

Svensk säkerhetspolitik 1994–98

Kommentar till Staffan Carlssons inträdesanförande.

av Nils Daag

Résumé

The purpose of this paper is not to make detailed comments on SCs astute observations and conclusions. Rather, I wish to provide a Ministry of Defence perspective on these turbulent times. In 1992, the MoD was reorganized to deal with the new challenges. A Department of Security Policy and International Affairs was established and I became the first Director General of that Department. The Armed Forces were often asked to provide the tools and instruments for Sweden's increasingly active security policy on the international arena. The baptism by fire was the Bosnia Battalion in 1993. Three conclusions emerge. First: Swedish Defence seems nearly always to be out of sync with the security requirements. When a strong international operational capability is required emphasis is on national defence and vice versa. Second: Demands in the field necessitated political decisions that would have previously been seen as a violation of our military non-alignment. Third: The Swedish constitutional model with independent agencies under the Government level requires a number of formal and informal working groups with the participation of both Departments and Agencies

JAG AVSER INTE i detalj kommentera den bild som ledamoten Staffan Carlsson tecknar av utvecklingen av den svenska säkerhetspolitiken under den angivna tidsperioden. Beskrivningen känns både insiktsfull och korrekt. Jag kommer snarare att komplettera bilden från mitt perspektiv som chef för Fö SI åren 1993–97. Mina kommentarer bygger i första hand på egna och andras minnesbilder samt diverse anteckningar. En viktig källa har faktiskt varit mina egna inträdesanföranden i KKrVA och KÖMS. Dessa illustrerar fö hur tidsbundna vi är i vår analys av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Något som det finns anledning att begrunda, när vi nu för full maskin stävar i motsatt riktning vad gäller totalförsvarets prioriteringar.

Försvarsdepartementet omorganiserar

Hösten 1992 omorganiserades försvarsdepartementet. Syftet var att möta de utmaningar

som det nya Europa innebar också, och kanske särskilt, för ett militärt alliansfritt land. Nu gällde det inte längre att bara ha en säkerhetspolitik utan att föra en aktiv sådan, inte minst i närområdet. Bildandet av SI, Huvudenheten för säkerhetspolitik och internationella frågor, vid årsskiftet 92/93 var det avslutande steget i omorganisationen. Generalen Gustaf Welin hade i en omfattande utredning bl a pekat på de synergieffekter som skulle bli resultatet av en sammanslagning av dåvarande SSLP och FöInt. SSLP arbetade som bekant med långsiktiga planering inom totalförsvaret, men hade föga att göra med den kort- och medelfristiga verksamheten. FöInt var en utveckling av den gamla Kommandoexpeditionen. De protokollära och formella uppgifterna svarade för en betydande del av verksamheten.

En av Welins bärande tankar var att de nya uppgifterna krävde en kombination av diplomatisk, säkerhetspolitisk och mi-

litär kompetens. Som Fö SI:s förste chef under perioden 1993–97 hade jag att, tillsammans med mina militära ställföreträdare, utveckla dess organisation, inriktning och samverkansformer i ett skede då de internationella kontakterna formligen exploderade. Parallellt med omorganisationen av Försvarsdepartementet bildades det nya högkvarteret inom Försvarsmakten. Den viktigaste förändringen var betoningen av den operativa verksamheten, särskilt, skulle det visa sig, på det internationella området.

Försvarsmakten ur fas

Ledamoten Carlssons skildring handlar således om förändringar i svensk policy. Jag kommer framförallt att uppehålla mig vid verktygen för att genomföra denna policy. Dvs i första hand de som Försvarsmakten besitter. Det handlade, då som nu, inte minst om bristerna i vår förmåga. På något sätt tycks det svenska försvarets inriktning ständigt vara ur fas i förhållandet till utmaningarna. Detta både vad gäller volym och inriktning. När det efterfrågas förmåga till komplexa internationella insatser är vi inriktade på nationellt försvar. Och när det krävs ett solitt nationellt totalförsvar är Försvarsmakten och andra myndigheter i första hand internationellt inriktade.

Men det vore också fel att hävda att motsättningen mellan dessa bägge huvudinriktningar är total. I själva verket finns en betydande överlappning. Internationell samverkan ökar interoperabiliteten, vilket kan vara till gagn vid kriser och konflikter som berör oss mer direkt. Detta förstärks givetvis genom att gemensamma övningar som nu senast Aurora 17 betraktas som ett naturligt inslag. Det ger också inblick och närvaro exempelvis i Natos strukturer. Därtill leder vår medverkan i internationella insatser till good will och en allmänt positiv syn

på Sverige, inte minst i Washington, vilket kan ha sin betydelse, när man överväger sitt agerande i andra sammanhang.

