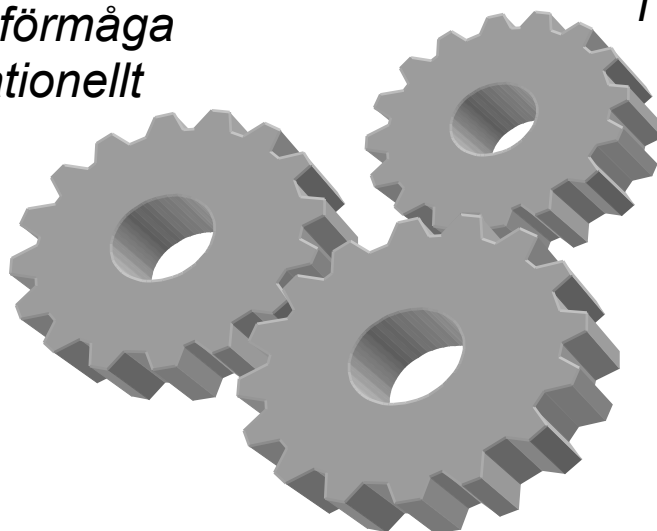


# Strategi för det oväntade 2

*Militär förmåga  
internationellt*

*Militär förmåga  
i framtid*



*Militär förmåga  
i närtid*

**Johan Tunberger  
Jan Blomqvist  
Bengt Andersson  
Niklas Granholm**

TOTALFÖRSVARETS FORSKNING SINSTITUT

Försvarsanalys  
172 90 Stockholm

FOI-R--1132--SE

Februari 2004

ISSN 1650-1942

**Användarrapport**

# Strategi för det oväntade 2

Johan Tunberger

Jan Blomqvist

Bengt Andersson, Niklas Granholm

<b>Utgivare</b> Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	<b>Rapportnummer, ISRN</b> FOI-R--1132--SE	<b>Klassificering</b> Användarrapport
	<b>Forskningsområde</b> 1. Försvars- och säkerhetspolitik	
	<b>Månad, år</b> Februari 2004	<b>Projektnummer</b> A 1140
	<b>Verksamhetsgren</b> 1. Forskning för regeringens behov	
	<b>Delområde</b> 11. Forskning för regeringens behov	
<b>Författare/redaktör</b> Johan Tunberger Jan Blomqvist Bengt Andersson Niklas Granholm	<b>Projektledare</b> Johan Tunberger	
	<b>Godkänd av</b> Maria Hedvall	
	<b>Uppdragsgivare/kundbeteckning</b> Försvarsdepartementet	
	<b>Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig</b>	
<b>Rapportens titel</b> Strategi för det oväntade 2		
<b>Sammanfattning (högst 200 ord)</b> TOF-projektets (Totalförsvarets Operativa Förmåga) övergripande syfte är att ge uppdragsgivaren, Försvarsdepartementet, en kompletterande analys av totalförsvarets förmåga i ett strategiskt perspektiv. I en tidigare rapport har projektet huvudsakligen behandlat tänkbara militära utmaningar i närtid och i närområdet. Med projektets den metod- och begreppsapparat som studiegruppen utvecklat, vidgas i denna rapport vidgas perspektivet till att omfatta försvarsmaktens roll vid internationell kris- och konflikthantering samt nationell anpassningsförmåga i ett längre tidsperspektiv. Ett antal hypotetiska säkerhetspolitiska framtids-"tablåer" illustrerar möjliga framtida utmaningar och leder till slutsatsen att svensk grundstrategi måste vara robust. Härifrån formuleras två komplementära strategiska principer som kan läggas till grund diskussion om militärstrategisk handlingsfrihet på kort och lång sikt liksom för svensk medverkan i internationell kris- och konflikthantering. En övergripande slutsats är att det måste finnas en balans mellan dessa perspektiv. Därigenom kan synergivinster göras. En annan slutsats är att försvarsmakten måste nedbringa ledtiderna i sin materielanskaffning för att uppnå tillräcklig flexibilitet och robusthet att kunna svara på förändringar i den säkerhetspolitiska situationen och till variationer i resurstilldelningen.		
<b>Nyckelord</b> Strategi, strategisk handlingsfrihet, operativ förmåga, internationella operationer, konflikthantering.		
<b>Övriga bibliografiska uppgifter</b>	<b>Språk</b> Svenska	
<b>ISSN</b> 1650-1942	<b>Antal sidor:</b> 76 s.	
<b>Distribution enligt missiv</b>	<b>Pris:</b> Enligt prislista	

<b>Issuing organization</b> FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	<b>Report number, ISRN</b> FOI-R--1132--SE	<b>Report type</b> User report
	<b>Programme Areas</b> 1. Defence and Security Policy	
	<b>Month year</b> February 2004	<b>Project no.</b> A 1140
	<b>General Research Areas</b> 1. Policy Support to the Government	
	<b>Subcategories</b> 11. Policy Support to the Government	
<b>Author/s (editor/s)</b> Johan Tunberger Jan Blomqvist Bengt Andersson Niklas Granholm	<b>Project manager</b> Johan Tunberger	
	<b>Approved by</b> Maria Hedvall	
	<b>Sponsoring agency</b> Ministry of Defence	
	<b>Scientifically and technically responsible</b>	
<b>Report title (In translation)</b> Strategy for the Unexpected 2		
<b>Abstract (not more than 200 words)</b> <p>Commissioned by the Ministry of Defence, the TOF-project (Operational Capabilities of the Swedish Total Defence) gives a second opinion on current and projected defence capabilities. An earlier report primarily covered possible strategic challenges to Sweden and Northern Europe in the near term. With its analytical tools and concepts the present report widens the scope also to discuss strategic freedom of action in international crisis and conflict management as well as the possibilities to adapt the Swedish Armed Forces to changing circumstances in a longer time perspective.</p> <p>A number of hypothetical future security “scenes” illustrate possible strategic challenges and direct to the conclusion that that Swedish military strategy should be robust. From this, two complementary, strategic first principles are given, which could form a basis for discussing strategic freedom of action in both the near and the long term perspective as well as Swedish participation in international operations.</p> <p>The over-arching conclusion is that there must be a balance between the three perspectives. With the right balance, synergies can be developed.</p> <p>A second conclusion is that the Armed Forces must shorten the lead times in procurement of equipment. Only so sufficient flexibility to respond to security political changes and variations in resource allocation can be achieved.</p>		
<b>Keywords</b> Strategy, Freedom of Action, Military Capabilities, International Operations, Conflict Management.		
<b>Further bibliographic information</b>	<b>Language</b> Swedish	
<b>ISSN</b> 1650-1942	<b>Pages</b> 76 p.	
	<b>Price acc. to pricelist</b>	



## Förord

TOF-projektets (Totalförsvarets Operativa Förmåga) övergripande syfte är att ge uppdragsgivaren, Förvarsdepartementet, en kompletterande analys av totalförsvarets förmåga i ett uttalat strategiskt perspektiv.

En delrapport – ”Strategi för det oväntade. Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga” – publicerades 2002. Den fokuserade på tänkbara militära utmaningar mot Sverige eller svenska intressen i närområdet i relativ närtid ”vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge”. Detta för att belysa vilka krav som begreppet grundläggande försvarsförmåga kan ställa i ett strategiskt perspektiv. I rapporten konstaterades att försvarsmaktens förmåga har betydande brister i detta avseende. Bristerna har därefter ytterligare belysts av bland andra Riksdagens försvarsutskott.

Denna slutrapport vidgar perspektivet och diskuterar hur försvaret kan stödja svenskt säkerhetspolitiskt agerande inte enbart i närtid och nationellt, utan även i internationell kris- och konflikthantering och i en kanske starkt förändrad framtida säkerhetspolitisk omvärld. Studiens ledmotiv illustreras av omslagsbilden: Militär förmåga i närtid ”kuggar in” med förmåga internationellt lika väl som i en oviss framtid.

Basil Liddell Harts välkända definition av militär strategi lyder: *“The art of distributing and applying military means to fulfil the ends of policy.”* Militära resurser kan disponeras och om nödvändigt användas för att hävda nationella intressen – såväl hemma och borta som i närtid och framtid. Studiegruppen har sökt belysa och analysera dessa ofta komplexa samband.

Ingen svensk officiell militärstrategisk målsättning finns publicerad. Studiegruppen har emellertid djärvt föreslå två komplementära strategiska principer som utgångspunkt för resonemangen kring sambanden mellan militär förmåga i närtid, i framtid samt internationellt. Det är gruppens förhoppning att tankemodellen skall inspirera till en strategiskt grundad diskussion – även bland de läsare som till äventyrs inte accepterar principerna som de formulerats i studien.

De komplementära strategiska principerna bygger på den omvärldssyn och den därav härledda begreppsapparaten som används i den tidigare delrapporten. Strävan har dock varit att läsaren skall kunna tillgodogöra sig denna rapport utan att ha läst den föregående. Grundläggande begrepp som rupturer, malströmsdynamik, what if-frågor, policy m m återkommer därför här. Vissa begrepp har utvecklats; andra avvecklats. Det senare gäller bl a begreppet ”normalprocessen”, som redan befunnits omkört av utvecklingen. Den som är särskilt intresserad av strategiska fundamenta, hänvisas till den föregående delrapportens första fyra kapitel, där även studiens grundläggande idémässiga resonemang utvecklas.



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>sid. 9</b>
<b>Kap 1. Det kalla krigets långa skugga</b>	<b>sid. 11</b>
<b>Kap 2. Också det oväntade inträffar</b>	<b>sid. 15</b>
<b>Varför prognoser slår fel</b>	<b>sid. 17</b>
<b>Förändringsfaktorer</b>	<b>sid. 19</b>
<b>Kap 3. Europeiska framtider</b>	<b>sid. 23</b>
<b>Sju hypotetiska europeiska framtider</b>	<b>sid. 26</b>
Rehabilitering	
Europa tar sig samman	
Europeiskt "triumvirat"	
"Imperium Europae"	
Europeisk fragmentisering	
Det uppgivna Europa	
USA söndrar och härskar	
<b>Kap 4. Strategiska ambitioner</b>	<b>sid. 32</b>
<b>Kap 5. Två strategiska principer</b>	<b>sid. 41</b>
<b>Kap 6. Principernas inbördes samband</b>	<b>sid. 51</b>
<b>Det omedelbara nationella perspektivet</b>	<b>sid. 57</b>
<b>Det nationella anpassningsperspektivet</b>	<b>sid. 59</b>
<b>Det internationella perspektivet</b>	<b>sid. 63</b>
<b>Schematisk sammanställning</b>	<b>sid. 65</b>
<b>Kap 7. En idébaserad modell</b>	<b>sid. 66</b>
<b>Avslutande reflexioner</b>	<b>sid. 73</b>





# Sammanfattning

Militärstrategisk handlingsfrihet till stöd för svensk säkerhetspolitik är studiens ledmotiv, handlingsfrihet såväl i ett omedelbart som i ett längre tidsperspektiv. Slutrapporten bygger vidare på den tankemodell och den metodik som utvecklades i delrapporten ”Strategi för det oväntade – Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga”.<sup>1</sup> Här vidgas perspektivet från försvarsmaktens roll nationellt och i närtid till att omfatta dess roll i internationell kris- och konflikthantering samt vid framtida säkerhetspolitiska utmaningar.

Några huvudpunkter:

”Rupturer” och ”malströmsdynamik” tenderar att kullkasta säkerhetspolitiska prognoser. Detta illustreras i avsnittet ”Sju hypotesiska europeiska framtider”, där Sverige på varierande sätt ställs inför säkerhetspolitiska och strategiska utmaningar.

Dessa framtidsexempel åskådliggör behovet av en robust grundstrategi, dvs en strategi avpassad för att nu eller i framtiden hantera ett spektrum av situationer, då bruk av militärt våld kan komma i fråga.

Analysen baseras på två utgångspunkter:

- Det går inte att återskapa den relativa styrka och allsidiga förmåga försvaret hade på 1960-talet.
- Det är knappast möjligt att Sverige skulle ställas helt ensamt vid ett hot mot landets grundläggande intressen.

Från dessa utgångspunkter formulerar studiegruppen två komplementära strategiska principer:

- Försvaret skall ha förmåga att projicera stabilitet så att inte Sverige och närområdet skall uppfattas som ett underskottsområde i säkerhetsavseende.
- Försvaret skall – om statsledningen så väljer – kunna sättas in på ett sätt som maximerar svenskt inflytande på internationell kris- och konflikthantering.

Sammantagna kan principerna sägas utgöra en ansats till en ”verksamhetsidé” för försvarsmakten i ett läge när gränserna mellan fred, kris och krig är mer flytande än under det kalla kriget.

Med detta som utgångspunkt diskuteras de komplexa sambanden mellan militär förmåga i det omedelbara nationella perspektivet, framtida anpassning av försvarsmakten samt dess roll i internationell kris- och

---

<sup>1</sup> FOI-R-0642-SE, november 2002, ISSN 1650-1942. I det följande ”TOF 1”.

konflikthantering. En viktig slutsats är att det måste finnas en balans mellan dessa tre perspektiv.

Under förutsättning att ett balanserat tänkande får praktiskt genomslag, finns åtskilliga synergivinster att göra. Det måste dock fastslås, att omedelbart tillgänglig militär förmåga är grunden för långsiktig anpassningsförmåga liksom att den är en viktig ”inflytandevaluta” i den europeiska säkerhetsprocessen.

En annan slutsats är, att kravet på anpassningsförmåga, t ex till krympande ekonomiska resurser, bör leda till att försvarsmakten bör minska de långsiktiga ekonomiska bindningarna i stora materielprojekt. En väg kan vara att medvetet slå av på de teknologiska ambitionerna – att i stället för att sträva efter att ligga på framkant snarare ha en ”skuggande” ambition som innebär mindre ekonomiska och tekniska risker.

Studien avslutas med ett övergripande resonemang om en princip för en försvarsstruktur grundad på de ovannämnda strategiska principerna. En slutsats är, att det är möjligt att utforma en struktur med mångsidigt användbara militära förband – strategiskt motiverade i samtliga tre anlagda perspektiv. På så sätt identifieras ett antal förmågor och förbandstyper som bedöms vara särskilt användbara såväl internationellt som nationellt.

Vidare hävdas, att ju mindre resurser som avsätts för försvarsändamål, desto viktigare blir deltagande i internationella övningar och operationer för att upprätthålla långsiktig kompetens och anpassningsförmåga.

Studien avslutas med reflexioner kring tre mer konkreta ämnen:

- Försvarsmaktens roll vid en kris i närområdet.
- En enkel skiss av en modell för förbandsomsättning som svarar mot de komplementära strategiska principerna.
- En prioriteringsordning, med tonvikt på nedprioritering vid krympande ekonomiska resurser.

## Kap 1. Det kalla krigets långa skugga

Under det kalla kriget framstod för flertalet nyttan av försvaret som given, något som idag inte på samma sätt är självklart. I allmänna termer är syftet med denna rapport att i ett strategiskt perspektiv diskutera hur försvarets operativa förmåga bäst kan stödja svenskt säkerhetspolitiskt agerande. Avsikten är alltså inte att i första hand diskutera pengar, materielprojekt, förändringar av fredsorganisationen och annat som vanligen dominerar försvarsdebatten. Hypotesen är att det är möjligt att utifrån strategiska principer resonera sig fram till en försvarsfilosofi, som på varje anslagsnivå ger största möjliga strategiska handlingsfrihet, såväl i ett kort perspektiv som i ett längre.

Detta tankesätt framstår troligen som ovanligt för många svenskar. En första mental tröskel är att acceptera att framtiden faktiskt med nödvändighet är osäker – det oväntade inträffar. Utvecklingen rymmer positiva tendenser, men risker finns också för bakslag, även allvarliga sådana. Det ligger i sakens natur att militärstrategi handlar om att hantera konflikter och hot som – även om de bedöms mindre sannolika – vore mycket allvarliga.

Människan har generellt en anmärkningsvärd förmåga att betrakta rådande situation som ”normal”. Det ligger därför en frestelse i att beskriva framtiden som en förlängning av aktuella trender – åtminstone så länge denna normalitet känns uthärdlig och rymmer ett hopp om förbättring. Den andra sidan av myntet är att förändringar ofta skrämmer; man vet vad man har men inte vad man får.

En annan – och för vår tid specifik – anledning till en sådan attityd är, att nästan alla de personer i Sverige, som ännu i början av 2000-talet sysslar med säkerhetspolitik och militära frågor, har fått sin världsbild formad under en epok som måste betecknas som ett historiskt undantag – det kalla kriget som under nästan femtio år höll Europa i ett säkerhetspolitiskt skruvstäd.

Under mänsklighetens historia har konflikter, ibland våldsamma sådana, varit en del av det sociala mönstret. De har emellertid också avlösts av perioder av försoning och skiftande allianser. I detta perspektiv måste det kalla kriget betecknas som en anomali med sin förening av extrem oförsonlighet och militära låsningar. Politiker, strateger och militärer hade till uppgift att ”tänka om det otänkbara”, när öst och väst band varandra med hot om gemensam undergång i en kärnvapenkatastrof. De utvecklade tankemönster, instinkter och tillvägagångssätt, som sitter djupt inetsade och fortsätter att utöva stort inflytande på de säkerhetspolitiska eliterna.

Under det kalla kriget var det allt överskuggande hotet alltså kärnvapnen. Det strategiska tänkandet, särskilt i väst, dominerades inte av hur krig framgångsrikt kunde utkämpas utan av behovet av att avskräcka från kärnvapenanvändning och därmed på att undgå en kollektiv katastrof. Den

s k MAD-doktrinen (*Mutual Assured Destruction*) kodifierade den ömsesidiga sårbarheten som grunden för avskräckningen. Detta ledde till att planeringen och förberedelser – hög beredskap, forskning, vapenutveckling m m – kom att stå i centrum. Avskräckning (*deterrence*) och dess trovärdighet snarare än krigets förande (*war fighting*) var det dominerande perspektivet.

Trots att det kalla kriget präglades av stark konfrontation karakteriserades det av lågt risktagande, just på grund av konsekvenserna av ett eventuellt kärnvapenkrig.

Även det svenska militära tänkandet präglades av avskräckningsperspektivet. Sedan Sverige successivt under slutet av 1950-talet och början av 1960-talet övergav tanken på en svensk ”atombomb”, undertrycktes kärnvapenhotet i svensk militär planering och fokus föll på konventionell avskräckning. Tanken var att en stat – i realiteten Sovjetunionen – som övervägde att angripa Sverige, skulle göra kalkylen att uppoffringarna i tid och resurser inte skulle stå i proportion till de möjliga vinsterna.

Man kan i efterhand diskutera det förnuftiga i att ”tänka bort” kärnvapenhotet på det sätt som skedde. Det går även att ifrågasätta utnyttjandet av den s k marginaldoktrinen för att påvisa att det konventionella hotet var ”lagom” för en alliansfri stat som Sverige, d v s nätt och jämt hanterbart med de resurser som gavs av värnpliktsstock, ekonomi och omsorg om försvarsindustrin m m.<sup>2</sup> Rimligheten i det dåtida svenska tänkandet är emellertid oviktig här.

Det väsentliga i detta sammanhang är att man på svensk sida, precis som utomlands, fokuserade på förberedelserna för det krig som inte fick bryta ut. Krigsriskens bedömdes – med vissa dramatiska undantag – vara låg och det kalla krigets extrema låsningar tycktes göra framtiden förutsägbar. Neutralitetspolitiken lade också politiska och psykologiska begränsningar – åtminstone för personer i ansvarig ställning – på utrymmet för att föra strategiska och operativa diskussioner, eftersom sådana med nödvändighet måste utpeka eventuella fiender och bundsförvanter.<sup>3</sup> Sammantaget ledde detta till att den långsiktiga försvarsplaneringen blev det dominerande perspektivet för centrala svenska aktörerna. Ett uttryck för detta var att flertalet höga chefer inom försvarsmakten hämtades bland planeringsexperter. Ett viktigt perspektiv var hur den svenska försvarsindustrins utvecklings- och produktionsresurser skulle beläggas.<sup>4</sup> Stora materielprojekt

---

<sup>2</sup> Jmf exempelvis: Agrell, Wilhelm, *Det välorganiserade nederlaget*, Ordfronts förlag, Sthlm 1990.

<sup>3</sup> Intressanta och nya aspekter på detta kommer att belysas i en kommande doktorsavhandling av FOI-kollegan Robert Dalsjö om Sveriges hemliga samarbete med västmakterna under det kalla kriget, vilken beräknas föreligga hösten 2005.

<sup>4</sup> JAS-projektet kan illustrera detta: När JAS började ersätta Viggen-systemet, hade det senare en teknisk och operativ livslängd på ytterligare minst tio år. På motsvarande sätt

beslutades, något som band upp de ekonomiska resurserna under mycket lång tid. Resultatet blev ofta s k gökungar som i kombination med – i tidens terminologi – ”urholkade” försvarsanslag och andra kostnadsfördyringar ledde till successivt större luckor ifråga om beredskap, beväpning, utbildning m m.

En följd av denna attityd var bristen på reellt tänkande kring hur ett krig – om det trots allt inträffande – verkligen skulle föras. Den operativa planeringen handlade inte särskilt mycket om hur man i olika situationer i närtid skulle använda de resurser man hade. Det operativa tänkandet slutade i stort sett i ett litet antal alternativ för utgångsgruppering av försvarsmaktens förband efter en framgångsrikt genomförd mobilisering.

Den militära organisationen vände sig successivt vid att acceptera allt svårare blottor i det kortsiktiga perspektivet, för att i stället koncentrera sig på det långsiktiga målet, d v s en försvarsmakt i balans på 10-20 års sikt. När de ekonomiska resurserna av olika skäl inte förslog, flyttades målet ständigt framåt. Till svårigheterna bidrog att från 1970-talets början en minskande andel av BNP avsattes för militära ändamål, vilket gjorde det svårare att rymma teknisk fördyring och att tillgodose exempelvis lokalpolitiska eller industripolitiska krav utan att detta gick ut över försvarsmaktens operativa förmåga<sup>5</sup>. Det är befogat att påstå, att Berlinmurens fall 1989 innebar att den svårt sargade återstoden av det invasionsförsvar Sverige haft på 1960-talet, räddades av gonggongen. Detta var knappast ett resultat av framsynt långsiktig planering, utan av ett dramatiskt och oförutsett yttre trendbrott av det slag som i denna studie benämns ruptur, d v s bristning.

Efter det kalla krigets slut ter sig hotet om ett ödeläggande europeiskt storkrig avlägset. Likafullt har europeiska stridskrafter kommit till flitig användning efter murens fall – på lägre konfliktnivåer. Detta gäller bl a kris- och konflikthantering i Europa, främst på Balkan, där även svenska förband deltar aktivt sedan början av 1990-talet. Sveriges deltagande i internationella operationer har inneburit påfrestningar för såväl den politiska beslutsförmågan som för den militära organisationen. Truppbidragen har inte varit särskilt stora och ofta har insatserna kommit sent.<sup>6</sup>

---

kommer JAS i A- och B-version att ersättas ”i förtid” av C- och eventuellt senare versioner. Liknande exempel finns inom andra materielslag.

