medel för att uppnå nationella mål i konkurrens med andra stater. Maktmedel kan i detta sammanhang vara diplomatiska, ekonomiska, handelspolitiska, moraliska/ideologiska samt militära för att försvaga motpartens vilja.²⁰

Principiellt kan sägas att vissa drag i utvecklingen numera borde göra det svårare för stater att koordinera dessa maktmedel. Spridningen av ekonomisk makt till transnationella företag, delegeringen av politisk makt till överstatliga respektive regionala centra liksom den ökande förekomsten av internationella nätverk av olika typer försvårar en strikt nationell samordning av en stats maktmedel. Å andra sidan kan hävdas, att en koordinerad, övergripande strategi utformad och verkställd av exempelvis EU skulle disponera över utomordentligt starka maktmedel. Detta gäller åtminstone i teorin; den hittillsvarande praktiken tyder på att koordinationen kan vara tidskrävande och ofta tunnast ut av olika särintressen.

Övergripande strategier beskrivs ibland som offensiva respektive defensiva. Som så ofta är fallet beror perspektivet på betraktarens utsiktspunkt. Vad som för en part ter sig i grunden defensivt (att ta tillvara sina rättmätiga intressen) kan för en annan part te sig påtagligt offensivt (ett hot mot rättmätiga intressen). Det är därför rimligare att tala om strategier som syftar till att bevara eller till att ändra *status quo*.²¹

En *status quo*-makts övergripande strategi går ut på att använda hela arsenalen av maktmedel för att avhålla eller omintetgöra andra staters ansatser att förändra *status quo*, d v s med TOF:s nomenklatur att hålla fast vid den rådande normalprocessen.

Fundamentalt i detta sammanhang är, att en part kan vilja utmana *status quo* därför att den frustreras av förändringar som inte alls behöver vara militära; ekonomisk tillbakagång är ett typiskt exempel. En stat, som är oförmögen att hantera sådan tillbakagång på den ekonomiska arenan, kan söka bryta den ogynnsamma utveck-

²⁰ Jmf Liddell Hart, a.a, sid. 321f

²¹ "Conservative" respektive "acquisitive" stater, med Liddell Harts terminologi. Han framhåller att den senare kategorin vanligen lägger större vikt vid sin militära strategi än den förra. (Liddell Hart, a.a., sid. 355)

lingen genom att lyfta konflikten till högre och mer omedelbart verkande nivåer, ytterst krig.²²

Grand Strategy förknippas normalt med stormakter. Sovjetunionens stöd till bildandet av allehanda folkfronter under mellankrigstiden är ett exempel. Ett annat är USA:s *Policy of Containment* efter andra världskriget med kärnvapenavskräckning, alliansbyggande och Marshallhjälp. Kampen mellan öst och väst om inflytande i tredje världen fördes under det kalla kriget med den övergripande strategins alla instrument.

Här skall vi dock inte vidare diskutera stormakters övergripande strategi, utan endast något beröra även småstatsperspektivet:

Dagens säkerhetspolitiska situation i Europa ger även små stater utrymme för en samarbetsinriktad övergripande strategi. Vid mer hotfulla utvecklingar handlar små staters övergripande strategi om anpassning till en ogynnsam omvärld.

Sedan andra världskriget har en teoribildning växt fram kring hur små, svaga stater – utan några större maktambitioner – kan agera strategiskt för att säkra sin överlevnad och andra nationella intressen. Den går under olika namn, men *alignment theory* kan användas som ett samlingsbegrepp.

Problemet, som den lilla staten ställs inför i relation till en stormakt, är skillnaden i maktförhållandena. Här beskrivs tre möjliga övergripande strategier som en liten stat kan välja bland.²³ Dessa är:

- Neutralitet
- Maktbalans
- Anti-maktbalans

Neutralitet innebär att en stat försöker stå utanför olika konflikter, särskilt sådana som kan utvecklas till öppet hot. Neutralitet kan yttra sig på olika sätt: En stat kan exempelvis välja att helt enkelt ignorera hot, att försöka undandra sig uppmärksamhet genom isolering eller att genom aktivt agerande söka vinna favörer av parterna utan att för den skull välja sida.

Maktbalans innebär att, om en liten stat bedömer att det föreligger ett starkt hot mot det egna landet från en stormakt, så söker den lilla stöd hos andra (helst stor-) makter som man inte upplever något (större) hot från. Detta kan innebära att man

²² En historisk illustration är att Japan bedömde att den långsiktiga utvecklingen i Asien hotade dess ekonomiska framtid, vilket ledde till en serie angreppskrig som kulminerade med den taktiska succén – men strategiska katastrofen – Pearl Harbor. På liknande sätt finns skäl att anta att delar av ryska eliterna fortfarande betraktar den pågående europeiska säkerhetsprocessen efter Sovjetunionens upplösning som riktade mot/skadliga för ryska rättmätiga intressen. Processen kan, betraktad genom en maktpolitisk prisma, ses som en pågående kampanj mot Ryssland på nivån *Grand Strategy*. Sverige spelar en alltmer aktiv roll i den europeiska normalprocessen och kan därför av vissa ryska betraktare potentiellt anses delaktigt i denna strategi.

²³ Neutralitet finns beskrivet i exempelvis Karsh, Efraim: *Neutrality and Small States*, Routledge, London and New York, 1988. En diskussion om olika exempel på isolering (eller hiding som det ibland kallas) inklusive historiska exempel återfinns i Schroeder, Paul W: "Historical Reality versus Neo-Realist Theory," *International Security* 19, no. 1 (Summer 1994), sid. 117ff. Centrala verk inom maktbalans är Morgenthau, Hans J: *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York, 1960, och inom den neo-realistiska Waltz, Kenneth N: *Theory of International Politics*, McGraw-Hill Publishing Company, New York, 1979. I den senare finns även *bandwagon* beskrivet för första gången.

går in i olika typer av allianser för att balansera hotet. Man söker sig till mindre farliga motpoler och stödjer dessa.

Anti-maktbalans innebär, att en liten stat söker sig så nära en potentiellt hotande stormakt, att den lilla staten i praktiken lierar sig med stora, dock inte nödvändigtvis i form av en allians. Detta kallas *bandwagon* – ”hoppa på den starkes vagn”. Logiken bakom strategin är att om en liten stat saknar resurser för att själv kunna ändra maktbalansen *vis à vis* en stormakt, så ansluter den sig till hotet i hopp om att undgå angrepp. Om den inbördes maktbalansen mellan stormakterna tenderar att förändras ganska snabbt över tiden kan en flink *bandwagon*-strategi innebära att den lilla staten söker sig till än den ena än den andra stormakten.

Inom ramen för en övergripande strategi tvingas den lilla staten ofta tillämpa till synes motsägelsefulla medel för att genomföra den valda strategin. Så måste exempelvis även olika typer av eftergiftspolitik ofta backas upp av militär förmåga för att fungera i längden. Det övergripande målet är att övertyga stormakten om det olönsamma i att försöka uppnå ytterligare fördelar genom krig.²⁴ En annan metod går ut på att fördröja ett avgörande så länge att stormakten måste ta itu med problem på annat håll och därigenom skifta fokus. Denna strategi kräver att en liten stat inte har några operativa ”blottor” som en stormakt kan utnyttja för att snabbt lösa frågan med militära medel.

* * *

Teoribildningen ifråga om små staters övergripande strategi har övervägande skett mot bakgrund av de förhållanden som rådde under det kalla kriget. Den under senare år mer aktiva konkreta säkerhetspolitiska linje Sverige slagit in på har veterligen ännu ingen sökt fånga i en teori. Klart är att det direkta och aktiva deltagandet i processen är något kvalitativt nytt.

Militär strategi

Clausewitz ”kriget är politikens fortsättning med andra medel” är en vida känd strategisk formel – flitigt citerad och ofta övertolkad eller vantolkad. Många, inte minst första världskrigets fältherrar, har gjort misstaget att tolka den som att den politiska nivån bör abdikera och lämna saken till den militära nivån när kriget brutit ut.

Ändamålet med kriget är, tvärt om, att åstadkomma ett bättre fredstillstånd, även om det endast är från ens egen synpunkt, skriver Liddell Hart. Han varnar i sammanhanget för att segra så långt att staten uttömmar sina resurser liksom för att den påföljande freden blir sådan att den leder till ett nytt krig.²⁵

Clausewitz stod för vad som senare har kommit att betecknas som direkt strategi. Den grundas på att söka militärt avgörande – eller avskräckningseffekt – genom att förfoga över tillräckliga militära styrkor, personellt och materiellt, vid direkt sammanstötning med motståndarens ”tyngdpunkt”. Utnötningskrig blir följden om ingen av parterna är överlägsen.

²⁴ Jmf. Mouritzen, Hans; *Finlandization: towards a general theory of adaptive politics*, Avebury, U.K, Newcastle, 1988.

²⁵ Liddell Hart, a.a., sid. 353. Jmf även Kennedy, Paul: *The Rise and Fall of the Great Powers*, Random House, New York, 1987.

Liddell Harts berömda definition av strategi lyder: "*The art of distributing and applying military means to fulfil the ends of policy.*"²⁶ De militära resurserna bör fördelas och användas så att de minskar motpartens möjligheter att göra effektivt motstånd på nästa, lägre nivå, som är stridens eller den taktiska. Idealt bör detta ske på ett sådant sätt att motparten inser det lönlösa i att gå i strid.

Kärnan i Liddell Harts strategiska tänkande ligger i ordet fördela (*distribute*), som är nyckeln till den indirekta metoden, för vilken han blivit berömd. För att nå sina mål med minsta möjliga uppoffringar bör man undvika att söka strid där motparten är stark och beredd. I stället bör man välja att kraftsamla där han är svag och inte väntar sig en motstöt; syftet är att rubba motpartens cirklar med så små uppoffringar som möjligt vad gäller egna resurser. Grundläggande därvidlag är att ha flera tänkbara mål inom ramen för den övergripande strategin; därmed håller man motparten i osäkerhet om vad han bör förbereda sig för och tvingar honom att splittra sin styrka i olika riktningar.

Det är viktigt att framhålla att även militär strategi har dimensioner utöver de strikt militära. Clausewitz var, trots sin "direkta" grundsyn, banbrytande i det att han framhävde den psykologiska dimensionens betydelse. Han beskrev de för kriget nödvändiga komponenterna som "Treenigheten": Passionen (företräd av folket), Kreativiteten (företräd av militären) och Förnuftet (företräd av regeringen). Hans sentida uttolkare Colin S. Gray för ett liknande resonemang.²⁷

Grey beskriver en huvuddimension som samhället i vid mening, t ex demografi, geografi, naturresurser, statsskick, kultur, historia, ekonomi, industri och teknologi.

En andra dimension gäller krigsförberedelser, t ex hur en aktör utvecklar och organiserar sina militära styrkor, ingår allianser, utformar sin doktrin m m.

Den tredje dimension rör kriget självt, t ex operationsmetoder, hur man utövar politisk och militär ledning, geografi, slumpen (friktion), tiden och motståndaren.

Det är alltså viktigt att ta fasta på att varje strategi är ett mångdimensionellt fenomen. Lika viktigt är att de olika dimensionerna hos olika aktörer kan vara olika betydelsefulla absolut sett och relativt sinsemellan.

Ingen part i en strategisk konflikt är den andra helt lik i alla dimensioner; ofta är bristen på överensstämmelse avsevärd. Freedmans "strategiska revolution" framhäver det mångdimensionella i konflikter där parternas mål liksom medel kan vara mycket olika. Detta har – eller bör ha – stor betydelse för valet av strategi. Ett åskådningsexempel är exempelvis att gerillarörelser har besegrat motståndare med överlägsna konventionella styrkor. Gerillans underlägsenhet i flera "hårda" dimensioner har mer än väl kompensats av överlägsenhet i "mjuka" dimensioner.

²⁶ Liddell Hart, a.a., sid. 321.

²⁷ Gray, Colin S.: a.a., sid 16ff. Se även Howard, Michael: "The Forgotten Dimensions of Strategy", *Foreign Affairs*, 57 (1979).

Den direkta respektive den indirekta strategin utgör strategins ”tonarter”, enligt Beaufre.²⁸

Tillämpning av direkt strategi, d v s att söka, eller hota med, ett direkt militärt avgörande, har med tiden blivit alltmer komplicerad. Applicerad i krig mellan kärnvapenstater leder den med alltför hög sannolikhet till oacceptabla förluster; däremot kan den sägas ha fungerat som avskräckning under det kalla kriget. En direkt strategi i asymmetriska konflikter, t ex gerillakrig, kan leda till att den ”tabellmässigt” starkaste parten förlorar, om motståndaren överlägset tillämpar en indirekt strategi – i realiteten har ju även den starkaste stat stora begränsningar i sin militära handlingsfrihet. Den direkta strategin är dock fortsatt relevant. Falklandskriget, Gulfkriget och kriget mellan Etiopien och Eritrea är exempel på detta.

Indirekta strategier gäller för alla konfliktformer som inte söker ett direkt avgörande genom en sammanstötning mellan de militära huvudstyrkorna, utan väljer mindre direkta tillvägagångssätt av politisk eller ekonomisk karaktär, men även av militärt slag riktade mot punkter där motståndaren är svag och oförberedd. Över tid är det möjligt att nå ett militärt avgörande även inom ramen för en indirekt strategi.

Centrala begrepp hos Beaufre är den yttre respektive den inre manövern, vilka måste vara nära koordinerade.

Den yttre manövern hör egentligen till den övergripande strategins sfär. Den syftar till att utnyttja ekonomiska, diplomatiska, militära, opinionsskapande medel för att åstadkomma den avsedda effekten på motparten.²⁹

Hur den inre manövern bör utformas är beroende av tre variabler vilka kan ses som kommuniserande kärn: De militära resurserna, de moraliska tillgångarna och tidsfaktorn. Beaufre skriver:

Om de materiella tillgångarna är mycket överlägsna motståndarens kan de moraliska tillgångarna vara mindre och manövreringsförloppet mycket kort. Om, å andra sidan, de materiella styrkorna är små måste de kompenseras av mycket stor moralisk styrka och manövern antar ett långvarigt förlopp. På detta sätt framstår de två ytterlighetsformerna för strategiskt manövrerande.³⁰

Ytterlighetsformerna för den inre manövern benämner Beaufre kronärtskockstaktiken³¹ respektive utmattningstaktiken. Typexempel på den första är Hitlers ”uppstyckade” erövringar 1936 – 1939 där han efter varje nytt *fait accompli* gav omvärlden hopp om att han skulle nöja sig. En förutsättning för att lyckas är att den yttre, d v s politiska, manövern leder till att varje delmål accepteras av omgivningen.

²⁸ Beaufre, a.a., sid. 43.

²⁹ Grunden för den yttre manövern ligger i analysen av motståndarens svagheter på dessa områden och att därur härleda den politiska linjen (*policy*). Och, säger Beaufre, en politisk linje med rent defensiv inriktning kan endast ha lågt avskräckningsvärde, ty avskräckning vilar ytterst på hot. Den politiska linjen i den yttre manövern måste alltså absolut vara offensiv, d v s syfta till att begränsa motpartens handlingsfrihet. Beaufres tes om det nödvändiga i att den politiska linjen i den yttre manövern nödvändigtvis måste vara offensiv, d v s hota den andra parten, förklarar dynamiken i de ideologiskt drivna maktpolitiska konfrontationerna under 1900-talet. Dessa kan ju ses som yttre manövrar i en indirekt strategisk duell som böljar fram och tillbaka. (Beaufre, a.a., sid. 105)

³⁰ Beaufre, a.a., sid. 108.

³¹ Av andra benämnd ”salamitaktik”. Trots att Beaufre använder ordet ”taktik” är det här snarare fråga om strategier.

Exempel på utmattningstaktiken, inom ramen för en indirekt strategi, är flera utdragna konflikter av gerillakaraktär där underlägsenhet ifråga om militära styrkor kompenseras med en växande överlägsenhet på det moraliska området – och så småningom på det materiella.³²

Den inre kontra-manövern, d v s hur militära resurser används i en kontrastrategi, beror givetvis av utmanarens val av metod. Använder han kronärtskockstaktiken, gäller det för försvararen att disponera taktiska styrkor som omedelbart kan sättas in för att hindra ett *fait accompli*.

