



**KUNGL
KRIGSVETENSKAPS-
AKADEMIENS
Handlingar och Tidskrift
NR 2/2012**

**THE ROYAL
SWEDISH ACADEMY
OF WAR SCIENCES
Proceedings and Journal
NR 2/2012**

American strategy in the aftermath
of its twenty-first century wars
by Dov S. Zakheim

Afghanistan in 2014: The year zero
by Pauli Järvenpää

Russian Military Policy and Finland
*by Stefan Forss, Lauri Kiianlinna,
Pertti Inkinen and Heikki Hult*

WWW.KKRVA.SE

Ur Svenska Krigsmanna Sällskapets Handlingar
1797 Carl Deléns Tryckeri Stockholm

VI GUSTAF ADOLPH med Guds nåde, Sveriges,
Götes och Vendes Konung, m m. Arfving till
Danmark och Norrige, Hertig till Schleswig,
Holstein, m m.

Göre veterligt: att såsom Vi med mycket nöje
inhämtat den berömliga omsorg, som det inrät-
tade Svenska Krigsmanna Sällskapet föresatt sig
att hafva ospard, till förbättrande och utvid-
gande af de till Krigs Vettenskapen hörande
delar, hvarigenom så väl Krigsmän, hvilka
dels grånat under vapnen, dels jemte dessa på
stridens bana af ära och mandom sig utmärkt,
som ock andre Embets- och Tjenstmän, kände
för deras grundliga insigter, nu beflita sig, att
under fredens lugn bidraga till allänt väl; Alltså,
och emedan Vi anse Oss böra ett så nyttigt och
hedrande företag uppmuntra; ty vele Vi här-
medelst icke allenast för Sällskapet betyga det
nådiga välbehag, hvarmed Vi sådant upptagit,
utan ock försäkra Sällskapet, att såsom dess
Höge beskyddare, detsamma med Vårt nådiga
hägn städse omfatta. Det alla som vederbör
hafva sig hörsammeligen att efterrätta. Till yt-
termera visso hafve Vi detta med egen hand un-
derskrifvit och med Vårt Kongl. Sigill bekräfta
låtit. Stockholms slott den 23 November 1796.

KKRVAS HANDLINGAR OCH TIDSKRIFT NR 2 2012

REDAKTÖR OCH ANSVARIG UTGIVARE
(MATERIAL TILL TIDSKRIFTEN)

Överstelöjtnant

Tommy Jeppsson

KKRVA TFN: 076-760 96 45

Bodängsvägen 23, 760 10 Bergshamra

E-POST: tommy.jeppsson@kkrva.se

PRENUMERATIONSÄRENDEN
OCH ADRESSÄNDRINGAR

Marie Brunnberg

TFN: 0175-216 50

MOBIL: 073-656 09 03

E-POST: admin@kkrva.se

KKrVAHT utges fyra gånger per år och prenumeration kan påbörjas när som helst under året. Prenumerationspriset per helår är 400 kronor (Sverige), 500 kronor (Europa), 600 kronor (övriga länder) Bankgirokonto (pren): 760-1487

Lösnummer kostar 105 kronor, äldre nummer kostar 70 kronor och kan i mån av tillgång beställas från redaktionen. Avgift för porto tillkommer.

Kungl Krigsvetenskapsakademien
Teatergatan 3, 5 tr. 111 48 Stockholm

TFN: se resp person

FAX: 08-667 22 53

E-POST: info@kkrva.se

HEMSIDA: www.kkrva.se

AKADEMIENS VERKSAMHET,
HEMSIDA, LEDAMOTSÄRENDEN

Björn Anderson (för kontaktuppgifter se t h under rubrik ständig sekr)

LOKALBOKNINGAR, EKONOMI,
BELÖNINGAR, BIDRAG M M

Gunnar Magnusson (för kontaktuppgifter se t h under rubrik andre sekr)

AKADEMIENS ÄMBETSMÄN

Styresman

Viceamiral Frank Rosenius

Vallbacksvägen 9, 133 37 Saltsjöbaden

TFN: 08-748 93 20

MOBIL: 070-630 36 25

E-POST: frank.rosenius@swipnet.se

Andre styresman

Fil dr Gunilla Herolf

SIPRI, Signalistvägen 9, 169 70 Solna

TFN: 08-655 97 62

MOBIL: 070-896 05 29

E-POST: herolf@sipri.org

Ständig sekreterare

Generalmajor Björn Anderson

TFN: 076-760 96 40

Västra Finnbodavägen 7B 1 tr,

131 71 Nacka

E-POST: bjorn.anderson@kkrva.se

Skrivelser adresseras till sekreteraren

Andre sekreterare

Överstelöjtnant Gunnar Magnusson

TFN: 076-760 96 41

Lugnets allé 69, 120 67 Stockholm

E-POST: gunnar.magnusson@kkrva.se

Skattmästare

Direktör Gert Schyborger

Sommarvägen 12, 182 74 Stocksund

TFN: 08-755 90 21

E-POST: gert.schyborger@telia.com

KUNGL KRIGSVETENSKAPSAKADEMIEN
TAR TACKSAMT EMOT GÅVOR.

BANKGIRO 5784-8806

(detta konto används ej för pren avgifter)

AVDELNINGARNA

VD I (LANTKRIGSVETENSKAP)

Ordförande:

Generalmajor Karlis Neretnieks
Skeppargatan 48, 6 tr, 114 58 Stockholm
TFN: 08-666 99 89
MOBIL: 0733-94 99 88
E-POST: karlis.n@telia.com

Sekreterare:

Forskare Niklas Wikström
Centralvägen 35, 183 57 Täby
TFN: 08-650 22 87
E-POST: niklas.wikstrom@fhs.se

AVD II (SJÖKRIGSVETENSKAP)

Ordförande:

Vd Stefan Gustafsson
Tallarövägen 3, 185 37 Vaxholm
TFN: 08-541 31 608
MOBIL: 070-541 31 56
E-POST: stefan.gustafsson@crisescontrol.com

Sekreterare:

Överste Lars-Olof Corneliusson
Enstavägen 5, 187 35 Täby
TFN: 08-122 077 66
E-POST: larsolof.corneliusson@gmail.com

AVD III (LUFTKRIGSVETENSKAP)

Ordförande:

Generalmajor Bo Waldemarsson
Skogsmyragatan 4, 749 45 Enköping
TFN: 0171-44 17 23
MOBIL: 073-546 72 47
E-POST: bowald@telia.com

Sekreterare:

Överstelöjtnant Claes Bergström
Tallflyvägen 9, 313 50 Åled
TFN: 035-398 93
MOBIL: 070-818 83 93
E-POST: claes.bergstrom@hotmail.com

AVD IV (MILITÄRTEKNISK VETENSKAP)

Ordförande:

Överste Jan-Erik Lövgren
Starrängsringen 10, 115 50 Stockholm
MOBIL: 070-676 31 27
E-POST: familjen.lovgren@comhem.se

Sekreterare:

Tekn dr Magnus Ruding
Styrmansgatan 19, 114 54 Stockholm
TFN: 08-782 41 17
MOBIL: 070-682 41 17
E-POST: magnus.ruding@fmv.se

AVD V (ANNAN VETENSKAP AV BETYDELSE FÖR RIKETS SÄKERHET OCH FÖRSVAR)

Ordförande:

Generaldirektör Marie Hafström
Gårdsvägen 9, 182 75 Stocksund
MOBIL: 0708-553 441
E-POST: marie.hafstrom@hotmail.com

Sekreterare:

Chefsjurist Stefan Ryding-Berg
Förvarsmakten hk, 107 85 Stockholm
TFN: 08-788 80 94
E-POST: stefan.ryding-berg@mil.se

AVD VI (SÄKERHETSPOLITISK VETENSKAP)

Ordförande:

Ambassadör Mats Bergquist
Bergsgatan 16, 4 tr, 112 23 Stockholm
TFN: 08-651 60 64
MOBIL: 073-339 33 60
E-POST: mats.bergquist@vxu.se

Sekreterare:

Överste Jan Blomqvist
Stefan Löfving's väg 33, 185 41 Vaxholm
TFN: 08-541 364 10
E-POST: jgblomqvist@telia.com

Innehåll

Handlingar

American strategy in the aftermath of its twenty-first century wars.....	5
<i>Inaugural speech to the Royal Swedish Academy of War Sciences on 16th February 2012 by Dov S. Zakheim</i>	
”Something is Happening Outside”	17
<i>Comments to Dov Zakheim’s lecture by Niklas Granholm</i>	
Afghanistan in 2014: The year zero.....	21
<i>Inaugural speech to the Royal Swedish Academy of War Sciences, 16th February 2012, by Pauli Järvenpää</i>	
Organisation och individ vid krishantering	28
<i>Inträdesanförande i KKrVA avd V den 27 mars 2007 (Uppdaterat 2010) av Karin Lindgren</i>	
USA-marinens strukturutveckling	49
<i>Inträdesanförande i KKrVA avd II den 18 april 2011 av Lars-Olof Corneliussen</i>	
Rörande framtida osäkerheter	65
<i>Referat från Akademiens seminarium den 18 april 2012 av Tommy Jeppsson</i>	