<sup>5</sup> Jmf f d ÖB Bengt Gustafsson: ”När invasionshotet var verkligt skulle vi inte klarat vår uppgift”, *FOA-tidningen*, nr 6, Dec. 1998.

<sup>6</sup> Se t ex: Granholm, Niklas, ”Tar vi internationella insatser på tillräckligt allvar?” i *Aspekter på Kosovo-operationen mars-juni 1999*, FOA-R--00-01488-170—SE, Stockholm, 2000.

Samtidigt har det blivit alltmer uppenbart, att försvarsmakten idag har brister bl a ifråga om insatsberedskap, beväpning och ledningsförmåga sett i ett närområdesperspektiv.<sup>7</sup>

Det är förståeligt att en stor och komplicerad organisation som försvarsmakten är trögrörlig och att förändringar tar tid. Men omvandlingen från ett invasionsförsvar till ett ”flexibelt insatsförsvar” har än så länge inte resulterat i vare sig flexibilitet eller insatsförmåga. Det ”flexibla insatsförsvaret” förefaller stadigt skjutas på framtiden på liknande sätt som det långsiktiga målet om ett ”försvar i balans” under det kalla kriget. En anledning är sannolikt just det förhållandet att det kalla krigets tankemönster och planeringsfilosofi ännu präglar många aktörer.

Militär strategi handlar om hur stater disponerar och utnyttjar sina militära resurser för att skydda sig och för att främja landets intressen.<sup>8</sup> Studiegruppen strävar efter att i denna rapport skissera ett alternativt sätt att tänka ifråga om försvarets möjliga strategiska roller på kort, på medellång (inom 5 år) och längre sikt (ca 10 år) för att värna svensk suveränitet men även i perspektivet av Sveriges ambitioner som aktör på den internationella arenan.

Perspektivet är uttalat strategiskt, d v s hur försvarsmakten bör utformas så att den genom sin latenta förmåga eller eventuella konkreta användning ger statsledningen största möjliga handlingsfrihet. Med militärstrategisk handlingsfrihet avses i studien försvarsmaktens förmåga att stödja svenskt säkerhetspolitiskt agerande, särskilt om externa aktörer (stater eller organiserade sammanslutningar) i eller utanför landet med våld, eller öppet eller förtäckt hot om våld, söker inskränka Sveriges möjligheter att tillvarata sina intressen.

Innan vi fördjupar oss i vad strategisk handlingsfrihet kan innebära, skall vi söka strukturera vårt tänkande rörande den framtid om vilken vi vet mindre än vi vanligen vill inse.

---

<sup>7</sup> Jfr Thulstrup, Jörgen: *Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativa förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001*, Utredningar från riksdagen, 2003/2004:URD1, oktober 2003. Detta utvecklas ytterligare i kapitel 6.

<sup>8</sup> *Strategi för det oväntade – Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga*, FOI-R-0642-SE, November 2002, ISSN 1650-1942, sid. 24ff. I det följande benämns denna rapport ”TOF 1”.

## Kap 2. Också det oväntade inträffar

En oslagbar återställare för säkerhetspolitiska prognosmakare är att i efterhand läsa sina egna, eller andras, långsiktiga förutsägelser. Med få undantag är det en utomordentligt tankeväckande sysselsättning att efter tio eller tjugo år jämföra exempelvis de tidigare framtidssynerna med verkligheten sådan den blev. I den mån sådana återblickar görs brukar resultatet sällan trumpetas ut.

Få kan med gott samvete säga att de i mitten på 1980-talet med någon precision förutsåg Sovjetimperiets sammanbrott och det kalla krigets fredliga avveckling som följde Berlinmurens fall 1989. Eller att de, för tio år sedan, kunde föreställa sig storskalig terrorism som attackerna mot World Trade Center och Pentagon den 11 september 2001 och konsekvenserna därav. Likväl kan vi i båda fallen konstatera att det rör sig om händelser som är definierande för dagens säkerhetspolitiska situation.

Detta innebär inte att det är meningslöst att konstruera bilder av framtiden. Tvärtom, är det ofta en bra metod när man sysslar med långsiktig planering, t ex planering av det framtida försvaret. Felet är att man istället för att konstruera olika framtidsbilder gör prognoser, eller att användaren ”väljer” en framtid, som stämmer med hans världsbild eller passar hans syften – och att denna framtidsbild mycket sällan slår in.

Inte ens under det kalla kriget med dess historiskt sett starka läsningar var det lätt att göra hållbara prognoser. Inom ramen för en överordnad pattsituation mellan stormaktsblocken inträffade till synes överraskande en rad Berlinkriser liksom Kubakrisen 1962 och flera ”krig genom ombud” i tredje världen. Perioder av spänning och avspänning avlöste varandra. När det kalla krigets bipolära militära konfrontation nu har lättat är situationen dock långt mer flytande, även om hotet av en närtida global kärnvapenkatastrof tonats ned.

Förhållandet att prognoser regelmässigt slår fel är ett centralt, rentav grundläggande, tema i detta projekt. Insikten om framtida osäkerhet är förnuftsmässigt okomplicerad, men känslomässigt svår.

Det finns flera skäl till att detta. Ett skäl har berörts tidigare, nämligen att de flesta beslutsfattare och analytiker fortfarande ser det kalla krigets låsta situation som norm, snarare än som den historiska anomali den faktiskt utgjorde. Ett annat skäl är att vi – individuellt och kollektivt – utmärks av en stark tillvänjningsförmåga, som gör att vi tenderar att betrakta dagens situation som ”normal” och gärna skriver fram utvecklingen enligt dagens tendenser, eller annorlunda uttryckt ägnar oss åt trendextrapolering.

De flesta vänjer sig på förvånansvärt kort tid vid förändringar. Även när utvecklingen har negativa inslag uppfattas situationen ganska snabbt åter som ”normal”. Detta återspeglas påtagligt i media, som ägnar allt mindre



uppmärksamhet åt frekvent förekommande störande och stötande händelser, när nyheten inte längre är lika ny men fortfarande av stor vikt.

Denna anpassningsmekanism förstärks av motviljan att ta till sig något som är olustigt eller hotande; det ligger en stark frestelse i att tänka bort konsekvenserna av mer allvarliga störningar i det internationella systemet. Det ligger även en lockelse i att se störningarna som tillfälliga – att ”vänta och se” tills det lugnar ned sig igen. Inte sällan förstärks detta av att statsledningar och diplomater gör s k normativa uttalanden, d v s sådana som snarare uttrycker en önskan om en viss utveckling än utgör en kall analys – detta för att inte underblåsa oönskade skeenden. Samtidigt hoppas man att profetiorna skall vara självuppfyllande. Orden är förvisso diplomatens verktyg; det kan dock ligga en fara i föreställningen att normativa uttalanden är självuppfyllande, både i positiv och i negativ riktning.

Risken är att man ser det man vill se och därför i det längsta underlåter att gardera sig mot avvikelser från det ”normala”. Till och med de institutioner vars uppgift är att förutse allvarliga störningar och hot – underrättelse-tjänsterna – hugger ofta i sten till följd av fokusering på hårddata, selektivt seende, konsensusorientering och andra systemfel. Och när de varnar, är det på inget vis säkert att den politiska nivån väljer eller vill ta budskapet på allvar.<sup>9</sup>

\*

Detta projekts övergripande syfte är alltså att belysa kopplingarna mellan militära förmågor och möjligheterna att använda dessa förmågor som led i en övertänkt militär strategi till stöd för svenska säkerhetsintressen – antingen det gäller att aktivt bidra till en gynnsam utveckling, begränsa och avveckla kriser eller, ytterst, hantera storskaligt våld.

Det är därför studiegruppens mening, att det är nödvändigt att föreställa sig vitt skilda, tänkbara ”framtider” för att få en grundad uppfattning om ett spektrum av utvecklingar som skulle kunna leda till utmaningar för svenska säkerhetsintressen.

Vi har ovan belyst varför det av psykologiska skäl är svårt att ta till sig framtida osäkerhet. I det följande avsnittet av detta kapitel skall vi mer konkret belysa vissa återkommande förlopp, som gör att prognoser vanligen slår fel.

---

<sup>9</sup> Jmf TOF 1, svid 13f, särskilt fotnot 6.

## Varför prognoser slår fel

Vid förra sekelskiftet, 1900, hade industrialiseringen av Europa nått långt ut i kontinentens periferi. Tekniken gjorde ständiga landvinningar, handeln ökade, människor passerade med nya snabba samfärdsmedel obehindrat över statsgränserna. Det var en tid då det fanns viss grund för framstegstro.

1914 föll skotten i Sarajevo. Attentatsmannens syfte var knappast att framkalla allt som följde. Skotten utlöste icke desto mindre de underliggande spänningarna som uppstått genom nationalism, revanschbegär, imperieambitioner, storindustriell kapprustning, sociala motsättningar, något som resulterade i Europas blodigaste sekel. Miljontals människor, inte bara i Europa, föll offer för krig – första och andra världskriget samt i konflikter utanför Europa med varierande relation till det kalla kriget. Ytterligare miljoner omkom i blodiga revolutioner och genom etnisk rensning.

Skotten i Sarajevo är ett exempel på en händelse som i denna studie betecknas som en ruptur, dvs en bristning i den internationella ordningen som får systemförändrande konsekvenser. Det som tidigare uppfattades som ”normalt” framstår i nytt ljus – världen ter sig kvalitativt annorlunda; en ny logik inses råda.

Rupturer utlöser säkerhetspolitiska utvecklingar, som är svårförutsägbara och som kan gå i olika riktningar, beroende på hur berörda aktörer väljer att agera. En ruptur som sådan behöver inte i sig vara entydigt positiv eller negativ. Det är snarare den efterföljande utvecklingen som kan värderas i sådana termer.

### Rupturen blottlägger spänningar

Rupturen i sig behöver emellertid inte vara grundorsaken till den förändrade utvecklingen. Ofta blottlägger och utlöser den underliggande spänningar. En ruptur måste därför inte nödvändigtvis i sig vara genuint överraskande men dess underliggande orsaker ter sig olycksbådande och därför är svåra att ta till sig. Skotten i Sarajevo 1914 och terrorattackerna i USA 2001 kan ses som exempel.

Berlinmurens fall 1989 var kulmen på en längre utveckling, men framstår som en sinnebild av en genomgripande ruptur. Den kunde direkt ses innebära både hot och möjligheter. Många statsledningars intuitiva reaktion vid sådana rupturer förefaller vara en strävan att hålla fast vid det som man dittills uppfattat som ”normalt”. I många huvudstäder kunde man sålunda uppfatta en avsevärd bävan för följdverkningar som Sovjetunionens upplösning, Tysklands enande och Baltikums frigörelse, trots att de, som det visade sig, erbjöd positiva möjligheter.

Ofta förtränger man också i det längsta konsekvenserna av säkerhetspolitiska rupturer och reagerar för sent, för litet och fel. Väststaternas valhända agerande vid Jugoslaviens upplösning på 1990-talet grundades i

bristfällig analys – i många fall föranledd av trångsynt intressepolitik. Detta bäddade för ett årtiondes brutaliteter och en internationell militär insats utan synligt slut.<sup>10</sup>

### Malströmsdynamik

I inledningen till detta kapitel har vi pekat på mekanismer som gör att rupturer, subjektivt sett, överraskar. Orsaken till att prognoser slår fel behöver emellertid inte vara dramatiska och överraskande trendbrott. Den bedömda – ofta önskade – framtidsbilden kan lika väl vältras över ända, när utvecklingen inledningsvis i små steg och därefter alltmer drastiskt böjer av från dagens trend till följd av hur olika aktörer agerar och reagerar i det internationella spelet. Sådana processer benämns i denna studie malströmsdynamik. När olika parter råkar in i en sådan, kan det inledningsvis vara svårt att avgöra vart utvecklingen är på väg. Utmärkande är att parternas mål, riskbenägenhet och val av medel fortlöpande förändras när de dras ned i en sådan virvel av händelser.

Låt oss titta närmare på detta fenomen:

Vissa aktörer vill värna *status quo*, d v s den utveckling man uppfattar som ”normal”.<sup>11</sup> Andra aktörer kan ha en annan uppfattning om vad som är önskvärt. Oftast, men inte alltid, håller sig aktions- reaktionsmönstret emellertid inom ramen för vad som uppfattas som ”normalt” av flertalet inblandade.

I vissa fall händer det dock att en part allvarligt utmanar *status quo*, vilket får andra aktörer att reagera hårt, något som i sin tur leder till en kedjereaktion. Detta ger upphov till en malströmsdynamik, trots att ingen part nödvändigtvis inledningsvis förutsåg en sådan virvel av drag och motdrag. Dynamiken kan i svåra fall innebära att parternas politiska mål, känslor och beredskap att ta till tvångsåtgärder – ytterst storskaligt våld – förändras och skärps allteftersom de blir den oförutsedda malströmsdynamikens fångar.

Malströmsdynamik kan uppstå exempelvis till följd av starka sociala och politiska strömningar i ett eller flera länder och kan då resultera i dramatiska trendbrott – rupturer – som när de inträffar vanligen överraskar, fastän tecknen ofta funnits för den som förmått och velat se. Efter en sådan ruptur kan en ny malströmsdynamik uppstå och kanske också följdrupturer med alltmer vittomfattande konsekvenser. Den inre utvecklingen i Jugoslavien efter marskalk Titos död 1980, är ett exempel på en malström,

---

<sup>10</sup> Vissa hot kan dock vara så allvarliga att de leder till att även antagonister inser behovet av att samarbeta för att undvika en framtida ruptur. Det viktigaste exemplet är kanske hur kärnvapenmakterna, främst USA och Sovjetunionen, under det kalla kriget aktivt samarbetade för att undvika ”krig av misstag”. Detta skedde bl a genom upprättande av den sk heta linjen, rustningskontrollavtal och teknologiöverföring.

<sup>11</sup> ”Normal” kan vara både ett positivt värdeomdöme och en utsaga om vad man uppfattar som huvudfåran i den säkerhetspolitiska processen.

interfolierad av ett antal rupturer, som resulterat i att successivt fler och fler, också externa, aktörer dragits in i skeendet.

Beteckningen ”malström” har medvetet valts som en effektiv metafor och har förvisso en olycksbådande klang. Det skall dock framhållas att på samma sätt som rupturer i somliga fall kan få positiva följdverkningar, finns exempel på gynnsam internationell dynamik – om man så vill en malströms positiva motsvarighet. Ett exempel är den stora jordbävningen i Turkiet 1999, som lett till en markant förbättring i landets relationer till Grekland. Denna positiva dynamik har t o m givit upphov till uttrycket *disaster diplomacy*. Självfallet finns många andra exempel på liknande positiv dynamik. Det ligger dock i denna studies natur att den koncentrerar sig på möjligheten av mer sinistra utvecklingar.

Det faktum att säkerhetspolitiska rupturer och malströmsutvecklingar regelmässigt kullkastar våra föreställningar om framtiden innebär dock knappast, att ”vad som helst kan hända när som helst”. Återhållande faktorer finns. Exempelvis utmanar en svagare stat ”normalt” inte en avsevärt starkare. Risken för repressalier är alltför uppenbar.

Särskilt efter det andra världskriget har vi dock sett åtskilliga exempel på hur resursmässigt svaga aktörer, ofta icke-statliga, slagit in på nya vägar för att utjämna styrkeförhållandena – d v s anpassat sin strategi och sin taktik – t ex genom gerillakrigföring. Resultatet blir s k asymmetriska konflikter. Avgörande är därvid att den svagare parten väljer att uthärda ”straffet”, som den starkare utdelar tills han inte längre anser de egna uppoffringarna värda sitt pris. Den yttersta manifestationen av detta är kanske storskalig terrorism där den resursmässigt svage, som ett led i en medveten strategi, bortser från egna förluster och t o m framställer egna offer som självändamål.<sup>12</sup>

Mot bakgrund av resonemanget om rupturer och malströmmar kan sägas att ”hotet”, som under det kalla kriget med rätt eller orätt framställdes som kalkylerbart, numera i högre grad präglas av ovisshet – det oväntade.

## Förändringsfaktorer

Rupturer och malströmmar uppstår självfallet inte ur intet. De är resultatet av olika drivkrafter i processer som enskilt eller i komplext samspel formar den säkerhetspolitiska miljön.

I de säkerhetspolitiska framtidsbilder och i de mer konkreta hotscenarier som TOF-projektet utarbetat, har studiegruppen därför använt sig av olika byggstenar, eller annorlunda uttryckt ingående faktorer. Vissa kan vara trögörliga, andra mer eller mindre lättörliga, t o m flyktiga.

---

<sup>12</sup> För två diametralt motsatta uppfattningar om religionens betydelse i terrorismen se: Pape, Robert A, ”Dying to Kill Us”, *New York Times*, 2003-09-22, och Karlsson, Ingmar, ”Våld som sakrament och gudomlig plikt”, *SvD*, 2003-09-25.

Exempel – utan anspråk på fullständighet – på överblickbara faktorer med början i de mer trögrörliga är:

Geografi. Det är oomtvistligt att den fysiska geografin är bestående. Dock kan den säkerhetspolitiska betydelsen av t ex en stats geografiska läge påverkas av maktpolitiska förändringar i grannstater. Militärt och säkerhetsmässigt kan vapenutveckling och t ex längre operativa räckvidder eller nya betvingelsemetoder (t ex terrorism) förändra geografins betydelse.

Demografi. De demografiska trenderna i olika länder och regioner kan rätt väl överblickas. De politiska konsekvenserna av stigande eller sjunkande födelsetal, migration m m är däremot en stor osäkerhetsfaktor.

Ekonomi. Staters växande ekonomiska beroende av varandra anses ofta – åtminstone regionalt – utgöra ett hinder för allvarliga konflikter. Men råvaru- och energibrist, ekonomiska kriser eller handelshinder kan, som historien visat, utlösa säkerhetspolitiska rupturer.

Inrikespolitiska spänningar: I alla stater finns oförlösta spänningar. Dessa kan vara mer eller mindre djupgående. Särskilt i stater präglade av demokratiunderskott och svagt s k civilt samhälle och som saknar ett allmänt accepterat system för ordnad växling vid makten, finns risker för tvära kast med säkerhetspolitiska följder.

Värderingar: Politisk, etnisk, religiös folklig radikalisering m m kan uppstå spontant men är ofta effekten av sociala eller ekonomiska malströmsutvecklingar. Det kanske mest dramatiska uttrycket för detta är terrorism. Resultatet blir ofta att staters in- eller utrikespolitik påverkas, t ex så att de tillgriper intern repression eller att de önskar förändra eller t o m utmana *status quo* i de internationella relationerna. Sådan radikalisering kan inträffa även i utvecklade länder. Särskilt sedan det kalla krigets påtvingande disciplin lösts upp, tycks just förändringar i värderingsmönster vara en faktor som i högre grad än tidigare driver den säkerhetspolitiska utvecklingen.

Militära resurser/våldsresurser är svåra att placera på en ”flyktighets-skala”. Staters militära resurser och rustningspotential låter sig ganska väl prognostiseras, eftersom det rör sig om i fred tröga organisationer och det tar tid innan ökade satsningar eller införandet av nya system får stort genomslag. Dock är det sannolikt att massförstörelsevapen kommer att spridas till fler stater. En stor osäkerhetsfaktor är icke-statliga aktörer, som inte lika lätt låter sig avskräckas som stater. Spridning av konventionella militära vapen, liksom av vapen med masseffekt till sådana grupper, är ett växande men diffust hot. Fullt tänkbart är också att ”anonyma” terror- och sabotagedåd utnyttjas i

allvarliga mellanstatliga konflikter, om inte annat för att göra en motståndare mer sårbar för mer konventionella angreppsmetoder.

Till dessa faktorer skulle kunna läggas en lång rad andra såsom miljöförstöring, naturkatastrofer, effekterna av en mer globaliserad ekonomi, folkrättens tänkbara utveckling och konsekvenser av teknologisk utvecklingen, för att nämna några.

### Opinionssvängningar

Den mest lättroliga faktorn är givetvis det som rör sig i människors huvuden, hur de tolkar situationen och vilka beslut de fattar och hur detta kumulativt koncentrerar de politiska krafterna. Ofta är människors föreställningsvärld ganska stabil, men under tryck av yttre händelser kan ”opinionsrupturer” inträffa.

Det finns ofta starka kopplingar mellan de olika byggstenarna. Man kan exempelvis föreställa sig rupturer som resultat av ekonomisk tillbakagång, migrationstryck och åtföljande inrikespolitisk radikaliserande i säkerhetspolitiska utmaningar mot den ”rådande ordningen”.

Samtidigt finns självfallet starka tillbakahållande krafter. Även om en stat, eller grupp, är missnöjd med den ”rådande ordningen”, bedöms vanligen en aggressiv utmaning, ytterst krig, inte vara värd priset för att få till stånd en ändring. Man väljer därför försiktigare och mer accepterade metoder. Men alla låter sig inte avskräckas alltid.

När en ruptur inträffar kan den starta en serie händelser, en ofta dramatisk malströmsutveckling, som först långt senare övergår i ett nytt stabilare – men självfallet aldrig helt stabilt – tillstånd. Den ”normalbild” som då framträder skiljer sig sannolikt avsevärt från de prognoser som gjordes före rupturen.

Men en ruptur kan också på ganska kort tid ”absorberas” av det internationella systemet. Exempelvis kan en utmanare ha överskattat sina möjligheter och de tidigare dominerande krafterna kan fånga upp utmaningen så att den mister sin kraft, varvid ordningen återgår till något som liknar, men inte är identisk med, den som rådde före rupturen.

### Ett mycket konkret exempel

Händelseutvecklingen efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001 utgör en närmast kusligt konkret illustration till tänkandet kring rupturer och malströmsdynamik.

Dåden utgjorde en ruptur genom att förändra den amerikanska nationens världsbild och därmed dess säkerhetspolitiska prioriteringar. För första gången på mycket lång tid upplevde man ett allvarligt hot på den egna kontinenten. ”Kriget mot terrorn”, med stark betoning av unilateralism och militära medel, blev det allt överskuggande. Detta gav upphov till en malströmsutveckling med bl a kriget i Afghanistan, nya allianser med stater i

Asien och förändrade relationer till gamla partners utan vilken följdrupturen, Irakkriget 2003, med största sannolikhet inte inträffat.

Den inledande militära kampanjen vanns lätt men den efterföljande ockupationen kommer av allt att döma bli resurskrävande, blodig och långvarig. Effekterna för bl a de transatlantiska förbindelserna, Nato, situationen i Mellersta östern och för utbredningen av militant fundamentalism kan inte överblickas.