Är det fråga om ett indirekt angrepp med användande av utmattningsmetoden gäller det att föra kampen i första hand på det psykologiska och moraliska området t ex genom att beröva utmanaren hans argument genom att genomföra reformer. Rent militärt är motoperationer mycket svåra. Flera kolonialkrig men även – mera näraliggande – Nordirland, Balkan och Baskien visar hur svårt det är att framgångsrikt genomföra den inre kontramanovern, politiskt, moraliskt och resursmässigt.

Operationer/taktik

Beaufres aforistiska ”strategi är att välja taktik” framhäver kopplingen mellan den strategiska och den taktiska nivån. Förenklat kan sägas att strategen planerar och taktikern utför; men strategen bör visligen avstå från att planera något som taktikern inte förmår utföra. Som framgått uppströms är det också just hur tillgång på, eller frånvaro av, taktiska (operativa) förmågor påverkar möjligheterna att välja strategi som är TOF-projektets fokus. Men dit har vi en bit kvar.

Beaufre beskriver vad han kallar ”strategins klaviatur” – ett antal taktiska/operativa grepp.³³ Dessa bör sättas samman efter situationens krav genom successiva strategiska beslut under ”manövreringen”, som syftar till att ta initiativet och därmed vinna handlingsfrihet.

De sammanlagt 19 ”tangenter” är enligt Beaufre:

Offensivt: **Hota; överraska; finta; vilseleda; attackera; bryta igenom; utmatta; förfölja.**

Defensivt: **Gardera; parera; ripostera; frigöra sig; retirera; avbryta.**

Därtill lägger Beaufre fem typer som rör fördelningen av styrkorna: **Koncentration; utspridning; hushållning; ökning och minskning**

Det samlade strategiska beslutet består sålunda i att välja vilka av de olika greppen som skall tas, var de skall tas och deras ordningsföljd för att bäst uppnå de strategiska målen. Självfallet måste den strategiske beslutsfattaren vara beredd att ompröva eller modifiera allteftersom motståndaren utför sina kontramanovrer.

³² Tankeväckande i detta sammanhang är den israeliske strategen Martin Van Crevelds konstaterande att parterna i en utdragen väpnad konflikt tenderar att bli allt mer lika varandra – i moraliskt, stridstekniskt m fl avseenden. Van Creveld, Martin: *The Transformation of War*, The Free Press, New York, 1991, sid. 174.

³³ Beaufre, a.a., sid. 35ff.

Poängen är sålunda att hantera den operativt/taktiska klaviaturen så att det samlade resultatet maximalt stödjer den militära strategin, som måste stå i samklang med den övergripande strategin för att uppnå nationella mål och därmed främja nationella intressen.

Beaufres lista över tangenter kan utan tvivel både förlängas eller förkortas.

Liddell Harts kortform på samma tema förtjänar att begrundas:

Krigets principer kan [...] kondenseras i ett enda ord – 'koncentrering'. Men för att bli sant måste detta preciseras till 'koncentrering av styrka mot svaghet' [och den] beror på hur din motståndare spritt ut sin styrka, vilket i sin tur är ett resultat av att du fördelat din egen [styrka på ett sätt som ger motståndaren] föreställningen att den är utspridd [...] Sann koncentrering är ett resultat av kalkylerad utspridning.³⁴

³⁴ Liddell Hart, a.a., sid. 334.

4. Grundstrategi och adaptiva strategier

Under det kalla kriget dominerades det västliga strategiska tänkandet av kärnvapenhotet. Syftet med strategierna var i första hand avskräckning, i andra hand, och närmast otänkbart, att utkämpa kriget. MAD-doktrinen (*Mutual Assured Destruction*) kodifierade den ömsesidiga sårbarheten som grunden för avskräckningen. Detta ledde till att förberedelserna för kriget – forskning, vapenanskaffning, doktriner m m – kom att stå i centrum. Avskräckning (*deterrence* och dess trovärdighet), inte krigets förande (*war fighting*) var det dominerande strategiska perspektivet.

Sverige präglades på liknande sätt av avskräckningstänkandet – ehuru konventionellt. Den så kallade krigsavhållande strategin var en direkt strategi, som gick ut på att en stat, som övervägde att invadera Sverige, skulle göra kalkylen att militära uppoffringarna i tid och resurser inte stod i proportion till de möjliga vinsterna. Resultatet blev även här att försvarsplaneringen, d v s förberedelserna för det krig som inte måtte utbryta, kom att dominera det militära tänkandet – inte hur ett krig borde utkämpas. Invasionsförsvaret präglades följaktligen av en tämligen rigid operativ planering.³⁵ Poängen i avskräckningstänkandet var att övertyga en eventuell militär utmanare att ett angrepp med nära nog automatik skulle leda till ett visst militärt svar. Detta var en så kallad utfästelsestrategi (*commitment strategy*) avsedd att befästa en låst situation.

Det finns en motsättning mellan å ena sidan tämligen stela avskräckningsstrategier av redovisat slag och å andra sidan agerandestrategier som syftar till att med militära medel aktivt påverka den säkerhetspolitiska utvecklingen. I och med att det kalla krigets låsningar upphört ökar utrymmet för agerandestrategier.

Sverige har gradvis blivit en mer aktivt verksam aktör i den europeiska normalprocessen. Agerandestrategier till stöd för normalprocessen kan dock innebära risker. Ett exempel på en sådan kan vara svenskt deltagande i en fredsframtvingande operation som leder till att en part – stat eller grupp – vidtar stridsåtgärder mot Sverige eller svenska intressen i syfte att påverka svenskt internationellt agerande.

Idealt bör svensk militär strategi stå i samklang med och stödja övergripande nationella mål, men nu i en normalprocess som är mycket olik kalla krigets.

Detta innebär att den militära strategins syfte i första ordningen är att:

- bidra till att normalprocessen utvecklas gynnsamt.

Detta kan ske genom att Sverige samarbetat med andra stater, t ex inom ramen för PFF, och har militära förmågor för att i samverkan med andra stater delta i internationella operationer.

Sverige bör givetvis även ha förmåga att hantera de militära utmaningar mot svenskt territorium som skulle kunna utvecklas ur nuvarande omvärldsläge.

³⁵ Huruvida invasionsförsvaret var utformat mot "rätt" hot är en annan sak. Mycket tyder på att Sovjetunionens planering långt in på 1980-talet gick ut på att bl a med hot om, eller faktisk tidig kärnvapeninsats neutralisera Sverige. Jmf. Leijonhielm, Jan: "Sovjet planerade anfall mot Sverige", *Dagens Nyheter* 2002-02-03. Se även Andren, Krister: "Om Kriget kommit – Centraleuropa och Sverige i Warszawapaktens planering", *Brobyggare – En vänbok till Nils Andren*, Nerénus & Santérus förlag, Stockholm, 1997.

I båda fallen är det fråga om att vid malströmsutvecklingar eller rupturer, om nödvändigt, kunna tillvarata svenska intressen med militära medel.

Svenskt deltagande i internationella operationer kan således ses som ett uttryck för svensk internationellt ansvarstagande, ett ansvarstagande som dock kan innebära vissa risker för motaktioner riktade mot Sverige eller svenska intressen. Samtidigt är det rimligen så, att svensk medverkan i internationella operationer ökar andra staters benägenhet att på olika sätt bistå Sverige om landet utsätts för militära angrepp eller påfrestningar.

Rupturer är manifesta trendbrott, inte sällan dramatiska händelser som överraskar – vilket erfarenheten visar – även om efteranalysen lätt spårar tecknen bakåt. Rupturer utlöser säkerhetspolitiska utvecklingar som är svårförutsebara, men som kan påverkas. Rupturen som sådan behöver inte vara entydigt positiv eller negativ. Det är snarare den efterföljande utvecklingen som kan värderas. Ett exempel på svårigheten att rätt värdera en ruptur är Sovjetunionens fall och den därpå följande ovissheten huruvida det skulle uppstå krishärdar i Sveriges närområde.

Beroende på hur olika aktörer agerar – och därigenom påverkar skeendet – kan händelseutvecklingen leda fram till en situation som av många uppfattas som huvudsakligen positiv eller huvudsakligen negativ.

Uppfattas utvecklingen efter en ruptur som huvudsakligen negativ, kan det bero på att det i grunden fanns ett latent hot som manifesteras, eller att rupturen inleder en malströmsutveckling.

När rupturer inträffar måste den övergripande strategin, och därmed också den militära, dynamiskt anpassas till ett ofta snabbt händelseförlopp. Den militära strategins syfte blir då i andra ordningen att adaptivt:

- avhålla från att hot verkställs,
- säkerställa gynnsamt utfall om hotet övergår till angrepp,
- uppnå bästa möjliga post-konfliktlösning.

Kvalificeringen ”adaptiv” är väsentlig. Det handlar om en dynamisk process i växelverkan mellan drag och motdrag.

I princip kan denna hierarki – från normalprocess till post-konfliktlösning appliceras på alla situationer i vilka försvarsmakten kan ha en roll i en svensk övergripande strategi. TOF-projektet är dock avgränsat så, att fokus ligger på utmaningar som direkt skulle kunna beröra försvarsmakten i Sverige eller i närområdet. Detta innebär att internationella operationer inte berörs annat än i de fall en strategisk koppling finns till närområdet.

Viktigt att konstatera är att normalprocessen i dess ursprungliga form aldrig kan återskapas efter ett säkerhetspolitiskt trendbrott. En ”ny” normalprocess uppstår förr eller senare. Den kan vara sämre, men också bättre än den gamla i någon mening – säkert är att den är annorlunda. De nationella målen kan behöva justeras i förhållande till den nya normalprocessen.

Viktiga byggstenar i en stats mer eller mindre genomtänkta militära strategi är stridskrafternas deklarerade uppgifter, alliansförhållanden, militär struktur, förnyelse-policy, doktrin, beredskap, *modus operandi* inom och utom landet m m. Dessa faktorer avspeglas i en stats grundstrategi.

Sammantaget ger grundstrategin en bild – utåt och inåt – av landets militära potential och bidrar därmed till den makt landet utstrålar. Potentialen finns där som ett faktum, vilken andra stater som överväger en säkerhetspolitisk utmaning måste ta hänsyn till i enlighet med begreppet *force in being*.

När en säkerhetspolitisk ruptur inträffar kan försvarsmakten behöva användas aktivt, särskilt om ett manifest hot föreligger. Den faktiska förmågan sedd i relation till utmaningen blir då central. Den militära grundstrategin måste adapteras till den säkerhetspolitiska konfliktens dialektiska karaktär. Grundstrategin ger ett urval operativa/taktiska optioner – men kan om militära förmågor saknas eller p g a andra restriktioner exkludera vissa möjligheter som hade varit ändamålsenliga.

Det strategiska beslutet blir då att kombinera vissa optioner och utesluta andra, så att resultatet blir en sammanhållen agerandestrategi till stöd för de nationella målen i den givna situationen. **Gardera+vilseleda+ripostera+avbryta** skulle kunna utgöra ett strategiskt ackord för att spela vidare på Beaufres strategiska ”klaviatur”.

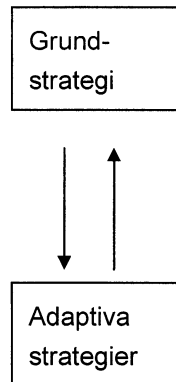
Grundläggande är givetvis bästa möjliga kunskap om och inlevelse i utmanarens intressen, syfte och handlingsmöjligheter och att utifrån denna och värderingen av egna möjligheter, dynamiskt göra sina egna strategiska val. Eller, med Beaufres ord, ”uppfatta och behärska en växelverkan mellan viljor, som använder sig av maktmedel för att avgöra en inbördes konflikt”.³⁶ I växelverkan mellan drag och motdrag är det nödvändigt att den egna strategin anpassas successivt.

Målet för utformningen och värderingen av adaptiva strategier måste vara strävan efter att uppnå bästa möjliga post-konfliktlösning, t ex genom att avhålla från angrepp mot Sverige, och om nödvändigt att utkämpa kriget för att värna nationella intressen, vilket inte nödvändigtvis är liktydigt med att ”vinna” slagväxlingen.

Grundstrategin ger alltså ramarna för de militära förmågor som står statsledningen till buds under en allvarlig säkerhetspolitisk konflikt. Av detta följer att den grundstrategi som ger de militära förmågor som möjliggör ”effektivaste adaptiva strategiska val” vid tänkbara säkerhetspolitiska utmaningar är den bästa. En god uppfattning om tänkbara utmaningar och lämpliga adaptiva strategier för att möta dessa är därför fundamental för utformningen av grundstrategin.

³⁶ Beaufre, a.a., sid 21f.

Den förstärkande – eller försvagande – växelverkan kan tecknas:



Det kan invändas att synsättet borde vara tämligen självklart. I praktiken har särintressen, t ex militärindustriella eller militärkommunala, ofta ett avgörande inflytande på många parametrar i grundstrategin. "Generalerna" anklagas ofta, halvt på skämt halvt på allvar, för att förbereda sig för det senast utkämpade kriget. Inom varje försvarsmakt finns avsevärda byråkratiska intressen – t ex försvarsgrenar och vapenslag – som slåss för sina särintressen. Det kan ligga en frestelse i att anpassa hotbilden i den fredstida planeringsprocessen. Gray konstaterar beskt: "...[F]rom the peacetime point of view of the strategic planner, the adversary is usually the easiest variable to manipulate".³⁷ Michael I. Handel varnar – omvänt – för vad han kallar "*tacticization of strategy*", exempelvis att nya vapensystem tillåts bestämma strategin.³⁸

³⁷ Gray, a.a., sid 42.

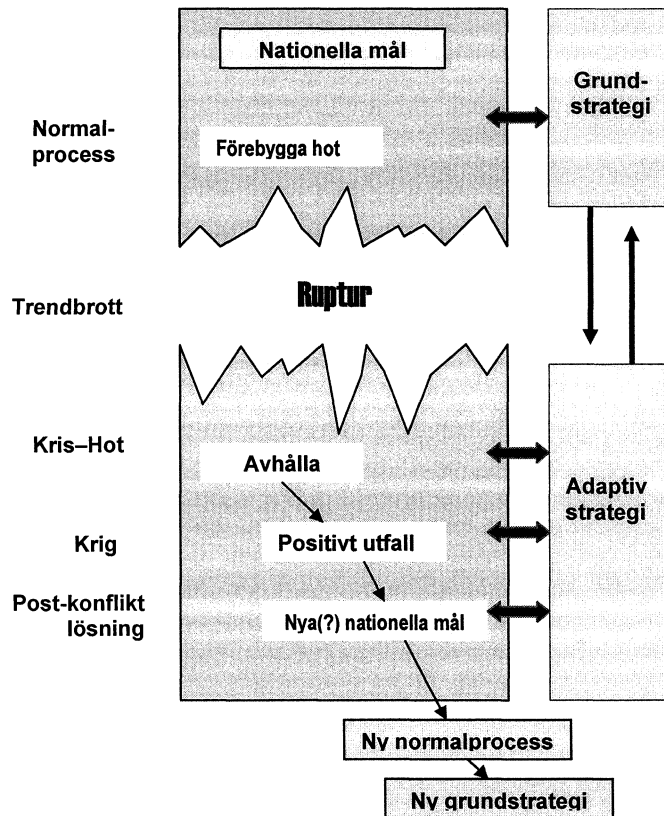
³⁸ Handel, Michael I: *Masters of War*, 3rd edition, Frank Cass, London 2001, Appendix E, sid 353 ff.

Sammanfattning av studiens generella del

Det finns här anledning att stanna upp och sammanfatta studiens "världsbild" och i grafisk form åskådliggöra hur studien anlagt ett strategiskt perspektiv på denna bild:

Ett antal begrepp och antaganden som ingår i "världsbilden" har redovisats. Grundläggande är normalprocessen, som för närvarande uppfattas som en gynnsam europeisk ordning. Den är därmed på en gång ett nationellt mål och ett medel att fortsatt främja en gynnsam utveckling och därigenom förebygga hot. Den militära grundstrategin – baserad på den övergripande strategin – skall stödja denna strävan.