Diskussion & debatt

Russian Military Policy and Finland.....	69
<i>by Stefan Forss, Lauri Kiianlinna, Pertti Inkinen and Heikki Hult</i>	
Replik till Jan Leijonhielm och Carl Björemann	112
<i>av Ulf Henricsson</i>	
Ubåtskrisen på 80-talet	114
<i>En dimensionerande episod i svensk försvarsplanering och krishantering av Michael Sahlin</i>	
De ”svarta hålen”.	119
<i>av Bengt Gustafsson</i>	
Svarta hål – genmäle till Bengt Gustafsson	126
<i>av Carl Björemann</i>	
En försvarspolitikers upplevelser	129
<i>av Hans Lindblad a propå Lennart Ljungs tjänstedagböcker</i>	

Underrättelseverksamhet – en framtidsidé	152
<i>av Carol Paraniak</i>	
Psykologiska operationer – oljan i COIN-maskineriet?	155
<i>av Fredrik Konnander</i>	

Litteratur

Teknik, vetenskap och säkerhetspolitik	175
<i>av Owe Wiktorin</i>	
Med brigader i strid	179
<i>av Olof Santesson</i>	
Tre nya i storverket om vår historia	186
<i>av Bo G Hall</i>	
Litteraturöversikt	189

American strategy in the aftermath of its twenty-first century wars

*Inaugural speech to the Royal Swedish Academy of War Sciences
on 16th February 2012 by Dov S. Zakheim*

THE UNITED STATES is in the midst of its fourth, but by no means the sharpest, major budgetary decline since World War II. The first major drop in budgetary resources took place in the immediate aftermath of that war; the budget nearly quadrupled in response to the surprise North Korean attack on the South in June 1950, rising from \$168 billion in Fiscal Year 1949¹ to \$630 billion three years later. Once the 1953 armistice was signed, the budget declined again, shrinking to \$360 billion in Fiscal Year 1955.

The cycle was repeated about a decade later. The Vietnam buildup led to a high-water mark in defense spending in Fiscal Year 1968, when the budget rose sharply from \$410 billion in Fiscal Year 1965 to nearly \$540 billion three years later. By Fiscal Year 1975, however, as the United States departed from Vietnam, defense spending had shrunk to \$371 billion.

The third major cycle began with the buildup that Ronald Reagan had advocated in the 1980 Presidential election and that Caspar Weinberger implemented as Secretary of Defense. By fiscal year 1985, defense spending reached its highest levels since the Korean War, at \$580 billion. Again, however, even before Reagan and Mikhail Gorbachev began the process that led to the end of the Cold War, the budget

began to decline. It continued to drop as the Clinton Administration sought to realize a “peace dividend” throughout the 1990s. By Fiscal Year 1998 the budget stood at \$374 billion, the lowest level since the last years of the Ford Administration.

The cycle has now begun to repeat itself, even though the United States remains at war, itself a marked departure from previous downturns. To projected budget cuts of \$487 billion over the next decade may well be added an additional half trillion if the Congress does not succeed in reversing the sequester that was triggered by its failure to achieve a budget reduction agreement in November 2011. While these cuts are not of equal magnitude to previous reductions when measured in terms of percentages, in practice, they will result in a major drop in American capability unseen since the end of World War II.

Indeed, as Secretary of Defense Panetta himself has indicated, should the Congress fail to reverse the sequester that takes effect in January 2013, the effects of what would be a nearly 20 per cent budget reduction over ten years would be nothing less than devastating. These would include:

- Delays in response time to crises, conflicts, and disasters as well as limited ability to be forward deployed and engaged around the world.

- The smallest ground force since 1940.
- A fleet of fewer than 230 ships, the smallest level since 1915.
- The smallest tactical fighter force in the history of the Air Force
- Reductions of 20 percent (or about \$390 billion over ten years) in investment accounts (procurement plus research, development, testing, and evaluation) including terminating the Joint Strike Fighter; terminating the bomber replacement program; reducing the ballistic missile submarine force; terminating all Army ground and helicopter modernization programs, terminating European missile defense, eliminating the ICBM leg of the Triad, and terminating all space initiatives.²

Significantly, Mr. Panetta also stated that these massive cuts would “undermine our ability to meet our national security objectives and require a significant revision to our defense strategy.”³ In practice, however, such a revision appears already to have taken place, even before the fate of the sequester is finally determined.

When he first asked this author to join his team as Under Secretary of Defense (Comptroller), Donald Rumsfeld stated that “the budget is policy.”⁴ This is clearly the case with respect to the new defense strategy. That strategy is meant to reflect the American reluctance to remain enmeshed in nation-building operations as well as the realities of an evolving international environment in which the United States no longer can claim the role of “hyper power,” by which, when he coined the term, French foreign minister Hubert Vredine meant, “a country that is dominant or predominant in all categories.”⁵ While the world is not truly multi-polar – none of the so-called BRICS, that is, Brazil, Russia, India, China, South Africa, is anywhere near a match for

the United States by any measure, there is no doubt that the United States has anything like the freedom of action it did in the immediate aftermath of the Cold War.

It may be useful to examine how and to what extent Washington has absorbed the lessons of Iraq as well as those of Afghanistan, and the degree to which the new strategy reflects those lessons. Similarly, there may be some utility in comparing the Obama Administration’s so-called “pivot” to Asia with both the reality of its commitments worldwide, in light of the growing power of China in particular, and its ability to meet those commitments in a constrained budget environment. The remainder of these remarks will address each of these factors in turn.

“No More Land Wars in Asia”

When the last helicopter took off from the roof of the American Embassy in Saigon in the early morning hours of April 30, 1975, it appeared that the United States finally had resolved to heed General Douglas MacArthur’s admonition to John Kennedy in 1961 never to fight another land war in Asia. That determination held fast for just over fifteen years, when Iraq’s invasion of Kuwait led America once again to deploy troops to the Asian landmass in late 1990. Eleven years later, in response to the 9/11 attacks, America was again at war in Asia. Operation Enduring Freedom initially employed relatively few American troops in Afghanistan, most of them Special Operating Forces often operating in tandem with CIA paramilitary units and providing “arms, equipment and military advice to the Northern Alliance.”⁶ Washington’s first major force deployment to Afghanistan the following year totaled only 8,000 personnel.⁷

Not only was the American force in Afghanistan of modest size, it was also specifically not intended to be a vehicle for what had come to be termed, somewhat inaccurately, “nation building.” (The more correct term was state-building.) There was, in fact, an aversion among many of the Administration’s senior personnel who had worked in the 2000 presidential campaign to the idea of America seeking to rebuild broken societies. It was an idea that the Bush team identified with failed Clinton Administration efforts in Somalia, Haiti and the Balkans.

Condoleezza Rice, who led Bush’s foreign policy advisory team known as the Vulcans and then became National Security Advisor, had articulated her opposition – and, in fact, that of then-Governor George W. Bush – to nation building in a *Foreign Affairs* article that appeared in January 2000 and that had been reviewed in draft form by several other Vulcans, myself included.⁸ In particular, Rice was blunt about where she, and it was safe to assume, the Governor stood on the possible role of the military in nation-building: “The president must remember that the military is a special instrument. It is lethal, and it is meant to be. It is not a civilian police force. It is not a political referee. And it is most certainly not designed to build a civilian society.”⁹

The American distaste for a land war in Asia, and the equal disinclination on the part of leading members of the Administration for anything that smacked on “nation building,” resulted in America maintaining what was termed a “light footprint” in Afghanistan – about 10,000 American forces coupled with a roughly equal number of other troops in the International Security Assistance Force (ISAF) for several years.

At the same time, however, the United States did little to provide the Afghans

with the necessary financial means to consolidate their country; attention rapidly focused away from Afghanistan in the run-up to the Iraq War. The U.S. Office of Management and Budget (OMB) was especially stingy when it came to freeing up resources for Afghan projects. Whereas towards the end of the Bush presidency the United States was prepared to expend well over ten billion dollars to train Afghan troops and for other projects meant to sustain the Afghan policy, OMB initially was unwilling to release as little as \$2 billion for Afghanistan.¹⁰ Indeed, OMB was so tight-fisted about funds for training the Afghans that its initial proposal for the Fiscal Year 2003 budget allocated a total of only \$151 million for all Afghan-related projects and the microscopic sum of one million dollars for Foreign Military Financing for the country.