En möjlig långsiktig konsekvens är att USA, ställt inför stora svårigheter, pressas att söka återskapa samarbetsmönster som påminner om 1990-talets. Det vore i så fall ett exempel på absorption, d v s att inre och yttre krafter fångar upp och dämpar viljan och förmågan att fullfölja det unilaterala spåret. Resultatet skulle på sikt kunna ha likheter med den internationella ordningen på 1990-talet, men den skulle inte vara identisk. En ruptur lämnar alltid spår.

En annan möjlig långsiktig konsekvens är, att USA fullföljer den politik och den strategi, som låg till grund för Irakkriget, t ex genom ytterligare militära operationer i Sydostasien eller på andra håll. En möjlig effekt vore att USA uttömde sina militära och ekonomiska resurser på samma sätt som imperier gjort genom historien; återverkningarna på det internationella systemet skulle bli ansevärd och knappast kunna undgå att djupt påverka många stater såväl utrikes- som inrikespolitiskt.

\*

Den samlade slutsatsen av detta kapitel är att dramatiska trendbrott – rupturer – och dynamisk krisdynamik – malströmmar, erfarenhetsmässigt inträffar så ofta, att de måste beaktas vid varje seriös bedömning av framtida hot och risker.

I följande kapitel ger vi exempel på möjliga framtidsscenarier, eller snarare säkerhetspolitiska ”tablåer”, varav flera kan framstå som kontroversiella, t o m störande. De utgör således exempel på TOF-projektets metodik att ställa s k *what if*-frågor, i stället för att skriva fram rådande trend. Det är självklart inte frågan om att sannolikhetsgradera alternativa framtidsbilder utan avsikten är att ge ett urval rimliga och för studiens syfte relevanta framtidsexempel.

## Kap 3. Europeiska framtider

Detta kapitel kommer att utmynna i korta beskrivningar av sju hypotetiska europeiska framtider.

Studiegruppen har därutöver, med utgångspunkt i de mer eller mindre flyktiga förändringsfaktorer som berörts i föregående kapitel, försökt bilda sig en grundad uppfattning om underliggande, strukturella spänningar – ”sprickzoner/brottanvisningar” – av betydelse för viktiga europeiska delprocesser och deras inbördes beroenden. I dessa delprocesser är givetvis Nato, EU och ibland FN viktiga arenor. Som framgått är den malströmsutveckling som utlösts av terrorattackerna i USA ett väsentligt ingångsvärde. Detta är bakgrunden till de hypotetiska framtiderna.

Därmed inte sagt att utvecklingen nödvändigt måste ta en dramatisk vändning till det sämre. Framtidsbildernas funktion är att ge ett urval av tänkbara utvecklingar med stor spännvidd. En gradvis återgång till något som liknar det internationella samarbetsmönster som präglade 1990-talet skulle många sannolikt bedöma som en gynnsam ”framtid”. Men redan en återgångsprocess kräver att säkerhetspolitiken successivt omprövas – även i ett land som Sverige. Vid mer sinistra utvecklingar skärps naturligtvis kravet på en sådan omprövning.

Olika delprocesser kan utvecklas i varierande riktningar. I det följande tecknas några exempel. Naturligtvis föreligger också inbördes beroenden. Perspektivet är i huvudsak europeiskt/transatlantiskt, även om den säkerhetspolitiska arenan självfallet är global. Europa och USA kommer förvisso att påverkas också av förhållanden och aktörer på annat håll. Det skulle emellertid föra för långt att här ge sig in på en sådan diskussion. Det får räcka med att påminna om situationen i Mellanöstern, Kinas strategiska aspirationer, den riskabla utvecklingen i Sydostasien, det problemfyllda Afrika, mycket annat att förtiga.

Nedan antas att USA kommer att vara en dominerande aktör i förhållande till Europa. Det förefaller sannolikt men är självfallet inte säkert. Tänkbart är att USA råkar ut för resursbrist, ibland benämnd *imperial overstretch*, som leder till minskad amerikansk säkerhetspolitisk aktivism generellt sett. En intern politisk process, som medför en isolationistisk utveckling, kan få ett liknande resultat. Ett annat alternativ är, att amerikansk strategisk energi och aktivism inriktas mot helt andra områden och relationer än de som i huvudsak berör Europa. Oavsett utfallet, skulle sådana utvecklingar innebära djupgående konsekvenser för Europa.

Exemplens tidshorisont är relativt begränsad – ca 10 år. Det innebär, att omfattande strukturella förändringar i exempelvis miljö och demografi, vilka kan få omvälvande och dramatiska effekter på längre sikt, inte beaktats här.



Med dessa reservationer skisseras här olika tänkbara utfall i fyra viktiga europeiska säkerhetspolitiska arenor.

## 1. Nato

Sammanhållningen inom Nato är utsatt för påfrestningar. Efter det kalla kriget har en tyngdpunktsförskjutning från en huvudsakligen militär till en mer politisk roll ägt rum; nya militära koncept såsom krishantering och många nya medlemmar med bakgrund i det f d östblocket har tillkommit. En försvagning, i form av djupgående oenighet mellan ledande medlemmar, har uppstått och effekterna kommer i alla händelser präglade alliansen under lång tid och kan komma att förbli bestående. Detta kan leda till att alliansen långsamt vittrar bort, om än inte formellt så reellt, som säkerhetspolitisk struktur av stor strategisk betydelse. Tecken på detta är försvagningen av den transatlantiska länken och därmed den amerikanska säkerhetsgarantin, som är det viktigaste motivet för vissa f d öststaters heta önskan att bli medlemmar. Om Nato, trots allt, består med någon nämnvärd substans kan olika underalternativ urskiljas.

- Nato förvandlas till en ”diskussionsklubb”, i vilken man dryftar och löser diverse praktiska frågor som t ex standardisering, vissa försvarsindustriella problem etc.
- Natos europeiska del får en självständig roll, möjligen i viss samverkan med USA.
- Den europeiska Nato-strukturen integreras i EU:s militära samarbete.
- Natos kandidatländer, som alltjämt har betydande egenintresse av samarbete med USA, strävar efter att tillsammans med Storbritannien och vissa andra västeuropeiska stater i huvudsak bibehålla Nato-strukturen, vilket resulterar i en allians på olika ”nivåer”, med konsekvenser för trovärdigheten i den gemensamma säkerhetsgarantin (artikel 5 i Natofördraget).

## 2. EU

I första hand har EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) försvagats men unionens allmänpolitiska och ekonomiska substans är så omfattande och dynamisk, att EU rimligen har avsevärd livskraft. Alternativ – inte nödvändigtvis varandra uteslutande – för en framtida utveckling kan vara:

- EU består och ”fredsprojektet” framstår, trots allt, som omistligt. Detta inte minst för att ”försvara Europa mot sig självt” och det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet och samordningen inom EU tar fart igen – eventuellt efter viss fördröjning – inte osannolikt i konkurrens med USA.

- Den säkerhetspolitiska – och i betydande omfattning även den ekonomiska – integrationen inom EU drivs i ökad utsträckning av en inre kärna och går med olika hastighet och intensitet inom unionen. Resultatet blir en ”skiktad” union – uttrycket ”variabel geometri” har använts. Detta skapar motsättningar inom EU och minskar allvarligt dess förmåga att utåt agera enat och kraftfullt.
- EU koncentrerar sig på den ekonomiska dimensionen och blir en form av avancerat frihandels- och valutasamarbete. GUSP läggs åt sidan eller tonar bort. Detta får även negativa konsekvenser för den politiska integrationsprocessen i allmänhet.
- EU försvagas av inomeuropeiska politiska ”malströmsutvecklingar” exempelvis grundade i utbredd folklig frustration, utnyttjad och underblåst av missnöjespartier. Detta kan leda till kraftigt tilltagande främlings- och EU-fientlighet etc. De politiska förutsättningarna för samarbete inom unionen försämras därmed kraftigt.

### 3. Ryssland

Det kalla krigets avslutning blev ett oblodigt men totalt nederlag för Sovjetimperiet. Dagens Ryssland har i många avseenden distanserat sig från det sovjetiska arvet, inklusive supermaktsambitionerna. Ofta har man gjort en dygd av ekonomisk nödvändighet. Det synes rimligt att landet – på grund av sin storlek, sitt läge och sin potential – långsiktigt har större strategiska ambitioner än dess nuvarande tillstånd tillåter. Utslag av revanschism kan inte uteslutas.

Försvagade västliga säkerhetsstrukturer skulle ge Ryssland ett större politiskt och strategiskt manöverutrymme, samtidigt som intresset av i första hand ekonomisk samverkan med Väst – d v s inte enbart men i betydande omfattning EU – består. Långtgående fragmentisering i Väst skulle ge Ryssland större relativt inflytande och därmed möjlighet att spela ut olika aktörer mot varandra, t ex genom att utnyttja Tysklands starka beroende av ryska gasleveranser.

### 4. Nya maktbalanser

Interna allianser mellan olika stater har självfallet alltid förekommit inom ramen för de båda stora politiska och strategiska europeiska strukturerna, Nato och EU. USA och Storbritannien är ett uppenbart exempel; Tyskland och Frankrike – åtminstone periodvis – är ett annat. Om sönderfallet av de hittillsvarande strukturerna skulle ta sig mer utrerade former, är tydliga och skiftande sådana allianser troliga t ex i kretsen utanför en inre ”EU-kärna” – i någon mån en återgång till det senare 1800-talets europeiska system. I ett sådant system skulle huvudaktörerna växla över tiden och regionalt med växlande skärningspunkter mellan olika säkerhetspolitiska och strategiska intressen som följd. Ur dessa skärningspunkter eller sprickzoner, kan säkerhetspolitiska rupturer uppstå.

Att våga en prognos om i vilken riktning den europeiska säkerhetsarkitekturen kommer att utvecklas, vore dumdrigt. Att täcka in alla tänkbara utvecklingar är ogörligt.

## **Sju hypotetiska europeiska framtider**

För att få en uppfattning om hur svenska säkerhetsintressen kan beröras, har studiegruppen valt att skissera ett antal hypotetiska framtider. För att inte fastna i trendextrapolering har gruppen tecknat ett antal *what if*-situationer. De bygger på de ovan redovisade spänningarna eller sprickzonerna och hur dessa interagerar. Strävan har varit, baserad på rimlighetsbedömning, att teckna möjliga men signifikant olika utvecklingar, som i sin tur innebär varierande utmaningar för svenska säkerhetspolitiska intressen och därmed även för svensk militär strategi.

Framtidsbilderna skall ses som ”tablåer” klippta ur olika framtida europeiska säkerhetspolitiska hypotetiska utvecklingar. De djupare orsakssammanhången till de tänkta tillstånden utvecklas inte. Läsaren får tänka sig att olikartade sociala, ekonomiska och politiska processer, rupturer och malströmmar samverkat till de beskrivna tillstånden. Givetvis får man i många fall utgå från att utomeuropeiska skeenden spelat en betydande roll för utvecklingen.

### 1 Rehabilitering

Trots inledande konvulsioner och kvarstående motsättningar uteblir en verkligt djupgående och långvarig brytning mellan USA och (delar av) Europa. Samtliga aktörer inriktar sig på att försöka återvända till det tidigare mönstret av samarbete inom och mellan i första hand EU respektive Nato. Även USA deltar i denna process.

Orsakerna är flera. Grundläggande är självfallet USA:s militära dominans och ekonomiska styrka. På amerikansk sida börjar man emellertid även inse att *Alleingang* på sikt blir alltför kostsamt - ekonomiskt, personellt och politiskt.

Huvuddelen av den politiska energin åtgår dock till ”rehabiliteringsprocessen”, d v s att skyla över motsättningarna och etablera ett *modus vivendi*. Utvecklingen av säkerhetspolitiskt/strategiskt samarbete inom Europa och mellan Europa och USA tar, ehuru långsamt, åter fart. Vid hantering av uppkommande kriser i andra världsdelar bemödar sig de västliga aktörerna att dra nytta av lärdomarna och undvika misstagen från Irakkrisen.

De fundamentala problemen i hela Mellanöstern kvarstår emellertid. Läget i Irak normaliseras långsamt men kan inte betecknas som stabilt på sikt. Konflikten mellan israeler och palestinier är fortfarande akut. I övriga delar

av Asien består likaledes många krishärddar. Behovet av ett långsiktigt och omfattande internationellt engagemang i olika former – militärt, ekonomiskt och humanitärt – i de olika krishärdarna är uppenbart.

## 2 Europa tar sig samman

Instabiliteten i Mellanöstern når oroande nivåer. Världssamfundet – främst FN och EU – har inte kunnat integreras i freds- och rekonstruktionsprocesserna på ett meningsfullt sätt. Läget i Irak förblir instabilt under lång tid. Oenigheten om hur dessa och andra kriser skall hanteras växer. Förhållandet mellan viktiga aktörer i Europa och USA når nya lågvattenmärken. Nato har i praktiken upphört att fungera. FN framstår som säkerhetspolitiskt irrelevant i allvarigare internationella kriser.

Även EU är svårt splittrat, främst i fråga om GUSP men också i viktiga ekonomiska frågor. EU:s oförmåga att tillvarata sina intressen blir besvärande bl a i förhållande till ett alltmer aktivistiskt Kina och den amerikanska politiken i detta sammanhang. Ett antal europeiska länder (Frankrike, Tyskland jämt ett antal mindre medlemmar) lyckas starta en efterhand framgångsrik process syftande till att återställa det europeiska samarbetet även inom GUSP. Målet är att på sikt göra EU till en säkerhetspolitisk aktör, som kan hävda sina intressen och som på ännu längre sikt kan etablera ett mer jämlikt förhållande till USA, baserat på egen handlingsförmåga.

Processen grundas på insikten att säkerhetspolitisk ”anarki” inte gagnar någon, vare sig globalt eller i Europa. Ett viktigt inslag är uppbyggnad av militära resurser för kris- och konflikthantering, vari ingår integrering av Natos europeiska resurser i en EU-struktur.

Ett gemensamt europeiskt projekt, som efterhand vinner ökad anslutning, är en aktiv insats i Mellanöstern, såväl ekonomiskt som genom medling och med fredsfrämjande operationer. USA släpper med viss lättnad in européerna på arenan. Även Ryssland är positivt inställt till en sådan insats. Detta land ser fö möjligheter till en framgångsrik balanspolitik mellan USA och Europa och ser därför gärna ett mer jämlikt förhållande dem emellan. Insikten om nyttan av ett säkerhetspolitiskt starkare Europa och minskad risk för konfrontation med Ryssland, ökar de östeuropeiska ländernas intresse för att bidra till europeisk säkerhetspolitisk integration.

## 3 Europeiskt ”triumvirat”

Läget i Mellanöstern är alltjämt ytterst instabilt. EU kan inte enas om substantiellt ekonomiskt eller annat bistånd till regionen. Motsättningarna mellan viktiga europeiska stater och USA fördjupas på grund av den även fortsättningsvis ”unilaterala” amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiken.

Storbritannien ser sig få allt mindre utdelning av sin atlantiska brobygggarroll och inriktar sig alltmer på det säkerhetspolitiska samarbetet i Europa.

I den rådande situationen framstår det som nödvändigt att återupprätta en europeisk säkerhetspolitisk agenda. Efter åtskilliga turer etableras ett europeiskt "triumvirat" bestående av Frankrike, Tyskland och Storbritannien. Mellan dessa stater finns åtskilliga motsättningar rörande ledarrollen men man är enig om att reservera ledarskapet inom EU för triumviratet och önskar inte få agendan komplicerad av mindre stater. Med hjälp av skiftande och tillfälliga allianser lyckas triumviratet dock oftast få sin vilja igenom. Kris- och konflikthantering och stabilitet blir emellertid lidande av det ständiga kompromissandet. Detta oroar mindre stater i unionens periferi, vilka riskerar att drabbas av lokala kriser.

#### 4 "Imperium Europae"

Kriser på olika håll i världen, där amerikanska intressen berörs – utöver Mellanöstern också bl a i Sydamerika och Fjärran Östern – ställer ökande krav på USA:s militära och därmed även ekonomiska resurser. Den fortsatt unilateralistiska amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiken medför att det internationella samfundet – i synnerhet EU – inte är berett att i nämnvärd utsträckning bidra. Resursbristen medför att flera amerikanska interventioner måste avslutas utan avsett resultat. Samtidigt utvecklas den amerikanska ekonomin negativt. Investeringar och konsumtion sjunker drastiskt. Ökande arbetslöshet, betydande amerikanska förluster i olika militära engagemang etc föder växande isolationistiska och protektionistiska stämningar, som administrationen inte kan ignorera. Amerikanska globala militära engagemang minskas och koncentreras till västra hemisfären och Stilla-havsområdet. Nato reduceras till ett konsultationsforum.

Det utvidgade EU:s ekonomi börjar utvecklas gynnsamt efter bl a omfattande ekonomiska reformer i första hand i Tyskland och Frankrike. Arbetskraftsbristen, i synnerhet inom service- och vårdsektorn, gör sig emellertid alltmer märkbar. Detta, tillsammans med en åldrande befolkning, leder till att välfärdssystemen hotas av kollaps på många håll, även i Sverige. Samtidigt blir problemen med illegal invandring och inflöde av organiserad brottslighet och terrorism över unionens gränser i öst och syd alltmer akuta. I unionens östra och södra närområden – Ukraina, Kaukasus och västra Magreb – utbryter oroligheter och konflikter, som kräver militär konflikthantering.

Tyskland och Frankrike driver hårt utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta understöds energiskt av många nya medlemsstater mot bakgrund av att Natos betydelse som säkerhetsgarant urvattnats. Även Storbritannien omvärderar i ljuset av utvecklingen sin särskilda relation till USA. Regeringarna kan inte ignorera de tilltagande folkliga kraven inom unionen på en kraftfull kontroll av invandringen –

inklusive en ökad men strängt reglerad arbetskraftsinvandring – återställande av vårdsystemen, skydd mot importerad brottslighet och andra hot. Mot denna bakgrund kommer välfärds- och säkerhetsfrågor högt upp på unionens politiska agenda. Förhandlingar syftande till en gemensam, centralt reglerad arbetskraftsinvandring inleds. Likaså påbörjas överläggningar om en militär struktur av närmast allianskaraktär inom EU och med betydande operativ kapacitet inklusive strategisk rörlighet. Avsikten är att integrera europeiska Nato-resurser i försvarsstrukturen. En serie dramatiska händelser i Europas östra närområde får även skeptiska medlemsstater att lägga sina betänkligheter åt sidan och EU utvecklas snabbt mot en säkerhets- och militärpolitisk aktör även utanför Europa.

## 5 Europeisk fragmentisering

Situationen i hela Mellanöstern är alltför instabil. Läget i andra krisområden – bl a Sydostasien och Afrika – förvärras. Världssamfundet har väsentligen misslyckats att göra konstruktiva insatser. Detta beror i stor utsträckning på att USA, men även andra aktörer, fortsätter att bedriva unilateral intressepolitik.

De europeiska säkerhetspolitiska strukturernas misslyckande är så svårartat och intressemotsättningarna så stora – inte enbart säkerhetspolitiskt utan även ekonomiskt – att konstruktiv samverkan mellan större europeiska aktörer i stort sett upphör. Efterhand fragmentiseras Europa säkerhetspolitiskt. Detta sker i huvudsak genom att regionala konstellationer med en eller flera dominerande aktörer uppstår. I sakfrågor kan emellertid andra grupperingar av olika stater tänkas.

Ett tänkbart exempel är en nordosteuropeisk sfär med Tyskland och Ryssland som huvudaktörer. Fragmentiseringen ger utrymme för ryska strategiska expansionsförsök, t ex ökat inflytande i sitt närområde, något som innebär betydande risker för instabilitet. Ett antal små till medelstora länder (de baltiska staterna respektive Finland, Sverige och Polen) måste orientera sig i detta kraftfält.

Andra regioner, där sådana mönster kan uppstå, är Medelhavet och Balkan.

Rivaliteten mellan de olika aktörerna inom och mellan regionerna skapar en påtagligt labil säkerhetspolitisk situation på kontinenten såväl totalt som regionalt. Möjligheterna att framgångsrikt bedriva multilateral kris- och konflikthantering är små. Olika lokala initiativ – t ex dåligt förankrade och alltför kortsiktiga och resurssvaga militära insatser i krisområden – skapar mer oro än stabilitet.

## 6 Det uppgivna Europa

Situationen i Mellanöstern förblir labil under lång tid, men hålls i huvudsak i schack genom amerikanskt maktspråk och militär närvaro. Säkerhetspolitisk

samverkan inom Nato och EU har på grund av kvarstående och nyttillkomma motsättningar i det närmaste upphört.

För allmänheten förefaller Europa emellertid endast marginellt beröras av konflikten. Politiskt framstår försvarssatsningar som föga attraktiva. Vissa regeringars försök att trots detta rationalisera och omstrukturera sina stridskrafter ger endast ringa utdelning i operativ förmåga, främst på grund av bristande samverkan. Detta leder till uppgivenhet och därtill kommer att avsaknaden av akuta militära hot ger vind i seglen åt dem som helt vill avstå från ”hård” säkerhet stödd på militära resurser. Resultatet blir europeisk rådvillhet beträffande agerandet i en serie av kriser i regionens periferi och på Balkan.

Trots frånvaron av tydliga militära hot förefaller den säkerhetspolitiska situationen, bl a i det nordiska området, inte entydig och stabil. Ryssland ger t ex tydligare uttryck för sina intressen i regionen. Mest påtagligt kommer detta till uttryck inom det ekonomiska området, där Ryssland exempelvis i frågan om sina omfattande oljetransporter i Östersjön alltmer kommer i konflikt med övriga strandstaters miljöintressen.

Överläggningar pågår mellan Norge, Sverige och Finland om någon form av försvarspolitisk samverkan. Även de baltiska staterna, i synnerhet Estland och Lettland, har uttryckt intresse för denna process. Litauen för samtal i samma fråga med Polen.

## 7 USA söndrar och härskar

De europeiska säkerhetspolitiska samsamarbetsstrukturerna har eroderat. Oenigheten inom EU har fördjupats i takt med att ledande nationer fronderar mot EU:s gemensamma ekonomiska politik. Djupgående motsättningar mellan nya medlemmar och åtskilliga av de 15 ”gamla” medlemmarna har inte heller kunnat överbryggas. Dessa motsättningar rör såväl säkerhets- som ekonomisk politik. Följden har blivit att den europeiska sammanhållningen kraftigt minskat och att EU i praktiken upphört att vara en säkerhetspolitisk aktör och även försvagats som ekonomisk sådan. Av i grunden samma skäl har Natos betydelse minskat.