Utmaningar mot normalprocessen kan ske plötsligt i form av rupturer eller inledningsvis smygande genom malströmsutvecklingar. Dessa kan leda till kriser, eller värre, till krigshandlingar. Grundstrategin ger då ett urval handlingsmöjligheter – taktiskt/ operativt – som ger möjligheter att välja olika adaptiva strategier. Dessa syftar till att avhålla från krigshandlingar och, om nödvändigt, genomföra ett effektivt försvar. Det strategiska målet är att uppnå en post-konfliktlösning som i största möjliga utsträckning står i överensstämmelse med de, kanske justerade, nationella målen.



5. Ny strategisk närmiljö

I det följande är avsikten att i mer konkreta termer omsätta de generella och teoretiska resonemangen i de föregående avsnitten genom att applicera dem på den nära omvärlden i ett tidsperspektiv som sträcker sig från nära framtid och ca tio år framåt.

Två i det föregående redovisade utgångspunkter är grundläggande:

- Sverige är en aktiv deltagare och strävar efter att vara en nettobidragsgivare i alla dimensioner av vad som i studien benämns den europeiska normalprocessen, inklusive den militära.
- Normalprocessen innebär möjligheter men kan även nödvändiggöra risktagande för att värna den.

Med oss tar vi därtill insikten om att framtiden inte utvecklar sig som en enkel framskrivning av trender som kan observeras i ett givet läge.

- Riskerna för militära aktioner riktade mot Sverige eller svenska intressen sammanhänger i första hand med Sveriges internationella agerande, vilket måste ses i ett vidare konfliktsammanhang.
- Ej förutsebara malströmsutvecklingar och rupturer utgör risker som man ej kan bortse från. När en ruptur inträffar ligger det i sakens natur att den uppfattas komma överraskande.

Sverige – marginaliserat eller partner?

TOF-projektets inriktning är närområdet och en relativt nära framtid. Härvid utgår studien från att Sverige har ett egenintresse av att aktivt medverka till att norra Europa, inklusive Ryssland, utvecklas mot ökad stabilitet – i politiskt, militärt och ekonomiskt m fl avseenden.

Utvecklingen i närområdet har efter Sovjetunionens upplösning varit gynnsam, ehuru inte okomplicerad och befinner sig alltså i ett formativt skede. Estlands, Lettlands och Litauens självständighet är gynnsam för Sverige, även ur militärstrategisk synvinkel. Sedan början av 1990-talet har Sverige kunnat spela en konstruktiv säkerhetspolitisk roll i de baltiska staternas frigörelse och samhällsbyggande. Det kan hävdas att denna Sveriges roll möjliggjordes av att den säkerhetspolitiska situationen var flytande, vilket skapade utrymme för ett konkret och konstruktivt svenskt agerande som måste betecknas som unikt under efterkrigstiden. De baltiska ländernas inträde i Nato aktualiserar i detta perspektiv frågor: Finns risker för att ett fortsatt alliansfritt Sverige marginaliseras i säkerhetspolitiskt avseende, och finns vägar att stävja en sådan utveckling?

I en situation då större delen av Östersjöns södra och sydöstra strandlinje tillhör länder som är medlemmar i Nato kan man se att Sverige kan komma att marginaliseras på ett nytt sätt. Denna gång är det inte frågan om den traditionella svenska hotföreställningen, ”ensamt med Ryssland”, utan om att svenska intressen inte vinner gehör hos övriga, nu till största delen Nato-anslutna aktörer, när det gäller säkerheten i Östersjöområdet.

Ryssland kommer i kraft av sin storlek och sin potential även i den nya situationen att i väsentliga avseenden inverka på säkerhetssituation i området. Detta är i själva verket den främsta orsaken till de baltiska staternas liksom Polens strävan efter Nato-

medlemskap. Olika krisartade utvecklingar kan väl tänkas. De kan exempelvis vara kopplade till Ryssland eller till den inre utvecklingen inom Nato och/eller EU.

Sverige, liksom andra berörda stater, påverkas givetvis av denna nya säkerhetspolitiska miljön. Traditionellt har begreppet säkerhetspolitik syftat på ett lands samtliga åtgärder för att avskräcka från yttre militära hot, alternativt medge offensivt uppträdande mot andra stater.³⁹ Mer och mer har emellertid även förebyggande åtgärder för att minska spänning och undanröja konfliktorsaker blivit ett viktigt inslag i säkerhetspolitiken. Säkerhetspolitiken har således två sidor, vilka avspeglas i ett lands övergripande strategi.

Balansen mellan direkt defensiva åtgärder och ”miljöförbättrande” bestäms bl a av en stats intressen och resurser och de möjligheter som kan föreligga i den aktuella situationen. Grundläggande är dock att man knappast kan tala om en säkerhetspolitik om den saknar element som syftar till att hantera direkta hot.

Förenklat skulle Sveriges valsituation kunna beskrivas: Antingen önskar landet sitta med vid bordet när säkerhetspolitiska frågor i alla dimensioner som berör Nordeuropa avgörs och därför söka anslutning även till Nato, eller också väljer Sverige att efter förmåga delta i vissa dimensioner vid förmodat gynnsam utveckling. I det senare fallet skulle detta ske i förlitan på att Nato-stater kommer att hantera eventuella utmaningar mot säkerheten på ett sätt som ligger i linje med svenska intressen.

Alliansmedlemskap är nu inte aktuellt. Frågan är då vilka nationella ambitioner och vilka möjligheter till inflytande Sverige har? Att Sverige skulle välja att endast sitta med vid rådsbordet i vackert väder-sammanhang, men aktivt avstå från att försöka påverka situationen när mer sinistra säkerhetsfrågor avgörs är en möjlighet. Den är dock ointressant för denna studie eftersom en sådan – till passivitet låst – övergripande strategi inte medger adaptiva strategiska val. Ett sådant förhållningssätt ligger knappast heller i linje med de på senare år relativt ambitiösa officiella texterna vad gäller säkerhetspolitiskt samarbete.⁴⁰

Sverige, alliansfritt men likväl den största strandägaren i Östersjön, kan rimligen inte fota sin säkerhetspolitik i närområdet på selektivt ointresse; landets säkerhet är direkt avhängig vad som sker i området. Naturligen har Sverige såväl en strävan att bidra till att forma den säkerhetspolitiska miljön i enlighet med nationella intressen, som till att hantera utmaningar mot dessa intressen. Sveriges intresse *vis à vis* Nato/”Väst” kan i en oviss framtid exempelvis vara att verka modererande vid vad vi betraktar som överreaktioner, eller aktiverande när vi anser att det västliga samfundet negligerar risker.

Sedan flera år samarbetar Sverige tämligen entusiastiskt även militärt i en mängd avseenden med Nato och inom EU, dock inte ifråga om försvar av eget territorium. Nato:s utvidgning innebär i sig emellertid betydande risker för att Sveriges samarbete med alliansen inom ramen för bl a Partnerskap för fred (PFF) tunnas ut. Detta är en följd av att samarbetet i framtiden till huvuddelen skulle ske på villkor avpassade till

³⁹ Jmf Liddell Harts beteckning ”*conservative*” respektive ”*acquisitive*” stater; se fotnot 21.

⁴⁰ Jmf fotnot 10 och 43.

kvarvarande partners – oftast med långt lägre militär kompetensnivå än Sveriges. Allt annat lika, kan detta innebära risker för att Sveriges ställning i samarbetet försvagas.⁴¹

Ett viktigt problem blir då att diskutera hur Sverige, utan att formellt delta i beslut inom Nato:s ram rörande säkerheten i Östersjöområdet, kan uppnå mesta möjliga inflytande över den beslutsprocess som *de facto* äger rum. En lösning ligger, enligt studiegruppens mening, i att medvetet sträva efter att utgöra en medverkande kraft som övriga parter i Östersjöområdet i sitt egenintresse väljer att engagera.

Om detta resonemang godtas innebär det rimligen att lika stora eller större krav – ifråga om säkerhetspolitisk aktivitet, resursinsatser och militär förmåga – ställs på Sverige som om landet vore medlem i Nato. Man kan t o m gå så långt som till att hävda att på de områden där utanförskapet är mest påtagligt – i detta fall det militära – så måste avsaknaden av medlemskap kompenseras av reell militär förmåga om Sveriges röst skall tas på allvar också i de politiska processerna.

En sådan linje kan sammanfattas som en medveten strävan efter att uppfattas som en oundgänglig partner över hela det säkerhetspolitiska fältet i Östersjöområdet, dvs en stat som andra aktörer i sitt eget intresse finner självklart att samråda med och avropa tjänster från när det gäller säkerheten i vid mening i norra Europa.

Frågan är då vad Sverige aktivt kan göra för att (för-)bli denna oundgängliga partner i Östersjöområdet?

En huvudlinje är givetvis att agera politiskt, diplomatiskt, ekonomiskt, kulturellt m m för att vidareutveckla samhällena i regionen, kanske främst i de baltiska staterna och i nordvästra Ryssland. På detta sätt kan allmänpolitiska och säkerhetspolitiska mål förenas, eftersom svaga så kallade civila samhällen⁴² i en potentiellt utsatt region kan utgöra grogrund för instabilitet. På dessa områden har Sverige en omfattande och ofta framgångsrik tradition som utvecklats successivt sedan 1990-talets början, även om mycket återstår att göra.

I sin mest utträdde form skulle en sådan politik teoretiskt kunna innebära en arbetsfördelning. Sverige skulle vara en relativt aktiv aktör på många områden – utom vad gäller ”hård säkerhet”, som vore Nato:s sak. Som framhållits ovan vore detta liktydigt med att inte engagera sig i säkerhetspolitikens ”hårda” sida.

För en EU-medlem – särskilt som även de baltiska staterna också är på väg in i unionen – skulle en sådan hållning göra säkerhetspolitiken ofullständig. Sverige deltar aktivt i unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete, GUSP, och har förbundit sig att kunna ställa vissa militära styrkor till EU:s förfogande. Dessutom förhåller det sig rimligen så att en stat som demonstrerar kompetens och

⁴¹ Intressanta belysningar av den utanförstående statens möjligheter att faktiskt påverka beslutsprocesserna i Nato finns i Ulla Gudmundsons och Krister Andréns inträdesanföranden i KkrVA, *KKrVAHT*, 5. häftet, 2002.

⁴² Begreppet ”civilt” samhälle har innebörden ”medborgerlig”. Ett starkt civilt samhälle utmärks av att det finns ett starkt icke-formaliserat förtroenden mellan individer och grupper – och därmed ytterst för samhällets institutioner. Begreppet har framhävts av den amerikanske sociologen Robert Putnam.

förmåga i den ”hårda” säkerhetspolitiken även har lättare att få genomslag ifråga om den ”mjuka”.⁴³

En rimlig bedömning är att det västliga samfundet förväntar sig att Sverige som en modern, resursrik stat aktivt bidrar till säkerheten i sitt eget omedelbara närområde. Landet har en lång tradition i detta hänseende. Under kalla kriget bidrog en relativt stark försvarsmakt och en avhållande militär grundstrategi till att norra Europa förblev ett lågspänningsområde. Idag betonas även i officiella sammanhang försvarsmaktens roll som säkerhetspolitiska instrument i det mindre låsta säkerhetspolitiska läge som efterträtt det kalla kriget; detta implicerar krav på flexibel operativ förmåga bl a för att kunna medverka i krishantering.

Sveriges ambition bör rimligen vara att bidra till att allvarliga kriser inte uppstår i närområdet genom att medverka till att normalprocessen utvecklas gynnsamt, d v s ”projicera stabilitet” för att använda ett Nato-begrepp. I militärt avseende väsentliga förmågor är därvid att kunna hantera kränkningar, uppträda kompetent i internationella operationer i allmänhet och demonstrera kapacitet att effektivt bidra till att hantera även svårare utmaningar mot stabiliteten i Östersjöområdet. Sveriges intresse av att utöva inflytande på skeendet vid eventuella krissituationer med militära inslag bör rimligen baseras på en operativ militär kapacitet av sådan kvalitet och omfattning att den framstår som relevant, d v s något som ingen aktör i närområdet kan bortse ifrån.

I den följande framställningen förutsätts alltså att Sverige tillämpar en övergripande strategi i akt och mening att utgöra en outhärlig partner i Östersjöområdet. Detta innebär vilja och förmåga att aktivt använda politiska, diplomatiska, ekonomiska, kulturella och – det som denna studie fokuserar på – militära medel som tjänar detta mål.

TOF:s inriktning ligger på en delmängd av den övergripande strategin, nämligen den militära. En stats grundstrategi ger de ramar inom vilka ett land kan agera militärt i händelse av kriser. Agerandet under den specifika krisen beror självklart av hur den utvecklas; stats- och militärledningen prövar olika adaptiva strategier och väljer den som står i bäst överensstämmelse med landets politiska mål och som är militärt genomförbar.

För att få en uppfattning om vilka krav som olika adaptiva strategier kan komma att ställa på grundstrategin krävs underbyggda föreställningar om vilka utmaningar som kan beröra svenskt försvar i en ny säkerhetspolitisk omgivning.

⁴³ Internationell samverkan i säkerhetsfrågor betonas i den säkerhetspolitiska doktrinen av den 11 februari 2002:

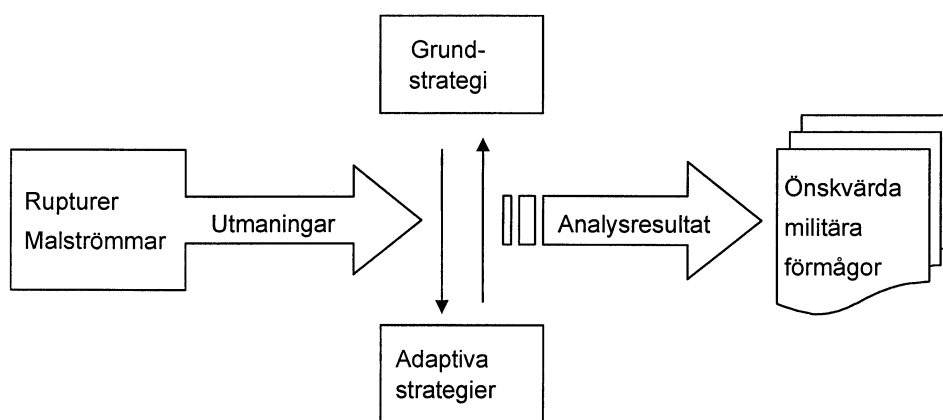
Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara fred och självständighet för vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde, samt stärka internationell fred och säkerhet.

Sverige är militärt alliansfritt. Denna säkerhetspolitiska linje, med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde, har tjänat oss väl.

För framtiden är det tydligare än någonsin att säkerhet är mer än avsaknad av militära konflikter. Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avvärras i gemenskap och samverkan med andra länder. På det globala planet är det främsta uttrycket för detta vårt stöd till Förenta nationerna. Genom vårt medlemskap i Europeiska unionen deltar vi i en solidarisk gemenskap vars främsta syfte är att förhindra krig på den europeiska kontinenten.

En betryggande försvarsförmåga är en central del av svensk säkerhetspolitik. Sverige verkar aktivt för att främja nedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen.

TOF-projektet har gjort detta genom att i scenarioform visualisera händelseutvecklingar i form av rupturer och malströmmar. Mot denna bakgrund har möjliga svenska adaptiva strategier analyserats liksom de krav dessa ställer på svensk militär förmåga. (Se nedanstående figur.)



Det bör framhållas att arbetet med att söka få en grundad uppfattning om tänkbara utmaningar inte är liktydigt med att uttala sig om dessa utmaningars sannolikhet – det rör sig inte om prognoser, utan om ett analytiskt verktyg. Den mest sannolika prognosen är en utveckling utan väpnade konflikter i Nordeuropa. Det kan däremot sägas att svensk förmåga att kompetent hantera möjliga utmaningar borde bidra till att utmaningar inte uppstår och därmed är ett viktigt inslag i en förebyggande strategi.