Försvarsminister Björck agerar

Den period som jag tjänstgjorde i FöD sammanfaller således inte helt med de fyra år som Staffan Carlsson redovisar. Men det finns skäl att erinra om det som pågick under halvtannat år dessförinnan. Anders Björck var som försvarsminister mycket aktiv vad gällde internationella kontakter. Björck hade som ordförande Europarådets parlamentariska församling skaffat sig ett brett kontaktnät i inte minst i de nyss självständiga länderna i Baltikum och Öst- och Centraleuropa. Detta utnyttjades intensivt i hans omfattande besöksutbyte. Utöver sina kollegor träffade han ofta stats- och regeringscheferna. Som jag uppfattade det fanns en större återhållsamhet inom övriga delar av regeringskansliet inkluderande statsrådsberedningen och utrikesdepartementet. Denna bestod den första tiden efter regeringsskiftet 1994.

Jag minns särskilt Björcks besök i de tre baltiska staterna i maj 1993. Han medförde då en lång lista över möjliga leveranser och samarbetsområden. Det handlade om överskottsmateriel, övervakningssystem, kustbevakning, räddningstjänst och utbildning. Samtidigt klargjordes at Sverige inte skulle leverera krigsmateriel. Samtalet med den estniska försvarsministern Hain Rebas fördes f ö på svenska.

Bosnien-insatsen

Den svenska Bosnien-bataljonen 1993 blev den nya organisationens verkliga elddop. Uppsättandet av BAo1 var en delvis lysande, stundtals oortodox, improvisation. Det kunde dock inte döljas att vare sig högkvarteret

eller det nybildade SWEDINT var rustade att hantera en internationell insats som var både mer militärt komplicerad (inslag av FN-stadgans Kapitel VII) och mer politisk än något vi upplevt sedan Kongokrisen på sextiotalet. Som ett exempel kan nämnas att operationsledningen under en längre tid i praktiken endast hade en enda handläggare på det internationella området. På politisk nivå var oron påtaglig att vi skulle få hem våra soldater i body bags. Chefen för BA 01, Ulf Henricsson, fick därför i stort sett all utrustning han pekade på. Bl a gick arméns hela förråd av mörkermateriel till bataljonen. Det blev mycket dyrt och grävde djupa hål i anslagen eftersom inga särskilda medel tillfördes.

Bosnieninsatsen blev trots dessa problem en katalysator både för utvecklingen av vår interna organisation och för vår samverkan med andra länder och internationella organisationer. Under de närmaste åren bidrog denna till en dramatisk förbättring av Försvarens operativa förmåga. Detta genom att ansvaret för bataljonen cirkulerade mellan brigaderna och kunskaperna om den internationella verksamheten därmed successivt genomsytrade stora delar av Försvarens makt. Processen utgör ett bra exempel på att organisatoriska och politiska beslut sprungna ur praktisk erfarenhet ofta blir både framgångsrika och relevanta.

Inledningsvis var de interdepartementala kontakterna begränsade. Det utvecklades steg för steg bl a med arbetsmöten FöD-UD-FM, där man löste många praktiska problem. Kopplingen mellan fältverksamheten och policyutvecklingen kan följas i texterna i försvarsberedningens rapporter och regeringens propositioner inför FB 96 liksom i FM:s planeringsdokument. Organisatoriskt resulterade erfarenheterna från Bosnien i bildandet av det Internationella kommandot med dess snabbinsatsstyrka, närmare nord-

iskt samarbete (NORDCAPS) samt svensk medverkan i den internationella beredskapsstyrkan SHIRBRIG.