Ryssland har mot bakgrund av denna utveckling sett möjligheter att höja sin säkerhetspolitiska profil. Även ekonomiskt har man utnyttjat bilaterala relationer som t ex Tysklands energiberoende liksom de baltiska staternas stora beroende av bl a transitinkomster från den expanderande ryska oljeexporten. Rysslands relationer till USA har försämrats på grund av oenighet om hanteringen av en rad konflikter, främst i Mellanöstern och Centralasien.

I detta läge har USA valt att söka öka sitt inflytande i Europa genom att sluta ett antal bilaterala avtal av närmast allianskaraktär med flera öst- och centraleuropeiska stater. Detta har underlättats av att flera av dessa länder

anser att avtalen också tillgodoser deras säkerhetsintressen *vis à vis* Ryssland. Härigenom försämras Rysslands relationer ytterligare såväl till USA som till vissa europeiska stater.

De nordiska liksom de baltiska länderna är djupt oroade av den pågående utvecklingen. Konsultationer mellan dessa länder om hur säkerheten i regionen kan förbättras pågår.

\*

Den samlade slutsatsen av detta kapitel är att det går att teckna ett brett spektrum av möjliga framtider. Det behöver inte nödvändigtvis vara rupturer eller en dramatisk malströmsutveckling som lett fram till dessa säkerhetspolitiska ”tablåer”. Dynamiken kan mycket väl ha varit mindre dramatisk än så. De gör inte anspråk på att vara uttömmande men påvisar ändå det berättigade i att anlägga ett bredare perspektiv i säkerhetspolitiska och strategiska sammanhang än som ofta hittills varit fallet.



## Kap 4. Strategiska ambitioner

Som vi konstaterat, kommer de europeiska säkerhetspolitiska och strategiska strukturerna sannolikt att utveckla sig annorlunda, kanske väsentligt annorlunda, än under 1990-talet. Vilken riktning den pågående utvecklingen tar, är självfallet osäkert och studiegruppen har ovan tecknat ett antal mer eller mindre oroande men, enligt sin uppfattning, tänkbara alternativ. Den verkliga utvecklingen kan mycket väl, eller t o m troligen, bli en annan eller innehålla inslag från flera av exemplen.

Oavsett utfallet har Sverige emellertid att ta ställning till utvecklingen och strävar rimligen efter att påverka den i så gynnsam riktning som möjligt, d v s i enlighet med svenska intressen.

En stats nationella intressen är den grundläggande drivkraften för dess agerande och med vilka ambitioner den söker att tillgodose dem. Innan vi diskuterar detta ur ett svenskt perspektiv finns det anledning att kort resonera i mer generella termer.

Från säkerhetsintressen till politiska handlingslinjer (*policies*)

En statsledning kan självfallet aldrig ignorera kärnintressen som självbestämmande och nationell överlevnad. Men att därifrån dra slutsatsen, att det därför gäller att i varje läge maximera sin försvarsförmåga är givetvis ett felslut. Konkurrerande intressen om ändliga resurser finns alltid, t ex befolkningens levnadsstandard och andra viktiga intressen. Fundamentalt är därtill, att frågor om överlevnad, självbestämmande, ekonomisk utveckling m m i högsta grad är beroende av den internationella miljön. Utvecklas denna positivt, är sannolikheten större för att direkta hot mot kärnintressen som självbestämmande och överlevnad inte uppstår.

Det är därför ingen tillfällighet att säkerhet idag definieras bredare än under det kalla kriget. För många stater – däribland Sverige – inkluderar säkerhetsbegreppet nu mänskliga rättigheter, ekonomi, frihandel, miljö och andra s k mjuka värden.

Det gäller emellertid också för en stat att omsätta sina nationella intressen till nationella mål och att formulera *policies* – politiska handlingslinjer – för att så väl som möjligt uppnå dessa mål.

Formulering av *policy* kan sägas ske i ett kraftfält betingat av den givna situationen.<sup>13</sup>

Om vi utgår från vad som skulle kunna betecknas som generiska nationella intressen är naturligtvis nationell överlevnad vital och ekonomiskt välstånd ytterst viktigt. På motsvarande sätt är en gynnsam världsordning ett viktigt

---

<sup>13</sup> Resonemanget om policyformulering bygger på avsnittet ”Nationella intressen och mål” i TOF 1, sid.19ff.

intresse, medan främjande av nationella värderingar är önskvärt men kanske inte avgörande.

Olika stater kan, beroende på geostrategiska förhållanden, maktambitioner, ideologi, handelsberoende m m, omfatta olika intressen på den generiska intresseskalen med varierande intensitet. För en import- och exportberoende nation som den svenska, kan exempelvis en gynnsam världsordning i meningen frihandel vara ytterst viktig, rentav vital, medan frihandel för en mer självförsörjande stat kanske framstår som ett perifert intresse.

Ytterligare en viktig faktor vid formulering av *policy*, d v s val av handlingslinje, är hur en statsledning bedömer intressets aktualitet. Med aktualitet menas här huruvida det i rådande situation finns ett hot mot intresset, eller om det finns möjligheter att främja intresset. I en tid som präglas av gott internationellt samarbete och gynnsam ekonomisk utveckling framstår det som mer aktuellt att formulera *policies* som bidrar till att stärka en allmänt sett gynnsam världsordning. Däremot framstår behovet att stärka försvaret till skydd för nationell överlevnad som mindre aktuellt. Omvänt, i en internationell situation som karaktäriseras av starka motsättningar kan intressenas aktualitet vara den omvända.

### Sveriges intressen

Det fortsatta resonemanget utgår från att Sverige har ett starkt nationellt intresse av att bidra till att utvecklingen i Europa och globalt återgår till ett samarbetsmönster som liknar det som rådde på 1990-talet. Det innebar en strävan att förverkliga den något diffusa men dock gemensamma vision av ”ett stabilt, samverkande och ekonomiskt framgångsrikt Europa”<sup>14</sup>. Samtidigt ligger det givetvis i det nationella intresset att kunna parera och gardera sig i händelse av en mer negativ utveckling, t ex av den typ som tecknats uppströms i några av de ”hypotetiska framtiderna”.

Denna beskrivning av Sveriges nationella intressen innehåller två huvudkomponenter. Den ena är strävan att främja svenska värderingar i det internationella umgänget. Den andra – att parera och gardera – anknyter närmare till det fundamentala intresset att värna nationell handlingsfrihet, självbestämmande och – ytterst – nationell överlevnad vid allvarliga försämringar i den internationella miljön.

Hur den svenska statsledningen gör den framtida avvägningen mellan dessa komponenter, beror självfallet i hög grad på hur den internationella situationen utvecklar sig. Men konkreta ställningstaganden och konkret handlande beror även på hur angeläget statsledningen anser det vara att påverka utvecklingen. Därmed är vi inne på frågan om svenska ambitioner,

---

<sup>14</sup> Jmf TOF 1, sid.12.

närmare bestämt på hur kraftfullt den svenska statsledningen väljer att konkret agera för att främja svenska intressen.

För att återknytta till de ”sju hypotetiska framtiderna” i föregående kapitel, kan vi konstatera att de innebär högst olikartade utmaningar för svensk säkerhetspolitik. Mycket översiktligt kan vi säga, att variant 1 ”Rehabilitering” får anses mest ligga i linje med svenska intressen och att de följande framstår som mindre attraktiva. Oavsett om någon av dessa framtider – eller någon helt annan – växer fram, måste Sverige som stat agera med hänsyn till framtida malströmmar och rupturer och sträva efter att påverka utvecklingen i enlighet med sina intressen.

De olika hypotetiska framtider som tecknats i föregående kapitel är självfallet inte uttömmande men ändå tillräckliga för att antyda olika säkerhetspolitiska utmaningar Sverige kan ställas inför. *Policy*-formuleringen, bl a avvägningen mellan att bidra till en för Sverige gynnsam internationell utveckling och möjligheterna att parera och gardera mindre välkomna ”framtider”, måste ske i såväl ett kortare som i ett längre tidsperspektiv. *Policy*-formulering är alltså uttrycket för säkerhetspolitisk ambition.

Denna studies fokus är i första rummet militärstrategiskt, av vilket följer att den främst fokuserar på sk hårda säkerhetsfrågor eller kanske snarare säkerhetsfrågor som måste hanteras med ”hårda” medel. Självklart spelar utrikespolitiken, diplomatin, handelspolitiken m m, men även sk *soft power*<sup>15</sup>, enskilt och tillsammans vitala roller i den samlade säkerhetspolitiken. Detta hindrar dock inte att militär förmåga även normalt har en viktig understödande funktion – och i vissa lägen mer än så – för att tillvarata och trygga en stats intressen.

### Tre aspekter: Folkrätt, stabilitet och inflytande

Till säkerhetspolitiken kopplade militärstrategiska ambitioner kan betraktas ur olika aspekter.

En aspekt är folkrättslig. Sverige är, liksom andra stater, skyldigt att öva kontroll över sitt territorium. FN-stadgan ger rätt till självförsvar liksom att ta emot hjälp utifrån vid angrepp. Som EU-medlem har Sverige deklarerat att neutralitet vid angrepp mot en annan medlemsstat är en orealistisk handlingslinje och har utan förbehåll ställt sig bakom EU:s gemensamma säkerhetsstrategi.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Soft power* ger en stat möjlighet att tillgodose sina intressen genom attraktion på omvärlden. *Hard power* ger en stat möjlighet att genom militära eller andra maktmedel påtvinga omvärlden sin vilja. Begreppet *soft power* myntades av Joseph Nye (*The Atlantic*, March, 1990).

<sup>16</sup> “A Secure Europe in a Better World”, *European Security Strategy*, Brussels 12 December 2003.

En annan aspekt är strävan att projicera eller bidra till stabilitet. Under det kalla kriget sågs den då defensivt starka svenska försvarsmakten som en viktig beståndsdel i stabiliteten i det nordiska området. Också i dagens och morgondagens Europa synes en sådan svensk ambition rimlig – naturligtvis med hänsyn tagen till omvärldens annorlunda handlingsmöjligheter, d v s i första hand minskande rustningsnivåer jämfört med förhållandena under det kalla kriget. Strävan att bidra till stabilitet i Europa har också medfört att Sverige i internationell samverkan deltagit med militära resurser för att hantera hot mot stabiliteten utanför svenskt territorium. Sveriges aktiva stöd till de baltiska staterna och militära engagemang på Balkan är uttryck för en ambition att bidra till att projicera stabilitet även långt från landets gränser.

En tredje aspekt gäller ambitionen att utöva inflytande i den ”hårda” europeiska säkerhetsprocessen. För detta spelar de militära resurser och förmågor som Sverige kan ställa till det internationella samfundets förfogande en betydelsefull roll. Även om många andra faktorer än militära påverkar en stats inflytande i den europeiska säkerhetsprocessen, finns starka skäl att anta att reell militär förmåga generellt ökar en stats inflytande över hela det säkerhetspolitiska fältet.<sup>17</sup>

Dessa tre aspekter – folkrättsliga förpliktelser, att verka för stabilitet och att eftersträva inflytande – kan dock knappast renodlas. De är infallsvinklar, som med olika emfas får olika betydelse vid utformning av *policy* – det konkreta uttrycket för nationell ambition. De två senare aspekterna är rimligen de mest betydelsefulla i perspektivet av ambitioner inom den ”hårda” säkerhetspolitiken. I botten ligger naturligtvis behovet att värna svensk självständighet och ytterst Sveriges nationella existens.

### Inflytande är en gradfråga

Sveriges möjlighet till inflytande måste dock ses i sitt sammanhang. Det är självfallet uteslutet, att ett medelstort land med begränsade resurser som Sverige, ensamt kan spela en avgörande roll i den europeiska säkerhetsprocessen. Men inflytande är en gradfråga. Även en mindre stat kan, om den agerar skickligt, utöva ett betydande inflytande genom att bygga åsiktsallianser, framstå som kompetent och inte undandra sig ekonomiska och andra uppoffringar när så krävs.

Det är dessutom sannolikt så, att reell förmåga att effektivt hantera våld, eller hot om våld, syftande till att inskränka Sveriges möjligheter att tillvarata sina intressen, gör Sverige mindre känsligt också för mildare typer av politiska påtryckningar. En stat som uppfattas som seriös på det militära området, bedöms rimligen som resolut och kompetent också i andra utrikespolitiska frågor. Därmed ökar landets tyngd i den säkerhetspolitiska processen.

---

<sup>17</sup> Jmf TOF 1, sid. 36f.

Svenska ambitioner inom den ”hårda” säkerhetspolitiken är alltså beroende av många faktorer. Naturligtvis är den internationella utvecklingen grundläggande för möjligheterna att få genomslag. Men möjligheterna kan påverkas. Den politiska viljan utgör grunden men realism och skicklighet i agerandet är lika väsentligt. Det som ger tyngd åt den politiska viljan och agerandet är de reellt tillgängliga resursernas förmåga och lämplighet för uppgiften – antingen det gäller biståndsinsatser, krishantering, fredsframtvingande operationer eller ytterst självförsvar.

### Olika ambitionsnivåer

Låt oss mycket schematiskt skissa två ambitionsnivåer i den europeiska säkerhetsprocessen.

En ambitionsnivå kan betecknas som reagerande. Den kan beskrivas som en förlängning av det svenska förhållningssätt, som utvecklades under 1990-talet vad gäller internationella engagemang. Detta kan sägas innebära att inta en ”medföljande” roll när internationell konsensus föreligger. Ambitionen har varit måttlig ifråga om att initiera, planera och medverka i internationell kris- och konflikthantering. De svenska insatserna har varit relativt små och de har vanligen varit sent på plats.

Bakom en reagerande ambition skulle kunna ligga en sedan lång tid etablerad, försiktig syn på Sveriges möjlighet att påverka utvecklingen, en ovilja att dras in i politiska motsättningar mellan mäktigare stater, ovilja att utsätta svensk personal för fara, olämpliga militära resurser m m.

En högre ambitionsnivå kan beskrivas som agerande, eller med ett modeord, pro-aktiv. Den skulle kunna vara ett uttryck för en strävan att inta en aktiv, rentav pådrivande attityd i den europeiska säkerhetsprocessen. Även om Sverige inte ensamt förmår spela en avgörande roll, kan en hög politisk profil vara betydelsefull i det gemensamma agerandet. En roll som eftersökt partner skulle reellt underbyggas, om svenska initiativ konkret baserades på verklig beredskap och förmåga att bidra med militära och andra resurser av mer än symbolisk natur.<sup>18</sup>

Skäl för en agerandeambition kan vara, att den uttrycker en strävan att ta internationellt ansvar genom att i samverkan med andra stater aktivt bidra till att påverka utvecklingen. En sådan ambition skulle motverka att omvärlden tolkar det faktum att Sverige är alliansfritt, inte fullt ut deltar i det europeiska monetära samarbetet m m, som tecken på att Sverige är en motsträvig deltagare i den europeiska säkerhetsprocessen.

Låt oss mot denna bakgrund diskutera betydelsen av möjliga svenska strategiska ambitionsnivåer i en förändrad internationell miljö, illustrerad i de ovan skisserade ”framtiderna”. Reflexionerna skall ses som exempel på hur strategiska ambitionsresonemang skulle kunna föras.

---

<sup>18</sup> Jmf resonemang i TOF 1, sid. 37.

Inte många skulle invända mot att det är ett svenskt intresse att utöva inflytande på den europeiska säkerhetsprocessen. Men det finns anledning att närmare granska detta enkla påstående.

Om utvecklingen går mot en restaurering av multilateralt samarbete och betydande konsensus, kan den säkerhetspolitiska utmaningen för Sverige vara, hur man bäst kan bidra till att driva på denna process.

Skulle utvecklingen gå i riktning mot någon av de mer sinistra ”framtiderna” som skisserats i föregående kapitel, vore den strategiska utmaningen att i första hand söka bidra till att vrida utvecklingen tillbaka i ett mer gynnsamt spår. Om, däremot, ett omfattande säkerhetspolitiskt sönderfall skulle inträffa, vore utmaningen för Sverige att efter bästa förmåga laga efter läget, dvs utforma och driva *policies* som skulle innebära ”minst dåliga” lösning för Sveriges del, t ex genom att aktivt samverka med regionala säkerhetspolitiska konstellationer.

Sammanfattningen av detta resonemang är, att det självfallet är lättare att agera i ett Europa som präglas av samarbete och konsensus. Men ju mer utvecklingen skulle avvika från 1990-talets linje, desto viktigare vore det att kunna agera aktivt och att vara en eftersökt partner för att tillgodose svenska intressen och – ytterst – värna kärnintressen som suveränitet och nationell handlingsfrihet.

### Största möjliga inflytande

I alla de skisserade varianterna av hypotetiska europeiska framtider är det rimligt att Sverige eftersträvar största möjliga inflytande. Detta påverkas naturligen i betydande grad av de militära förmågor, som Sverige kan erbjuda, vilket i sin tur hänger samman med den ambition, som Sverige väljer. Strävan att utöva inflytande kan riktas mot olika konstellationer av aktörer i olika typer av utvecklingar. I varianterna 1 ”Rehabilitering” och 2 ”Europa tar sig samman” torde Sverige vilja delta i och påverka en alleuropeisk process och söka utöva sitt inflytande i denna kontext. I övriga varianter riktas det svenska agerandet snarare mot smärre grupper eller enskilda aktörer, t ex i ett nordiskt sammanhang i varianten 6 ”Det uppgivna Europa”.

Man skulle i och för sig kunna tänka sig ytterlighetsfall, då det internationella samarbetet praktiskt taget brutit samman och ett existentiellt hot mot Sverige vuxit fram. I en sådan situation måste troligen ansträngningarna i hög grad inriktas på territorialförsvar – eller en långt driven anpassningspolitik.

Som vi redan konstaterat, framstår variant 1 ”Rehabilitering” av många skäl som den mest attraktiva från svenska utgångspunkter.

Man kan hävda att Sverige jämfört med andra mindre och medelstora EU-länder har vissa politiska tillgångar, när det gäller att aktivt medverka i en ”återställningspolitik” militära dimension (kompetent, litet men inte alltför

litet, lojalt mot det internationella samfundet, ingen utrerad roll i dispyten USA/Europa, ett partnerskap med Nato, även i absoluta tal betydande bidragsgivare till FN och EU, nettobidragsgivare i fråga om säkerhet i sin egen region). Bidrag från en relativt ”obelastad” aktör borde vara välkomna. Mot denna bakgrund borde en agerandeambition med en eftersträvd roll som ”eftersökt partner”, åtminstone inom vissa självvalda militära ”nischer”, vara realistisk och fördelaktig, även i ett snävt svenskt intresseperspektiv. I norra Europa kan ambitionen eventuellt vara högre, t ex förmåga att kunna fungera som *lead nation* i en fredsfrämjande operation eller spela en mer prominent roll i Baltikum.

I varianten 2 ”Europa tar sig samman”, d v s i ett sig omformande Europa, borde det vara ett starkt svenskt intresse att spela en så aktiv säkerhetspolitisk och strategisk roll som resurserna tillåter, bl a för att i samverkan med andra mindre och medelstora stater söka förhindra alltför påtaglig stormaktsdominans.

Ett viktigt inslag i den europeiska säkerhetsprocessen är tillskapandet av gemensamma militära resurser. Om Sverige aktivt vill medverka i denna process torde det krävas en ändrad attityd till EU:s militärpolitiska dimension liksom förmåga att samverka med Nato-stater. Substantiella och interoperabla svenska militära resurser – åtminstone inom vissa områden – skulle behövas.

### Komplicerat val

I varianten 3 ”Europeiskt triumvirat” är valet av svensk ambitionsnivå mer komplicerat. Inledningsvis förefaller en agerandeambition för att främja svenska värderingar och stödja en alleuropeisk säkerhetsstruktur rimlig. När triumviratet icke desto mindre utvecklas, måste sannolikt pragmatiska hänsyn överväga. Situationen är besvärande för en mindre stat, men tillgång till strategiska resurser i form av militär förmåga ökar möjligheterna att påverka hela processen. Geopolitiska och geostrategiska skäl talar för att dessa försök att påverka i första hand riktas mot en närbelägen större västlig aktör. I gynnsamma fall, d v s att denna stat antar en ledande roll för att skapa stabilitet i regionen, kan detta innebära ett betydande svenskt regionalt inflytande, under förutsättning att Sverige uppfattas som en eftersökt partner. Om Europas större stater däremot skulle visa ringa intresse för norra Europa, bör Sverige möjligen i första hand prioritera stabilitet i närområdet.

Självfallet finns andra strategiska optioner, t ex att söka anknytning till en eller flera av andra större aktörer. Geostrategiska faktorer kan balanseras av andra som t ex ekonomiska och ideologiska. Varierande allianser över tiden

är tänkbara. I strategiska termer kan det handla om skiftande val över tiden mellan ”maktbalans” och ”antimaktbalans”.<sup>19</sup>

Vilket valet än blir, torde även i denna variant en substantiell svensk militär förmåga krävas.

I varianten 4 ”Imperium Europae” ställs Sverige inför ett tydligt vägval. Den europeiska säkerhetspolitiska integrationsprocessen förefaller irreversibel. Valet synes stå mellan aktivt deltagande och påverkan eller att marginaliseras som säkerhetspolitisk aktör. Kopplingen till övriga aspekter av EU-medlemskapet är stark. Visserligen skulle Sverige genom detta åtnjuta visst skydd, men den politiska kostnaden för att avstå från att medverka i den säkerhetspolitiska integrationen skulle bli hög. Som grund för en agerandeambition krävs emellertid sannolikt, att Sverige kan lämna ett substantiellt bidrag till den militära strukturen, något som övriga medlemsstater sannolikt förväntar sig av ett land med Sveriges ekonomiska och teknologiska kapacitet. Interoperabilitet, efterfrågad kapacitet och ”nischning” blir nyckelbegrepp.

#### Stabilisera närområdet i stället för ”igelkottsattityd”

I varianten 5 ”Europeisk fragmentisering” finns det knappast någon alleuropeisk säkerhetspolitisk struktur att relatera till. En enande roll i ett alleuropeiskt men splittrat sammanhang överstiger sannolikt Sveriges resurser.

En återgång till en tidigare ”igelkottsattityd” vore i detta läge knappast ändamålsenlig eller ens möjlig. Däremot torde det vara rimligt att Sverige entydigt och med hög ambition försöker bidra till att stabilisera närområdet i samverkan med övriga stater i regionen.

För den händelse att Ryssland visar oroande expansiva tendenser måste emellertid en grundläggande annorlunda ambition övervägas. Detta kan leda till en väsentligt förändrad grundstrategi med betydande inslag av förmåga att försvara det egna territoriet med eller utan samverkan med övriga stater.

I varianten 6 ”Det uppgivna Europa” måste ambitionen sannolikt inledningsvis bli reaktiv och begränsas till försvar av det egna territoriet och dess omedelbara närhet, d v s en i och för sig hög ambition men mer inriktad på närområdet än det större europeiska sammanhanget. Det är emellertid – parentetiskt anmärkt – sannolikt så, att denna ambition är resurskrävande och därmed politiskt svårhanterlig i det allmänna defaitistiska stämningläget.