OMB’s gambit outraged Ambassador William Taylor, this author’s State Department counterpart as Coordinator for Assistance to Afghanistan, who called it “not serious” and asked “on this [\$1 million] we train the ANA [Afghan National Army] next year?”¹¹ The frustration at DoD and State was matched by that of the Agency for International Development (AID), whose mission was to provide the civilian underpinnings of Afghan reconstruction, and which likewise found itself unable to obtain from OMB sufficient funding for its programs.

Washington’s growing preoccupation with Iraq, the war itself, and the creation of the Coalition Provisional Authority not only meant that Afghanistan effectively was shunted aside, but also enmeshed ever larger numbers of American forces in a long-term nation-building exercise on the Asian landmass. Operation Iraqi Freedom was, of course, not the first American land-

war in Asia since Vietnam – America had fought Saddam Hussein in the 1990-91 Gulf War – but it differed from that earlier war because of both the commitment to nation-building and, as in Vietnam, its focus on counterinsurgency operations. Soon Afghanistan demanded the same level of troops, and resources both financial and human – the latter provided by contractors whose numbers equaled those of uniformed personnel – and America found itself conducting two counterinsurgencies and nation-building efforts simultaneously.

For the better part of a decade, the United States committed tens of thousands of troops to both Iraq finally making a breakthrough in Iraq with the so-called Sunni Awakening that began in Anbar province in 2006 and the deployment of over 20,000 troops in a “surge” to Iraq the following year. By the time the situation in Iraq improved, that in Afghanistan had seriously deteriorated, and beginning in 2008 Washington committed increasing numbers of troops to that country until the American forces peaked at over 100,000, as they had in Iraq.

OMB’s reluctance to provide necessary funding for Afghan reconstruction during the early years of Operation Enduring Freedom – a time when al Qaida was vanquished and in hiding, the Taliban was in disarray, Kabul was relatively safe, and two Afghan million refugees had returned to their homeland, and the demands of the Iraq War, had therefore led to what might properly be called the Second American War in Afghanistan. The first Afghan war, from 2001–2005, was like the first US war against Saddam in 1990–91, which Richard Haas rightly termed “the war of necessity.” Haas contrasted the first Iraq War with that of 2003, which he termed the “war of choice.”¹² The Afghan war that took place

from 2005 onward, however, was truly an “unnecessary war.”

By 2011 the United States had spent hundreds of billions in both Afghan and Iraq “reconstruction and stabilization” – the euphemism for nation building, with results that were far from clear, much less optimal. These efforts also involved massive waste, totaling as much as \$60 billion out of the \$206 billion that had been spent on wartime contracts and grants through September 30, 2011.¹³ In addition, hundreds of millions of dollars were lost to various insurgent groups who blackmailed contractors into paying them protection money.¹⁴ And thousands of American troops and contractors, and hundreds of Coalition troops, died in both wars.

When American forces left in Iraq in 2011 it was not at all clear that the country would remain stable, evolve into a democracy, and provide for all its people. As for Afghanistan, the combination of government corruption, insurgent resilience, Pakistani connivance, contractor waste and fraud, and the American announcement of a pullout schedule, which was followed by the withdrawal of other Coalition forces, meant that the country would have to overcome significant challenges if it were to achieve any sort of long term stability.

Just how imposing those challenges were likely to be was highlighted in a careful study of American nation building efforts since the end of World War II. Led by former Ambassador James Dobbins, the Administration’s special envoy to the Afghan opposition, who had negotiated the 2001 Bonn Agreement that set the terms of Afghanistan’s future governance structure, a team of RAND Corporation analysts identified a series of critical requirements for successful nation building efforts. These included:

- a major level of effort measured in terms of time, manpower and money
- a multilateral effort, that is, sharing of nation building tasks with partners
- a large stabilizing force
- positive contributions by neighboring states
- accountability for past injustices
- a minimum of five years' commitment to the effort.¹⁵

In fact, by the end of 2011 the United States had devoted a decade's worth of effort to the Afghan nation-building project. It had spent hundreds of billions of dollars in doing so. It had enlisted the support of the international community, in terms of contributions of both troops and materiel to ISAF, and personnel to support everything from police training to the judicial system, to the establishment of civil/military Provincial Reconstruction Teams (including a Swedish/Finnish PRT¹⁶).

Yet Afghanistan has remained a work-in-progress, and a slow-moving one at that. Moreover, talks with the Taliban, whether actually taking place or merely contemplated for the future, smacked of the Paris Peace Talks that were meant to end the Vietnam War. They did not do so; the war ended when a determined North Vietnamese Army essentially shattered its southern counterpart. Talks with a Taliban that is fully aware of the Administration's determination to withdraw no later than 2014, and actually sooner, are likely to go no further than those with Hanoi in 1972.

The US financial crisis had already sent America reeling when Secretary of Defense Bob Gates reprised the admonition not to fight land wars in Asia. "Any future defense secretary who advises the president to send a big American land army into

Asia, or into the Middle East or Africa should 'have his head examined,' as Gen. [Douglas] MacArthur so delicately put it," Gates asserted.¹⁷ Before Gates left the Pentagon he already had ordered reductions to the defense budget. But the stage was set for much bigger cuts, and alongside them, a new strategy that purportedly was formulated in light of, but not directly as a result of, the constraints that loomed over the Federal budget in general and the defense budget in particular. That strategy seemingly drew upon Gates' (and MacArthur's) warnings, but also promised to offer a new American posture that, it was asserted, reflected the strategic realities of the twenty-first century.

Learning the Lessons of Afghanistan and Iraq

The new American strategy purports to "shift from an emphasis on today's wars to preparing for future challenges."¹⁸ Specifically with respect to Afghanistan, Department of Defense's new strategic guidance outlines America's "core goal" as that of "disrupting, dismantling and defeating al-Qaida and preventing Afghanistan from ever being a safe haven again."¹⁹ The guidance does not rule out stability and counterinsurgency operations. On the other hand, it explicitly states that "*U.S. forces will no longer be sized to conduct large-scale, prolonged stability operations* [emphasis in original]."²⁰ In other words, no more Afghanistans and Iraqs.

Just as it moves away from the most recent use of military forces, so the new strategy also leaves behind a staple of American force sizing that has been a legacy of World War II: the capability to fight two major wars simultaneously. Since 1945 America has pursued what it has termed a "forward

strategy,” maintaining major military capabilities in both the European and West Pacific theatres, with the objective of fighting simultaneously in both, while at the same time preventing warfare from reaching its own shores.

Until now, the two war strategy, has withstood the test of time and of budgetary vicissitudes. The closest it came to being abandoned was in the early years of the Clinton Administration, when Secretary of Defense Les Aspin promulgated a strategy that came to be termed “win-hold-win.” The idea behind the phrase was that while American forces were engaged in a conflict in one theater, they could hold off an aggressor in a second theater until the first conflict was resolved and troops could be redeployed to defeat the second aggressor.

“Win-hold-win” was instantly derided as being unrealistic. How could anyone predict the length of the earlier conflict, so as to ensure that troops would be available to be transferred to a second theater in a timely manner? How could lift for those troops be assured? As a result of these and other questions, which went unanswered, “win-hold-win” soon disappeared from the policy scene. The two-war strategy was reborn as a strategy to sustain two “Major Regional Contingencies (MRC),” which nominally would each be less demanding than the wars in the previous two war strategy. Instead of major wars with the Soviet Union and China, or, after the Sino-Soviet split, a major war with the Soviets in both the Atlantic and Pacific theaters, the two MRC strategy posited conflicts with Iraq or Iran on the one hand, and North Korea on the other. These were deemed to be less demanding than a war with the Soviets might have been, but they were still suffi-

ciently robust to generate significant force requirements.

The new Administration strategy not only walks away from the two war construct, and its force sizing implications, but also appears to revert back to a variant of “win-hold-win.” As the strategic guidance puts it, “even when U.S. forces are committed to a large scale operation in one region, *they will be capable of denying the objectives of – or imposing unacceptable costs in – an opportunistic aggressor in a second region* [emphasis in original].” “Denying objectives” and “imposing unacceptable costs” are not the same as winning wars. Presumably, the “opportunistic aggressor” would only face defeat once American forces could be shifted from the other battlefield, where, it must be presumed, they will have defeated their enemy.

Given the budget constraints that Mr. Panetta outlined to Senators McCain and Graham, it is not at all clear how American forces could carry out even the less demanding strategy that the strategic guidance outlines. It is widely acknowledged that the challenge of conducting two major counter-insurgency operations in Afghanistan and Iraq exhausted American land forces in particular. How American forces, on reduced budgets, could hope to help South Korea stave off an attack from the North while being enmeshed in a war with, say, Iran, is hard to fathom.

Moreover, while the force sizing strategy may have been revised, the new strategy sheds none of America’s commitments, not only to treaty allies, but to friendly countries worldwide. This latter point is of some significance, because since the end of World War II, the United States has never gone to war on behalf of a treaty ally. Indeed, the United States went to war against one of its allies, Panama, in 1989.