På det politiska planet hade vi senare i samband med att Nato övertog Bosnieninsatsen att hantera den känsliga frågan om hur långt vi kunde gå i vårt samarbete. Om frågan hade ställts något år tidigare och på ett mer principiellt plan, är det högst osäkert om svaret hade blivit en nordisk-polsk brigad inom ramen för amerikansk division under Natobefäl. I det krigshärjade Bosnien framstod det som alldeles självklart att Sverige inte i det kritiska övergångsskedet mellan UNPROFOR och IFOR kunde undandra sig sitt ansvar. Det var samtidigt ett lysande tillfälle att visa att vi menade allvar med att delta i byggandet av en långsiktig europeisk säkerhet. Men det fanns också en oro för att det svenska förbandet skulle ställas inför uppgifter som orsakade förluster. Vid ett möte med SACEUR general Joulwan som UD:s polchef Hjertsonsson och jag hade i november 1995 fick vi gehör för att vår bataljon endast skulle användas till det som den var utrustad och utbildad för, vilket exkluderade ”regelrätta anfallsföretag.”

Riksdagen sammanfattade den ovan skildrade processen som att ”Bevarandet av den militära alliansfriheten förutsätter inte att Sverige i något annat avseende skulle behöva ålägga sig restriktioner vad gäller deltagandet i det framväxande, mångfacetterade europeiska samarbetet”. Denna skrivning öppnade för alltmer intensifierade kontakter och samarbete inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) och det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR). För de icke Natoländer som deltog i IFOR/SFOR framstod det som alltmer självklart att medverkan måste förenas med insyn och inflytande över de militära och politiska planerings- och beslutsprocesserna. Detta var i hög grad vad EAPR handlade om.

PFF och PARP

Kravet på internationell (i praktiken Nato) interoperabilitet kräver ett särskilt omnämmande. Vår medverkan i PFF och mer specifikt inom den s k Planning and Review Process (PARP) utgjorde ett stort och långsiktigt projekt som kom att kräva omfattande ekonomiska resurser. De mer grundläggande förändringarna kunde ibland bara göras vid inköp av och utbildning på ny materiel. Interoperabilitet handlar dessutom inte enbart om hårdvara utan i lika hög grad om strategiskt, taktiskt och operativt tänkande och språkkunskaper som tar tid att utveckla.

År 1995 blev Sverige medlem i EU. I detta sammanhang övervägdes också ett annat forum för internationella insatser nämligen den Västeuropeiska Unionen, WEU. Kopplingen mellan EU och WEU på det fredsbevarande området skrevs på svensk-finskt initiativ in i Amsterdamfördraget. Som Staffan Carlsson noterar blev detta beslut snabbt överspelat.

Den nya inriktningen av säkerhetspolitiken medförde också en intensifiering och konkretisering av det nordiska samarbetet. Diskussionen mellan ministrarna fick ofta praktiska konsekvenser. Det handlade inte minst om samverkan i Bosnien-insatsen. Som ett kuriosum kan noteras att Kofi Annan, då chef för FN:s fredsbevarande insatser, vid ett nordiskt möte i Åbo framförde önskemål om två svenska kompanier till Srbrenica i avvaktan på beslut i Haag om en nederländsk insats!

Men Bosnieninsatsen och PFF var verkligen inte de enda formerna för försvarets internationella verksamhet under dessa skickensediga år. I min föredragning för den nytillträdde försvarsministern Thage G Peterson hösten 1994 förekom följande uppräkningslista: materialsamarbete, fredsbevarande verksamhet, humanitära insatser, biståndsverksamhet (Baltikum), övningsverksamhet,

snabbt expanderande besöksutbyte, attaché-verksamheten samt multilateralt samarbete inom EU, ESK, NACC och PFF.

Östersjösamarbetet

Östersjösamarbetet är värt en särskild mossa. Försvarsministerns besök i de tre baltiska staterna i maj 1993 blev startskottet till en intensifiering av detta. Ca två tredjedelar av det s k suveränitetsstödet kanaliseras via totalförsvaret. Marinen spelade en tung roll vad gäller utbildning, minröjning, samövning inom PFF etc. Det fanns också ett baltiskt marint samarbetsprojekt, BALTRON. Det handlade vidare om utrustning av en luftvärnsbataljon samt mängder med fordon och radarstationer för kustbevakningen. I början fanns stora brister inte minst vad gällde oklara prioriteringar och i balansen mellan leverans av materiel och utbildning av baltiska officerare och soldater. En hel del utrustning var föråldrad efter att ha legat lagrad i svenska mobförråd sedan slutet på 1940-talet Uppbyggnaden av Baltic Defence College var ett sätt att åtgärda kvalitetsbristerna. Mycket uppmärksammat då var BALTBAT-projektet, som syftade till en gemensam, fredsbevarande bataljon.