---

<sup>19</sup> Jfr TOF 1, sid. 22ff, avsnittet ”Övergripande Strategi – *Grand strategy*”. I korthet: Maktbalans innebär att en liten stat, som ser sig starkt hotad av en stormakt, söker stöd hos andra icke hotande (stor-) makter och t.ex. går in i olika typer av allianser för att balansera hotet. Anti-maktbalans innebär, att en liten stat i praktiken lierar sig med en potentiellt hotande stormakt, något som kallas *bandwagon* – ”hoppa på den starkes vagn”.



I denna variant är stabilitet en bristvara. Förmåga att ”projicera stabilitet” är därför om möjligt ännu viktigare än i föregående variant. Egen trovärdig strategisk förmåga, d v s att militärt stödja den valda politiska handlingslinjen, torde vara en förutsättning för meningsfull samverkan med grannstaterna.

På det alleuropeiska planet finns naturligtvis all anledning att främja ett gemensamt agerande t ex i krissituationer, varför Sverige inte ens i denna variant bör vara främmande för internationella militära engagemang.

Varianten 7 ”USA söndrar och härskar” innebär, liksom de båda föregående, ett tämligen långtgående sönderfall av de europeiska säkerhetsstrukturerna. Sveriges mest närliggande säkerhetspolitiska intresse torde vara att i största möjliga utsträckning bidra till att skapa stabilitet i den egna regionen. Ambitionen bör därför vara att med hög ambition i första hand samverka med grannländer, vars intressen troligen åtminstone delvis sammanfaller med de svenska. Denna relativt höga ambition ställer krav på militära resurser, som också gagnar försvaret av det egna territoriet och därutöver kan utgöra bas för svenskt agerande även i det större europeiska sammanhanget.

\*

Den sammantagna slutsatsen av detta kapitel är att försvaret endast är ett av de säkerhetspolitiska instrument – men ett viktigt sådant – som står till statsledningens förfogande när den hävdar Sveriges intressen. Detta instrument måste kunna användas på ett flexibelt sätt i de mest skiftande situationer.

## Kap 5. Två strategiska principer

Så här långt har vi kunna konstatera att prognoser, i synnerhet i form av trendframskrivningar, ofta välts över ända på grund av rupturer och malströmsdynamik. Vi har tecknat ett antal exempel på tänkbara säkerhetspolitiska framtider i Europa. Vi har hävdats att det är i enlighet med svenska intressen att aktivt bidra till att återföra den europeiska säkerhetsprocessen till ett multilateralt samverkansspår, liknande det som karaktäriserade 1990-talet.

Samtidigt måste vi konstatera att de rupturer och den malströmsdynamik, som präglade innevarande sekels första år, gör att 1990-talets mönster aldrig helt kan återuppstå. När turbulensen efter längre eller kortare tid börjar avta, kommer vi kunna urskilja ett nytt, mer eller mindre stabilt, mönster som då framstår som ”normalt”. Detta mönster kan ha likheter med 1990-talets, men det kan likaväl vara dramatiskt annorlunda och – kanske – innebära avsevärda utmaningar för svensk säkerhetspolitik.

I föregående kapitel har vi antytt utmaningar som kan möta svensk säkerhetspolitik i olika ”framtid” – såväl bättre som sämre. Olika typer av utmaningar eller påfrestningar kräver att den svenska säkerhetspolitiken anpassas till rådande utveckling och samordnas i en övergripande strategi för att så långt möjligt svara mot och främja svenska intressen.

Studiegruppen har formulerat försvarets särskilda roll i den samlade säkerhetspolitiken som att försvaret skall stödja svenskt säkerhetspolitiskt agerande, särskilt om externa aktörer (stater eller organiserade sammanslutningar) i eller utanför landet med våld, eller öppet eller förtäckt hot om våld, söker inskränka Sveriges möjligheter att tillvarata sina intressen.

Denna studies fokus ligger på militär strategi, som idealt bör vara samordnad med den övergripande strategins olika medel – utrikespolitik, diplomati, ekonomisk politik etc. Detta är särskilt viktigt i säkerhetspolitiskt spända eller turbulenta tider.<sup>20</sup>

Det gäller alltså att ha såväl mental som konkret beredskap för skiftande situationer i närtid och framtid, vilka kan innebära säkerhetspolitiska utmaningar eller påfrestningar. Sådana kommer troligen överraskande. I sin första rapport listade studiegruppen ett antal typfall. Det handlar om aggression som skulle kunna inträffa i närtid och då sannolikt på grund av att någon stat eller grupp vill påverka Sveriges internationella agerande t ex i samband med krishantering.<sup>21</sup> Men det gäller också att ha en mer långsiktig beredskap att hantera olika omvärldsutvecklingar, som kan växa fram

---

<sup>20</sup> Detta tema utvecklas i TOF 1, sid. 22.

<sup>21</sup> Typfallen förtecknas på sid. 58.

genom rupturer eller malströmsdynamik, eller för den delen även i en mer linjär utveckling.

Studiegruppen har introducerat begreppet grundstrategi som en samlande beteckning för en stats militära struktur, militära doktrin, beredskap, *modus operandi* inom och utom landet, alliansförhållanden, förnyelsefilosofi m m. Grundstrategin ger alltså en militär ”verktygslåda” med vars hjälp uppkommande situationer kan hanteras. Sammantaget ger grundstrategin en bild – såväl utåt som 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*.<sup>22</sup>

Grundstrategin definierar således en stats militära handlingsmöjligheter d v s dess strategiska handlingsfrihet. Beroende på innehållet i ”verktygslådan” har staten större eller mindre möjlighet att vid en kris välja den mest ändamålsenliga adaptiva strategin, d v s det situationsberoende militära agerande som står i bäst överensstämmelse med de nationella målen.<sup>23</sup> En stat som har låg militär beredskap – i likhet med Sverige för närvarande – har exempelvis små möjligheter att överhuvudtaget reagera, än mindre på ett strategiskt övertänt sätt. Det gäller även om landet skulle utsättas även för ett hot eller mindre angrepp, t ex syftande till att påverka utrikespolitiken. Som vi tidigare konstaterat, ger också ett mått av strategisk handlingsfrihet möjligheter att få inflytande i kretsen av stater som delar Sveriges värderingar – även på andra områden än militära.

### En robust grundstrategi

Det ligger i sakens natur att den militära grundstrategin måste vara robust, d v s avpassad för ett spektrum av situationer då användning av militärt våld kan vara aktuell. Det kan självklart gälla nationens säkerhet i direkt

---

<sup>22</sup> Begreppen grundstrategi respektive adaptiv strategi utvecklas i TOF 1, sid. 29ff.

<sup>23</sup> I TOF 1, sid. 31, beskrivs detta: ”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+vilsledda+ripostera +avbryta** skulle kunna utgöra ett strategiskt ackord för att spela vidare på [André] 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”. 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.”

bemärkelse. Men det kan även handla om att med militära medel delta i internationella operationer som syftar till att hantera kriser och konflikter, vilka annars långsiktigt skulle kunna få förödande konsekvenser – exempelvis säkerhetspolitiska eller humanitära sådana. Kris- och konflikthantering har också, sedan kalla kriget i linje med Sveriges alltmer aktiva konkreta agerande, blivit en allt viktigare operativ uppgift för försvarsmakten, något som måste få genomslag i den militära grundstrategin.

### Framtidsdimensionen

Strategisk handlingsfrihet gäller inte enbart det nära tidsperspektivet utan har också en minst lika viktig framtidsdimension. De sju framtidsbilder som tecknats uppströms kan räcka för att påvisa att utmaningar och påfrestningar för svensk säkerhetspolitik – också inom tioårsperspektivet – kan ha stor spännvidd och vara mer eller mindre genomgripande. Strategisk handlingsfrihet innebär förmåga att anpassa grundstrategin över tiden allteftersom omvärlden utvecklar sig.

Strategisk handlingsfrihet innebär således att ha möjlighet att, som ett led i en situationsanpassad och övertänkt strategi, värna och främja svenska intressen nu och i framtiden, på svenskt territorium eller utanför. Viktigt i detta sammanhang är att inte jämställa en strategisk framgång med militär seger. Även om militärt våld kan vara ofrånkomligt i vissa situationer, är våldsanvändning inte nödvändigtvis en förutsättning för strategisk framgång. En sådan kan även uppnås t ex genom att blockera en eventuell utmanare; idealt bör den militära förmågan verka genom att finnas.

Begreppet strategisk handlingsfrihet har en lätt överdådig klang, men kan givetvis aldrig innebära total handlingsfrihet. Inte ens den starkaste stat har fullständig handlingsfrihet; olika typer av begränsningar finns alltid – resursmässiga, politiska och andra. Handlingsfrihet innebär givetvis att en stat i olika krissituationer måste kunna agera överhuvudtaget. Den bör därtill ha ett urval av handlingsmöjligheter; detta för att kunna hålla en motpart i osäkerhet och för att kunna välja den adaptiva strategi som bäst främjar dess intressen i den aktuella situationen. Det kan exempelvis handla om adaptiva strategier syftande till att blockera, avskräcka eller vilseleda.

### Två ingångsvärden

Vad gäller gränser för svensk handlingsfrihet låt oss fastslå två ingångsvärden av avgörande betydelse för utformningen av svensk grundstrategi:

- a) Svenskt försvar har inte, och kommer rimligen inte i framtiden kunna ges, en styrka och allsidig förmåga av det slag, som det i internationell jämförelse hade i början av 1960-talet. Detta gäller även om mycket stora anslagsökningar skulle beslutas. Ambitionen måste sättas betydligt lägre. Ju mindre resurser, desto hårdare prioriteringar. Detta innebär inte att försvar är meningslöst. Krympande resurser

ställer dock desto starkare krav på att försvaret utformas efter genomtänkta strategiska idéer.

b) Det går inom tioårsperspektivet att föreställa sig aggression som allvarligt hotar Sveriges självbestämmande och handlingsfrihet. I ett sådant fall är det dock osannolikt att landet skulle ställas helt ensamt mot en angripare. Om inte annat så av rent geografiska skäl, skulle grannländer sannolikt bli direkt berörda – och därmed de säkerhetspolitiska konstellationer de tillhör. Även i ett framtida Europa, präglad av sönderfall, kommer staternas säkerhet att vara sammanflätad. Sannolikheten talar därför för att åtminstone några av dem, om intet annat av egenintresse, skulle ta Sveriges parti. Stödformer skulle kunna sträcka sig från politiskt stöd över hela skalan till direkt militärt bistånd. Mindre incidenter eller sabotage- och terroraktioner, som uppfattas riktade uteslutande mot Sverige kan dock inte uteslutas.

Om dessa båda ingångsvärden accepteras, erbjuder de såväl begränsningar som möjligheter att utgöra grund för två vägledande idéer till grund för en robust och flexibel svensk grundstrategi.

Studiegruppen anser att dessa idéer bör kunna vara vägledande för svensk grundstrategi, oberoende av vilka resurser som avsätts för försvarsändamål. Självklart är det dock så – allt annat lika – att mindre resurser minskar den strategiska handlingsfriheten och måste framtvunga hårda, ibland smärtsamma, prioriteringar.

### Två komplementära strategiska principer

De vägledande idéerna, eller komplementära strategiska principerna lyder:

Nationellt: Försvaret skall projicera stabilitet, både i egna och i omvärldens ögon, för att Sverige och närområdet inte skall uppfattas som ett underskottsområde i säkerhetsavseende. Försvaret skall strategiskt övertänt kunna hantera militära eller andra våldsutmaningar mot Sverige. Om sådana inträffar måste målet åtminstone vara att förhindra att Sverige och omvärlden ställs inför *fait accompli*. Därför måste egna militära och övriga resurser ha sådan förmåga, beredskap och struktur att de kan vinna tid, vilket ger rådrum för att söka hjälp utifrån om våra egna resurser är otillräckliga.

Internationellt: Försvaret skall i internationell samverkan kunna sättas in för att stävja eller undanröja direkta eller indirekta hot mot Europas säkerhetsintressen. Det skall ha sådan förmåga, beredskap och struktur att – om statsledningen så väljer – det ger Sverige största möjliga inflytande i den europeiska säkerhetsprocessen och därmed bidrar till att denna utvecklas i enlighet med svenska intressen.

I det följande skall vi söka belysa de komplexa sambanden mellan de båda principerna, såväl i närtid som i ett längre perspektiv.

Mer övergripande kan sägas, att om Europa, sett med svenska ögon, utvecklas gynnsamt i säkerhetspolitiskt avseende, vore det naturligt att större tonvikt lades vid den andra principen. Detta av symboliska skäl för att markera, att Sverige deltar i processen som ”god europé”, men även för att europeisk säkerhet också konkret är ett svenskt egenintresse.

Om utvecklingen däremot skulle ta en vändning så att det blev svårare att uppnå konsensus om att agera kollektivt inför olika utmaningar, bör det desto starkare ligga i Sveriges intresse att verksamt påverka utvecklingen i enlighet med svenska mål. Detta skulle vara ett uttryck för en aktiv snarare än en reaktiv säkerhetspolitisk ambition. I detta kan Sveriges vilja och militära förmåga att medverka i kollektiv krishantering vara en såväl politisk som konkret tillgång, för att i samverkan med likasinnade nationer söka bästa möjliga lösningar. Den andra principen blir med andra ord principiellt än viktigare om utvecklingen står och väger.

Skulle utvecklingen leda till en långtgående säkerhetspolitisk fragmentisering i Europa, kan å ena sidan det allmänna läget leda till att den första principen, om nationellt försvar, skulle komma mer i fokus. Å andra sidan kan ett sådant säkerhetspolitiskt läge motivera, att Sverige flexibelt söker etablera säkerhetspolitiskt samarbete med mer begränsade konstellationer av likasinnade stater. Även i ett sådant sammanhang skulle Sveriges vilja och konkreta militära förmåga i ett internationellt sammanhang vara av betydelse för Sveriges möjligheter att göra sig gällande och vinna inflytande. Detta förhållande understryker de båda strategiska principernas komplementära natur.

Låt oss nu diskutera de strategiska principerna mer i detalj. Vi utgår från den första ”nationella” strategiska principen.

### Projicera stabilitet

Även om något hot mot Sveriges existens som stat är svårt att se under de närmaste tio åren, kan valet av utgångspunkt motiveras med att nationellt försvar tillhör en stats självklara förpliktelser och att den folkrättsligt vid varje tidpunkt är skyldig att kontrollera sitt territorium.

Att projicera stabilitet innebär förmåga att helst avhålla från, men i varje fall kunna hantera eventuella våldsutmaningar, t ex om någon stat eller organisation söker ta kontroll över någon del av landet, eller någon samhällsfunktion, som gisslan för att påverka regeringens agerande. Hotet behöver inte nödvändigtvis handla om rikets existens, men väl självbestämmandet och därmed suveräniteten.

I projektets första delrapport tecknades ett antal typsituationer av detta slag, vilka skulle kunna uppstå till följd av överraskande malströmsdynamik och rupturer. Bakgrund var i första hand svenskt deltagande i internationell kris-

och konflikthantering; någon aktör kan exempelvis vilja ”straffa” Sverige eller få Sverige att ändra *policy*.

Exempel på utlösande faktorer som tecknats 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 militärt handlingsutrymme i Europa på grund av 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 repressiva åtgärder, vilka blir början till en malströmsutveckling.<sup>24</sup>

Man kan rimligen utgå från att Sverige inte genomför internationell kris- och konflikthantering annat än med understöd av andra stater och man kan mot den bakgrunden ställa frågan: Varför skulle just Sverige drabbas av repressalier?

Det finns knappast skäl att tro att Sverige skulle ha en speciellt skyddad position. Sverige är numera en aktiv aktör i konfliktförebyggande sammanhang. Ställningstaganden eller deltagande i internationella militära operationer kan uppfattas som fientliga av vissa inblandade. Sverige kan av dessa uppfattas som liten och tämligen ”ofarlig” aktör på den internationella arenan. En motpart kan därför som en maktdemonstration välja 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. Bristande sammanhållning i den större gruppen kan öka risken.

### Otillräcklig förmåga i närtid

I TOF-projektets första delrapport beskrevs också vissa av försvarsmaktens brister i fråga om bl a beredskap, uthållig förmåga, ledning, legala förutsättningar och fredsgruppering. En övergripande slutsats var, att försvarsmakten har otillräcklig förmåga att på ett adekvat och strategiskt oövertänkt sätt hantera möjliga hotsituationer i närtid.<sup>25</sup>

Av den första strategiska principen följer att försvarsmakten måste ha en sådan omedelbart tillgänglig operativ förmåga att den i närtid kan hantera sådana situationer som principen anger. Förmågan bör åtminstone vara

---

<sup>24</sup> TOF 1, sid. 44.

<sup>25</sup> TOF 1, sid. 60 ff.

avpassad så att den rimligen kan förhindra operationer, som skulle ställa Sverige och omvärlden inför fullbordat faktum. Försvarens brister i detta avseende är för närvarande betydande, vilket kommer att beläsas i följande kapitel.

Av den första strategiska principen följer alltså, att Sverige, lika litet som andra stater, kan avstå från att ha operativt tillgängliga militära resurser. Detta för att kunna svara mot det folkrättsliga kravet att kontrollera territoriet och för att på ett strategiskt övertänkt sätt kunna hantera eventuella våldsutmaningar i närtid. Det principiella kravet är giltigt även i dagens, vad gäller stridskrafter mer begränsade, men svårförutsägbara hotmiljö, jämfört med förhållandena under det kalla kriget.

Den första strategiska principens krav på förmåga att projicera stabilitet gäller självfallet inte bara omedelbart och i närtid, utan måste även gälla i ett längre perspektiv.

### Utmaningar i framtid

I föregående kapitel har tecknats ett antal framtida säkerhetspolitiska ”tablåer”. Många av dessa skulle med nödvändighet leda till mer eller mindre djupgående omprövningar av svensk *policy*, men även till nya militärstrategiska utmaningar. Utmaningarnas karaktär skulle självfallet i hög grad vara avhängig av vad som händer i den aktuella säkerhetspolitiska miljön, av specifika händelser liksom naturligtvis av svenska *policy*-beslut och konkreta åtgärder med anledning av yttre händelser.

Det får därför räcka med att konstatera det självklara, nämligen att försvarsmakten och övriga myndigheter med säkerhetsansvar måste kunna anpassa sig till en förändrad omvärld.

Detta gäller för även för det mindre sannolika fall att dagens säkerhetspolitiska miljö skulle bli bestående i sina huvuddrag. Den militärtekniska och operativa utvecklingen ställer krav på att försvarsmakten följer med i denna så väl som resurserna medger, samtidigt som den utgör en vid varje tidpunkt gripbar och operativt fungerande organisation.

### Långsam eller snabb förändring

Det är tänkbart att den säkerhetspolitiska miljön förändras relativt långsamt – till det bättre eller till det sämre. Beroende på hur svenska beslutsfattare uppfattar och tolkar den långsamma förändringen, skulle detta i bästa fall ge tid till en kontinuerlig svensk militär anpassning till förändringarna.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen är dock sällan linjär. Det är således sannolikt att framtida säkerhetspolitiska förändringar – t ex av det slag som skissats i de mer sinistra hypotetiska framtiderna – utlöses snabbare i enlighet med ruptur- och malströmstänkandet. Sker så, är det dock troligt att omvärldens militära resurser förändras långsammare än det politiska klimatet; helt enkelt därför att militära strukturer är tröga och tar tid att förändra.



Det finns alltid en risk för att beslutsfattare väljer att tolka en snabbt försämrad situation som övergående. Alternativt avstår man kanske från att vidta tidiga beredskapsåtgärder av fruktan för att sådana skulle provocera omvärlden. Därför bör den tillgängliga, operativt fungerande militära organisationen vara uppbyggd så att den möjliggör en relativt snabb höjning av försvarseffekten när bilden blivit mer entydigt hotande.

Sammanfattningsvis följer av den första strategiska principen att försvarsmakten kontinuerligt måste kunna anpassa sig till vanliga, eller ”linjära”, förändringar i den militärtekniska utvecklingen och den säkerhetspolitiska situationen. Detta bör ske från en vid varje tidpunkt operativt fungerande organisation. Men det följer även att försvarsmakten bör kunna anpassa sig relativt snabbt – på några års sikt – om rupturer eller malströmsutvecklingar skulle leda till en mer hotfull militärstrategisk miljö.

Om den strategiska handlingsfriheten att öka den operativa förmågan skall vara reell, förutsätter det en ganska betydande verksamhetsvolym och kompetensbredd inom försvarsmakten. Denna volym och bredd kan bedömas vara större än vad som krävs för att hantera de sannolikt begränsade våldssituationer som kan tänkas drabba Sverige i närtid. En sådan verksamhetsvolym kan också ses som en ”buffert” mot sena beslut om anpassning till en försämrad säkerhetspolitisk situation. Dessutom ger en sådan bredare bas ökade möjligheter att delta i internationella operationer.

### Internationell samverkan – inflytande

Därmed är vi inne på den andra, den ”internationella” strategiska principen. Få skulle i säkerhetspolitiskt gynnsamma tider invända mot tanken att det är önskvärt att söka påverka den europeiska säkerhetsprocessen i linje med svenska värderingar. Men en gynnsam utveckling är inte given. Under ogynnsamma förhållanden kan sådan påverkan te sig äventyrlig men är då desto viktigare. Den tyngd en stat har i det internationella umgänget under gynnsamma tider beror dessutom i hög grad på omvärldens bedömning av hur staten ifråga skulle agera om utvecklingen tar en vändning till det sämre. Som tidigare framhållits, kan det framför allt i säkerhetspolitiskt nervösa och osäkra tider vara särskilt angeläget att inte enbart fokusera på den egna säkerheten i snäv mening, utan att även aktivt och i samverkan med andra stater söka påverka utvecklingen i linje med svenska intressen. Militära resurser kan därvid ha såväl direkt militär som politisk betydelse för den tyngd med vilken Sverige kan agera internationellt. Huruvida den svenska statsledningen i en sådan situation väljer en mer aktiv eller en mer reaktiv linje (jmf ambitionsresonemang uppströms) är ett *policy*-beslut betingat av den givna situationen. Den andra strategiska principen föreskriver ingen ambitionsgrad; den innebär att statsledningen skall kunna träffa ett val av ambitionsnivå grundat på strategisk handlingsfrihet.