On the contrary, it was America's NATO allies, who invoked Article 5 of the NATO Treaty and joined the United States in its war against the Taliban.

The strategic guidance requires American forces to "project power despite anti-access/area denial challenges" – a euphemism for opposition, and perhaps armed opposition, from China. It continues to call for a counter-terrorism capability; and for the ability to counter weapons of mass destruction; mount effective operations in space and cyberspace; maintain a safe and effective nuclear deterrent; defend the homeland; conduct presence operations abroad; and conduct humanitarian relief and disaster relief operations.

Apart from the modifications to the two-war strategy, and the abandonment of large scale stability operations, the list of remaining missions is virtually identical with those that have preceded it over the years. How these missions can be undertaken with a force such as that which Secretary Panetta outlined is something of a mystery.

The strategy attempts to address this challenge by emphasizing the flexibility of American forces. Flexibility is meant to compensate for reductions in force levels, particularly those of the Army and the Marines. Yet it should be noted that it was Secretary of Defense Donald Rumsfeld who sought to render American forces more flexible, and whose efforts led to a steep increase in the size of American Special Operating Forces and the array and number of drones in the force structure.²¹ Yet Rumsfeld did not abandon the two-contingency force sizing construct. Flexibility was meant to enhance America's ability to meet the demands of that construct, not provide the basis for its abandonment.

Challenges and Implications of the "Pivot to Asia"

The demands for military forces are not only generated by functional requirements, however. The greater demand on American forces is generated by regional requirements worldwide. In this regard the United States has clearly shifted its focus.

The new strategy reflects the perception that the fulcrum of international power has moved to Asia. The Administration rightly recognizes that, as Secretary of State Hillary Clinton recently wrote, "the Asia-Pacific has become a key driver of global politics. Stretching from the Indian subcontinent to the western shores of the Americas, the region...boasts almost half the world's population. It includes many of the key engines of the global economy...It is home to several of our key allies and important emerging powers like China, India and Indonesia."²²

The so-called pivot to Asia, coupled with the planned withdrawal of two more brigades from Europe, leaving but two on the Continent, appears to signal a major shift in American strategic priorities. Washington is assuming that Europe will remain stable, and at peace. China, on the other hand, is clearly seen as the new menace to American security. The Defense Department's publication of its annual *Chinese Military Power* report is reminiscent of its *Soviet Military Power* booklets of the 1980s. The decision to rotate about 2,500 Marines in and out of Australia on a regular basis was clearly motivated by concerns about China.

Yet Europe might not remain all that stable. There is ongoing tension between Russia and its Baltic neighbors. There is friction between Hungary and its neighbors, and such friction could get worse if

the steadily-growing Far Right ever had the ability to join the government. The Balkans remain a tinderbox, ever ready to explode into conflict. The Administration has hastened to assure its European allies that it retains its commitments to European stability. How this commitment can be acted upon given both the shift of focus to Asia and planned force reductions, is a mystery that has yet to be solved.

There is also the question of European support not only for the common defense on the Continent, as embodied by NATO, but for potential stabilization activities outside Europe as well. Washington has long voiced its frustration at Europe's inability or unwillingness to spend more on its own defenses, or even to rationalize individual national contributions into a more coherent posture within NATO. Yet the potential for such rationalization, and therefore of making the most of any level, however small, of real growth in individual nations' defense spending, remains very real. It is doubtful, however, whether a reduced American presence, and a perceived diminution of American interest in Europe, would be a more effective spur to the rationalization of European defense forces.

In addition, it is to Europe that America must often first look for support in any future attempts at stabilization and reconstruction. Libya offers an immediate case, and Syria may soon follow. The new strategy explicitly indicates that United States truly wishes to work even more closely with its partners to develop what it terms NATO's "Smart defense."²³ In fact, Washington should go further, and, as it did in the Libyan War, give the lead to Europe in smaller contingencies and especially in post conflict stabilization, where Europeans may be more effective than their American counterparts.²⁴ It cannot expect

Europe to respond to its requests, however, if Europeans believe that America has shifted its primary attention elsewhere in the world, or that despite assurances, it lacks the wherewithal to fulfill them.

A similar concern revolves around the ability of American forces to sustain America's commitments to Israel, Jordan and the Gulf States given what appears to be a pullback from the region. The extent of this pullback is far from clear, and perhaps will not be clear for some time. Indeed, the Obama Administration has committed itself to a new deployment of four missile defense destroyers, to be homeported in Rota, Spain, whose mission would in part be to provide for the defense of Israel against Iranian missile attacks. Moreover, in light of the potentially destabilizing effects of the so-called Arab Spring, and, indeed, the continuing threat from Iran to the lower Gulf states, it is difficult to see how Washington would reduce the size of its naval and tactical aviation presence in the Gulf, the Arabian Sea and the Indian Ocean. Yet surely if the United States is to focus on the Western Pacific, some pullback of naval and tactical aviation forces in particular will certainly take place. How Israel or the Gulf States would react to such a development is far from certain.

Iraq and Afghanistan demonstrate several other truisms that the new strategy anticipates, but does not adequately address. Since World War II, America has not fought wars that it anticipated, but rather those that it had not foreseen. In addition, those wars, like Korea and Vietnam, lasted longer, and demanded far more resources, than planners accounted for. To allow for these possibilities, the strategy asserts that *"DOD will manage the force in ways that protect its ability to regenerate capabilities that might be needed to meet future,*

unforeseen demands, maintaining intellectual capital and rank structure that could be called upon to expand key elements of the force. [emphasis in original].”²⁵ How this seemingly sensible approach will be managed likewise is something of a mystery.

No specific implementation plan has been forthcoming, while the questions of implementation in the face of expected budget reductions loom large. How, for example, will industry sustain the base needed to support a regeneration of armaments if the Federal Government provides no funds to do so? How will intellectual capital be retained after a number of years when troops released from the military have returned to civilian life and their military skills have atrophied?

Conclusion: The Devil is in the Details

The devil in any strategy lies in its details, and in the ability to implement them. A major reason why Afghanistan in particular has not resulted in the success that the early days of the war seemed to promise, and instead led to a second war that was tragically unnecessary, was the failure to implement policies that would have underpinned reconstruction efforts in the early days of the war.²⁶ Had the Bush Administration provided more funding and civilian human resources for reconstruction in Afghanistan at a time when al Qaida and the Taliban were on the run, the course of events in that country might well have been different. The plan to regenerate America’s military capabilities, which likewise fails to address demands for funding and human resources, could prove to be far more challenging to realize than that for Afghan reconstruction and stabilization.

The truth is that in order to carry out the new strategy, or indeed the previous one, the United States Government needs to undergo significant structural changes. In particular, far too much power resides in the Office of Management and Budget, which views defense as half the solution to the American problem of excessive national debt, even though defense spending accounts for only about twenty per cent of annual deficits. Moreover, OMB’s long-standing proclivities toward micro-managing defense programs undermine national security objectives, as they did in Afghanistan.²⁷ Far too little flexibility resides in the American civil service, with restrictive rules more appropriate to the early twentieth century than to the twenty-first, that is unresponsive to the needs of complementing American hard power with what has come to be termed “soft power.”²⁸

Finally, what has been termed “the inter-agency,” the process whereby major elements of the government coordinate their activities, must be restructured so that individual agency cultures, for example those of the military at DoD, or of the diplomats at State, cannot distort and disrupt the implementation of American strategic objectives, as, for example, they did during the first years of the War in Iraq. In particular, deputy secretaries of Defense, State, and Treasury, should be chosen with a view to their management competence, and their ability to work as a team, rather than because they have policy expertise. The State Department has taken the lead in this regard by appointing a second deputy in charge of management. Defense and Treasury should follow State’s lead.²⁹

In the aftermath of two very long wars, that in Afghanistan being the longest that America has ever fought, and whose ultimate success remains very much in doubt,

there is a natural tendency toward moving away from the past and adopting a new strategic approach. No doubt there is considerable merit in doing so. In particular, it is highly questionable whether the United States should have taken the lead in reconstructing Afghanistan and Iraq in the first place; its historic record in this regard is nothing short of abysmal.³⁰ A strategy that, as noted above, postulates that “*U.S. forces will no longer be sized to conduct large-scale, prolonged stability operations* [emphasis in original]”³¹ is to be welcomed.

Yet the decision to “pivot to Asia,” while correctly reflecting the increasing importance of the Indo-Pacific region and its leading states, notably China and India, offers less in actuality than at first sight. There has been no great build-up in the region, other than the arrangements for a few thousand Marines to operate out of Australia on a rotational basis. America is simply not reducing its force levels in the Western Pacific. Indeed, the relocation of 8,000 U.S. Marines from Okinawa to Guam in the wake of the collapse of American/Japanese plans for an overhaul of the Marine presence on Okinawa, actually places these American forces further from the Asian mainland than was previously the case.