I följande kapitel, nr 6, diskuteras möjliga militära utmaningar.

I kapitel 7 exemplifieras hur adaptiva strategier kan utformas i ett samspel mellan övergripande strategiska mål och de militära handlingsmöjligheter som grundstrategin erbjuder.

Rapporten avslutas, i kapitel 8, med en strategisk diskurs som belyser möjligheterna att välja adaptiva strategier i krissituationer och vilka tillkommande militära förmågor som skulle kunna öka möjligheterna att välja ändamålsenliga adaptiva strategier.

6. Möjliga utmaningar

Det finns idag inte skäl att tro att någon stat har aspirationer eller planer på att inleda militära företag som skulle kunna hota Sverige eller svenska intressen i närområdet. Bland annat starka ömsesidiga beroenden av politisk och ekonomisk natur mellan staterna bör förstärka den allmänna viljan att hålla ”normalprocessen” någorlunda under kontroll. Den säkerhetspolitiska normalprocessen i Europa, och även globalt, är emellertid flytande.

Allvarliga störningar kan inträffa oväntat. Sverige är, som vi konstaterat, ett av de länder som söker bidra till att förebygga och dämpa sådana utvecklingar genom att vara en nettobidragsgivare i den europeiska normalprocessen – om nödvändigt även med militära medel. Vad som i denna studie betecknas som malströmsutvecklingar och rupturer innebär risker som inte får tänkas bort. Statsmakterna fastslår också:

Vi måste fortfarande på kort sikt räkna med en kvarstående risk för begränsade militära angrepp. Det skall vara möjligt att möta väpnade hot som direkt kan beröra Sverige vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge.⁴⁴

Grundläggande försvarsförmåga⁴⁵ är ett centralt begrepp i senare års försvarspropositioner. Givet en sådan förmåga skall försvarsmakten kunna möta de väpnade hot som direkt kan beröra Sverige vid en sådan kris. TOF-projektets ambition är att belysa olika krav som begreppet grundläggande försvarsförmåga ställer.

De officiella texterna är inte särskilt klara i frågor om potentiell konfliktodynamik, tänkbara syften med begränsade operationer och möjliga svenska strategiska ambitioner vid olika typer av militära utmaningar. TOF-projektet syftar till att åskådliggöra sådana frågeställningar och tydliggöra krav som rimligen kan ställas på grundläggande försvarsförmåga.

TOF-projektet skall enligt uppdraget inte studera Sveriges förmåga att delta i internationella operationer som sådana. Däremot utgör givetvis Sveriges alltmer aktiva internationella agerande, inklusive deltagande i internationella operationer, en viktig del av det säkerhetspolitiska sammanhang ur vilken möjliga utmaningar mot svensk säkerhet eller svenska intressen i närområdet kan utgå.

För att få en underbyggd och konkret uppfattning om vilka militära påfrestningar som Sverige skulle kunna utsättas för inom den närmaste tioårsperioden har TOF arbetat med scenariemetodik; detta dels för att få en föreställning om möjlig konfliktodynamik, dels för att illustrera möjliga angreppsmetoder och deras omfattning.

Scenariemetodik kan användas på mycket olika sätt. Det finns därför anledning att något utveckla scenariernas roll i TOF-projektet samt hur de genererats:

Scenariernas viktigaste – instrumentella – roll har varit att utgöra bas för att ställa *what if*-frågor, d v s vilka negativa konsekvenser är möjliga när trendbrott inträffar. Detta är en typ av frågor som kräver resonerande svar och som förhoppningsvis leder till fördjupade insikter. Det bör framhållas att scenarierna inte har tagits fram

⁴⁴ Prop 1999/2000:30, sid 42.

⁴⁵ Med en vid tolkning av begreppet grundläggande försvarsförmåga kan även inkludera förmåga till anpassning på sikt. Denna aspekt behandlas dock ej i denna rapport annat än partiellt på sid. 62.

med baktanken att demonstrera värdet av förbestämda adaptiva strategier, eller militära strukturer, utan för att illustrera typer av utmaningar. De har genererats som rimliga exempel på vad som tidigare benämnts malströms- eller gråzonsdynamik som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Först om scenarierna lett fram till en malströmsdynamik eller ruptur, och därmed en strategisk utmaning, har olika adaptiva strategier diskuterats och värderats.

Scenarierna redovisas inte i det följande. Skälet till detta är i första hand sekretess, eftersom de innehåller hemliga militära uppgifter.

I stället redovisas grundläggande ingångsfaktorer och därefter analysresultat av generell natur:

Byggstenar i scenarier

Nedan redovisas de faktorer som utgjort byggstenar i scenarierna med början med de mer permanenta och därefter de i ökande grad variabla.

Geografin

Det mest permanenta ingångsvärdet är självfallet geografin. Exempel på sådana grunddata är att ”Sverige ligger där det ligger”, att Ryssland i kraft av sitt geografiska läge och sin potential givetvis förblir en nyckelaktör i Östersjöområdet etc. Geografin i kombination med militär räckvidd sätter gränser för militärt handlingsutrymme. Vissa geografiska områden kan vara särskilt utsatta på grund av sitt läge (t ex Gotland) eller på grund av sin betydelse (t ex Stockholmsområdet).

Militära resurser

Trots att den säkerhetspolitiska kartan ritats om efter det kalla kriget kan de militära resurser som skulle kunna sättas in mot Sverige eller svenska intressen i närområdet ganska väl bedömas. Självklart är dock vissheten i avtagande längre bort i det tioåriga studieperspektivet. Till säkerheten i uppskattningarna bidrar de överenskommelser om ömsesidig information och verifikation som finns inom ramen för CFE-avtalet och OSSE.⁴⁶ Det militära ”arvet”, dvs idag befintlig militär utrustning och organisation, är väl känt. Detsamma gäller i hög grad planer och utvecklingsprojekt liksom ekonomiska och andra begränsningar. Tillgången på styrkor som skulle kunna utnyttjas mot Sverige eller svenska intressen är volymmässigt långt mindre än under det kalla krigets dagar. Karaktären hos möjliga – rent militära – angriparsstyrkor är alltså möjliga att bedöma i väsentliga avseenden. I scenarioarbetet har studiegruppen laborerat med olika styrkenivåer beroende på politiska beslut och ekonomiska satsningar i enskilda stater.

Studiegruppens tentativa bedömning är att de i scenarierna beskrivna fientliga aktionerna väsentligen skulle kunna genomföras med tillgängliga och förväntade styrkor efter vissa – dock ej nödvändigtvis röjande – förberedelser. Klart är emellertid att sådana operationer skulle kunna genomföras med kortare förberedelser efter en viss kvalitativ upprustning.

⁴⁶ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* (CFE) från 1990. Ett till de förändrade militärpolitiska förhållandena i Europa anpassat avtal ingicks i november 1999, men har ännu ej ratificerats. Sverige har ej tillträtt CFE-avtalet; *The Vienna Document of the Negotiations on Confidence and Security Building Measures*, 1999 (OSSE); *Open Skies*-avtalet 1992, som trädde i kraft 2002. Sveriges tillträde till avtalet ratificerades den 28 juni, 2002.

Det skulle kunna hävdas att en sådan vässning då skulle utgöra en larmklocka för omvärlden. Detta är dock ingalunda säkert. Om en stat lyckas bemästra de strukturella problem, som uppstått i de flesta europeiska försvarsmakter efter det kalla kriget, kan det mycket väl tolkas som ett tecken på allmän konsolidering. Detta gäller särskilt om restaureringen av den militära apparaten inte sammanfaller med en utmanande hållning i säkerhetspolitiska frågor.

Den begränsade tillgången på tillgängliga angräparstyrkor leder till en viktig slutsats: Om en stat skulle överväga militärt angrepp med de begränsade styrkor som är tillgängliga är en förutsättning för framgång att den angripne överraskas.

Sammansatta hot

En annan möjlig konsekvens av den begränsade tillgången på insatsberedda potentiella angräparstyrkor måste bli mer spekulativ: Om någon stat under överskådlig tid skulle överväga krigshandlingar i Europa – även mycket begränsade sådana – kan antas att staten ifråga anser att så stora intressen står på spel att det finns goda skäl att öka säkerheten i operationen genom att koordinera eller rent av att inleda det militära angreppet med en ”förbekämpning” med hjälp av angreppsformer av icke-konventionellt slag, t ex informationsoperationer, sabotage och terror såsom dold spridning av biologiska, kemiska eller radiologiska substanser. Möjligheten att utdela anonyma slag mot exempelvis kritisk infrastruktur eller befolkningsgrupper kan därvid ses som en raffinerad metod att skapa osäkerhet och förvirring.⁴⁷

Viktiga aktörer

Den inre utvecklingen – särskilt i stater som kan betecknas som viktiga t ex i kraft av sin ekonomiska och militära styrka eller p g a sitt geografiska läge – har självklart stor betydelse för olika aktörers säkerhetspolitiska agerande. I scenarioarbetet har därför ”olika framtider” ansatts beträffande Ryssland, vars inre utveckling ännu måste bedömas vara osäker. Även USA:s strategiska inriktning har varierats i arbetet, t ex så att dess fokus förskjutits från Europa till andra delar av världen. Likaså har förhållandet i triangeln USA – Ryssland – Kina varierats. Förskjutningar i USA:s strategiska fokus kan även antas ha potentiellt djupgående konsekvenser för utvecklingen inom såväl Nato som EU.

Ifråga om den inre utvecklingen inom övriga större europeiska stater har antagits, att så länge Nato- respektive EU-samarbetet består i former som liknar dagens, är utrymmet för tvära kast begränsat. Om, däremot, samarbetet uppluckras t ex till följd av att det transatlantiska förhållandet kärvar, finns risk för att olika stater börjar driva en mer nationell, ofta traditionellt grundad säkerhetspolitik. Motstridiga intressen skulle då kunna försvåra och fördröja samfälliga beslut och samfällt agerande vid exempelvis krishantering.

Rollfördelningen mellan Nato och EU

Det kan synas självklart att Nato får en ledande roll i ”hårda” säkerhetsfrågor i Östersjöområdet. Modifieringar och nyanseringar är dock tänkbara. Perceptionen –

⁴⁷ Sammansatta hot utgör reellt, men även analytiskt ett problem. TOF-projektets fokus ligger på militära strategier och militära förmågors betydelse för att kunna utforma ändamålsenliga strategier. ”Anonyma” angrepp – alltså sådana vid vilka man inte bestämt kan utpeka aktören – av typ sabotage, terrordåd etc skall hanteras av polisen och andra civila myndigheter och inte av Försvarsmakten annat i de fall de är riktade just mot denna. Att inom ramen för TOF:s uppdrag diskutera ”sammansatta försvarsstrategier”, när de institutionella och legala förutsättningarna för att utforma sådana strategier saknas, ter sig inte meningsfullt.

riktig eller felaktig – att de baltiska staterna är svårförsvarbara kan påverka. Likaså kan den pågående förskjutningen från militär till politisk profil inom Nato få konsekvenser som är svåra att förutse. Hur stark är ”automatiken” i den kollektiva försvarsgarantin enligt artikel 5, d v s den aspekt av medlemskapet som nya medlemmar särskilt värdesätter?⁴⁸ Kan Nato:s omfattande utvidgning leda till en urvattning av alliansens beslutsförmåga och därmed garantins fasthet?⁴⁹ En i Sverige utbredd föreställning är att Nato är en monolit, men Nato är en organisation bestående av suveräna stater, även om inflytandet är ojämnt fördelat. Som nämnts, kan förändringar i utvecklingen av förhållandet mellan USA och dess europeiska allierade liksom det inomeuropeiska samarbetet få djupgående konsekvenser i framtiden.

En hypotes kan vara, att Nato, eller nyckelmedlemmar i alliansen, i en krissituation i Östersjöområdet, i alla händelser inledningsvis, av hänsyn till rysk känslighet kan komma att söka efter andra handlingsalternativ än aktioner med entydig Nato-profil.

Krishantering står högt på EU:s agenda. De särskilt avdelade resurserna är än så länge måttliga men sannolikt växande. Möjligheten att använda ”dubbelhattade” Nato-resurser skall inte uteslutas. Hur starkt det säkerhetspolitiska samarbetet med militära inslag kommer att utvecklas inom EU är dock osäkert. Ett idag allt mer aktuellt alternativ till kollektivt agerande inom en multilateral organisations ram är uppgiftssammansatta, tillfälliga koalitioner, *Coalitions of the Willing*, för att hantera en aktuell kris. Sådana tillfälliga allianser kan omfatta vissa medlemmar av exempelvis Nato, men även utanförstående både inom och utom i Europa. Den USA-ledda koalitionen under Gulfkriget 1991 är ett exempel på en mycket omfattande sådan koalition. Operation *Alba*, i vilken italienska förband fick en ledande roll i stabiliseringen av Albanien 1997, är ett exempel på en mindre operation av detta slag.

Ovanstående kan antyda ett mönster, även i Östersjöregionen, vid tex kris-utvecklingar på lägre nivåer och där kraven på operativ kapacitet är måttliga. Sådana situationer skulle kunna hanteras av EU eller en *Coalition of the Willing*, Nato skulle agera som allians först på högre konfliktnivåer.

Med tanke på att samtliga ”västliga” stater sannolikt kommer att vara EU-medlemmar, är det svårt att se att inte EU, eller åtminstone EU-medlemmar, kommer att spela en viktig roll i de flesta tänkbara krissituationer i Östersjöområdet.

Alltså: De i scenarierna ingående – mer eller mindre föränderliga – faktorerna är geografi, militära resurser, sammansatta hot, viktiga aktörer och deras strategiska fokus, samt utvecklingen inom och mellan Nato och EU.

I scenarierna utvecklas därefter exempel på hur oförutsedda händelser rubbar den balans mellan dessa faktorer som benämnts ”normalprocessen”. Det internationella samfundets, inklusive Sveriges, strävan att hantera sådana kriser leder sedan till en malströmsutveckling, under vilken olika aktörers syn på mål och medel dynamiskt

⁴⁸ Artikel 5 i Nato-stadgan innebär formellt att ett angrepp mot en medlemsstat skall anses vara ett angrepp mot alla. Icke-angripna medlemmar skall, enskilt eller kollektivt, bistå angripna genom att vidta nödvändiga åtgärder, inklusive bruk av militära maktmedel.

⁴⁹ En diskussion om ”automatiken” i Artikel 5 dyker då och då upp till ytan. Det ligger i sakens natur att den sällan dokumenteras. Ett exempel är dock: ”Off the record, many policy-makers on both sides of the Atlantic have suggested that Article 5 could not be interpreted as committing the alliance to defend the ill-equipped and insecure Baltic states, even if they had been accepted into membership. (Fotnot 26 i Anthony Forster & William Wallace, ”What is Nato for?”, *Survival*, vol. 43, no. 4, Winter 2001)

förändras, vilket i sin tur leder till militära utmaningar mot Sverige eller svenska intressen i närområdet.

TOF:s scenarier har varierats på två ledder, dels ifråga om den allmänna säkerhetspolitiska situationen undergått större förändringar eller ej, dels ifråga om krisen uppstått inom svenskt närområde eller ej. Schematiskt kan detta framställas:

	"Normal" säkpolitisk situation	"Försämrad" säkpolitisk situation
Kris möjligen kopplad till utveckling utom svenskt närområde		
Kris som uppstår inom svenskt närområde		

Orsakerna till militära utmaningar kan vara av flera slag. Det kan röra sig om en inledningsvis smygande malströmsutveckling där aktörerna bara så småningom blir varse att deras mål och handlingsmöjligheter är stadda i förändring. Det kan även röra sig om en dramatisk händelse – en ruptur – som får dem att se omvärlden på ett nytt sätt.