## Principernas koppling

Här finns flera kopplingar till den första strategiska principen, den nationella:

Om Sverige har som övergripande *policy*, att så verksamt som möjligt kunna påverka den internationella beslutsprocessen bl a med stöd av efterfrågade militära förmågor, förutsätter detta på hemmaplan en tämligen omfattande militär verksamhet och insatsberedskap – samt interoperabilitet. Detta på grund av att varje förband som tjänstgör utomlands måste stödjas av en flerdubbelt större ”bas” i hemlandet för utbildning, personalrotation, underhåll m m. Den nödvändiga verksamhetsvolymen och beredskapen på hemmaplan för att internationellt kunna agera tidigt och därmed påverka säkerhetsprocessen, vore sannolikt fullt tillräcklig för att på ett strategiskt övertänkt sätt hantera de möjliga våldsutmaningar som skulle kunna drabba landet i närtid.

Den andra kopplingen gäller ett område som också berörts uppströms och gäller personalens kompetens och kompetensens betydelse för framtida strategisk handlingsfrihet i meningen anpassningsförmåga. Om försvarsmakten framgångsrikt skall lyckas genomföra de olika reformer som beslutats, måste man av ekonomiska skäl välja bort vissa militära funktioner. Av samma skäl är det sannolikt att övningsverksamheten i högre förband – brigad eller motsvarande – blir så obetydlig att officerskårens kompetens att föra sådana förband riskerar att gå förlorad.

Detta innebär att internationella övningar och insatser utgör en viktig möjlighet för svenska officerare att få erfarenhet av att samverka med militära förband som inte längre finns i svenska försvaret och att få kunskap om vad det innebär att operera i högre förband.<sup>26</sup> Således är medverkan i internationell militär verksamhet väsentlig för att bevara reell handlingsfrihet att anpassa försvaret till mer krävande säkerhetspolitiska miljöer, exempelvis sådana som tecknats i vissa av de hypotetiska framtiderna.

Självfallet kan internationellt samarbete aldrig ersätta gedigen utbildning och övning på hemmaplan. Det får dock anses vara ett nödvändig praktiskt komplement till den huvudsakligen teoretiska utbildning i att föra större förband, som svenska officerare vore hänvisade till, såvida inte antalet för övning tillgängliga förband väsentligt ökas.

En tredje koppling till den första strategiska principen gäller internationell solidaritet. Om Sverige tar på sig de upppoffringar och risker det innebär att delta i internationell kris- och konflikthantering, ökar rimligen

---

<sup>26</sup> Det finns i sammanhanget anledning att observera att övningar inom ramen för Partnerskap För Fred (PFF) numera fått ett alltmer begränsat värde i takt med att flesta militärt mer avancerade stater blivit medlemmar i Nato. Operativt mer krävande övningar kräver därför sannolikt direkt samverkan med Nato-medlemmar.

sannolikheten för att andra stater, också med militära medel, skulle stödja Sverige i händelse av angrepp mot landet. Betydande vana och erfarenhet av att agera internationellt skulle medföra praktisk interoperabilitet, något som gör utländsk hjälp både mer sannolik och mer effektiv.

\*

Till de mer konkreta slutsatserna av diskussionen kring de komplementära strategiska principerna kommer vi i följande kapitel.

## Kap 6. Principernas inbördes samband

En diskussion om de konkreta slutsatser beträffande försvarets struktur, förnyelse-*policy* m m, som faller ut av de i föregående kapitel föreslagna komplementära strategiska principerna, måste självfallet föras i relation till det svenska försvarets nuvarande status.

### Akkumulerade brister

Inom försvarsmakten har betydande brister anrikats över tiden. Detta framgår bl a av den utvärdering riksdagens försvarsutskott låtit göra av genomförandet av försvarsbesluten 2000 och 2001.<sup>27</sup> Utredaren har dragit ett antal slutsatser av intresse för denna studie.

Utvärderingens övergripande slutsats är, att försvarsmaktens förmåga att lösa sin huvuduppgift att försvara Sverige inte kan anses godtagbar. Detta betyg har utredaren satt samtidigt som han konstaterar att tidskraven i gällande försvarsbeslut på att utveckla operativ förmåga är betydligt lägre än de var under det kalla kriget.

Nu definieras grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap som att försvarsmakten inom en vecka bl a skall kunna upptäcka och möta begränsade angrepp mot Sverige som sker i första hand med fjärrstridsmedel och upptäcka och möta intrång av stridskrafter på vårt territorium. Inom högst ett år skall försvarsmakten kunna utveckla ytterligare förmåga att möta angrepp med fjärrstridsmedel samt begränsade luftrörliga insatsstyrkor. Krav i ett ännu längre perspektiv, fem och tio år, hänförs till anpassningsresonemang.

Det av riksdagen förutsatta utbildningssystemet har inte förverkligats på avsett sätt. För få värnpliktiga har utbildats och väsentliga utbildningsmål har inte nåtts. Förbandschefer har beretts alldeles för få tillfällen att leda bataljon och högre förband. Granskaren anser att kompetensen på så sätt eroderas och att ny kompetens inte kan utvecklas. Förmågan att genomföra väpnad strid riskerar att urholkas. De bristande övningstillfällena har självfallet också fått starkt negativa konsekvenser inte blott för chefernas utan också för själva förbandens förmåga.

Granskaren beskriver även försvarsmaktens stora problem att tillvarata den redan utbildade personalstocken. Mot denna bakgrund hävdar han att pliktsystemets legitimitet snart kommer att ifrågasättas och rekommenderar förberedelser för välavvägda politiska beslut om försvarsmaktens personalförsörjning i framtiden.

---

<sup>27</sup> Thulstrup, Jörgen: *Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativa förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001*, Utredningar från riksdagen, 2003/2004: URD1, oktober 2003.

Hemvärnet, som tilldelats en viktig roll inom de nationella skyddsstyrkorna med delvis kvalificerade stridsuppgifter, lider av betydande rekryteringsproblem och måste sannolikt kraftigt reduceras i förhållande till planerna.

Förbandsutvecklingen kommer inte att nå de kvalitativa mål, som svarar mot försvarsbeslutens inriktning. Ett betydande antal förband kommer inte att vara färdigorganiserade och operativa vid utgången av 2004 och skulle inte direkt efter mobilisering kunna lösa sina huvuduppgifter. Läget är sämst vid armén, där t ex stadsskyttebataljoner och förband inom de nationella skyddsstyrkorna kommer att ha stora brister. Kravet på att alla förband i framtiden skall kunna uppträda och strida i urbaniserad miljö har ännu inte börjat få genomslag.

### Vissa beredskapsåtgärder

Granskaren konstaterar att försvarsmakten hittills inte i praktiken omsatt kraven på att differentiera beredskapen i enlighet med besluten om operativ förmåga. Resultatet har bl a blivit att den ovannämnda grundberedskapen inte förelegat; än mindre har omedelbart insatsberedda förband funnits. Vissa åtgärder har emellertid vidtagits av regeringen. Från januari 2004 kommer sålunda insatsförbanden att indelas i fem förbandsgrupper (Fg) från Fg 1 med krav på insatsberedskap inom 10 dygn till Fg 5, som innebär att förbandet skall kunna vara insatsberett först om fem år. Vidare skall en mekaniserad bataljon, anmäld till internationella styrkeregistret med 30 dagars beredskap, också ha två dygns beredskap för nationella uppgifter med inriktning på försvaret av Stockholmsområdet.

Det faktum att differentierad beredskap först nu verkligen kommer till praktiskt uttryck, kommer att påverka planeringen för anpassning och tillväxt. Konsekvenserna kan emellertid ännu knappast överblickas.

Utredaren konstaterar också att långsiktiga åtaganden både i fråga om beställd och redan anskaffad materiel, som inte är anpassade till försvarsmaktens nya struktur, utgör en allvarlig ekonomisk och strukturell belastning.

I TOF 1 belyses ur ett strategiskt perspektiv även andra brister i försvarsmaktens förmåga. Det finns i detta sammanhang anledning att återkomma till vissa av dessa brister.<sup>28</sup>

I studien betonades behovet av en kärna av operativt rörliga och slagkraftiga förband som är tillgängliga och snabbt insatsberedda året runt. Den ovannämnda mekaniserade bataljonen kan ses som ett enstaka exempel på ett sådant förband.

Flygstridskrafterna har även behov av bättre och mer omfattande robotbeväpning, liksom av motmedel, för att höja effekten mot både mark- och luftmål. För att generellt minska försvarsmaktens sårbarhet krävs bättre

---

<sup>28</sup> TOF 1, sid. 60 ff.

skydd för de snabbt tillgängliga insatsförbanden bl a genom spridd gruppering inom baser och garnisoner, fortifikatoriskt skydd och att luftvärn redan i normalläge är samlokaliserat med insatsberedda förband

Det är angeläget att lokalisera militär verksamhet så, att den ger god insatsberedskap i anslutning till strategiskt utsatta områden, främst Stockholmsområdet och Gotland, för att säkerställa tillgängligheten av insatsberedda förband som kan hindra, eller avhålla från, kupp- eller rädföretag.

Vidare framhölls behovet att med territoriella förband snabbt kunna bevaka skyddsvärda objekt. De ovannämnda svårigheterna att rekrytera hemvärnspersonal förklarar en del av underskotten därvidlag.

Brister finns även inom ledningssystemet på såväl övergripande – för samordning av totalförsvarsresurser – som militäroperativ nivå.

Det legala, ekonomiska och administrativa ramverket som gäller exempelvis inkallelser av värnpliktiga har i praktiken ett antal juridiska och politiska trösklar. Beredskapsförändringar är knappast möjliga utan dramatiska och därför politiskt svåra beslut.

En samlad bedömning av ovannämnda förhållanden är, att ett fungerande mobiliseringssystem idag synes tämligen avlägset.

### Svåra beslut väntar

Denna korta beskrivning av försvarsmaktens djupgående strukturella brister i form av kompetensförlust, långsiktiga bindningar av investeringsmedel, personalförsörjningsproblem m m, innebär att det försvarsbeslut som avses fattas 2004 blir svårbemästrat. Om det skall finnas någon möjlighet att komma till rätta med de ackumulerade bristerna måste hårdhänta prioriteringar göras, d v s att statsmakterna väljer bort funktioner och ambitioner som inte är centrala.

Även med försvarsanslag på 2003 års nivå, måste ett sådant omtag få dramatiska konsekvenser, om försvarsmakten i såväl det omedelbara som i det längre perspektivet skall kunna utveckla en reell operativ förmåga att lösa prioriterade uppgifter. Detta innebär med största sannolikhet, att man måste acceptera att tidigare underfinansierade ambitioner inte kan fullföljas och helt enkelt skriva av tidigare gjorda, stora investeringar.

Problemet är inte nytt. Sedan 1970-talet finns en lång historia av underfinansierade försvarsbeslut som lett till strukturella brister. Försvarsmakten har inte lyckats anpassa sig till förhållanden som teknisk fördyring, ökade personalkostnader, något minskade anslag m m. Här är inte platsen att i detalj försöka utreda orsakerna till detta. Klart står dock att försvarsmakten regelmässigt underskattat verkliga kostnader i de ekonomiska beräkningar som utgjort underlag för fleråriga försvarsbeslut. Sannolikt har dessa underskattningar sammanfallit med den politiska nivåns intressen; den har därigenom sluppit ta ansvar för, eller åtminstone kunnat uppskjuta beslut

som skulle ha gått ut över sysselsättning inom försvarsmakten och industrin eller inneburit påfrestningar för värnplikssystemet m m. Följden har blivit de s k svarta hålen som regelmässigt har uppstått efter försvarsbesluten. Det senaste försvarsbeslutet har således inom ramen för försvarsmaktens långsiktplanering bedömts vara underfinansierat med nära 20 miljarder kr årligen.<sup>29</sup>

Att bryta denna tradition av optimistiska kalkyler och övertecknade planer innebär givetvis en betydande omställning och kommer att kräva bättre beräkningsunderlag och, som sagt, att många tidigare gjorda investeringar helt enkelt avskrivs; detta för att inte kasta goda pengar efter dåliga.

Försvarsbesluts- och planeringsprocesserna har, förstärkta av industripolitiska ambitioner, fokuserat på materielanskaffning snarare än på utveckling av en balanserad operativ förmåga. Materielutveckling och produktion har skapat långsiktiga ekonomiska bindningar. När resurserna minskat på grund av teknisk fördyring, ”urholkade” anslag m m, har dessa bindningar trängt ut utrymmet för anskaffning av industripolitiskt mindre betydelsefulla system, t ex vapen och – framför allt – verksamhet i form av utbildning och övningar som är grundläggande för den operativa förmågan. Även prioriterade internationella insatser har blivit lidande.

### Alternativ utvecklingsstrategi

Många svenska materielprojekt har haft ambitionen att ligga i framkant på den tekniska utvecklingen. När den ambitionen mött en kärvare ekonomisk verklighet, har resultatet alltför ofta blivit förseningar, fördyringar, s k suboptimering och att hela vapensystem råkat i obalans, vilket i sin tur medfört att försvarsmaktens operativa förmågor i stort inte blivit samstämda.<sup>30</sup>

Ett sätt att minska de ekonomiska bindningarna, spara pengar och begränsa de ekonomiska och tekniska riskerna vore att slå av något på de teknologiska ambitionerna.

Ifråga om materielanskaffning är problemen många och komplexiteten stor. Klart är att det traditionella planerings- och upphandlingssystemet är en väsentlig orsak till försvarsmaktens strukturproblem. Det är svårt att se någon utväg, om inte effekterna av de långsiktiga bindningarna kan begränsas. En alternativ utvecklingsstrategi kunde vara att dämpa de teknologiska ambitionerna, att snarare ”skugga” än att försöka ligga i framkant på den militärtekniska utvecklingen.

---

<sup>29</sup> Nya beräkningar inom ramen för försvarsmaktens perspektivplanering har visat att försvarsbeslutet 2000 var underfinansierat med ca 50 procent. (Thulstrup, a. a. sid. 55)

<sup>30</sup> De problem som de ekonomiska bindningarna förorsakar uppmärksammas bl a i *Det militära försvarets materieförsörjning*, SOU 2000:54, sid. 15ff.

En sådan ”skuggande” anskaffningsfilosofi skulle tillåta försvaret att köpa kortare serier av tekniskt och operativt ”mognare” materiel. En följd av en sådan filosofi vore att principiellt avstå från att beställa materiel om försvarsmakten är ende säkre köpare. Tänkbart vore att medvetet avstå från att ens ligga i tåtklungan av de stater som anskaffar nya system. Därigenom skulle försvarsmakten avsevärt kunna minska de tekniska och ekonomiska riskerna. Ett riktmärke ifråga om teknologisk ambition skulle exempelvis kunna vara, att sträva efter att vara militärt interoperabel med avancerade europeiska stater, utan att för den skull vara teknologiskt ledande.<sup>31</sup>

Naturligtvis skulle en sådan utvecklingsstrategi ha konsekvenser för försvarsindustri i Sverige, som fö till största delen inte längre är svenskägd. Fördelen vore att man kunde tillämpa en mer stegvis anskaffning av materiel, ha en kortare planeringshorisont och därmed snabbare kunna anpassa sig till såväl omvärldsförändringar som fluktuationer i försvarsanslagen. Därmed skulle obalanser i försvarsstrukturen motverkas och grundstrategin bli mer robust.

### En bärande idé

För att förhindra att planeringsprocessen på samma sätt som tidigare resulterar i otydliga prioriteringar, är det angeläget att den styrs av en bärande, strategiskt grundad idé.

En defensivt stark svensk försvarsmakt sågs under det kalla kriget som ett viktigt bidrag till stabiliteten i det nordiska området. Den strategiska idén som sådan var lättfattlig och klar – trots den relativa urholkning av invasionsförsvaret som faktiskt ägde rum.

I dagens – trots det nedtonande hotet om storkrig – säkerhetspolitiskt mer svårförutsägbara värld är utmaningen dels att formulera en ”verksamhetsidé” som svarar mot den nya situationen, dels att låta denna idé verkligen styra och inte tillåta att dess genomförande får flyta ut som skett sedan 1960-talet.

Problem förknippade med att verkställa nästa försvarsbeslut, som enligt planerna skall fattas 2004, ligger utanför studiens uppdrag. Däremot har, som framgått, studiegruppen i föregående kapitel djärvt formulerat en bärande idé i form av två komplementära strategiska principer.

Dessa komplementära strategiska principer är knappast de enda möjliga. Huruvida de är de bästa möjliga är i strikt mening obevisbart. Varje avdömning i denna fråga måste utgöra ett värdeomdöme grundat i säkerhetspolitiska uppfattningar – och kanske känslor. De representerar dock vad studiegruppen efter bästa förmåga har kunnat resonera sig fram

---

<sup>31</sup> På vissa områden, t ex telemotmedel, vore det sannolikt befogat att ha en högre teknologisk ambition.



till. Enligt gruppens uppfattning bör dessa principer vara styrande såväl för prioriteringar i närtid som för den framtida utvecklingen av försvarsmakten. Men även den läsare som på någon grund inte accepterar, eller har invändningar mot, de strategiska principerna delar rimligen studiegruppens uppfattning att någon uttalad idé eller princip bör vara styrande för försvarets utformning. Studiens begreppsapparat och sättet att argumentera i det följande har förhoppningsvis därför ett värde i sig för att illustrera hur vissa resonemang och slutsatser kan härledas ur givna principer.

### Strategi är grunden

För att följa studiegruppens resonemang kan en kort repetition underlätta.

I kapitel 1 fastslogs att studiens perspektiv var uttalat strategiskt, d v s att försvarsmakten bör utformas så att den genom sin latent, eller i praktisk handling omsatta, förmåga ger statsledningen möjlighet att välja effektiva strategier för att möta säkerhetspolitiska utmaningar. Med militärstrategisk handlingsfrihet avses försvarsmaktens förmåga att stödja svenskt säkerhetspolitiskt agerande, särskilt om externa aktörer (stater eller organiserade sammanslutningar) i eller utanför landet med våld, eller öppet eller förtäckt hot om våld, söker inskränka Sveriges möjligheter att tillvarata sina intressen.

Mot bakgrund av resonemanget om rupturer och malströmsdynamik fastslogs att ”hotet”, som under det kalla kriget med rätt eller orätt framställdes som kalkylerbart, numera i högre grad präglas av ovisshet – det oväntade.

Den allmänna strategiska målsättningen jämte slutsatserna betingade av den genuina osäkerheten om den framtida utvecklingen ledde så till de två komplementära strategiska principerna:

Nationellt: Försvaret skall projicera stabilitet, både i egna och i omvärldens ögon, för att Sverige och närområdet inte skall uppfattas som ett underskottsområde i säkerhetsavseende. Försvaret skall strategiskt oövertänkt kunna hantera militära eller andra våldsutmaningar mot Sverige. Om sådana inträffar måste målet åtminstone vara att förhindra att Sverige och omvärlden ställs inför *fait accompli*. Därför måste egna militära och övriga resurser ha sådan förmåga, beredskap och struktur att de kan vinna tid, vilket ger rådrum för att söka hjälp utifrån om våra egna resurser är otillräckliga.

Internationellt: Försvaret skall i internationell samverkan kunna sättas in för att stävja eller undanröja direkta eller indirekta hot mot Europas säkerhetsintressen. Det skall ha sådan förmåga, beredskap och struktur att – om statsledningen så väljer – det ger Sverige största möjliga inflytande i den europeiska säkerhetsprocessen och därmed bidrar till att denna utvecklas i enlighet med svenska intressen.

## Krav på grundstrategin

Det är nu möjligt att härleda ett antal krav ifråga om strategisk handlingsfrihet som grundstrategin bör uppfylla. Detta för att den skall ge statsledningen förutsättningar att hantera såväl yttre förändringar till följd av rupturer och malströmsdynamik som förändringar i svensk *policy*:

Ur den första, nationella strategiska principen kan härledas:

- Sverige bör ha en sådan beredskap och operativ kapacitet att vi på ett strategiskt övertänkt sätt kan hantera våldssituationer som skulle kunna uppstå mycket snabbt och överraskande.
- Därtill måste vi kunna reagera på förändringar i omvärldssituationen genom att anpassa försvarsmaktens styrka och beredskap.

Ur den andra, internationella principen kan härledas:

- Vi måste såväl i det korta som i det längre perspektivet ha förmåga att i internationell militär samverkan delta i den europeiska säkerhetspolitiska processen så att negativa förändringar inte uppstår, eller att de minimeras.

Sambanden mellan dessa satser skall i det följande diskuteras under rubrikerna: Det omedelbara nationella perspektivet; Det nationella anpassningsperspektivet och Det internationella perspektivet.

Som kommer att framgå finns det täta och komplexa samband mellan de olika perspektiven.

### **Det omedelbara nationella perspektivet.**

”Sverige bör ha en sådan beredskap och operativ kapacitet att vi på ett strategiskt övertänkt sätt kan hantera våldssituationer som skulle kunna uppstå mycket snabbt och överraskande.”

Självfallet förutsätter detta att försvarsmakten och andra berörda myndigheter har en kärna av omedelbart tillgängliga stridskrafter respektive andra erforderliga resurser. Här finns starka kopplingar till anpassningsperspektivet och det internationella perspektivet. Den operativt fungerande kärnan är en nödvändig förutsättning för att upprätthålla och utveckla den kompetens som är grunden för anpassningsförmåga på sikt. Denna kärna är givetvis också basen för svensk medverkan i internationella operationer.

I TOF 1 listas möjliga militära utmaningar som skulle kunna inträffa med mycket kort förvarning. Förvarningsproblemet är delvis en följd av att eventuella motståndarstyrkor kan bedömas vara så få att en angripare måste sträva efter överraskning för att få någon operationssäkerhet.<sup>32</sup> Däremot kan dessa styrkor antas ha avancerad materiel och hög utbildningsnivå.

---

<sup>32</sup> Jmf TOF 1, sid. 41.

I TOF 1 listades följande typfall. De allvarligare typfallen är knappast tänkbara annat än i samband med en vidare internationell konflikt. Viktigare typfall är i stigande svårighetsgrad:<sup>33</sup>

- 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*.

Därtill kommer den faktor som i studien benämns sammansatta hot, dvs att en stat som riktar militärt våld mot Sverige sannolikt skulle koordinera militära attacker med andra angreppsformer som sabotage, terroristattacker, informationsoperationer m m.

I TOF 1 konstaterades: För att Sverige med rimlig grad av strategisk handlingsfrihet skall kunna hantera utmaningar av den listade typen krävs bl a i utgångsgrupperingen väl skyddade, operativt rörliga, slagkraftiga förband med hög tillgänglighet. Kvantitativt kan de dock vara av måttlig omfattning. Därtill krävs en betydande förmåga till bevakning över ytan för att försvåra exempelvis sabotageaktioner.<sup>34</sup>

Sammantaget talar analysen i TOF 1 för att de strategiska och operativa behoven i det omedelbara perspektivet kan lösas bättre av en relativt liten försvarsmakt med hög insatsberedskap och operativ rörlighet. En sådan struktur är att föredra framför en större men mindre modern organisation med låg beredskap. I TOF 1 framhålls även att stridskrafterna kvantitativt dock bör vara tillräckligt stora för att ge en viss redundans; detta bl a för att kompensera risken för sena beslut om beredskapshöjningar.