On the other hand, Washington is indeed planning to draw down forces from other parts of the world. Doing so not only confounds allies and friends, however, but also risks sending the wrong signals to aggressors. This was the case when Secretary of State Dean Acheson publicly reflected Joint Staff planning when in a

major speech in 1950 he omitted mentioning Korea as part of the American “defense perimeter.”³² North Korea’s attack on the south followed soon thereafter. Similarly, when in 1981 Britain announced its plan to withdraw its single destroyer from the Falkland Islands, the Argentine junta was led to believe that the islands were no longer of interest to London and it attacked them the following year.³³ In both cases the signals were wrong, wars ensued and, in the case of Korea, much blood and treasure was lost to achieve an outcome that was no better than a stalemate.

At the end of the day, there is no getting away from the fact that personnel, resources, and effective management are as crucial to the implementation of a successful strategy as the logic of the strategy itself. The new strategy, which reflects America’s natural tendency to turn away from the recent past, is highly problematical as a result of many of the factors outlined in this paper. But it certainly guaranteed to fail unless strong efforts are made to ensure that it can be properly implemented. That is the challenge that America faces as it looks beyond the wars that have dominated its attention and consumed so many of its resources since the beginning of the new century.

The author is Doctor, Senior Adviser at Center for Strategic and International Studies a former Under Secretary of Defence and fellow of the Royal Swedish Academy of War Sciences.

Notes

- 1 All figures are in constant Fiscal Year 2012 dollars.
- 2 Letter from Secretary of Defense Leon Panetta to Senators John McCain and Lindsay Graham, November 14, 2011. http://mccain.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressOffice.PressReleases&ContentRecord_id=a4074315-fd3e-2e65-2330-62b95d-a3b0e9
- 3 Ibid.
- 4 Zakheim, Dov S.: *A Vulcan's Tale: How the Bush Administration Mismanaged the Reconstruction of Afghanistan*, Brookings, Washington DC 2011, p. 41.
- 5 "To Paris, U.S. Looks Like a 'Hyperpower'," *The New York Times*, February 5, 1999, <http://www.nytimes.com/1999/02/05/news/05iht-france.t.0.html>
- 6 See Jones, Seth G.: *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, Norton, New York 2009, pp. 90-91.
- 7 Ibid., p. 115.
- 8 Op. cit. Zakheim, Dov S., see note 4, pp. 7-8.
- 9 Rice, Condoleeza: "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs* 79, January/February 2000, p. 53.
- 10 For a discussion see op. cit. Zakheim, Dov S., note 4, pp. 156-71.
- 11 Cited in ibid., p. 169.
- 12 War of necessity" and "war of choice" comprise the title of Richard Haass' memoir. See Haass, Richard N.: *War of Necessity, War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars*, Simon and Schuster, New York 2009.
- 13 Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan: *Transforming Wartime Contracting: Controlling Costs, reducing risks*, US GPO, Washington DC 2011, p. 68, http://www.wartimecontracting.gov/docs/CWC_FinalReport-lowres.pdf
- 14 Ibid., pp. 73-74.
- 15 Dobbins, James et. al.: *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, RAND, Santa Monica, CA 2003, pp. xxv-xxvi.
- 16 For a brief discussion of the creation of the Swedish PRT see op. cit. Zakheim, Dov S., note 4, pp. 209-10.
- 17 Barnes, Julian: "Gates: Never Fight a Land War in Asia," *The Wall Street Journal*, February 25, 2011, <http://blogs.wsj.com/washwire/2011/02/25/gates-never-fight-a-land-war-in-asia/>
- 18 Department of Defense briefing to the Defense Business board, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", January 19, 2012 (unclassified)
- 19 *Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Department of Defense, January 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf
- 20 Ibid., p. 6.
- 21 See for example, Zakheim, Dov S.: "Money Drives Rumsfeld's Changes," *Financial Times*, March 28, 2005, <http://www.ft.com/cms/s/1/0da8ce20-9fb8-11d9-b355-00000-e2511c8.html#axzz1n1VUDJc>
- 22 Clinton, Hillary: "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, November 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/america-pacific_century
- 23 Op. cit. see note 19, p. 3.
- 24 Op. cit. Zakheim, Dov S., see note 4, p. 282.
- 25 Ibid.
- 26 This observation is the major theme of op. cit. Zakheim, Dov S., note 4. See pp. 1-5, 37-38.
- 27 Ibid., see in particular pp. 66-67, 88-106 passim., and 284-87.
- 28 Ibid., pp. 287-88.
- 29 Ibid., pp. 290-91.
- 30 Ibid., pp. 1-5.
- 31 Op. cit. see note 19, p. 6.
- 32 Reardon, Steven L.: *History of the Office of the Secretary of Defense: The Formative Years, 1947-1950*, Historical Office, Office of the Secretary of Defense, Washington, DC 1984, p. 272.
- 33 Freedman, Lawrence and Gamba-Stonehouse, Virginia: *Signals of War: The Falklands Conflict of 1982*, Faber, London 1990, pp. 9-10, 19-20.



Foto: Kottetoys

Vi är på plats

Just nu arbetar vi med en rad spännande uppdrag. Kanske sitter en av oss på stolen bredvid dig.

Sjöland & Thyselius är ett väletablerat konsultföretag med mer än 20 års erfarenhet. Vårt expertområde är avancerade tekniska system.

Vi är kända för vår höga kompetens och vår förmåga att hitta rätt konsult till varje uppdrag.

Bland våra kunder finns Försvarmakten, FMV, Saab samt företag verksamma inom telekom och civil säkerhet.

”Rätt person på rätt plats”

Våra konsulters förmåga att leverera är den största anledningen till att våra uppdrag ofta är mycket långa. Vi erbjuder även in-house systemutveckling och vi kan ta helhetsansvaret för projekt inom en rad områden.

Hos oss hittar du till exempel kravställare, verksamhetsutvecklare, systemarkitekter och projektledare. Men vi ger dig inte vilken kravställare eller systemarkitekt som helst, utan den som passar just ditt uppdrag.

Rätt person på rätt plats helt enkelt.

"Something is Happening Outside"

*Comments to Dov Zakheim's lecture
by Niklas Granholm**

"SOMETHING IS HAPPENING outside", said Bernard Shaw of CNN in Baghdad at the onset of the first Gulf War in 1991. That is as true today as it was then. Something is indeed happening outside.

In the following, I will try to give my perspective on what I think is happening with US defense and Security security Policy policy and also attempt to give some comments on Dr. Zakheim's insightful and interesting presentation.

Unlike Dr. Zakheim, I haven't got the privilege to vote in the US presidential election. My perspective is that of the outsider.

The level of interest in the US presidential campaign in Sweden – presently focused on the republican nomination process – might lead one to believe that a national Swedish election is coming up. But the interest reflects that the United States is and will remain a world power with global influence and reach.

The current US democratic administration has announced a new defense policy. This is at least in part due to the perception of a dire fiscal situation. What the definite results in actual capacity will mean is yet to be seen. The precise cuts and what systems will be retained is not entirely clear, but the announcement on the 26th of January by the Department of defense show that the cuts will be hardest in the

Army (from 562 000 to 490 000) and the Marine Corps (from 202 000 to 182 000). The age profile of the drawdown in the officer corps is made with the ability to grow the force if necessary. The Navy will decommission the Ticonderoga-class cruisers that have not been upgraded to Ballistic Missile Defense capability. This is complemented by efforts to develop air force assets to be able to penetrate sophisticated enemy air defenses and going ahead with the next generation bomber and air-refueling tanker projects.

The total cuts in the defense budget are about 500 billion USD, 10% percent over the next ten years, with another 500 billion as a possibility. The announced cuts are done from a projected increase, so the budget actually continues to increase, but more slowly than before. This still leaves the US armed forces as the world's by far most able military.

But something else also seems to be happening. This regards a shift in US strategic policy. The change can now be observed, in particular in the Asia-Pacific region. There, President Obama's speech in Canberra on the 17th of November last year – the Canberra declaration – stated in effect that the United States is all in for the 21st century in the Asia-Pacific. This was one of several policy moves to reaffirm the United

* The comments are made
in a personal capacity.

States interest in the region. Moreover, it served as a message of reassurance to the nations in the region who with some concern had observed the forceful diplomacy of China in the last few years. The message of strategic reassurance from the US was also complemented by initiatives for expanding free-trade arrangements in the Asia-Pacific region.

At the same time, US engagement in Iraq has now come to an end, and a drawdown of forces in Afghanistan is underway.

It makes sense. The Asia-Pacific region has been in focus for a long time. The increase in transnational trade, strong and sustained economic growth, the many overlapping territorial claims and territorial disputes all contribute to making the region one of the most vibrant regions in the world today. It also involves risks – the crisis management arrangements in the region are by many described as inadequate. Bigger economies also mean more money to spend on defense. Added to this is of course the long term process of the rise of China that affects the strategic dynamic of the region.