1990-talet blev ett politiskt känsligt brytningsskede, där Sveriges relation till de säkerhetspolitiska strukturerna inte omedelbart kunde slås fast. Regering och riksdag sökte hela tiden ha en god överblick över myndigheternas verksamhet för att löpande kunna ge inriktning och ta initiativ till samordning. Den traditionella arbetsfördelningen mellan statsmakterna och de självständiga myndigheterna kompletterades med informella samrådsformer och styrning. Genom omorganisationen kunde FöD på ett fullvärdigt sätt påta sig rollen som det tredje benet i den säkerhetspolitiska triangeln UD-FöD-FM. I sin nya roll genomförde Fö SI en rad analyser

av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Den bild som tecknades hade förvisso åtskilliga positiva inslag. Men dessa kringgärdades av tydliga varningar beträffande den stora osäkerheten på några års sikt. Detta, understöks det, föranledde stor ödmjukhet vad gällde de långsiktiga slutsatserna. Ryssland förblev den dominerande osäkerhetsfaktorn.

Den särskilda svenska myndighetsstrukturen ledde till att de sk stabssamtal som Sverige genomförde med ett dussintal länder kom att skötas gemensamt av försvarsdepartementet och Högkvarteret. Agendan vid dessa möten inkluderade såväl säkerhetspolitiska som rent militära frågor. Vi kunde nu ställa upp med bästa tänkbara team, när vi mötte våra ofta mycket resursstarka och välkoordinerade motparter. Modellen bidrog också successivt till ökad samsyn. Under 1995 genomförde FÖD en omfattande översyn av de internationella kontakterna. Åtskilliga av slutsatserna återfanns sedermera i FB 96. Det handlade bl a om Försvarsrådgivare vid några viktiga utlandsmyndigheter och om koordineringsmöten på olika nivåer.

Sveriges 200-åriga isolering bruten

Statsmakternas inriktning blev alltså tydligare genom det nätverk av informella samråd och samverkan som etablerades. En allmän kompetenshöjning var ett annat viktigt resultat. Tvåhundra års neutralitetspolitik hade inneburit en isolering som gjort svenska officerare ovana vid internationella kontakter. Nu tvingades man utöver insatserna också hantera den internationella ”förhandlingsmiljön”. Operativa befattningar fick högre status också karriärmässigt. Tidigare hade den högsta nivån dominerats av ”planerare”. Vi byggde också upp en kompetent kader av unga, civila handläggare inom departementet. Växeltjänstgöring mellan departement och

myndigheter blev ett annat sätt att sprida information och höja kompetensen.

Sammanfattningsvis lyckades det svenska försvaret i stort och under betydande möda anpassa sig till den totalt förändrade och snabbväxande säkerhetspolitiska miljö som följde på det kalla kriget. Hanteringen av Bosnieninsatsen, PFF- och Östersjösamarbetet utgjorde goda exempel på detta.

Slutsatser

Nedan följer några slutsatser/konstateranden baserade på mina erfarenheter under dessa skickelsediga år.

Det svenska försvaret tycks alltsedan 1925 års försvarsbeslut ständigt ha varit ur fas i förhållande till de säkerhetspolitiska kraven. Detta gäller både volym och inriktning. Det har aldrig varit starkare än under decennierna efter andra världskriget. På 1990-talet krävdes med kort varsel trupp som var utrustad och utbildad för krävande internationella insatser. FM:s inriktning var då långsiktighet med stora volymer. Och nu när det säkerhetspolitiska läget i vårt närområde ställer nya krav, måste FM efter bara några årtionden återgå till att växa och ominrikta. Samtidigt bör man inte se dessa olika prioriteringar som helt väsensskilda. Det finns en betydande överlappning. Det handlar exempelvis om interoperabilitet, stridsvana, insyn och goodwill hos våra samarbetspartners.

De praktiska insatserna på fältet krävde oundvikligen politiska beslut om närmare kontakter med organisationer och andra länder av ett slag som tidigare skulle ha setts som stridande mot den militära alliansfriheten.

De internationella uppdragen blev en katalysator för FM:s snabba ominriktning från planering inför ett möjligt framtida krig till konkreta insatser och externa kontakter.

Detta medförde en markant kompetenshöjning hos personalen både inom FM och FöD

Den svenska förvaltningsmodellen kräver formella och informella arbetsgrupper på olika nivåer för att fungera optimalt där exempelvis UD, FöD och FM kan stämma av praktiska problem.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.