I det omedelbara perspektivet finns ett samband med ambitionsnivån ifråga om internationella insatser. Allmänt sett är det rimligt att tro att riskerna för militära och andra våldsåtgärder riktade mot Sverige eller svenska intressen

---

<sup>33</sup> Jmf TOF 1, sid. 45.

<sup>34</sup> Jmf TOF 1, sid.58 & 60.

ökar, om Sverige har ambitionen att politiskt och militärt spela en mer aktiv roll i internationell kris- och konflikthantering.<sup>35</sup>

Detta är ett exempel på en mållkonflikt mellan önskan att å ena sidan undvika kortsiktiga risker och å andra sidan att verksamt bidra till att den säkerhetspolitiska utvecklingen långsiktigt inte går över styr. Det är dock rimligt att anta, att risken för sådana militära eller andra våldsåtgärder mot Sverige eller svenska intressen minskar om försvarsmakten och andra berörda myndigheter har förmåga att kompetent hantera sådana hot.

## **Det nationella anpassningsperspektivet**

”Därtill måste vi kunna reagera på förändringar i omvärldssituationen genom att anpassa försvarsmaktens styrka och beredskap.”

Kopplingarna till det omedelbara perspektivet är flerfaldiga. En kvalificerad kärna av vid varje tidpunkt tillgängliga förband förbrukar avsevärda resurser. Det kan hävdas att denna resursförbrukning går ut över den långsiktiga beredskapen, d v s anpassningsförmågan, genom att mindre resurser då kan avsättas för långsiktig utveckling och anskaffning av exempelvis nya vapensystem. Detta argument har utan tvivel en viss bärkraft.

Mot detta skall ställas argumentet att en militär organisation som inte vid varje tidpunkt har en operativt fungerande och balanserad kärna, utmärkt av bl a kontinuerlig utbildning och verksamhet på operativ nivå, knappast kan behålla sin professionella kompetens, än mindre utveckla den.

Den operativt fungerande kärnan är, som framhållits, också basen för medverkan i internationella operationer, både skarpa och för övningsändamål. Sådan medverkan torde oavsett framtida anslagsnivåer vara helt avgörande för att vidareutveckla den svenska officerskårens professionella kompetens. Vid framtida krympningar av försvarsmakten kan sådan medverkan bli omistlig om inte försvarsmakten skall förlora kontakten med den militära utvecklingen i omvärlden, något som i sin tur är avgörande för reell långsiktig anpassningsförmåga.

Kravet på att upprätthålla och utveckla den professionella kompetensen och därmed nå rimlig handlingsfrihet i det långa perspektivet, ställer även krav på volym och verksamhet inom försvarsmaktens operativt användbara kärna – i form av övningar och fortlöpande verksamhet. Den operativa och tekniska utvecklingen skärper kravet på kontinuerlig verksamhet. Allt fler vapensystem är beroende av oavbrutet IT-stöd och är bemängda med ”inbäddad” datakraft. Sådana system degraderar ofta snabbt om de ställs i förråd. Så kallade nätverksbaserade ledningssystem har små utsikter att

---

<sup>35</sup> Jmf TOF 1, sid. 16.

utveckla nödvändig effekt om de inte är ständigt bemannade och i verksamhet.<sup>36</sup>

Volym och verksamhet inom försvarsmakten, som kan motiveras av en ambition att behålla en grundläggande anpassningsförmåga i tioårsperspektivet, är sannolikt större än vad som motiveras av tänkbara hot mot svenskt territorium idag. Litet tillspetsat kan därför sägas, att kraven på volym och verksamhet inom försvarsmakten för att behålla långsiktig handlingsfrihet därmed också bör ge en viss redundans i den omedelbara försvarsförmågan. Detta ger en viss, önskvärd buffert mot sena beslut om beredskapshöjningar i snabba lägen.

Denna militära volym och verksamhet är av sådan omfattning, att den rimligen som ”bonus” avkastar förband som kan medverka i internationell kris- och konflikthantering.

### Snabb anpassningsförmåga

Så här långt har vi diskuterat anpassningsperspektivet i ett längre, ca tioårigt, perspektiv, som – åtminstone i teorin – medger så att säga ordnad anpassning. Rupturer och malströmsdynamik kommer dock sannolikt att leda till överraskande och ganska snabba förändringar av den säkerhetspolitiska situationen, vilka kan motivera snabba anpassningsåtgärder och effektökningar inom delar eller hela försvarsmakten. Krav att på några års sikt öka försvarseffekten i forcerad takt kan alternativt vara ett resultat av att successiva anpassningsåtgärder inte har beslutats i ett inledande skede av en mångårig säkerhetspolitisk försämringsprocess. Det finns åtskilliga historiska belägg för att man på politisk nivå tenderar att ”vänta och se” i hopp om att molnen skall skingra sig.

I en på sin tid uppmärksamstudie ”Handlingsfrihet i försvaret” diskuterar E Anders Eriksson problemet att relativt snabbt öka försvarseffekten. Han anger två huvudmodeller: återtagningsmodellen respektive kärnmodellen.<sup>37</sup>

Återtagningsmodellen är lika med den praxis som traditionellt präglat den svenska försvarsmakten i åtstramningstider, d v s sedan slutet av 1950-

---

<sup>36</sup> Begreppet nätverksbaserat försvar (NBF) används ofta för att beteckna ett tekniskt utvecklingsprojekt som siktar till ett ”färdigt system”. Därmed förbises två viktiga aspekter, dels att komplicerade informationssystem för att fungera måste utvecklas kontinuerligt, d v s vara i oavbruten drift, för att inte degradera, dels att detta ställer krav på att det ”mänskliga nätverket” och det ”tekniska nätverket” på motsvarande sätt interagerar kontinuerligt i väsentliga avseenden. Konsekvenserna för försvarsstrukturer, personalförsörjning m m förefaller otillräckligt beaktade. (Jmf: *KKrVAHT*, 5.Häftet, 2003, ”NBF – en fråga om tillit”)

<sup>37</sup> Eriksson, Erik Anders: *Handlingsfrihet i försvaret*, FOA Rapport, C 10330-15, September 1990, ISSN 0281-0247

talet när de militära ambitionerna inte motsvarats av de ekonomiska resurserna. Den innebär en strävan att behålla ett stort antal förband med begränsad kvalitet. Detta kan även kallas organisatorisk handlingsfrihet. Tanken är att förbanden skall kunna ”växlas upp” genom att ökad medelstildelning medger tillförsel av modern materiel och kompletterande utbildning.

Kärnmodellen, som namnet antyder, går ut på att ha ett mindre antal kvalificerade förband inom de funktioner, inom vilka man önskar upprätthålla långsiktig handlingsfrihet. Eriksson skriver:

”Särskilt viktigt är detta när det gäller kvalificerade förband, som tar lång tid att bygga upp och där det är svårt att fullt ut förstå och behärska sambanden mellan operationer, taktik och teknik utan att ha egna förband.[...]

För att möjliggöra en effekthöjning kan kärnförbanden tilldelas ett **överskott** av nyckelpersonal och organisationsbestämmande materiel. Därmed kan nya förband sättas upp genom sk **kalvning**. Som alternativ eller komplettering kan en **personalreserv** byggas upp av personal som tidigare ingått i kärnförbanden, liksom en **materielreserv** av omsatt materiel som läggs i malpåse, malpåsemodellen. Malpåsemodellen innebär att mindre kvalificerade förband inom funktionen relativt snabbt kan uppställas.[...]

Operativt har kärnmodellen sin styrka om det tidiga hotet utgörs av relativt fåtaliga men kvalificerade förband. Om hotutvecklingen främst innebär fler kvalificerade förband är kalvningsmodellen mest adekvat, medan malpåsemodellen är aktuell om hotet förväntas öka genom att mindre kvalificerade förband tillförs.”

Huruvida stridskraftsutvecklingen i omvärlden kan tänkas gå mot en ökning av antalet mycket kvalificerade förband, eller mot en ännu större ökning av mindre kvalificerade, är omöjligt att ha någon deciderad mening om.

### Olika fördelar

Däremot bör man kunna fastslå att kalvningsmodellen har ett antal fördelar: Det torde vara lättare att upprätthålla kontinuerlig kompetenshöjande verksamhet vid förband med överskott av nyckelpersonal och organisationsbestämmande materiel. Sådana förband skulle sannolikt även ha högre förmåga att uthålligt hålla hög beredskap vid hotsituationer som uppstått överraskande men som drar ut på tiden. På samma sätt får hög personal- och materieltäthet anses öka uthålligheten i internationell kris- och konflikthantering; sådana operationer är erfarenhetsmässigt långvariga.

En fördel med malpåsemodellen skulle kunna vara att förband i lägre beredskap relativt snabbt skulle kunna ”väckas” t ex om svenskt deltagande i internationella operationer skulle leda till otillräcklig beredskap nationellt.

Oavsett preferens för kalvnings- eller malpåsemodellen har skälen för en överordnad försvarsmaktsstruktur av kärnmodell stärkts sedan den refererade studien genomfördes 1990. Idag är materielen än mer sofistikerad, de operativa koncepten mer komplexa och kraven på interoperabilitet har tillkommit.

Kärnmodellen torde vara nödvändig för att upprätthålla den professionella kompetens i försvarsmakten som medger reell handlingsfrihet i det längre tidsperspektivet. I de avslutande reflexionerna kommer att skissas ett tänkbart exempel med inslag av både kalvnings- och malpåsemodellerna

\*

Slutligen, under rubriken ”Anpassningsperspektivet” måste det självklara sägas: Handlingsfriheten varierar med de ekonomiska resurserna. Ju snävare de ekonomiska ramarna är, desto mer akut blir kravet på prioritering. Det som inte bör prioriteras bort är givetvis den i närtid fungerande operativa basen, eftersom den behövs i det omedelbara perspektivet såväl nationellt som internationellt och samtidigt utgör basen för den långsiktiga handlingsfriheten. Ifråga om den långsiktiga handlingsfriheten kan det dock till följd av ekonomiska restriktioner bli aktuellt att välja bort hela operativa funktioner, i första hand sådana som snabbt skulle kunna ersättas genom bistånd från andra stater. Detta vore liktydigt med att överge den skosthyvelsprincipen som historiskt lett till låg svensk operativ förmåga och låg beredskap. Det innebär naturligtvis en risktagning; det är mycket svårt att återta en militär förmåga som helt monterats ned.<sup>38</sup> Alternativet, att hålla maximalt antal optioner öppna kan leda till att ingen funktion har godtagbart operativt värde.

I de fall då den långsiktiga handlingsfriheten särskilt kan motivera kompetensuppehållande verksamheter, kan en möjlighet vara att behålla små kvalificerade modellförband, som utan att ha operativ betydelse, kan utgöra kompetenskärnor vid en ambitionshöjning. Särskilt ifråga om hårt nedprioriterade funktioner kan en sista utväg att inte avhända sig all handlingsfrihet vara att upprätthålla utlandskontakter eller att bedriva studier; den verksamhet som bedrivs i Sverige på området rymdens militära användning kan vara ett exempel.

---

<sup>38</sup> Det tog exempelvis mycket lång tid att bygga upp en godtagbar ubåtsjaktförmåga efter rupturen med den sovjetiska ubåten U 137:s strandning i Blekinge 1981.

## Det internationella perspektivet

”Vi måste såväl i det korta som i det längre perspektivet ha förmåga att i internationell militär samverkan delta i den europeiska säkerhetspolitiska processen så att negativa förändringar inte uppstår, eller att de minimeras.”

I en diskussion om samband mellan tre olika perspektiv är det ofrånkomligt med vissa upprepningar när man kommer till det tredje. Här skall bara erinras om vad som sagts uppströms, att den omedelbart tillgängliga kärnan av förband är basen för internationella operationer och att svensk medverkan i internationella operationer har stor betydelse för kompetensutveckling och långsiktig försvarsförmåga. Ytterligare en koppling är att den risktagning svenskt deltagande i kris- och konflikthantering innebär, kan skärpa kraven på den omedelbara insatsberedskapen.

Den andra strategiska principen trycker, som vi erinrar oss, på behovet av att försvarsmakten skall kunna samverka med andra stater i internationell kris- och konflikthantering. Detta som ett uttryck för en svensk ambition att i internationell samverkan också militärt bidra till att den säkerhetspolitiska situationen utvecklas i enlighet med svenska intressen och att avvärja direkta eller indirekta hot mot Europa. Dessutom är det sannolikt så, att ett fungerande kris- och konflikthanteringssystem genom sin blotta existens bidrar till att avskräcka sådana krafter som kan tänkas vilja utmana den säkerhetspolitiska stabiliteten.

Därtill kommer att en svensk ambition att aktivt medverka i kris- och konflikthantering kan tänkas öka andra staters vilja att bistå Sverige om landet skulle hotas på ett mer allvarligt sätt.

### Ett tankeexperiment

Ett sätt att fördjupa diskussionen kan dock vara att göra tankeexperimentet att frånga den andra strategiska principen och diskutera konsekvenserna av att Sverige medvetet skulle välja att inte delta, eller delta med låg ambition, i internationell kris- och konflikthantering. Motiv för en sådan hållning skulle exempelvis kunna vara, att statsledningen vill undvika att utsätta svenskar i eller utanför landet för risker. Det kan också vara så, att man vill tona ned profilen vad gäller den hårda säkerhetspolitiken och att det då kan vara politiskt bekvämt att kunna peka på att Sverige saknar militär kapacitet.

Likafullt kvarstår behovet av långsiktig anpassningsförmåga, vilket bl a försvarsberedningen anför.<sup>39</sup> Om en viss nivå av handlingsfrihet ifråga om anpassningsförmåga skall upprätthållas utan, eller med litet deltagande i, internationella operationer, övningar eller stabsarbete kräver detta rimligen en mer omfattande militär verksamhet än vid ett utvecklat internationellt

---

<sup>39</sup> DS 2003:34, sid.47.



samarbete. Detta är en följd av att den kompetensöverföring och kompetensutveckling som försvarsmakten kan tillgodogöra sig genom internationellt samarbete uteblir. Om Sverige väljer att inta en mycket låg internationell militär profil men ändå vill utveckla och bevara motsvarande kompetens, fordras en mer omfattande verksamhet på hemmaplan.

Möjligen kan man hävda att man då kunde välja en struktur för försvarsmakten som var mer idealt anpassad för svenska förhållanden än en försvarsmakt som också hade betydelsefulla internationella uppgifter i enlighet med de komplementära strategiska principerna. Det skulle exempelvis kunna innebära lägre insatsberedskap för att i stället frigöra resurser för långsiktiga investeringar. Mot detta kan ställas att verksamheten, som motiveras av den långsiktiga anpassningsförmågan, måste vara så omfattande att den borde kunna organiseras så att den som ”bonus” ger en inte obetydlig insatsberedskap även i det omedelbara perspektivet.

### Interoperabilitet – ”Hjälpbarhet”

En låg ambition i internationell kris- och konflikthantering skulle även kunna anföras som skäl att minska kraven på interoperabilitet. Men en sådan linje rymmer betydande risker. Det kan inte uteslutas att den säkerhetspolitiska situationen kan utvecklas mycket negativt i tioårs-perspektivet – några tänkbara exempel har givits uppströms i de sju hypotetiska framtiderna. Som vi konstaterat, får det anses uteslutet att försvarsmakten med oförändrade, eller t o m högre försvarsanslag, skulle kunna ges en styrka och allsidig förmåga som den relativt sett hade under delar av det kalla kriget. Situationer kan med andra ord tänkas, då militär utländsk hjälp vore avgörande för Sveriges möjligheter att framgångsrikt värna sina vitala intressen. Interoperabilitet vore då en mycket viktig faktor för att öka landets ”hjälpbarhet”. Här kan också sägas att ju lägre ambitionerna sätts att upprätthålla den inhemska anpassningsförmågan och vid behov öka resursinsatserna, desto större kan behovet av hjälp bli i utsatta lägen.

Sammantaget betyder detta att ju mindre resurser som går till försvaret och ju mindre dess storlek och verksamhetsvolym, desto mer ökar behovet av interoperabilitet – liksom skälen att undvika svenska militära särlösningar som försvårar samverkan med likasinnade stater. Detta understryker ånyo de båda strategiska principernas komplementära karaktär.

\*

Sammanfattningsvis anser studiegruppen att en grundstrategi, baserad på de komplementära strategiska principerna, samt en försvarsmakt av kärnmodell kan bidra till att lösa upp de planeringsmotsättningar som länge varit till förfång för försvarsmaktens operativa förmåga.

## Schematisk sammanställning

Här stannar vi upp och försöker att sammanställa önskvärda egenskaper hos försvarsmakten, som kan härledas ur de tre perspektiv vi anlagt:

	FM enligt strategisk princip <b>Internationellt</b>	FM enligt strategisk princip <b>Nationellt</b>
<b>Tidsperspektiv</b> för olika situationer (hot) då FM insats kan erfordras	Idag och tills vidare (situationer av mycket varierande slag)	- Idag och tills vidare/ ej existentiella hot. - Efter viss tid (veckor-månad): Allvarligare konflikter (ev i närområdet). - > 10 år: Hot mot Sveriges existens som stat.
Operativ kontext för förbanden.	Praktiskt taget alltid ingående i större operationer.	Inledningsvis och under relativt lång tid med enbart svenska resurser.
<b>Miljö</b> (geografi, klimat etc).	Mycket varierande.	Nordisk/Nordeuropeisk.
Krav på beredskap	För avdelade insatsförband vecka (veckor). För avlösningsförband anpassad.	- Vissa insatsförband mycket hög: Timmar-dygn. -För förband för operationer av viss omfattning: Dygn-veckor-år enligt beredskapsplan. - Förband för större operationer som måste nyuppsättas: Flera år.
Möjligheter till <b>nischning</b> .	Goda (jmf operativ kontext ovan)	Begränsade (jmf operativ kontext ovan). Krav på bevarad bred kompetens.
Krav på interoperabilitet.	Mycket höga	Höga. (Måste kunna samverka och vara "hjälpbar")
Krav på <b>operativ förmåga</b> (Eldkraft, rörlighet etc).	Höga. Kan dock varieras m h t nischning.	Höga för insatsförband.
Behov av förbandsstorlekar.	Måttlig: Bataljon(er)	Insatsförband: Bataljoner (motsv); Brigader (motsv) efter mobilisering.
Behov av <b>infrastruktur</b> , utbildnings-resurser etc.	Likartad  (Dock skyddad och förlagd till strategiskt utsatta delar av landet)	

## Kap 7. En idébaserad modell

I detta kapitel skall studiegruppen söka åskådliggöra hur man kan resonera om en önskvärd försvarsmaktsstruktur mot bakgrund av tidigare strategiska resonemang.

Ambitionen är inte att i detalj föreslå en genomarbetad försvarsmaktsstruktur härledd ur de komplementära strategiska principerna. En sådan ambition skulle kräva resurser som studiegruppen saknar. Resonemangen i det följande skall därför ses som övergripande och illustrativa.

Redan i kapitel 5 framhölls att den relativa tonvikt som statsmakterna i framtiden kan komma att lägga på endera av de båda strategiska principerna måste vara en funktion av den säkerhetspolitiska utvecklingen, aktuella *policy*-beslut etc. I en framtid där rupturer och malströmsdynamik kan leda till förändringar – snabba eller långsammare – av säkerhetssituationen ställs krav på en flexibel grundstrategi och därmed på en robust försvarstruktur. Detta innebär en struktur, som – på skiftande anslagsnivåer – så väl som resurserna medger, kan lösa mycket skiftande uppgifter nu och i framtiden, i Sverige och utomlands.

Den schematiska sammanfattningen i slutet av förra kapitlet anger översiktligt egenskaper som strukturen behöver ha för att kunna agera i enlighet med den ena eller den andra strategiska principen. Jämförelsen visar att de krav som ställs av de båda principerna i mycket går att förena. Ingen egenskap som krävs för den ena principen syns motverka syftet med den andra.

En utgångspunkt måste vara att försvarsmakten skall ha en kärna av tillgängliga, operativt användbara förband. Dessa skall kunna sättas in både nationellt och internationellt samt, inte minst, utgöra basen för den kompetensutveckling som är grunden för anpassningsförmåga. Som vi konstaterat kan omvärldsförändringar inträffa eller svensk *policy* förändras, vilket motiverar en snabb anpassning av försvarsmakten. En förutsättning för en sådan omställningsförmåga – t ex att parera rupturer eller anslagsförändringar – är att försvarsmakten inte binds upp av långsiktiga ekonomiska åtaganden, som låser handlingsfriheten. Sammantaget talar detta för en utvecklingsfilosofi som fokuserar på en inkrementell, eller stegvis, utveckling av försvarsmakten från en operativt fungerande bas – en kärna av fungerande förband. Med kortare ledtider i bl a materielanskaffning ökar flexibiliteten.

Låt oss nu översiktligt resonera kring vad de komplementära strategiska principerna innebär mer konkret.

Mot bakgrund av försvarets nuvarande status är nödvändigt att upprepa: Försvarsmakten måste ha en kärna av operativt fungerande förband. Det innebär att inga uppenbara luckor ifråga om utbildning, vapen och annan

materiel, samträning, tillgänglighet m m kan accepteras för de förband som skall vara insatsberedda inom ett år.

En kärna av operativt fungerande förband är även nödvändig för att upprätthålla och utveckla officerskårens kompetens att leda och samordna militära förbands strid på alla nivåer. Därmed utgör den även en förutsättning för den långsiktiga förmågan att utveckla och anpassa försvaret efter skiftande krav i framtiden.

En viktig punkt gäller insatsberedskap. Att projicera stabilitet nationellt ställer krav på att åtminstone ett mindre antal operativt rörliga och slagkraftiga förband har mycket hög tillgänglighet; detta för att i första hand avhålla från, men i vidrigt fall hantera, våldsaktioner riktade mot Sverige. Dessa förband måste ha tillräcklig uthållighet för att kunna ligga i hög beredskap en längre tid om en hotsituation inte skulle visa sig vara snabbt övergående.

### ”Inflytandevaluta”

Insatsberedskap är även en viktig parameter när det gäller internationella insatser. Sverige har hittills ofta varit sent på plats jämfört med andra stater. Om Sverige har ambitioner att politiskt påverka internationell kris- och konflikthantering i enlighet med sina nationella intressen, kan snabb insatsförmåga utgöra en betydelsefull ”inflytandevaluta” – det innebär förmåga att vara på plats betydligt snabbare än de 60 dagar som är EU:s modesta målsättning. Den stat som är med redan inledningsvis, har betydligt större möjligheter att påverka både mål och val av medel och därmed bidra till att ”forma” en internationell operation, än en stat som sent kommer till insats. En annan aspekt på detta är, att en stat som har en relativt hög profil i internationell kris- och konflikthantering, sannolikt kan påräkna större solidaritet från andra staters sida om den själv hotas.