China's rise has been declared to be peaceful, but is accompanied by a yearly increase in defense spending of over ten percent yearly, if Chinese official figures are to be believed. This has been followed by diplomatic statements that have been regarded with alarm by China's neighbors to the south, west and east. In part, the recent US policy moves towards the Asia-Pacific is to help ensure that China's peaceful rise will remain so.

The United States diplomatic management of the Asia-Pacific region has so far been handled with some finesse. On the military side, a light-footprint approach seems to be the norm. In discussing the sensitive issue of basing of military capability with

nations in the region, the focus has been on lighter units, to show presence and provide for capacity building regionally with a low profile. The heavy cavalry is to be kept at a distance so as not to cause undue alarm.

In managing the nations in the region, they have not been bundled together, but have been given due consideration with all their individual issues and problems. With a few exceptions, the process is bilateral. The region is so diverse that it could risk scuttling the diplomatic process in managing security if it was to be tried out in a multilateral format. The Asia-Pacific is in this respect almost the opposite of EU-Europe, where multilateralism is more of a norm.

Renewed free-trade initiatives in the Asia-Pacific are also part of the strategy. The Trans-Pacific Partnership, or TPP for short, is a long-term and ambitious project and it remains to be seen its degree of success how well it will succeed.

This diplomatic process seems to have been largely successful. The Asia-Pacific is politically a very complex region, and it is easy to misstep, but so far this has not happened. This indicates to me that this policy move has been prepared, planned and coordinated in what must have been a complicated inter-agency process.

So far so good. But will the United States have the staying power over the long term that is demanded for this undertaking? This is something that several of the countries, particularly the ASEAN-nations, are asking themselves. With a long-term US fiscal problem which will place pressures on resources for strategic action globally, the questions raised are relevant. And when other nations grow relatively stronger, the question of US capacity over the long term to go anywhere and do anything comes into focus.

With the challenges to the US federal budget, indicating relatively less resources over the longer term, the shift to the Asia-Pacific, contours of another strategic change can be discerned: a shift in emphasis from a continental center of gravity to a maritime center of gravity. In a maritime region such as the Asia-Pacific, this fits. It also fits if the total resources and number of platforms will be fewer over the longer term. They may need to be shifted to where the contingencies are and they can remain in the area for a long time, without sending unintended signals, causing undue alarm. It also fits with the role of the United States as a guarantor of global trade flows – in effect systemic protection of the global economic trading system on which we all depend.

As Professor Geoffrey Till of King's College London has pointed out, such a maritime strategic center of gravity also has other advantages – it lessens the risk of strategic overreach and makes economizing and strategic flexibility easier to achieve. Though nations can only to an extent choose their own wars, with a proper strategy, it can be easier to see the difference between what is a strategic detour and a dead end.

But this raises yet another dilemma for US policy makers. The Middle East remains a volatile region and will probably demand resources and attention for a long time to come. The list of problems and potential for crises and open conflict there is very long. A US shift towards the Asia-Pacific has to take this into account. How much of the resources and assets can be diverted from this region without risking loss of credibility?

Effects elsewhere are yet to be seen. But in Europe the situation in the aftermath of the financial crisis has compounded the

effects of the long-term trend of lower military spending. The major European nations seem unable or even unwilling to uphold their defense spending. The ministries of Finance in Europe are in effect the new ministries of Defense.

If the United States, refocusing to the Asia-Pacific, will spend less on defense, what might the effects be? While the Middle East will continue to demand resources and when more of the total is to be focused in the Asia-Pacific, Europe may be the region that will lose out over the longer term. Economizing and thinking up new and more effective means of cooperating may help mitigate this problem – but only partially.

It seems to me that the effects of the newly announced US defense policy will be felt mostly in the Transatlantic and European region. The “back-support” that Western Europe has accepted, counted on and drawn substantial advantages from, may be on its way to lose its padding. This may not in itself be such a big problem. What matters is how others see it. For sure, there are internal problems in Europe that might be cause for concern, but the risk of open hostilities within EU-Europe is still low. But EU-Europe's capability to project power outside externally is put in doubt.

More importantly, how will this draw-down be interpreted by Russia? Since Russia has a clear tendency to see international relations as a zero-sum game, she might draw the conclusion that there is room for maneuver manoeuvre which previously wasn't there. Added to that, a Russia with internal problems of governance, seems all in all to call for a rethink of European security arrangements – how much and what type of resources is enough to manage both national defense in cooperation with others and the regional crisis

management efforts that are difficult if not impossible to foresee when the dynamic of crises hits home?

To the this picture of strategic change, I would like to add the emergence of a New Arctic. The ice-melt in the Arctic Ocean will make possible new trans-oceanic shipping lanes, improved access to vast energy and mineral resources, and in general more human activity. It also accelerates processes of national self-determination and changes the region's military-strategic role. The geostrategic importance of the Arctic region is increasing. The US policy-making process regarding the Arctic is still in many ways somewhat of an American dilemma on hold, but probably not for much longer. How much resources and assets the United States will allocate to this emerging New Arctic remains yet to be seen.

I have attempted here to put the planned US withdrawal from Afghanistan and its new defense policy and strategic shift to the Asia-Pacific region in the context of strategic change. We went through a peri-

od of *interregnum* in the decade that followed the end of the Cold War. All wars had ended and liberal democracy ruled where the United States reigned supreme as the Hyper-Power. The 9/11 attacks in 2001 ended this phase and the post-9/11 wars and a focus on counter-terrorism followed. This period now seems to be coming to an end ending and we are entering new and uncharted territory waters.

So in summing up, I think that the US shift from a continental strategic center of gravity to a maritime strategy makes sense, and I share most of Dr. Zakheim's concerns over the implementation of the US strategy and its consequences for the wider transatlantic and European region.

But after all, this is what strategy is all about – the dilemma of sacrificing second-tier issues to achieve the possibility to focus on what are the really central policy goals when something is happening outside.

The author is Deputy Director of Studies at the Swedish Defence Research Agency (FOI) and a fellow of the Royal Swedish Academy of War Sciences.

Afghanistan in 2014: The year zero

*Inaugural speech to the Royal Swedish Academy of War Sciences,
16th February 2012, by Pauli Järvenpää*

IT WAS JUST about 11 months ago, at the Persian New Year's celebration on 21 March 2011 that President Hamid Karzai declared it to be his goal to have Afghanistan's own national security forces, the ANSF, to take over security responsibility in the whole country, starting from the population centres of Kabul, Mazar-e-Sharif and Herat, as well as some provinces and districts mainly in the relatively safe and secure North. According to the President, the process of *inteqal*, or transition, would be completed by the year 2014.

In many ways that year, the year 2014, will be a new beginning for Afghanistan, with a greatly diminished international community footprint in the country and the return of Afghan sovereignty to the Afghans themselves. That year also happens to be the last year in President Karzai's current term in office, and as such an important milestone where the political maturity of Afghanistan will be severely tested.

The first transition phase, Tranche 1, started in July 2011. It has now been successfully completed, and the second Tranche is being carried out right now. Tranche 3 will most likely be launched by yet another Presidential declaration, again scheduled at this year's vernal equinox, celebrating the beginning of the year number 1391 in the ancient Persian calendar.

The goal of transition is to hand over security and governance responsibility from the international community to the ANSF and Afghan civilian authorities in all 34 provinces and 403 districts of Afghanistan by the end of 2014.

Is that goal realistic, or is it an illusion we foreigners like to entertain after the ten often frustrating years of engagement in Afghanistan? Will the year 2014 be a new beginning, the Year Zero, for Afghanistan, or is it going to be yet another date marking a bitter mutual disappointment?

The two narratives

Let's take a brief look at the realities in today's Afghanistan. There are two narratives about what has happened in Afghanistan in the past decade since 2001 when the Taliban were defeated and the Karzai Government came into power with strong support from the international community.

The first narrative emphasizes the imperfections, the lack of performance, and the lack of Afghan will and capacity:

- Afghanistan is a country where only a fraction of the population is literate: half of the men and only 15 % of the women can read or write,
- Health care in the country is in an abominable condition: life expectancy for a new-

born baby is 44 years, and a fourth of the babies born do not ever see their 5th birthday; on average 1 600 women out of every 100 000 die while giving birth (the figure in countries like Sweden and Finland is 2 or 3), and there is one province in Afghanistan, Badakhshan, where that figure is 6 400 (meaning that one mother out of 16 dies in childbirth),

- Afghanistan continues to be a country of forced marriages, or child marriages, where a poor father sells his daughters of 10-12 years to a much older man for money (Islam permits 4 wives to a man),
- “Narcoeconomy” is strong, based mainly on opium production. It amounts to about ten per cent of the gross domestic product (GDP) (GDP being USD17-18 billion), and 12 per cent of the Afghans are estimated to have a drug problem,
- Afghanistan is one of the most corrupt countries in the world, in the same group with Sudan, Somalia and Zimbabwe,
- Per capita, GDP is about USD 530 per year, and about 7,3 million Afghans are fully dependent on international humanitarian food programmes (i.e. one quarter of the country’s population).