Exempel på utlösande faktorer som använts i scenarierna är:

- Komplikationer vid svensk medverkan i internationell krishantering, t ex konflikt med ”samverkande” stat i samband med internationell militär insats.
- En aktör uppfattar sig ha ökat militär handlingsutrymme i Europa p g a förändrade stormaktsrelationer.
- Inre oroligheter i en stat leder till en stormakts revirmarkering med militära medel i svenskt närområde.
- Olikartade slumpfaktorer, exempelvis att mer eller mindre spontana opinioner eller grupper startar processer som föranleder en statsledning att av politiska eller andra skäl solidarisera sig eller vidta motåtgärder vilka blir början till en malströmsutveckling.

Många stater skulle kunna beröras allvarligt av den typ av malströmsutvecklingar och rupturer som beskrivits i scenarierna. Det finns inte skäl att tro att Sverige skulle utgöra ett undantag. Sverige är numera en aktiv aktör i konfliktförebyggande sammanhang. Ställningstaganden eller deltagande i internationella militära operationer kan uppfattas som fientliga av vissa inblandade. Sverige är en liten och tämligen ”ofarlig” aktör på den internationella arenan. En motpart kan därför frestas att angripa en förmodat svag länk i den större aktörsgruppen, som kan vara exempelvis EU eller en *Coalition of the Willing*; detta särskilt som Sverige är militärt alliansfritt och om landet kan uppfattas ha otillräcklig operativ militär förmåga i vissa avseenden. Bristande sammanhållning i den större gruppen kan öka risken.

En övergripande slutsats av studiet arbetet är att provkartan på möjliga militära utmaningar är begränsad, även om antalet möjliga framtidsscenarier givetvis är i princip oändligt. De rent militära hoten begränsas av bl a tillgängliga militära resurser och geografiska förhållanden som sätter gränser för handlingsmöjligheterna. En betydande osäkerhet i detta sammanhang är dock vad som uppströms betecknats som sammansatta hot. Om sådan bekämpning föregår militär aggression, kan det vara mycket svårt att obestriddligen avgöra varifrån aggressionen utgår; om det är en stat och i så fall vilken eller om icke-statliga aktörer står bakom.

Mot en sådan typ av förbekämpning talar – från angriparens synpunkt – risken att den svenska statsledningen skulle få, om inte direkt förvarning, så väl föraning om ett möjligt militärt hot och därför höja den militära beredskapen. I så fall skulle sannolikt en efterföljande militär aktion äventyras, eftersom den begränsade tillgången på militära förband nära nog kräver att försvararen tas på sängen om operationen skall lyckas. Å andra sidan leder sådan föraning inte med någon automatik till militära beredskapsåtgärder; det är inte svårt att föreställa sig situationer då en svensk statsledning skulle överväga att avstå från uppseendeväckande beredskapsåtgärder i medvetet syfte att inte förvärpa en krisutveckling.⁵⁰

Självfallet kan även kriser tänkas, där en part skulle kunna överväga att ge den svenska statsledningen ”nålstick” av icke-militärt slag, för att påverka dess internationella agerande. Om statsledningen då inte tar intryck, kan en begränsad militär aktion vara nästa steg i en eskalation.

⁵⁰ För en historisk illustration se: Göte Blom & Per Rudberg, *Vår beredskap – Var den god?*, Marinelitteraturföreningen nr 80, Karlskrona 1996, sid. 50f.

Typfall

Arbetet med scenarier har lett till beskrivningar av ett antal typfall av möjliga militära utmaningar mot Sverige eller svenska intressen i närområdet. Dessa beskrivningar är alltså grundade på samlade bedömningar av såväl de mer beständiga som de mer dynamiska faktorer som utgör byggstenar i scenarierna.

De allvarligare typfallen är knappast tänkbara annat än i samband med en vidare internationell konflikt. Viktigare typfall är i stigande svårighetsgrad:

- Incidenter/provokationer, främst till sjöss och i luften.
- Fritagningsaktioner på svensk botten.
- Angrepp med flyg eller andra fjärrstridsmedel mot civila eller militära mål.
- Kuppföretag med begränsade styrkor, huvudsakligen luftburna förband, särskilt mot Stockholmsområdet, men även mot Gotland.
- Kris i närområdet varvid Sverige medverkar i evakueringsoperationer av egna/ EU-medborgare, enskilt eller i koalition med andra stater.
- Kris i närområdet varvid Sverige medverkar i konvojtjänst, sjöblockad och ”omhändertagande” av revolterande förband inom ramen för en *Coalition of the Willing* vid kris i närområdet.
- Kris i närområdet varvid Sverige medverkar i större operationer med mark-, marin- och flygstridskrafter inom ramen för en *Coalition of the Willing*.

Anmärkas bör, att det är rimligt att en militär utmaning kan omfatta olika kombinationer av de listade typfallen. Därtill skall läggas hotet från, kanske inledningsvis ”anonyma”, sabotage- och terroraktioner med eller utan medverkan av specialförband.

Lika viktigt att beakta som själva typen av hot, eller kluster av hot, är krisdynamiken som kan leda till att dessa hot uttalas eller verkställs. Arbetet med scenarierna har övertygat studiegruppen om att eventuella allvarliga konflikter sannolikt skulle innebära att utvecklingen är svårtolkad och samtidigt rymma en betydande egendynamik. Aktörers uppsåt och riskbenägenhet kan vara oklara, vilket innebär att beslut måste fattas under mycket stor osäkerhet. Studiegruppen vågar göra den allmänna bedömningen att framtida kriser i betydande utsträckning skulle ha sådan gråzonskaraktär, även om scenarierna inte skall förväxlas med specifika prognoser.

Ett viktigt skäl för denna bedömning är att flertalet statliga aktörer i Nordeuropa kan förutsättas agera med begränsningar föranledda av vad som i studien benämns normalprocessen. Detta innebär att om någon eller några aktörer skulle försöka modifiera eller rent av att utmana normalprocessen skulle de stater som håller fast vid processen söka möta utmaningen med de verktyg och procedurer som är vedertagna, t ex förhandlingar. Samtidigt är det ett troligt moment i den utmanande partens övergripande strategi, att förmedla intrycket av att man följer rådande normer, eller i alla fall låter nöja sig med litet, såvida övriga aktörer visar en smula flexibilitet. En sådan hållning från utmanarens sida stärker dennes utsikter att överraska om han väljer att fullfölja utmaningen med militära medel. Hållningen erbjuder också utvägen att avbryta utmaningen utan prestigeförlust om omvärlden reagerar bestämt.

För de parter som strävar efter att fullfölja normalprocessen innebär detta att det kan vara svårt att uppfatta varningssignalerna i bruset av händelser. Erfarenhetsmässigt gör ofta aktörer med ”*status quo*-inställning” tolkningar som ansluter till den önskade utvecklingen.⁵¹ Om de olika aktörernas drag och motdrag leder till att krisen tydliggörs kan man hamna i ett dilemma. Det kan finnas objektiva anledningar att agera mycket bestämt, men ändå väljer de som vill bevara normalprocessen att avstå från att fatta beslut om exempelvis militära förstärkningsåtgärder, eftersom sådana kan befaras bidra till att eskalera konflikten, kanske rent av utlösa den militära konflikt man önskar förhindra.

Konsekvenserna av detta resonemang om konfliktodynamik är att risken får bedömas vara betydande för att en militär utmaning skulle uppfattas inträffa överraskande och initialt endast kunna mötas med förband som finns tillgängliga utan förutseende beslut om mobilisering eller andra omfattande beredskapsåtgärder.

⁵¹ Se utförlig fotnot 6.

7. Adaptiva strategiska optioner

Som framgått, kan de konventionella militära hot som skulle kunna riktas mot Sverige inom studiehorisonten (inom 10 år) knappast sägas vara av existentiell karaktär, t ex hota den nationella självständigheten. Militära hot som ter sig möjliga sammanhänger i första hand med internationell krishantering, i vilken Sverige deltar.

Rupturer, eller misslyckad krishantering, kan skapa en stark dynamik och leda till en malströmsutveckling, d v s olika parter agerande och aspirationer förändras över tiden, för att till sist kanske bara ha avlägsen likhet med vad som gällde ursprungligen. Det är möjligheterna att hantera militära hot i denna typ av konflikter som varit analysens fokus. Den andra sidan av myntet är att en svensk grundstrategi och därur härledd försvarsstruktur, som möjliggör effektiva adaptiva strategier i sådana situationer, rimligen också är mest ägnad att avhålla från sådana hot och därmed till att stabilisera läget – projicera stabilitet – i Sveriges närområde.⁵²

Det finns anledning att särskilt sätta ljuset på två strategiska förhållanden.

Det första gäller Stockholmsområdet och risken för att landets centrala funktioner lamsläs. Med de styrkerelationer som kan överblickas inom projektets tioåriga horisont bör särskilt uppmärksammas möjligheten av sammansatta hot, exempelvis militära aktioner föregångna av eller med parallella sabotage- och terroraktioner.

Det andra gäller Gotland, som i samband med en större konflikt får betecknas som en strategisk blotta p g a sitt geografiska läge och låg svensk grundberedskap på ön. En ockupation av ön skulle få till följd att svensk säkerhetspolitisk handlingsfrihet blev starkt beskuren. Dessutom skulle naturligtvis ön kunna bli en plattform för senare hot mot fastlandet.

En annan, mer generell kvalificering gäller massförstörelsevapen, främst kärnvapen men även B- och C-vapen. Mot kärnvapen finns inget effektivt försvar. Hot om insats kan vara ett politiskt påtryckningsmedel. Å andra sidan skulle en stat som öppet hotade med insats av massförstörelsevapen utmana det internationella systemet, varför tröskeln för insats får anses vara hög. Detta gäller särskilt om man förutsätter att Sveriges agerande sker inom ramen för en internationell koalition – hotet skulle uppfattas gälla hela koalitionen. Som framhållit bör man inte bortse från risken för ”anonyma” angrepp med icke-konventionella stridsmedel.

Slutsatsen blir att om Sverige – inom ramen för sin övergripande strategi – fullt ut skall spela en internationell roll också genom att medverka i internationell kris- och konflikthantering, måste hot mot ”hemmabasen” kunna hanteras.

En sådan avhållande strategi – inom ramen för såväl grundstrategi som adaptiva strategier – har två grundläggande drag:

- Att säkerställa att totalförsvaret, i synnerhet försvarsmakten, på ett ändamålsenligt sätt kan hantera tänkbara utmaningar riktade mot Sverige eller svenska intressen i närområdet.
- Att agera så att partners och likasinnade stater känner solidaritet med Sverige. Militär solidaritet är dock enklare att utveckla om den är genomförbar, d v s beror av hur ”hjälpbart” Sverige är.

⁵² Begreppen grundstrategi respektive adaptiv strategi beskrivs på sid. 30 f.

Situation – Mål – Strategi

Om Sverige eller svenska intressen i närområdet skulle utsättas för militärt hot, får den allmänna säkerhetspolitiska dynamiken i Europa avgörande betydelse för hur Sverige bestämmer sina nationella mål, utformar sin strategi och utifrån denna väljer att operera.

Den säkerhetspolitiska situationen är sällan helt vit eller helt svart. Det är inte troligt att samtliga europeiska stater känner fullständig tillit till normalprocessens förmåga att lösa alla uppkommande problem. Det är knappast heller troligt att utvecklingen skulle gå så långt, att de strategiska motsättningarna blir så starka att alla möjligheter till kollektiv konflikthantering anses utsiktslösa.

Det finns därför anledning att problematisera begreppet ”normalprocess”. Det ligger i den pågående processens natur att deltagare ständigt försöker påverka denna i överensstämmelse med sina intressen. Vad som är en ”normal” säkerhetspolitisk situation är därför subjektivt. En stat, eller grupp av stater, kan finna normalprocessen i stort sett gynnsam; en annan stat, eller grupp av stater, kan med varierande entusiasm acceptera den, eftersom man saknar möjlighet att förändra den säkerhetspolitiska situationen men samtidigt hysa en negativ inställning till normalprocessen, eller åtminstone delar av den. Olika staters förhållningssätt till och tolkning av en och samma ”objektiva” situation kan därför skilja sig åtskilligt.

Det finns goda skäl att anta att den första typen av aktörer strävar efter att vidmakthålla normalprocessen och att denna *Weltanschauung* utgör ett prisma som färgar bedömningarna de gör och därmed deras åtgärder – såväl mer rutinmässigt som i krissituationer.

Den andra gruppen av aktörer kan antas leta efter möjligheter att undanröja anledningar till deras missnöje med den säkerhetspolitiska situationen. Missnöje kan ha olika djup. Allvarligast är kanske om det bottnar i nationell prestige, etniska och liknande konflikter eller känslor av historisk oförrätt. Hot som har sådan bakgrund kan ha en (ir-)rationalitet som är särskilt svår att bedöma.

De lägen som rymmer de största riskerna för kriser med militära inslag är rimligen sådana som präglas av skilda bedömningar om det kollektiva krishanteringssystemets vilja och förmåga att effektivt hantera utmaningar, ytterst med militära medel. En orsak till att tilltron till normalprocessens funktionsduglighet varierar kan paradoxalt nog ligga i normalprocessens avtrubbande inverkan. Om det inte inträffat några allvarliga störningar under en följd av år kan hända att det kollektiva krishanteringssystemet tappar skärpan. Den gemensamma beslutsförmågan – t ex inom ramarna för Nato, EU, FN eller OSSE – kan i varierande grad uppfattas vara förslappad av brist på prövning. En allvarlig utmaning kan då leda till att motstridiga strategiska intressen inom och mellan de dominerande maktkonstellationerna blottas, vilket kan förlänga beslutstider, eller rent av omöjliggöra gemensamma beslut om hur utmaningen bör mötas.

I ett sådant läge skulle någon eller några stater, med rätt eller orätt, kunna uppfatta att det kollektiva krishanteringssystemet inte är starkare än att det ges utrymme för att förändra en säkerhetspolitisk situation som man är missnöjd med och att därför utnyttja vad man uppfattar som vidgade militära handlingsmöjligheter. Fullt tänkbart är att utmanaren/-na därför skulle tillgripa en ”kronärtskocksstrategi”, d v s framställa sin aggression som en mindre betydelsefull justering av den säkerhetspolitiska situationen, som inte i grunden hotar normalprocessen och därför inte heller motiverar en kraftfull reaktion från omvärlden. Erfarenhetsmässigt tar det tid

innan omvärlden fullt ut inser allvaret i en sådan utmaning. Detta vore ett exempel på utmanarens ”yttre”, d v s politiska, manöver – för att använda Beaufres begrepp – i avsikt att ostraffat kunna utföra den ”inre”, d v s militära, manövern.⁵³

Om Sverige eller svenska intressen i närområdet skulle beröras av militär aggression, eller hot om sådan, är det alltså sannolikt att det skulle ske när en stat eller grupp av stater, som anser sig vara normalprocessens ”förlorare”, bedömer att det öppnats ett militärt handlingsutrymme.

Det är även rimligt att anta att Sveriges agerande i en sådan situation skulle vägledas av en önskan om att återföra utvecklingen så nära som möjligt till *status ante*, vilket i hög grad är avhängigt det kollektiva krishanteringssystemets förmåga att agera. Risker är dock att systemet inte fungerar så snabbt och så effektivt som situationen kräver, eller blockeras av oenighet.

Statsledningens övervägande på den övergripande strategiska nivån handlar då om att bedöma huruvida svenska beslut och åtgärder kan hjälpa eller stjälpa det kollektiva krishanteringssystemet. Särskilt vid kriser i närområdet kan tänkas att Sveriges ställningstaganden och ageranden får vidare betydelse. Sveriges ”yttre kontramåttåver” måste vara att internationalisera krisen i syfte att underlätta en kollektiv krishantering. Det strategiska övervägandet på militär nivå – en del av den övergripande strategin – handlar då om den militära utmaningens karaktär och omfattning. Den ”inre kontramåttåver” i form av adaptiva militära strategier utformas för att effektivast möjligt stödjå den yttre.

Den övergripande strategiska nivån

Komplexa avgöranden kan alltså behöva träffas på nivån övergripande strategi. Svensk tvekan eller ovilja att ta kortsiktiga risker kan förstärka tendenser till beslutsförlamning hos stater som under stark tidspress rådslår om hur en kris skall hanteras. Andra aktörer kan exempelvis vilja göra svensk medverkan – och därmed risktagning – till ett villkor för att själva agera. Omvänt, kan svensk risktagning i situationer präglade av internationellt vankelmod vara en metod att ”framkalla” beslut om gemensamt agerande som ligger i linje med svenska intressen.