Beredskapsaspekten ställer krav på att personalförsörjningssystemet är anpassat till de situationer som kan uppstå. Det legala och administrativa ramverk, som ännu är i kraft, är inte lämpat för inkallelser av värnpliktiga i exempelvis skymningslägen då en begränsad, men snabb beredskapshöjning kan vara motiverad. Tjänstgöring utomlands bygger på frivillighet, vilket fått till konsekvens att huvuddelen av den begränsade årsklass som genomgår grundutbildning inte är tillgänglig för uppgifter utanför Sveriges gränser. Grundutbildningen är till största delen förlagd så över året, att stora delar av försvarsmakten inte kan sägas ha någon nämnvärd operativ beredskap med grundorganisationen under större delen av året. Sämst i detta avseende är armén. Enbart flygvapnet kan sägas upprätthålla beredskap året runt. Personalfrågorna är av olika skäl svårhanterliga. Här skall endast konstateras att gällande ordning är vare sig kostnadseffektiv eller ändamålsenlig.

Vikten av interoperabilitet har framhållits tidigare. Reell interoperabilitet innebär att det svenska försvaret måste undvika operativa och tekniska särlösningar som inte är kompatibla med västeuropeiska staters system.

”Svensk profil” i exempelvis framtida nätverk skulle kunna vara direkt kontraproduktiv. Interoperabilitet ökar också det svenska försvarets ”hjälpbarhet”, vilket underlättar och ökar sannolikheten för att Sverige skulle erbjudas utländsk militär hjälp i en hotsituation.

Det följer av de båda komplementära strategiska principerna att det är eftersträvansvärt att försvarsmaktens förband är användbara såväl i Sverige som internationellt. Detta gäller särskilt de operativt tillgängliga förbanden.

För att resonera kring detta kan vi ta utgångspunkt i den andra strategiska principen, nämligen att statsledningen, om den så väljer, skall ha möjlighet att påverka internationell kris- och konflikthantering. En hävstång i detta sammanhang är att det svenska bidraget uppfattas tillföra ett mervärde. I flertalet fall kan knappast det svenska truppbidragets storlek i absoluta tal ge ett sådant mervärde. Hög insatsberedskap kan, som framhållits, emellertid vara en viktig ”inflytandevaluta” liksom speciella typer av förband, som Sverige kan erbjuda.

### Nischförmågor

En annan väg till inflytande kan alltså vara att erbjuda förmågor som är särskilt efterfrågade eller som det råder brist på även internationellt. Exempel på sådana nischförmågor som rimligen bör vara efterfrågade kan vara specialförband och andra underrättelseförband (exempelvis med UAV:er eller signalspaning).<sup>40</sup> Med god kapacitet att inhämta underrättelser följer i regel också en tyngre roll i högre internationella staber. Med tanke på underrättelsefunktionens betydelse vid multilaterala insatser, borde alltså kompetent medverkan på underrättelsesidan vara väsentlig för det inflytande Sverige skulle kunna utöva på en internationell operation.

Specialförband och andra underrättelseförband har också fördelen att de är jämförelsevis lättransporterade, även med flyg. De kan därför sättas in tidigt, vilket bör bidra till att ge Sverige möjligheter att påverka en internationell operation.

Vid vissa operationer – särskilt sådana av *peace-keeping*-natur med de stridande parternas medgivande – bör polisförband, eventuellt större militärpolisförband, vara en eftertraktad resurs som det erfarenhetsmässigt råder brist på. Här kan också ses CIMIC-förband, d v s sådana som är specialiserade på samverkan mellan militära förband och exempelvis civila biståndsinsatser, vara en värdefulla.

I mer krävande operationer kunde kvalificerade lätta infanteriförband, särskilt utbildade och avancerat utrustade för att operera i bebyggelse, ofta vara en efterfrågad förbandstyp, som även vore relativt lättransporterad.

---

<sup>40</sup> Enligt samstämmiga uppgifter har den snabba insatsen av det lilla svenska specialförbandet SSG i Kongo sommaren 2003, liksom dess insats där givit Sverige och försvarsmakten betydande internationell good will.

Det bör dock noteras att strid i bebyggelse innebär särskilt stora risker för förluster, varför sådana förband måste vara ytterst välutbildade och välutrustade.

En mer exklusiv resurs som det råder brist på – dock mer svårtransporterad över längre sträckor – vore ett s k luftrörligt förband, d v s ett helikopter-buret infanteriförband understött av attackhelikoptrar. Förebilder finns, förutom i USA, i Storbritannien och Nederländerna. En luftburen bataljon skulle exempelvis kunna tjäna som operativ reserv vid en större multilateral insats, beredd att snabbt undsätta andra staters enheter som behöver understöd. Erfarenheter från bl a Bosnien och Kosovo visar att denna typ av förband är utomordentligt respektingivande.<sup>41</sup>

Några marina förmågor där Sverige har en särskild kompetens gäller min-röjning och ubåtar, t ex för spaningsuppgifter. I vissa kustmiljöer kan tänkas att amfibieförband för operationer i grunda vatten skulle kunna vara efterfrågade.

### Transporter flaskhals

Transportkapacitet utgör ofta en trång resurs vid internationella operationer. Värdet av hög beredskap på hemmaplan kan omintetgöras om förbanden inte snabbt kan komma på plats. Att förflytta stora förband kräver stora resurser, särskilt om de har tung utrustning. Endast USA har mycket stora militära flygtransportresurser. Europeiska stater som deltar i internationella operationer har hittills ofta hyrt in ”privatiserade” tunga transportplan från det forna Sovjetunionen. Dessa plan faller dock relativt snart för åldersstrecket.<sup>42</sup>

Det får av ekonomiska skäl anses uteslutet att Sverige kan anskaffa stora flygtransportresurser. För insats utanför Europa eller för tunga flygtransporter kommer därför försvarsmakten tvingas repliera på i huvudsak utländsk kapacitet.

En väg att reducera transportproblemet men ändå snabbt kunna förflytta förband, som tillför ett mervärde till en internationell operation, vore att kunna erbjuda lätta förband, t ex specialförband. En annan väg, för exempelvis tyngre förband, skulle kunna vara att ha så hög insatsberedskap att de kom ”först i kön”, d v s utnyttja utländska resurser tidigt – innan de

---

<sup>41</sup> En luftburen bataljon finns i försvarsmaktens långsiktiga planer. Den kommer dock tidigast vara operativ 2012-15 och då kanske inte innehålla attackhelikoptrar, vilket starkt skulle begränsa dess operativa värde.

<sup>42</sup> Underlaget för beskrivning av och resonemang kring luftrörlighet är hämtade från studien: ”Air Mobility – Luftrörlighet”, Slutrapport Studie FTK 01210S, Skaraborgs flygflottilj.

hunnit bli upptagna av andra stater med lägre insatsberedskap.<sup>43</sup> En tredje, helt nationell, resurs skulle kunna vara att sluta beredskapskontrakt eller anskaffa depåfartyg av ro-ro-typ med förmåga att transportera även tyngre, t ex mekaniserade förband.<sup>44</sup>

Den kanske mest betydelsefulla nischförmågan följer av geografin och gäller svenska möjligheter att uppträda militärt i närområdet i händelse av framtida instabilitet eller kriser. Till denna fråga, som kan sägas ligga i gränslandet mellan de två komplementära strategiska principerna, återkommer vi i avsnittet ”Avslutande reflexioner”.

Tills vidare håller vi fast jämförelsen mellan krav på militära förmågor i ett mer renodlat internationellt respektive nationellt perspektiv. Viktigt är då att analysera, hur förband av de typer som ovan bedömts kunna tillföra mervärde – och därmed inflytande – internationellt, därutöver svarar mot den första strategiska principen; den som talar om att projicera stabilitet och hantera våldsutmaningar nationellt.

### Mångsidigt användbara förband

Enligt studiegruppens mening finns starka skäl för att special- och underrättelseförband, lätta infanteriförband för strid i bebyggelse eller skärgård liksom luftburna förband skulle vara väl lämpade för att hantera den typ av begränsade militära kupp- eller rädföretag, kanske kombinerade med sabotage och terroraktioner, som skulle kunna inträffa vid en överraskande krisutveckling.<sup>45</sup> Detta gäller givetvis under förutsättning att de har hög beredskap och tillgänglighet.

Därmed ökar rimligen även den avhållande förmågan. Om försvarsmakten och samverkande myndigheter har förmåga att hantera begränsade angrepp, minskar sannolikheten för att någon stat skulle överväga allvarliga våldsaktioner överhuvud, åtminstone inte i ett säkerhetspolitiskt läge som liknar dagens. Mot militanta grupper är det dock kanske inte lika lätt att avhålla, men sådana gruppers benägenhet att rikta våldsaktioner mot Sverige borde rimligen vara mindre om landet inte uppfattas som ett ”mjukt” mål.

### Specifika nationella förmågor

Detta utesluter inte att vissa särskilda förmågor för att möta begränsade angrepp eller andra våldsaktioner kan behövas för försvar av det svenska territoriet. Det kan gälla t ex bevakningsförband, NBC-skydd och försvar mot informationsoperationer.

---

<sup>43</sup> Detta kunde vara särskilt intressant om exempelvis EU inrättar ett gemensamt ”flygtransportkonsortium”, i vilket ingår flera staters flygtransportresurser.

<sup>44</sup> Granholm, Niklas m fl: *Marina framtider. Analys och förslag till marin utformning till stöd för svenskt säkerhetspolitiskt agerande*, FOI-R-0992-SE, December 2003.

<sup>45</sup> Jmf TOF 1, sid. 45f.

Mekaniserade arméförband, med sin höga rörlighet, är en förbandstyp som kan säkerställa att svenska stridskrafter har överlägsenhet i eldkraft exempelvis mot kuppföretag. Detta förutsatt att de har hög beredskap. Detta är särskilt viktigt i strategiskt utsatta områden som östra Mellansverige och Gotland. Ett antal sådana förband får också anses vara grundläggande för den långsiktiga handlingsfriheten, dvs att kunna parera en framtida hotsituation som uppvisar likheter med det kalla krigets.

Om denna förbandstyp finns, kan den givetvis sättas in i internationella operationer på samma sätt som skett i Bosnien och i Kosovo. Tunga arméförband är svåra att transportera rimligt snabbt. Detta gör att det förefaller mindre sannolikt att de kan sättas in i en internationell operation på ett sätt som tillför mervärde och därmed ger Sverige möjlighet att tidigt påverka en internationell operation. Deras värde som ”inflytandevaluta” kan därför ifrågasättas, eftersom operationen redan fått sin form och blivit rutin. Vid en mer långvarig operation där tyngd och uthållighet kan krävas, borde de dock komma mer till sin rätt.

Luftförsvaret är en central men också kostsam funktion i det nationella försvaret. Det militära hot som av försvarsberedningen och i försvarspropositioner bedömts mest näraliggande är angrepp med fjärrstridsmedel.<sup>46</sup> Denna bedömning kan diskuteras. Om den accepteras, ställs försvaret mot attackflyg och kryssningsrobotar i fokus. Här kan endast konstateras, att trots att detta hot bedömts som betydelsefullt av statsmakterna, har flygvapnet för överskådlig tid obalanserat. Det finns ett avsevärt antal flygplan men stora brister finns i fråga om basstruktur, lämplig robotbeväpning, motmedel m m. Även luftvärnet har betydande brister.<sup>47</sup>

Mot angrepp med ballistiska robotar kommer det inte att finnas någon nationell svensk förmåga i tioårsperspektivet – och knappast heller på längre sikt. Den ringa tillgången på ballistiska robotar i omvärlden, lämpliga för att bära konventionella stridsladdningar och för den delen även B- och C-stridsmedel, gör att hotet i första rummet gäller attackflyg och kryssningsrobotar.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Se exempelvis Regeringens proposition 2001/2:10, sid.131, samt DS 2001:44, sid.135.

<sup>47</sup> Jmf TOF 1, sid.60.

<sup>48</sup> Givetvis bör hotet från vapen med masseffekt inte negligeras, 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. (Jmf TOF 1, sid.47.)



Även om de ovan konstaterade bristerna i luftförsvarets förmåga att möta sådana hot rättas till, får det ändå anses utgöra en militär resurs för insats främst i Sverige och i närområdet. I internationella operationer som kräver basering i utlandet, kan svenska flygstridskrafter knappast tillföra ett mervärde som kan ge Sveriges röst ökad tyngd i kris- och konflikthantering. Möjligen kan en svensk flygburen förmåga tillföra mervärde; det gäller störflygplan, som även internationellt sett är en ytterst knapp resurs.<sup>49</sup>

Ett liknande omdöme får i allmänhet sägas gälla marinen, dock med ovan nämnda förbehåll för svensk förmåga beträffande ubåtar och minröjning,

Ett möjligt undantag från detta allmänna omdöme skulle kunna vara internationella operationer utanför Europa, där en liten högteknologisk komponent ur marinen eller flygvapnet skulle kunna tillföra mervärde.

---

<sup>49</sup> Jmf: *Flygvapenyt*, nr 2, 2003, "Viggen telekrigade mot eliten". Viggensystemet håller på att avvecklas. Studiegruppen har inte lyckats klarlägga huruvida JAS-systemet kommer att ges motsvarande kapacitet.

## Avslutande reflexioner

Under arbetet på denna studie har studiegruppen gjort ett antal mer reflexioner som ligger något utanför det principiella temat. De berör tre områden, nämligen svenskt agerande vid en konflikt i närområdet, en skiss till en organisationsprincip som svarar mot de komplementära strategiska principerna samt en ansats till prioriteringsordning vid ökade respektive minskade resurser för försvarsmakten.

Det är gruppens förhoppning att dessa reflexioner skall kunna bidra till en djupare diskussion.

### Närområdet

Vid instabilitet eller kriser i närområdet är det rimligen ett starkt svenskt egenintresse att aktivt bidra till en stabilisering. Detta skulle ligga i linje med det aktiva och efter hand ökande stöd för baltisk suveränitet som Sverige lämnat sedan början av 1990-talet.

De baltiska staternas medlemskap i Nato måste anses vara positivt för säkerheten i Nordeuropa. För närvarande tyder tecknen på att alliansen önskar att de baltiska staterna skall koncentrera en stor del av sina militära satsningar på vissa nischförmågor, t ex militärpolis och ammunitionsröjning, som skulle vara användbara i Nato-ledda internationella operationer. Detta innebär dock att resurserna för vad som kan betecknas som nationellt tröskelförsvaret minskar.

Som illustrerats i början av denna studie kan emellertid utvecklingar tänkas som väsentligt förändrar den säkerhetspolitiska bilden – även i Nordeuropa – och Natos framtida livskraft inte given.

Om säkerhetspolitisk instabilitet eller en kris med militära inslag skulle uppstå i Baltikum, kan Natostaterna ställas inför ett dilemma. En tidig militär förstärkning skulle kunna skärpa kristemperaturen. Å andra sidan skulle en utebliven gardering kunna skapa en labil situation. Dilemmat förstärks av de baltiska staternas svaga tröskelförsvaret, något som accentuerar behovet av snabb förstärkning.

En möjlig väg ur detta dilemma kan vara att exempelvis EU, eller en *Coalition of the Willing*, beslutar genomföra sk *preventive deployment* med lägre politisk profil. Sådana aktioner skulle även kunna vara ett resultat av att Nato mer eller mindre tynat bort.

I en sådan situation kan den svenska statsledningen komma att anse att det är ett svenskt intresse att aktivt projicera stabilitet i närområdet, i enlighet med den första strategiska principen. Samtidigt skulle den sannolikt, i enlighet med den andra strategiska principen, ha intresse av att utöva största möjliga inflytande på andra stater som deltar i krishanteringen, bl a genom att kunna erbjuda ett militärt mervärde. Man kan t o m tänka sig situationer

i ett säkerhetspolitiskt fragmentiserat Europa, där svenska initiativ vore avgörande för att en internationell insats överhuvudtaget skulle komma till stånd.

I ett sådant fall följer av uppenbara geografiska skäl, att det militära mervärde som Sverige skulle kunna erbjuda är större än vid deltagande i internationella operationer i mer avlägsna områden. Rimligen är det lättare att tilltransportera, underhålla och på andra sätt stötta förband som befinner sig nära den logistiska basen och kan understödjas av flyg- och marin-stridskrafter baserade i Sverige.

Det finns alltså anledning att nyansera slutsatsen i föregående kapitel att flygstridskrafterna och de marina stridskrafterna har sin främsta roll i det nationella försvaret.

Under förutsättning att försvarsmakten i framtiden normalt kan bedriva en verksamhet, som dels innebär hög beredskap för och uthållighet i långvariga internationella operationer, dels är tillräckligt omfattande för att ge reell framtida anpassningsförmåga, bör försvarsmakten också kunna genomföra en tidsbegränsad kraftsamling av betydelse för en internationell operation i närområdet.

En sådan utökad förmåga i närområdet kan inte sägas stå i motsättning till förmåga att i mer begränsad omfattning delta i operationer på större geografiskt avstånd. I det senare fallet är dock sannolikt mer specialiserade nischförmågor, av den typ som diskuterats tidigare, av större värde för att skapa inflytande.

## **Möjligheter till snabb effektökning**

I kapitel 5 framhölls att rupturer och malströmsdynamik kan leda till behov av en snabb effektökning av försvarets förmåga i tillägg till den omedelbara grundberedskapen. Med ”snabb” skall i detta sammanhang förstås, förmåga till successiv effektökning under en period på upp till fem år.

En allvarlig skärpning av den säkerhetspolitiska situationen i Nordeuropa skulle exempelvis kunna utgöra skäl för en snabb effektökning. En robust försvarsstruktur bör därför ge möjligheter till forcerad anpassning till en negativ omvärldsutveckling.

Ett sätt att uppnå detta kan vara att låta förband under sin livstid genomgå en cykel med varierande beredskap.

Med en armé bataljon som exempel skulle en enkel skiss kunna se ut på följande sätt:

- Förbandet ”lever” i fyra år och läggs därefter i malpåse under följande fyra. All fast anställd personal tjänstgör vid förbandet under de första fyra åren. Förbandet bör vara fullt uppfyllt ifråga om materiel, ammunition m m.

- Första året är grundutbildningsår med målet samövd bataljon med förmåga att verka i högre förband. Förbandets krigsduglighet verifieras i samband med slutövning.
- Andra året ägnas åt internationell tjänst och/eller åt att ingå i en direkt gripbar nationell insatsstyrka, vilket också ger goda möjligheter till taktisk och operativ utvecklingsverksamhet.
- Tredje och fjärde året är icke fast anställd personal knuten till bataljonen med beredskapskontrakt som omfattar a) en planerad repetitionsövning om en månad och b) skyldighet att vid behov tjänstgöra i Sverige eller utomlands. I beredskapshänseende ingår förbandet alltså i en andra echelong.
- Under samma period, d v s tredje och fjärde året, är förbandet kaderbemannat med fast anställd personal. Huvuduppgiften är att vidareutveckla förbandet. De planerade repetitionsövningarna ägnas åt förbandsövningar och fältförsök med full bemanning, eventuellt också i högre förband. Därmed tillgodoses ett väsentligt utbildningsbehov för officerskåren.
- Efter de fyra aktiva åren läggs förbandet i malpåse. Rullande planläggning för att ta igen materiella brister hålls ständigt aktuell. Icke fast anställd personal kan mobiliseras, men har i övrigt ingen tjänstgöringsskyldighet.
- Under ”malpåseperioden” tjänstgör den fast anställda personalen vid staber och skolor, genomgår vidareutbildning etc. Om förbandet aktiveras finns därmed en kader av fast anställda för bemanning.
- Specialförband, fartygs- och flygförband kräver sannolikt andra lösningar.
- Icke urvalsbefordrade officerare erbjuds i 35-40-årsåldern utbildning för att underlätta övergång till en civil karriär.

Denna skiss skall givetvis ses för vad den är, nämligen ett mycket tentativt utkast, som förhoppningsvis kan vara utgångspunkt för vidare diskussion.

## **Prioritering**

Det kan avslutningsvis finnas skäl att något beröra prioriteringsfrågor. Den principiella struktur som skissats ovan bygger på att aktiva förband i princip ”lever” i fyra år och därefter läggs i malpåse.

Det är av uppenbara skäl lättare att prioritera användning av ökade resurser än att prioritera nedskärningar.

I händelse av en säkerhetspolitisk skärpning, som leder till beslut om beredskapshöjningar och ökade anslag, torde det inledningsvis vara mest angeläget att avhjälpa brister hos malpåseförbanden.

Prioriteringsfrågorna blir svårare vid anslagsminskningar eller annan resursbrist. Statsmakterna måste då skära bort operativt användbara förband, för att de förband som blir kvar skall kunna upprätthålla och utveckla sin förmåga. Det innebär att prioritera bort, något som erfarenhetsmässigt är svårt då många särintressen kolliderar.

Om prioriteringen utgår från den första strategiska principen, skulle detta innebära att välja bort förband och funktioner som inte bedöms nödvändiga för att i närtid avhålla från och hantera *fait accompli*-operationer mot Sverige eller svenska intressen. Som diskuterats ovan har studiegruppen gjort bedömningen, att en sådan prioritering även skulle gynna förband som i många fall också är lämpade för internationella operationer. Detta tillgodoser då även den andra strategiska principen. Medverkan i internationella militära aktiviteter är på låga anslagsnivåer särskilt viktig för att i görligaste mån upprätthålla försvarsmaktens professionella kompetens och därmed den långsiktiga anpassningsförmågan.

En ytterligare prioriteringsprincip kan, som redan antytts, vara att välja bort eller minska funktioner, med vilka gynnsamt inställda stater kan förmodas undsätta Sverige i händelse av väpnat angrepp. Detta förutsätter dock att existerande svenska styrkor förmår hindra ett *fait accompli*. Annars blir en undsättningsoperation mycket svårare eller till och med utsiktslös.

Det ligger nära till hands att den snabbaste utländska militära hjälpen skulle kunna ske med flyg- och marinstridskrafter. För att öka Sveriges ”hjälpbarhet” kan, förutom generell interoperabilitet, ett alternativ vara att underlätta sådan hjälp genom *Host Nation Support*-avtal med Nato, något som diskuteras i Finland.<sup>50</sup>

Detta innebär inte att svenska flyg- eller marinstridskrafter kan tunnas ut hur mycket som helst. Sådana stridskrafter behövs för att upprätthålla territoriell integritet och för att förhindra att ett angrepp ställer Sverige och omvärlden inför fullbordat faktum. Om antalet flygplan och fartyg reduceras kraftigt, är det särskilt viktigt att återstående plattformar har hög beredskap och inte har luckor ifråga om vapen, motmedel m m.

---

<sup>50</sup> ”Finland and NATO in further discussions on the use of harbours and airfields”, *Helsingin Sanomat*, International edition (web-upplagan), 2004-01-13.