Sadly, all of the above is true. However, there is another narrative and that narrative highlights the positive aspects, the achievements in the past decade, and the success under extremely trying circumstances:

- It is true and undeniable that the per capita GNP is a measly USD 530 per capita per year, but in 2001 it was just USD 120 per capita, and the Afghan economy has grown an average 9-10 per cent a year over the last 10 years. A recent World Bank estimate is that the Afghan economy will continue to grow at 5-6 per cent per year over the next five years.
- It is true that the illiteracy figures are dismal, but it is also true that 8.2 million children now go to school, up from

200 000 students in 2001. Also, that year the students were all boys in religious *madrassa* schools; now 38 per cent of the 8.2 million school children are girls.

- Ten years ago, only 5 per cent of the Afghans had access to very basic health care; now that figure is 85 per cent,
- Ten years ago, even Kabul only sporadically had electricity; now there are still daily blackouts in the capital, but 30-35 per cent of the country has electricity,
- And last but not least, the country has, over the past ten years, had three national elections, two presidential elections and one parliamentary election. Although Afghanistan is not in this regard a Sweden or a Finland, at least it has been able to establish the institutions we associate with democracies, however imperfect they still might be.

Now, what does it all mean for the year 2014 and the Afghan chances of having a new start for themselves that year and beyond?

Approaching the Year Zero

My argument will be that there are several aspects of political, economic and social life that will have to be addressed in Afghanistan if the Afghans wish to have the year 2014 to be a positive starting point:

First, the security situation will have to improve. It is of course easier said than done. There are now about 130 000 foreign troops in Afghanistan, most of them organized within ISAF. On top of that, there are about 310 000 ANSF forces (most of them organized into ANA, ANP and NDS), with the goal of building the Afghan strength up to 352 000 troops. With the realization that it will be expensive to train, equip and maintain that strength, there is now a new proposal by the United States to have the

Afghan troop strength at about 230 000 beyond 2014. There will be US air assets, quick reaction forces and special forces units left in the country well beyond that year.

Isn't this massive number of coalition and national Afghan troops able to snuff out the insurgency, one might ask, especially since the NATO estimation of the number of insurgents in Afghanistan is just around 35 000 fighters, if even that?

The answer lies in the fact that the war in Afghanistan is a struggle against insurgency, not against a traditional military enemy. There are few if any cases since 2006 that the Taliban have carried out large head-on attacks on the coalition troops, and where they have done so they have absorbed terrible losses. As a result, the different insurgency factions have adapted their tactics: the targets are now soft (bazaars, buses taking children to schools, assassinations of political and tribal leaders, harassment and the killing of local government officials, even attacks on mosques). Their methods are typical guerrilla methods (booby traps, mines, especially IEDDs and suicide bombers, or at most small-scale multi-directional attacks on military targets). One result of the changed tactics is that in 2011 almost 80 per cent of the about 3 000 civilian casualties in Afghanistan were caused by the insurgents.

Also, the insurgents have safe havens in neighbouring countries, especially in Pakistan, where they find places to retrain and recuperate. The Afghan Taliban leadership operates from Quetta, and the other main factions, the Hekmatyar group and the Haqqani network, also find their sanctuaries in Pakistan. Without these safe havens, I would argue, the insurgency would in a few months meet a welcome death. But as long as they are allowed by the

Pakistanis to operate from their soil, and as long as the Pakistani authorities, especially the ISI (Inter Service Intelligence), continue to support them, the insurgents will be able to continue their deadly operations.

This is not to say that the coalition's military operations have been unsuccessful, quite the contrary. Clear gains can be recorded, especially in the Helmand and Kandahar provinces, but as General Petraeus was fond of saying, the military gains are not irreversible. Indicative of the pressure the coalition forces have been able to put on the insurgents is the fact that for middle-level Taliban commanders the life expectancy, coming from Pakistan to Afghanistan, is now down to three weeks.

What are the insurgents up to?

But can the Taliban sit out and wait for the coalition to leave and then take over the country? This might be in their minds, but I doubt that they could be successful. The ANSF is getting stronger by the month. The NTM-A and also EUPOL are doing a good job recruiting, equipping, training and educating the army and the police. They are also running literacy programmes for the recruits. More than 100 000 soldiers and policemen have been trained to read and write (12 per cent of them can do so when they are recruited), and that is providing incentives for Afghan youngsters to be recruited.

The Taliban and other insurgent groups can, and will continue to, harass, ambush, bomb and make a nuisance of themselves, as well as to try and affect the public opinions of the troop-contributing countries, but as long as the conflict goes on, the insurgents also run the risk for themselves: what if the ANSF will become strong enough to contain the insurgency by themselves?

If security is the key to all else, the second major question concerns the ability of the Afghan government to provide legitimacy and good governance. In the opinion polls, just 7-8 per cent of the Afghans say they support the insurgency's aims. After the 1996-2001 governing experience, very few people have the stomach for the Taliban. What the common Afghans want is peace, order and justice.

In areas where they have control, the Taliban provide a safe environment, rudimentary law and order, and in our Western eyes harsh and cruel justice, but justice nonetheless: the cutting off of thieves' hands, the stoning of women accused of adultery, and the whipping of men who do not follow the strict rules of the *sharia* law.

This is not what the people in towns and villages would prefer, but for many it is better than the governance provided by the Karzai Government, which in many remote areas of Afghanistan amounts to next to nothing. And if there are Government policemen, prosecutors and judges, they are so corrupt that justice is just an expensive dream for a poor villager whose land has been wrongfully confiscated or whose property has been stolen or whose daughter has been raped.

So, better governance is absolutely essential for fighting the Taliban, and that is the fight that only the Afghans themselves can win. We foreign contributors can offer them training and schooling in all areas of governance, but at the end of the day, it is for the Afghans themselves to provide good, honest and corruption-free governance.

The third crucial question concerns the economic viability of Afghanistan after the foreign troops have left in 2013-14. Right now, the country is certainly not economically viable without the support of

international donors. Today, according to a report by the World Bank from November 2011, the international aid to Afghanistan is little less than USD 16 billion, which happens to be almost the size of Afghanistan's nominal Gross Domestic Product (GDP). Only a few other countries receive similar levels of foreign aid, as compared to their GDP (the few exceptions being such areas as Liberia or the West Bank and Gaza).

Also, at the same time, 90 per cent of the Afghan Government revenue is provided by the international community. Domestic revenues are projected to increase from 10 per cent of GDP to about 18 per cent over the next 10 years, driven largely by the planned value added tax and mining revenues, but over the same period, operations and maintenance (O&M) spending on security and non-security sectors will be growing.

For example, in the security sector the wage bill is projected to increase from 7 per cent of GDP to 10 per cent to reach the planned 352 000 troops, and operations and maintenance costs from today's 1 per cent of GDP to 10.5 per cent by 2014-15. This will amount to USD 3.5 billion annually. The cost of non-security items will grow as well, so that the civil service wage bill will increase from 5 per cent of GDP to 9 per cent, and operations and maintenance spending required to sustain donor capital investments from 1 per cent to 4 per cent by 2014-15 (in USD dollar terms that will be 1.3 billion).

Combined, these operating expenditures will be almost twice the size of domestic revenues by 2014-15. While looking further on, according to the World Bank report, the projected financing cap will be 25 per cent of GDP, or USD 7.2 billion, in 2021-22 or in ten years from now.

It is a harsh reality that the Afghan Government is unable to address the fiscal gap in the short and medium term. It will continue to look to donors for financing its activities at approximately the level of 50 per cent of the country's GDP or, in terms of dollars, at about USD10 billion per year. This is an enormous sum of money, but when compared to the current estimated cost of the international military presence in Afghanistan, which is estimated to be at least USD 140 billion per year, it does not sound so terribly high.

Can natural resources come to the rescue?

This all paints a very dark picture for Afghanistan's financial future. But the future does not necessarily need to be as bleak as that. Economic growth has been rapid over the last few years, and the economy is predicted to grow quite briskly during transition. For example, according to the World Bank, the average annual GDP growth over the last 8–10 years has been 9.1 per cent, mainly driven by growth in the service sector and private consumption (also strongly spurred on by the presence of the international community). For the future years, between 2011 and 2018, the World Bank projects the annual average growth between 4.5 and 6.2 per cent. Further improvements in investment climate and infrastructure (which is dismal and a real impediment to economic growth) could lead to even higher growth.