Kärnproblemet är alltså målkonflikten mellan, å ena sidan, den långsiktiga säkerhetspolitiska betydelsen av svenskt bidrag till militär krishantering och, å andra sidan, de omedelbara risker som är förenade med sådan krishantering.

De omedelbara riskerna berör givetvis svenska förband som deltar i krishantering utanför svenskt territorium. Därtill kommer att ju närmare Sverige insatsen görs desto mer måste man beakta en tänkbar malströmsutveckling som i förlängningen kan leda till direkta hot mot Sverige.

Den mer långsiktiga risken ligger i att uppfattningen att hot kan löna sig sprids, att normalprocessen utarmas och därmed att sannolikheten ökar för långt allvarigare politiska och militära utmaningar i framtiden – även mot Sverige.

⁵³ Yttre resp. inre manöver beskrivs på sid. 26.

Den militärstrategiska nivån

I föregående kapitel har ett antal tänkbara militära utmaningar redovisats i övergripande termer. Dessa exempel behandlar:

- Incidenter/provokationer, främst till sjöss och i luften.
- Fritagningsaktioner på svensk botten.
- Angrepp med flyg eller andra fjärrstridsmedel mot civila eller militära mål.
- Kuppföretag med begränsade styrkor, huvudsakligen luftburna förband, särskilt mot Stockholmsområdet, men även mot Gotland.
- Kris i närområdet, varvid Sverige medverkar i evakueringsoperationer av egna/ EU-medborgare, enskilt eller i koalition med andra stater.
- Kris i närområdet, varvid Sverige medverkar i konvojtjänst, sjöblockad och ”omhändertagande” av revolterande förband inom ramen för en *Coalition of the Willing* vid kris i närområdet.
- Kris i närområdet, varvid Sverige medverkar i större operationer med mark-, marin- och flygstridskrafter inom ramen för en *Coalition of the Willing*.

De styrkor som en angripare skulle kunna sätta in är begränsade. Även efter flera års inställsättning handlar det om styrkor som med kalla krigs-mått måste betecknas som marginella. Det finns, som framgått, dock starka skäl att anta att ett militärt hot mot Sverige eller svenska intressen i närområdet skulle uppfattas komma överraskande. Risken för efterhandslägen måste därför tas på stort allvar.

Om ett militärt hot mot Sverige eller svenska intressen skulle uppstå, måste detta givetvis värderas och hanteras i ljuset av de överväganden som sker på nivån övergripande strategi, d v s i första hand huruvida svenska beslut och åtgärder kan hjälpa eller stjälpa det kollektiva krishanteringssystemet.

Eftersom det är omöjligt att förutse alla säkerhetspolitiska och strategiska omständigheter – ifråga om parter, konflikters karaktär, konfliktdynamik, storpolitiska förhållanden, styrkerelationer m m – vore det direkt olämpligt att försöka föreskriva bestämda adaptiva strategier för att hantera olika taktiskt/operativa typfall eller kombinationer av sådana. Den givna säkerhetspolitiska situationen måste vara utgångspunkten för valet av adaptiv strategi.

För att få exempel på hur olika taktiska grepp, eller ”strategiska ackord” enligt Beaufre, kan tillämpas i adaptiva strategier, beskrivs nedan – som en syntes av den genomförda analysen av scenarierna – ett antal hypotetiska framtida säkerhetspolitiska miljöer i vilka hotsituationer uppkommer. Syftet är att exemplifiera hur bedömningar på nivån övergripande strategi och hur motsvarande bedömningar på den militärstrategiska nivån kan vägas samman – fusioneras – i valet av en specifik adaptiv strategi. Detta är i sin tur grunden för en diskussion om vilka militära förmågor som fordras för att kunna välja övervägda adaptiva strategier.

Exempel på val av adaptiva strategier

I detta avsnitt ges exempel på val av adaptiva strategier, prövade mot ett antal, successivt utvecklade värderingskriterier. De viktigaste kriterierna finns förtecknade i bilaga.

A Plötslig störning – Indirekt strategi

Normalprocessen, inklusive det kollektiva krishanteringssystemet, anses i allt väsentligt fungera väl.

En plötslig konfrontation mellan parter vid internationell krishantering leder till incidenter som eskalerar, vilket bottenar i att parterna felbedömer varandras motiv inom ramen för normalprocessen. Ett visst, inte helt försumbart hot, av demonstrationskaraktär riktat mot Sverige uppfattas; bl a tyder underrättelser på att vissa förberedelser vidtas.

Sveriges mål vid en störning av detta slag antas vara att konflikten löses på ett sätt som innebär att normalprocessen återgår till sitt tidigare spår. Det övergripande strategiska beslutet blir att försöka undvika en eskalationsspiral av våldshandlingar som skulle kunna leda till att spänningen stegrar. Av detta skäl beslutas att avstå från att dramatisera situationen genom uppseendeväckande åtgärder, såsom inkallelser.

På den militärstrategiska nivå vidtas ett antal åtgärder för att minska effekten av en eventuell attack och för säkerställa att fortsatt aggression kan mötas effektivt. För att använda Beaufres strategiska klaviatur⁵⁴ kan här **frigöring** minska egen sårbarhet t ex genom **utspridning** av flygplan, **ökning** ske av egna styrkan genom militära beredskapshöjningar inom ramen för grundorganisationen för att kunna **ripostera** mot eventuella följande attacker. Ett sådant ”strategiskt ackord” lägger entydigt ansvaret för ett våldsutbrott – med konsekvenser för normalprocessen – på angriparen samtidigt som denne får ringa militär utdelning av sin provokation. Om däremot inget angrepp sker, kan utmanaren dra sig ur utan prestigeförlust.

B Hot – Direkt strategi

Normalprocessen ifrågasätts och det kollektiva krishanteringssystemet är hårt engagerat.

Sverige är, tillsammans med likasinnade stater, intensivt engagerat i politisk och militär krishantering, vilket lett till olika incidenter. Svenska ställningstaganden och militär agerande betecknas av utmanare av normalprocessen som fientliga. Förberedelser för vad som kan vara militära makt demonstrationer mot Sverige observeras.

Sveriges mål är att värna normalprocessens krishanteringsförmåga, som öppet utmanas. Det övergripande strategiska beslutet syftar till att undanröja föreställningar om att hot kan löna sig, vilket gör en aktiv adaptiv militär strategi motiverad. Ett led i denna är att fullfölja pågående militära krishanteringsengagemang trots den höjda risknivån. Ett andra led är att demonstrera vilja och förmåga att omedelbart möta militär aggression riktad mot svenskt territorium. **Koncentration** av t ex flygvapenförband och luftvärn i bedömda hotriktningar är ett sätt att **parera/attackera** anfallande fjärrstridskrafter i syfte att i första hand avskräcka och i andra

⁵⁴ Se sid. 27.

hand avvärja angrepp. Militära rädföretag med (luftburna) markförband möts av insatsberedda, operativt rörliga förband som kan **parera**, **attackera** och **förfölja** begränsade styrkor.

C Väpnad kris i närområdet – Indirekt strategi

Normalprocessen anses i allt väsentligt fortgå, d v s det kollektiva krishanteringssystemet fungerar. Ett större militärt förband går "spontan", d v s utan att synbarligen ha sin statslednings sanktion, in i ett grannland.

Sveriges mål vid en allvarlig kris av detta slag antas vara att den skall avvecklas snabbt och med ett minimum av blodspillan; ytterligare våldshandlingar befaras kunna framkalla en malströmsutveckling som leder till en eskalerande väpnad konflikt mellan inblandade stater.

Det övergripande strategiska beslutet är att i internationell samverkan söka isolera förbandet och därigenom reducera frestelsen för berörda regeringar att i upprördhet göra konflikten till en prestigeladdad nationell angelägenhet, vilket skulle kunna leda till en malströmsutveckling som hotar normalprocessen.

På den militärstrategiska nivån blir beslutet att **utmatta** det inkräktande förbandet så att dess ledning finner strid utsiktslös. Detta sker genom att ställa styrkor till förfogande som kan **hota** eventuella förstärkningar till det inkräktande förbandet, t ex genom blockad. Ytterligare steg kan vara att erbjuda trupp för att bemanna en separationszon – **gardera** ett eld upphör – samt att ställa transportmedel till förfogande för det inkräktande förbandets avbrytande av aktionen.

D Militärt hot i närområdet – Blandad strategi

Normalprocessen råkar i fara när blodiga inre oroligheter i en stats periferi leder till att statsledningen där öppet hotar annat land i svenskt närområde; syftet är att – som led i en indirekt strategi – varna omvärlden för att blanda sig i den inre konflikten.

En militär uppladdning sker vid gränserna. Sveriges mål är att hindra att hotet mot Sveriges grannland övergår till angrepp med de konsekvenser detta skulle ha specifikt för säkerheten i Nordeuropa och för normalprocessen i stort.

Det övergripande strategiska beslutat inriktas på att Sverige tillsammans med likasinnade stater med alla medel – politiska, ekonomiska, diplomatiska, militära m fl – skall varna för konsekvenserna av ett angrepp. Detta innebär en yttre manöver, ett "mothot" i form av bl a politisk och ekonomisk isolering av den som flagrant utmanar normalprocessen och därmed blir ansvarig för en radikalt försämrad säkerhetspolitisk situation.

Möjligheten att få till stånd ett effektivt "mothot" beror på krishanteringssystemets funktionsduglighet. I den uppkomna situationen kan Sveriges uppfattning delas av flertalet likasinnade – Sveriges hållning blir då mindre avgörande. Men det är också tänkbart att tveksamma stater skulle göra svenskt deltagande till ett villkor för att själva delta i militära operationer. Det är även möjlighet att föreställa sig situationer präglade av internationell tveksamhet, då Sverige i samverkan med enstaka partner/-s skulle vilja "framkalla" en mer robust internationell reaktion genom att agera militär föregångare. Den senare möjligheten skulle exempelvis kunna aktualiseras om internationell obeslutsamhet gjorde att konkreta åtgärder dröjde;

svenska militära åtgärder skulle då kunna bidra till att täppa till ett så kallat sårbarhetsfönster och höja det politiska priset för aggression.

Det militärstrategiska beslutet blir att – med en kombination av direkta och indirekta drag – säkerställa att Sverige snabbt kan delta i *preventive deployment*, d v s en **koncentrering** av styrkor, som i första hand skall etablera en **gard** mot och i andra hand kunna **parera** angrepp. En annan del av beslutet är att **gardera** militära attacker mot svenskt territorium av den typ som beskrivits i föregående exempel. Här kan det även vara aktuellt med en **ökning** av tillgängliga styrkor genom mobilisering.

E Väpnat angrepp

Disparata nationella mål gör sig gällande i Europa; normalprocessen går alltmer på tomme. Sverige har mot bakgrund härav fattat beslut om militär anpassning och påbörjat en stegvis vässning av den militära förmågan.

Efter en flera månader lång politisk kris i närområdet besätter fientliga trupper plötsligt ett grannland samtidigt som Sverige utsätts för kuppangrepp mot en utsatt del av landet med i första hand luftburna markförband understödda av attackflyg. Syftet med operationen mot Sverige är att upprätta en såväl politisk som militär gard:

Politiskt kan ockupation av ett begränsat svenskt område användas som pant, vilken kan återlämnas för att underlätta internationell acceptans av *fait accompli* i Nordeuropa.

Militärt kan kontroll över ett begränsat svenskt område utnyttjas för att avskärma huvudoperationen och försvåra ingripande från andra stater.

Sveriges mål är – i stigande ambitionsgrad – att förhindra att operationen mot Sverige utvidgas; att återfå kontrollen över besatt område och att återställa den säkerhetspolitiska situationen i Nordeuropa till läget före angreppet.

Den övergripande strategiska bedömningen blir beroende av Sveriges militära handlingsmöjligheter. Detta illustreras i två variationer:

Variation 1: Sverige i efterhand -- Blandad strategi

Ingen mer omfattande höjning av den svenska militära insatsberedskapen har ansetts befogad.

Det övergripande strategiska beslutet inriktas mot att kapsla in kuppangreppet och att återfå kontrollen över svenskt territorium och därmed förhindra att svenskt område görs till ett spelkort i en senare fredsöverenskommelse. Avgörande är därvid att vinna politiskt och kanske även militärt stöd från likasinnade stater.

Det militärstrategiska beslutet blir att i första hand **utmatta** förbanden på svenskt territorium genom att **hota** och **attackera** styrketillväxt och underhåll.

Genom **ökning** av styrkorna är det även möjligt att **gardera** i tillkommande angreppsriktningar och vid angrepp **parera** sådana. Genom **koncentration** av svenska styrkor kan de fientliga förbanden **hotas** och om så bedöms lämpligt **attackeras** och **genombrytas** för att nå ett avgörande. **Hot** och **attack**, utan avsikt att nå snabbt avgörande, kan utnyttjas för att **finta**, t ex göra det möjligt att **attackera** styrkor som understödjer fientliga förband i ett svårt läge.

I vissa fall, t ex om en angripare vunnit fast kontroll över Gotland, torde det inte vara möjligt att attackera och genombryta som ett led i en direkt strategi. En indirekt strategi skulle kunna bygga på att **utmatta** genom att effektivast möjligt avregla ön från styrketillväxt och underhåll i kombination med **ripost**. **Riposten** kan exempelvis bestå i att **hota** och **attackera** alternativa men begränsade mål såsom ekonomiskt viktiga transportleder.

Denna typ av **ripost** kan stödja den yttre, d v s politiska, kontramanovern genom att vinna tid. Utdragna stridshandlingar, om än på låg nivå, förhindrar *fait accompli*. Därmed skapas tid för att söka stöd hos likasinnade stater för att återupprätta svensk kontroll över territoriet och, i bästa fall, att bland dessa skapa en *Coalition of the Willing* som med alla den övergripande strategins medel söker återställa *status quo ante* i Nordeuropa.

Variation 2: Sverige i förhand -- Blandad strategi

Avsevärda höjningar av den svenska militära insatsberedskapen har genomförts.

Det övergripande strategiska beslutet inriktas mot att inte förlora kontrollen över angripet territorium och mot att förhindra ytterligare angrepp. Härigenom skapas handlingsfrihet att genom svenska beslut och åtgärder underlätta internationellt bistånd till det angripna grannlandet.

Det militärstrategiska beslutet blir att snabbt **attackera** och slå angripande förband och samtidigt **parera** ytterligare styrketillförsel och **gardera** mot angrepp i andra riktningar. Den avregling av huvudoperationsområdet som angriparen sökt skapa genom kuppanfallet mot Sverige kommer då inte till stånd. Därmed skapas bättre förutsättningar för att en *Coalition of the Willing* skall se det militärt möjligt att genomföra en **ripost** som svar på angreppet mot grannlandet. Detta kan ske bl a genom en **koncentration** av styrkor genom att svenskt territorium/lufttrum ställs till förfogande och genom direkt stöd från försvarsmakten.

Sammansatta hot

I samtliga fall krävs en **gardering** mot alternativa angreppsmetoder inom ramen för sammansatta hot, t ex höjd beredskap inom räddningstjänst och ökad bevakning av skyddsobjekt.

Ett urval adaptiva strategier har redovisats. Fler exempel skulle kunna ges. De redovisade torde dock räcka för att illustrera vikten av kunna tillgripa olika, för situationen avpassade, ”strategiska ackord”. Möjligheten att välja ackord har också egenvärdet att det komplicerar planeringen för en eventuell angripare, som får svårare att förutse hur hans utmaning kommer att mötas; tröskeln för aggression höjs därmed.

Exkurs: Exitstrategier

I studien har förutsatts att Sverige är en aktiv deltagare i normalprocessen och deltar i kollektiv krishantering. Det är dock möjligt att föreställa sig situationer då statsmakterna bedömer att kortsiktiga risker för landet och dess befolkning väger tyngre än att aktivt värna normalprocessen. Detta är ett avgörande på *policy*-nivån, som kan finnas anledning att översiktligt beröra:

Att dra sig ur den kollektiva krishanteringen är ett aktivt val i form av en övergripande exitstrategi. Nedan följer tre tänkbara typfall:

Fall 1

En kris uppstår i närområdet. Det bedöms inte sannolikt att svensk medverkan har ett avgörande inflytande på den kollektiva krishanteringen. Under förutsättning att krisen avvecklas genom andra staters ingripande kan normalprocessen bestå i sina huvuddrag. En sådan strategi skulle på kort sikt kunna minska risken för stridshandlingar mot svensk trupp eller svenskt territorium samtidigt som normalprocessen värnas.

Kostnaden för Sverige vore sannolikt i första hand politisk: Landets ställning och inflytande i normalprocessen och mer specifikt som säkerhetspolitisk aktör i Nordeuropa skulle sannolikt vara undergrävd för lång tid framåt.

Fall 2

En kris uppstår i närområdet. Det bedöms ovisst huruvida svensk medverkan är avgörande för att få till stånd kollektiv krishantering. Om det svenska beslutet att ej medverka leder till att kollektiv krishantering inte kommer till stånd eller misslyckas, skulle resultatet kunna bli: Kortsiktigt minskade risker för stridshandlingar mot svensk trupp eller svenskt territorium och långsiktigt ökade risker för en malströmsutveckling med allvarliga strategiska motsättningar och återkommande kriser – särskilt i närområdet – som urholkar eller rent av stjälper normalprocessen.

Fall 3

En radikalt annorlunda situation har uppstått i Europa när normalprocessen efterträtts av en situation, då flertalet stater bedömer att det är riskabelt att förlita sig på kollektiv krishantering. Här finns starka incitament för staterna att ompröva sin säkerhetspolitik.

Det är inte sannolikt att Sverige i en så starkt försämrad situation skulle kunna återgå till en politik av samma slag som den som gällde under det kalla kriget. Även om olika stater, med allt mindre hämningar, skulle söka tillgodose snävt nationella intressen på bekostnad av andra staters skulle troligen staternas i varandra inflätade ekonomier framtvinga nya, kanske mer geografiskt begränsade, samarbetskonstellationer. Sannolikt skulle ett sådant tillstånd leda till att mer eller mindre balanserade allianssystem – inte nödvändigtvis bipolära – på nytt skulle uppstå. I ett sådant läge kan antas att flertalet europeiska stater avsätter ökande resurser för militära ändamål och även Sverige skulle troligtvis successivt tvingas avsätta större resurser för militär anpassning till en sådan utveckling.

En aspekt på detta är att internationaliseringen av försvarsindustrin och de mycket höga utvecklingskostnaderna för modern materiel utesluter sannolikt en allsidig försvarsmakt med ”svensk profil” av kalla krigets snitt.

Det finns dock knappast skäl att anta att en så fundamental förändring av den säkerhetspolitiska situationen inträffar över en natt. Den skulle troligen snarare vara resultatet av en kumulativ försämring av det internationella klimatet.

Den mest sannolika "hotmiljön" inom TOF:s tidshorisont är därför en som präglas av utmaningar mot normalprocessen samtidigt som enskilda aktörer/stater tror sig ha vissa begränsade militära handlingsmöjligheter.

8. Krav på militära förmågor – Strategisk diskurs

Givet antagandet att Sverige strävar efter att vara en outhärlig partner i Nordeuropa leder TOF:s analys fram till den övergripande slutsatsen, att Sveriges grundstrategi för att hantera kriser i enlighet med sina intressen måste innehålla två av varandra beroende men ändå olikartade - fundamentala komponenter nämligen:

- Förmåga att projicera stabilitet
- Bibehållen militär handlingsfrihet.

Båda dessa komponenter kräver förmåga att agera utifrån en aktivt vald strategi redan initialt vid en ruptur eller en malströmsutveckling. Statsledningens viktigaste instrument för att hantera hot med militärt innehåll, försvarsmakten, får inte paralyseras genom att ställas inför ett *fait accompli* – att ha förlorat redan innan den kommit till insats.

Detta ställer i sin tur krav på grundläggande försvarsförmåga, något som varit ett centralt begrepp i senare års försvarspropositioner. Givet en sådan förmåga skall försvarsmakten kunna möta de väpnade hot som direkt kan beröra Sverige vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge.

Nedan redovisas synpunkter och erfarenheter som kommit fram under arbetet med de scenarier som utgör underlaget för de typfall och därmed sammanhängande val av adaptiva strategier, som diskuterats i föregående avsnitt.

Insatsberedskap nyckeln till strategisk handlingsfrihet

Som utförligt utvecklats i studien finns det finns flera skäl varför tidsförhållandena i en accelererande malströmsdynamik kan bli snäva och skeendet därför uppfattas överraskande. Därtill kommer att de styrkor som skulle kunna sättas in mot Sverige är begränsade.

Dessa förhållanden leder – som framhållits i det föregående – till att risken för efterhandslägen måste tas på stort allvar, något som enligt studiegruppens uppfattning bör utgöra grunden i planeringen av försvarsmaktens uppgifter i Sverige och närområdet.

Grundläggande försvarsförmåga bör därför innebära krav på god militär insatsberedskap för att med egna resurser tidigt kunna hantera tänkbara hot och därmed även skapa tid och incitament för andra stater att reagera i överensstämmelse med svenska intressen.

Ett grundläggande krav på operativ förmåga är därför att kunna avhålla från, och om nödvändigt förhindra, *fait accompli*-operationer.

God svensk insatsberedskap tvingar en stat som överväger något slags militär aktion till omfattande och röjande militära förberedelser, vilket ger tid för svenska beredskapshöjningar och skapar möjligheter att söka internationellt stöd. God insatsberedskap är således en nyckel till möjligheterna att internationalisera en konflikt, i vilken Sverige dragits in, något som i studien visat sig vara en viktig option i de flesta fall.

För att använda Beaufres begrepp: God insatsberedskap ger förutsättningar att genomföra den inre kontramanoern (militärt agerande) och därmed skapa förutsättningar för den yttre kontramanoern (internationalisering) på nivån övergripande strategi.

Försvarsmaktens insatsberedskap har idag avsevärda svagheter. Problemen gäller i första hand:

- Få tillgängliga, operativt rörliga och slagkraftiga förband.
- Sårbar fredsgruppering och sårbara baser, främst för flygstridskrafterna, i kombination med operativ svacka vid mobilisering/spridning.
- Ett bristfälligt legalt och administrativt ramverk för utnyttjande av försvarsmaktens personal. Nuvarande ramverk syns innebära betydande oklarheter och trögheter i situationer av gråzonstyp.⁵⁵ Svensk handlingsfrihet beskär och därmed möjligheterna att välja strategi. Det bör observeras att situationer kan uppstå då det finns skäl mot att förklara att riket befinner sig i krig eller krigsfara. Det nuvarande regelverket är i första hand utformat för entydiga situationer.

Härtill bör även läggas ytterligare en dimension, nämligen bevakningskapaciteten, som kan vara av särskild vikt vid sammansatta hot, d v s hot mot samhället i stort, t ex då sabotage- och terroraktioner koordineras med militära angrepp. I ett sådant läge skulle ett stort antal såväl civila som militära objekt behöva bevakas. Polisens resurser är klart otillräckliga. Dessutom råder osäkerhet om de legala möjligheterna att sätta in militär vid exempelvis ”anonyma” terrorist- eller sabotageaktioner.⁵⁶

Ett avgörande inslag i insatsberedskapen är förmågan att snabbt utöva kvalificerad ledning. Detta gäller självfallet försvarsmakten men i lika grad övriga samhällsfunktioner, det som vanligtvis benämns totalförsvaret. Studien har visat, att den typ av hot, som efter det kalla kriget synes mest aktuella – sådana som uppstår genom rupturer och malströmsutvecklingar – i särskilt hög grad ställer krav på god ledningsberedskap, inte minst på övergripande nivå. Det är studiegruppens bestämda intryck att beredskapen i detta avseende är otillräcklig. De alltmest sannolika sammansatta hoten ställer särskilda krav i detta avseende. Kraven på snabb och effektiv operativ samordning mellan olika samhällsfunktioner blir i sådana situationer särskilt påtagliga.

Försvarsmaktens förmåga att snabbt hantera utmaningar med grundorganisationens resurser varierar starkt: Ifråga om markstridskrafter finns inom ramen för ordinarie utbildningscykel endast ett fåtal samtränade bataljoner under några få månader av året. I övrigt finns endast spridda beredskapstroppar om vardera 10-20 man. Förhållandet är likartat inom marinen med undantag för några beredskapsfartyg och ubåtarna. Flygstridskrafterna har högre åretrunt-beredskap. En svaghet är dock koncentrationen till få baser och inom dessa sårbar uppställning av flygplanen.

⁵⁵ Dessa frågor hör utan tvivel till de mest angelägna och samtidigt minst belysta i försvarssammanhang. TOF saknar tillräcklig kompetens på området. Ett fruktbart sätt att klarlägga dessa frågor kunde vara att exempelvis med utgångspunkt i TOF:s scenarier utreda i vad mån legala och/eller administrativa regler – liksom praxis – beskär statsmakternas handlingsfrihet att välja strategi/-er.

⁵⁶ Oklarheterna, inklusive bristen på konsistens mellan politiska deklarationer och gällande lag, har utförligt belysts av Kim Åkerman. (”Den 11 september 2001 – Början på en ny verklighet” i bilagan ”Armén behövs! En diskussion om markstridsfunktionen”, *KKVÅHT*, 5. häftet, 2002)

Möjligheterna att förstärka försvarsmaktens förmåga genom att snabbt inkalla personal begränsas inte enbart av det legala och administrativa ramverket. Försvarsmakten saknar nu och under en av allt att döma lång omstruktureringsfas en fungerande mobiliseringsorganisation.⁵⁷ Ett av problemen är att det tidigare beredskapssystemet har övergivits utan att ett nytt utarbetats. Ett annat problem är att ett mobiliseringsbeslut medför en operativ försvagning i ett känsligt skede. I ett framtida mobiliseringssystem bör insatsförbanden inte tillåtas bli åderlättna, genom att deras nyckelpersonal beordras till mobiliseringsplatserna.

I ett system liknande kalla krigets skulle statsledningen och den militära ledningen – förutom de politiska, psykologiska och legala hinder som kan finnas för att i en oviss situation fatta kostsamma beslut – således stå inför ett operativt dilemma: Lågre militär effekt under ett antal dagar för att vinna högre effekt längre fram. Det är därför högst önskvärt att inom grundorganisationen utveckla och vidmakthålla en initial förmåga, som ger tidiga operativa handlingsmöjligheter och som inte kräver dramatiska beslut om större beredskapshöjningar.

Under det kalla kriget förutsattes att ett angrepp mot Sverige bl a måste inledas med en omfattande förbekämpning mot ett starkt svenskt flygvapen, vilket skulle ge viss tid för mobilisering.

Situationen är nu och under överblickbar tid annorlunda. Att Sverige har möjlighet att i oklara lägen, eller vid rupturer, välja strategi, d v s att med ett klart syfte kombinera olika taktiska grepp till ”strategiska ackord”, är grundläggande för att komplicera en utmanares kalkyler. I vissa konfliktsituationer som belysts i studiearbetet har den svenska statsledningen inte stort annat val än att absorbera attacker. I andra fall finns något större möjligheter, exempelvis att i ett efterhandsläge välja en indirekt strategi syftande till att hålla stridshandlingarna gående med låg intensitet i hopp om ett ingripande från vänligt sinnade makter. Möjligheterna att spela på ”strategins klaviatur” med dagens försvarsmaktsstruktur torde vara begränsade p g a den ringa beredskapen inom grundorganisationen i kombinationen med den svaga mobiliseringsorganisationen.

Dessa av brist på handlingsfrihet påtvingade förhållningssätt – att absorbera attacker och hoppas på internationellt ingripande – framstår inte som en rimlig strategi. Om handlingsvägen icke desto mindre måste tillgripas, ställs krav på redundans i en rad avseenden. De viktigaste områdena inom vilka förbättringar behövs, synes vara ledningskapacitet, personalförsörjning, tillgång på viktiga förnödenheter såsom ammunition för kvalificerade vapensystem. Redundansen torde vara starkt begränsad i dagens försvarsmaktsstruktur.

Sammantaget är det befogat att tala om ett svenskt ”sårbarhetsfönster” när det gäller insatsberedskap.

⁵⁷ Jmf Kim Åkerman: ”Den 11 september 2001 – Början på en ny verklighet” i bilagan ”Armén behövs! En diskussion om markstridsfunktionen”, *KKrVAHT*, 5. häftet, 2002

Väsentliga behov av förmågor

Under studiearbetet har en översiktlig känslighetsanalys genomförts genom att studera huruvida nya eller förändrade svenska militära förmågor påverkar möjligheterna att välja en ändamålsenlig adaptiv strategi i de krissituationer som målots upp – och därmed utöka den ”strategiska klaviaturen”. Variationerna i svensk förmåga har applicerats på de utmaningar som tecknats i scenarierna:

Den översiktliga analysen pekar bl a på behov av:

- operativt rörliga och slagkraftiga förband som är tillgängliga och snabbt insatsberedda året runt. Förbandens omfattning kan vara måttlig; de behöver exempelvis inte vara av storlek samordnad mekaniserad brigad. Det viktiga är att de är snabbt gripbara, samövade, operativt snabbbrörliga, och har förmåga till motanfall. En förbandstyp skulle exempelvis kunna vara luftburen bataljon med i sin organisation integrerade transport- och attackhelikoptrar. Blotta existensen av en sådan kapacitet skulle på ett avgörande sätt komplicera planeringen för den som övervägde att tillgripa militärt våld mot Sverige.
- bättre och mer omfattande robotbeväpning, liksom av motmedel, för att höja flygstridskrafternas effekt mot både mark- och luftmål, t ex när det gäller att skydda luftförmågor markförbands förflyttning och understödja dem i strid.
- bättre skydd för att minska de snabbt tillgängliga insatsförbandens sårbarhet. Detta kan åstadkommas genom bl a spridd gruppering inom baser och garnisoner, fortifikatoriskt skydd och att luftvärn redan i normalläge var samlokaliserat med insatsberedda förband. Detta skulle innebära att operativa krav skulle tillåtas väga tyngre än rationaliteten i fredsdriften.
- lokalisering av militär verksamhet som ger god insatsberedskap i anslutning till strategiskt utsatta områden, främst Stockholmsområdet och Gotland, för att säkerställa tillgängligheten av insatsberedda förband som kan hindra kupp- eller rädföretag.
- bättre förmåga att snabbt kunna bevaka skyddsvärda objekt.
- ett ständigt tillgängligt ledningssystem på såväl övergripande – för samordning av totalförsvarsresurser – som militäroperativ nivå.
- ett legalt, ekonomiskt och administrativt ramverk som medger beredskapsförändringar utan dramatiska och därför politiskt svåra beslut.

Åtgärder av det skisserade slaget skulle volymmässigt inte behöva vara särskilt ingripande. Däremot skulle de vara resurskrävande – beredskap kostar. Inom ramen för försvarsanslag på i stort sett dagens ambitionsnivå och organisationsstruktur skulle de därför behöva leda till neddragningar av organisationen. Resultatet skulle dock bli en struktur som möjliggjorde en grundstrategi som var bättre ägnad att ta sig an det oväntade och överraskande.

Det bör i detta sammanhang påpekas att om TOF har rätt, nämligen att det mest sannolika syftet med militära aktioner mot Sverige primärt vore att påverka den svenska statsledningens agerande, så innebär det att angriparen kan vara friare i sitt målval, än om det yttersta syftet vore invasion; det är inte på samma sätt nödvändigt att nedkämpa de svenska styrkor som skulle kunna sättas in mot ett invasionsföretag. Detta skulle kunna innebära att det kan vara svårt för svenska stridskrafter att vara på rätt plats i rätt tid.

Till detta skall läggas att hotet från konventionella kryssningsrobotar är svårbemästrat för svenskt luftförsvar. Mot ballistiska robotar krävs ett missilförsvar, som knappast är möjligt att bygga upp med nationella resurser inom TOF:s tidshorisont. Så länge INF-avtalet respekteras finns dock knappast några ballistiska robotar med räckvidd att nå svenskt fastland.⁵⁸

Det finns alltså skäl att anta att angrepp genom luften skulle tränga igenom svenskt luftförsvar som är utformat i första hand för att ”ta tull” på en angripares flygstridskrafter, inte för att vinna luftherravälde. Ändå får förmåga att ”ta tull” tillmätas stor betydelse dels av moralskäl, dels för att avhålla från fortsatta angrepp. Som framhållits ovan har också luftstridskrafterna en avgörande betydelse för att i samverkan med övriga stridskrafter kunna genomföra den inre kontramanövern, d v s spela ”på strategins klaviatur” genom att exempelvis **gardera, parera, ripostera, attackera och förfölja**.

TOF:s studiearbete aktualiserar frågan om alternativa metoder både för att kunna avhålla mer effektivt och för att komma bättre ur duellen med en angripare som primärt har politiska syften. En uppenbar möjlighet ligger i *Offensive Counter Air*, d v s förmåga att enligt ett *tit-for-tat*-mönster (lika-för-lika) bekämpa en angripares fjärrstridskrafter och ledningsfunktioner, från vilka angrepp mot Sverige utgår. Därmed skulle angriparen tvingas binda resurser för försvar av sina baser, uppträda taktiskt m m, vilket i betydande grad skulle minska hans offensiva handlingsfrihet. *Offensive Counter Air* är dock en roll där det svenska flygvapnet varken ifråga om doktrin, utbildning eller vapen har någon utvecklad förmåga.

Internationell samverkan

På nivån övergripande strategi (*Grand Strategy*) är det givetvis, som belysts ovan, ett betydande svenskt intresse att på ett konstruktivt sätt bidra till att vad som i denna studie benämns normalprocessen utvecklas gynnsamt. Insatsberedskap kan, som framhållits, vara avgörande för att vinna tid att internationalisera en konflikt, men möjligheterna att göra detta har fler dimensioner.

På nivån militär strategi kan deltagande i internationella operationer långt från Sverige, t ex på Balkan, ses som inslag i en strävan att värna ”europeiska värden”. Deltagande bör parallellt ses som en investering syftande till internationell solidaritet med Sverige om en kris eller konflikt skulle uppstå i närområdet.

I detta finns även en praktisk dimension som skulle kunna betecknas som ”hjälpbarhet”. Medverkan i internationella operationer har tillfört svensk militär personal – förutom erfarenheter av att verka under svåra och fältmässiga förhållanden – ökade kunskaper om samverkan med andra staters militära förband. Det är angeläget att denna kontaktyta ökar. Större och tätare svenskt deltagande i internationella övningar kan vara en väg.

Även militärt utbyte på svensk mark av andra skäl kan vara gynnsamt. Sverige har för västeuropeiska förhållanden ovanligt goda förutsättningar i fråga om övningsfält, luftrum för militär verksamhet och provplatser (t ex Vidsel). En ökad internationell närvaro skulle skapa gynnsammare förutsättningar för interoperabiliteten i vid

⁵⁸ INF-avtalet (*Intermediate Range Nuclear Forces Treaty*) mellan USA och Sovjetunionen, som trädde i kraft 1988, förbjuder landbaserade ballistiska och kryssningsrobotar med en räckvidd mellan 500 och 5 500 km.

mening, alltifrån kompatibel infrastruktur till kulturell vana vid samoperationer. Allt annat lika, så skulle möjligheterna att få effektivt militärt bistånd i en krissituation därmed sannolikt öka.

Anpassningsförmåga, kompetens och internationella operationer

TOF-studien är som framgått avgränsad i flera avseenden. Självfallet finns det dock väsentliga samband med andra uppgifter för försvarsmakten: Anpassningsförmåga, vidareutveckling och bevarande av militär kompetens, internationella operationer samt stöd till samhället vid svåra påfrestningar. Det finns därför anledning att kortfattat diskutera dessa samband.

Anpassning

Anpassning av försvarsmaktens förmåga till ändrade omvärldsförhållanden, militärteknisk utveckling m m har många dimensioner

En aspekt, nämligen kravet på att bibehålla personalens kompetens, bör emellertid beröras här. Den ringa mängd insatsberedda förband, såväl totalt som över året, som den nuvarande försvarsmaktsstrukturen producerar under överskådlig framtid, ger mycket få – om ens några – tillfällen att öva och utveckla funktioner, som kräver tillgång på förband över kompani-, eventuellt bataljonsnivå. Detta är naturligtvis allvarligt i ett anpassningsperspektiv, d v s att kunna förändra försvarsmakten i relation till en förändrad omvärld. Redan idag och under den närmaste framtiden innebär detta emellertid såväl en akut brist på befäl med kompetens att leda högre förband som öövade staber, oprövade lednings- och underhållssystem etc.⁵⁹

För att som alliansfri stat upprätthålla en allsidig kompetens, inte minst inom officerskåren, krävs en avsevärd kontinuerlig verksamhet på högre förbands- och stabsnivå inom försvarsmakten. Studiegruppen är av uppfattningen att kravet på att upprätthålla en hög och allsidig kompetens pekar på behov av så stor förbandsverksamhet att försvarsmakten borde vara kapabel att hantera den typ av utmaningar som belysts i studien. Detta förutsätter dock att verksamheten läggs ut över året med hänsyn till beredskapsaspekten.

Den uttunnade militära kompetensen torde knappast kunna återtas för organisationen i stort genom internationella insatser. För svenska förband har dessa hittills endast ägt rum i små enheter (bataljonsförband).

De positiva effekter som de internationella insatserna har och har haft för försvarsmaktens kompetens i olika avseenden bör dock framhållas. Det handlar exempelvis om truppföringsförmåga på skilda nivåer under påfrestande omständigheter liksom om materiell och organisatorisk utveckling. För vissa officerare ges också tillfälle att medverka i internationella staber på högre nivåer.

⁵⁹ Intressant i sammanhanget är ÖB Johan Hederstedts uttalande vid KKrVA:s symposium 2002-10-24: "En utvecklad och kvalificerad samverkan med andra länder i förbandsproduktionen kommer att vara en viktig förutsättning inom många av de mest kvalificerade funktionerna om vi inom rimliga ramar ska kunna behålla dessa inom Försvarsmakten."

Internationella operationer

De internationella operationer Sverige deltagit i efter det kalla kriget har inte ställt krav på särskilt hög insatsberedskap – trots detta har Sverige i flera fall anslutit till operationer efter det att stater med stående förband inlett operationen. EU:s krishanteringsstyrka, till vilken Sverige anmält förband, skall kunna vara på plats 60 dagar efter beslut. Denna tidslängd har ifrågasatts bl a av ordföranden i EU:s militärkommitté, general Gustav Hägglund.⁶⁰

TOF pekar generellt på risken för att kriser med militära inslag kan utvecklas mycket snabbt. Om den svenska militära beredskapen för internationella operationer anpassas till denna risk, d v s höjs, ökar också Sveriges möjligheter att verksamt bidra till att störningar i normalprocessen kan hanteras innan situationen tagit en kritisk vändning. Förmåga till tidig medverkan i sådana internationella operationer torde även ge Sverige ett större inflytande i krishanteringsprocessen.

Viktigt i sammanhanget är att en sådan högre militär beredskap för internationella uppgifter torde ställa vissa högre krav på försvarsmaktens verksamhet och beredskap på hemmaplan redan i normallägen. Det får anses sannolikt att en sådan, jämfört med dagens situation, högre verksamhetsprofil väsentligt skulle förbättra försvarsmaktens förmåga att på ett strategiskt överlagt sätt hantera den typ av utmaningar som belysts i denna studie.

Stöd till samhället

Det är uppenbart att under hela året insatsberedda och samövade förband – även om de är relativt små – borde öka försvarsmaktens förmåga att stödja samhället vid stora påfrestningar, t ex naturkatastrofer, terroristattacker m m.

Baltikum

De baltiska staternas framtida medlemskap i Nato måste bedömas påverka säkerheten i Nordeuropa positivt. Men bedömningen behöver nyanseras. Samtliga berörda parter, däribland Sverige, torde ha intresse av att området inte framstår som en politisk och militär konfrontationszon.⁶¹

Om en allvarlig kris ändå skulle uppstå någon gång i framtiden, utgör de baltiska staternas begränsade försvarsresurser och ett militärgeografiskt läge med brist på strategiskt djup, ett latent problem.

Det finns inget som pekar på att Nato, när de baltiska staterna blir medlemmar, har för avsikt att där stationera större styrkor. Om Nato i händelse av kris skulle välja att transportera dit större markstyrkor för att inte hamna i efterhand, så skulle ett sådant garderingsdrag möjligen kunna höja kristemperaturen. Omvänt, så skulle brist på gardering kunna skapa en potentiellt labil situation.

Från krisstabilitetssynpunkt syns det därför eftersträvansvärt att de baltiska staterna själva utvecklar ett så starkt tröskelförsvar att en eventuell kris – åtminstone

⁶⁰ Den finländske generalen Gustav Hägglund, välkomnar NATO:s planer på att sätta upp en *Rapid Reaction Force* med följande motivering. "When a speedy reaction is required, the EU is toothless. It lacks the necessary organisation. In such a situation, the NATO rapid reaction force unit could be used as the spearhead. If needed, the EU could then assume the responsibility for further measures." Hägglund anser sålunda att EU nuvarande 60-dagars beredskap inte är tillräcklig. (Helsingin Sanomat, <http://www.helsinki-hs.net/>, 2002-10-22)

⁶¹ För en utförlig analys se: Wallin, Lars, "Nato-utvidgning i Östersjöområdet", KKRVAHT, 2. häftet 2002.

inledningsvis – inte resulterar i ett dilemma av skisserat slag. Idealt borde de baltiska försvarsmakterna ha sådan insatsberedskap och vara så defensivt starka att ett verkningsfullt militärt hot mot dem skulle kräva röjande militära förberedelser av en potentiell angripare. Därigenom skulle tid och rådrum kunna skapas för politisk och militär krishantering.

Sverige har på olika sätt, bl a genom utbildningsinsatser och omfattande leveranser av militär materiel, stött de baltiska staternas försvarsmakter. Med tanke på krisstabiliteten i Nordeuropa syns ett fortsatt sådant stöd med inriktning på hög defensiv tröskeleffekt vara befogat, även när de baltiska staterna är medlemmar av Nato. Tesla-gruppen vid FOI har exempelvis studerat ett koncept, byggt på svensk militär nischkompetens, nämligen planering för fördröjningsstrid i Norrland.⁶²

Som framgått uppströms kan man inte utesluta att normalprocessen tunnas ut och dess krishanteringsförmåga blir mer bräcklig. Svensk militär förmåga att intervensera i de baltiska staterna om dessa hotades skulle då ge optionen att öka möjligheterna för att t ex bilda en *Coalition of the Willing* genom svenskt deltagande. Detta kan förvisso innebära risker, som dock finge vägas mot det svenska intresset av baltisk suveränitet och mot den långsiktiga skada på den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa som skulle bli följden av att ”hot gick hem”.

Det är i sammanhanget möjligt att föreställa sig situationer där Nato – exempelvis om den transatlantiska länken skulle försvagas – överlåter åt EU att hantera en krissituation som berör Baltikum. I ett sådant läge är det fullt tänkbart att Sverige skulle råka under tryck att ingå – kanske som förtrupp eller rent av som *lead nation* – i en *preventive deployment-operation*.

Ambitionen att inte onödigtvis driva upp temperaturen i en kris skulle också kunna leda till situationer då en *Coalition of the Willing* skulle finna det ändamålsenligt att basera förband m m på svenskt territorium hellre än transportera dem till de baltiska staterna, något som skulle ställa utomordentligt höga krav på försvarsmaktens interoperabilitet.

⁶² Wallin, Lars och Andersson, Bengt: “A Defence Model for the Baltic States”, *European Security*, vol 11, nr 1, Spring 2001.

Bilaga 1: Kriterier för att värdera strategier

I valet mellan möjliga svenska militära strategier har det visat sig lämpligt att utnyttja successivt utvecklade kriterier för att värdera olika adaptiva strategier. Agerandet beror av huruvida trendbrottet har inneburit ett manifest hot och hur långt det är drivet. Det finns då totalt tre olika situationer för val av adaptiva strategier som alla syftar till att uppnå bästa möjliga ”nya” normalprocess:

- Att före väpnat angrepp avhålla från att hot verkställs.
- Att under väpnade strider säkerställa gynnsamt utfall.
- Att efter striderna uppnå bästa möjliga post-konflikt lösning.

Observera att kriterierna är avsedda att vara ett stöd vid värderingen. Kriteriernas inbördes rangordning är naturligtvis situationsberoende. Nedan följer de viktigaste kriterierna:

Att avhålla från att hot verkställs

- Ej erbjuda blottor som möjliggör enkelt avgörande.
- Trovärdiggöra för ”utmanaren” att han inte kan segra (= uppnå sitt syfte), t ex genom att Sverige får internationell uppbackning (militärt, ekonomiskt, politiskt).
- Trovärdiggöra att ”utmanaren” hotas av kännbara förluster – i resurser, andra - handlingsmöjligheter och/eller prestige – om hotet verkställs.
- Skapa utvägar för ”utmanaren” att avbryta med liten prestigeförlust – huvudsakligen politiskt men kan ha militära komponenter.
- Behålla handlingsfriheten bl a genom att inte slita ned den egna militära organisationen samt att ha svårkalkylerade, olika operativa optioner.

Att säkerställa gynnsamt utfall under väpnade strider.

- Att inte ”förlora” kriget, d v s hindra utmanaren att uppnå sitt mål (t ex genom att operativt/taktiskt ”vinna” och/eller ”absorbera” attacker och/eller ”gardera” väsentliga materiella eller immateriella värden).
- Att inte uppgge för Sverige väsentliga intressen.
- Påverka stridernas intensitet och utbredning, t ex för att åstadkomma tidigt avgörande eller avsiktligt söka skapa tid.
- Underlätta utländskt bistånd och diplomatiskt isolera utmanaren.
- Minimera egna förluster/ödeläggelse.
- Behålla handlingsfriheten bl a genom att inte slita ned den egna militära organisationen

Att uppnå gynnsamt post-konfliktläge

- Långsiktigt trygga väsentliga svenska intressen.
- Säkra fortsatt handlingsfrihet.
- Avskräcka från förnyade hot.
- Ej skapa grogrund för revanschism.

Bilaga 2: TOF-projektet

Det övergripande syftet med studien är att ge Försvarsdepartementet en kompletterande analys av totalförsvarets förmåga och tydliggöra de överväganden och analyser som ligger till grund för försvarsplaneringen. TOF (Totalförsvarets operativa förmåga) är ett treårigt projekt och har med denna delrapport avslutat det andra arbetsåret.

Studien har följande övergripande mål:

- formulera olika nationella strategier med tillhörande handlingsalternativ,
- bedöma olika hotbedömningars påverkan på val av handlingsalternativ inom respektive strategi,
- bedöma operativ förmåga inom ramen för olika nationella strategier i lämpliga scenarier,
- ange värderingskriterier med hänsyn till de valda strategierna,
- sammanställa, värdera och sammanväga information beträffande militärt motstånd och civilt motståndsförmåga som underlag för politiskt agerande i de valda strategierna.

Syftet är att ge underlag för en konkret diskussion om militära förmågor och deras ändamålsenlighet i ett strategiskt spårbarhetsperspektiv.

Särskilt angeläget synes vara att under projektets sista år fördjupa de ansatser som gjorts i föreliggande rapport liksom i tidigare framställt hemligt underlag. Ambitionen är att ge ett fylligare underlag för strategiska överväganden såväl i närtid som i ett medellångt perspektiv med beaktande av optioner för anpassning till förändrade omvärldsförhållanden samt internationella åtaganden.

Projektledare är Johan Tunberger. Övriga medverkande deltar i projektet på varierande deltider.