There are good prospects of investments in such economic sectors as the mining, oil and gas, water management and agricultural sectors. The United States Geological Survey has estimated that the mining sector is worth as much as USD 3 trillion, with rich deposits of coal, copper, cobalt, gold,

iron ore, and especially rare earth metals such as lithium. Foreign interest in those deposits is rapidly increasing, with the Chinese signing an agreement a few years ago on the Aynak copper mine, and the Indian state-owned mining company signing a recent deal on the Hajigak iron mine. There is also plenty of coal in the same region. The Chinese are also active in the oil and gas fields in the Amu Darya river basin.

Improvements in agriculture would be quickly felt by average Afghans, since as much as three out of four people still live in towns and villages in the countryside. Focus should be on further electrification of the country – just one third of the people have access to electricity – and the repair of the country's irrigation systems that the Soviets systematically destroyed in order to chase people from the countryside to urban centres where they could be better controlled. Better yields through improved farming methods, modern fertilizers and new farming machinery could dramatically change people's lives in a country where one fourth of the population is dependent on humanitarian food deliveries by the World Food Programme and other charitable organizations for their survival.

Peace negotiations and the regional cooperation: turning the corner?

Can there be a negotiated political solution for the conflict in Afghanistan? Now that the Taliban are about to open an office in Qatar, could that avenue be used for ending the war and bringing home the “wayward brothers”, as President Karzai has called the Taliban and their supporters?

The peace process started when President Karzai established, in the autumn of 2010,

the High Peace Council of 70 eminent Afghans, 12 of them women, chaired by the former president, Professor Burhanuddin Rabbani. That process ground to a halt when, on 20 September 2011, Professor Rabbani was murdered. But to be honest, the peace negotiations were not making any progress under his leadership. Now at least there is a possibility for a fresh start.

The negotiations should involve two sets of actors. First, they should include the Afghan Taliban who are showing signs of war-weariness and fatigue, and are willing to cut their ties to al Qaida and other terrorist organizations in their quest for sharing political power in Afghanistan. There are people like the Haqqanis who will never accept anything else but total victory and the collapse of the Karzai Government, but there are others among the Taliban who might want to become a political movement rather than continue as a military force.

Secondly, the negotiations should be open to those in Pakistan who do not look at Afghanistan as a zero-sum game. As long as the Pakistani government caters for terrorists and supports them, there cannot be peace in Afghanistan. The first step by the Pakistanis should be to dismantle the sanctuaries in Pakistan. That would be a strong sign that Pakistan sees that it is in its own interest to stop the war in Afghanistan.

There should not be negotiations at any price. There is a considerable array of rights that the Afghans have fought hard for after 2001 and are now enjoying – the freedom of expression, human rights, women's rights, children's rights – and they should not be negotiated away. Also, reconciliation should be accompanied with reintegration. There are sensible programmes that to date have already brought more than 3 000 Taliban fighters down from the mountains.

Many of them are gainfully employed, for example in mine-clearing through such international organizations like the HALO Trust. These programmes should be continued, and the bugs that have plagued them should be ironed out. Educational opportunities should be offered, jobs created, and secure living conditions should be guaranteed to those Taliban fighters and their families who lay down their weapons and choose to stop fighting.

What about a regional solution? Is it realistic to think that the regional countries could find a way to stop the cauldron of 30 years of violence that Afghanistan has been drawn into?

On 2 November 2011, the foreign ministers from 14 regional countries met in Istanbul and presented a new vision of cooperation for the region, the "Heart of Asia". The major regional stakeholders, Pakistan, India and Iran, as well as Russia and China, were present at Istanbul. The Afghans had an optimistic view, some would call it a naive dream, that a "Heart of Asia OSCE" could be launched. On that score, they came home from Istanbul disappointed, but on the other hand, the Istanbul process will continue with yet another ministerial level conference scheduled to take place on 11 June in Kabul. With the region's largely untapped natural riches and opportunities, some, including Secretary of State Hillary Clinton, are already envisioning a "New Silk Road Initiative", uniting the regional players in a common quest for peaceful economic cooperation.

However, all these visions of a glorious regional future are just pipedreams if there is no peace and stability in Afghanistan.

Concluding remarks: a new hope for Afghanistan?

To conclude, my basic argument has been that the year 2014 constitutes a watershed for Afghanistan. It is then that the withdrawal of most of the international troops will be completed, and the change of focus will be from combat operations to training and mentoring of the ANSF. It is then that the declining presence of the international community and the expected drop in development aid funding will start to have a major economic impact. And it is also the year when Afghanistan will face a presidential election that will test the maturity of the young and frail Afghan democracy.

The future of Afghanistan will be strongly shaped by the way in which the United States, NATO/ISAF and major donors will behave between now and 2014 as they transition by withdrawing their forces and cutting their spending and development aid. This transition is already under way, and the huge challenge that the outside actors are facing is to support a transition plan that will allow the Afghan Government to “Afghanize” the situation and to prepare the Government to sustain the progress that has been made in developing and supporting Afghan national capabilities, be they in the areas of security, governance, or development.

But we should set our sights not only to the year 2014 but much beyond. That will

also mean continuous support in all areas of political, economic, and social life. The worst nightmare the Afghans have is that they will once again be left alone by the rest of the world, as happened in 1989, 1996, and 2002.

We should not repeat the mistakes of those years. Priorities for international involvement should include establishing sufficiently trained, educated and equipped security forces, a functioning, fair and incorrupt governance system, the protection of basic rights, a reduced level of poverty, and a better calibrated system of development aid.

This list is long, but I could easily make it even longer. Afghanistan is a country that shows a great deal of promise, but it is also a country that will not fulfill its full potential without many years – many decades I would argue – of steady, strong and patient international support in all walks of national life.

I would like to end by quoting an unnamed American general who I think has put it well: The best Afghanistan can now hope for is that it will someday become another boring third world country.

The author is the Ambassador of Finland to Afghanistan and a fellow of The Royal Swedish Academy of War Sciences.

Organisation och individ vid krishantering

*Inträdesanförande i KKrVA avd V den 27 mars 2007 (Uppdaterat 2010)
av Karin Lindgren*

FLERA AV AKADEMIENS ledamöter har tagit upp temat om nationell krishantering (Stefenson, Sundelius, Riddarström, Ekberg, Lundgren). Andra har tagit upp frågor kring ledarskap vid krishantering (Salomonson, Eksborg, Kulling m fl) respektive under stress (Larsson). Ytterligare någon har diskuterat regeringskansliet som organisation och vad som saknas för krishantering (Gyldén).

Inom statsvetenskapen finns sedan länge forskning kring statens förvaltning, ofta baserad på Max Webers analys av byråkratin, publicerad 1922. Förvaltningsforskningen analyserar de organisationer (byråkratier) och individer (tjänstemän) som finns ”bakom” regeringen och statsråden (politikerna). Utgångspunkten är att byråkratin är en viktig stomme i en regerings styrning av staten. Frågor som ställs är t ex vem som utför vad, vem som reglerar vad och vem som kontrollerar vad – formellt, reellt och normativt. I forskning om den svenska statsförvaltningen studeras bl a regeringskansliets utformning. Svenska förvaltningsforskare konstaterar att den dokumenterade kunskapen om dess inre liv är förhållandevis liten.¹

Eftersom jag både i mitt yrke och i min forskning har krishantering som fokus, kommer mitt inträdesanförande ges utifrån ett krishanteringsperspektiv. Genom detta

anförande vill jag – för det första – bidra till förvaltningsforskningen genom en beskrivning av regeringskansliets tre roller vid krishantering samt var olika funktioner närmast sorterar inom ramen för dessa roller. Även om mitt primära fokus i denna beskrivning är regeringskansliet, tar jag i viss mån även upp regeringens uppgifter. Baserat på min avhandling, som bl a handlar om beslutsfattande under press, kommer jag – för det andra – resonera kring olika krisdefinitioner och hur dessa kan utvecklas som ett verktyg för lärande. Jag kommer dock inte i något avseende inkludera politiska dimensioner eller värderingar om beslutsfattande och agerande. Jag tar inte heller med politiska funktioner såsom t ex statssekreterare eller politiskt sakkunniga.

Min egen erfarenhet gör att jag lägger stor vikt vid att precisera osäkerhetsfaktorn och hur den samlade osäkerheten i en krishanteringssituation kan reduceras. Som jag senare kommer att utveckla anser jag att osäkerheten har två dimensioner: oklarheter och ovissheter. Oklarheter kan reduceras, om än med viss möda, medan ovissheter är mer opåverkbara. Detta gäller oavsett organisation. För regeringskansliet tillkommer dock den extra dimensionen att organisationen har flera roller som alla ska

fungera vid krishantering, såväl var för sig som samtidigt och parallellt.

Utifrån ovanstående kan konstateras att mitt inträdesanförande kommer att ha såväl ett organisatoriskt som ett individuellt perspektiv samt att det förhoppningsvis även kommer att bidra till Akademiens tema nationell krishantering. Allt som sägs här är helt mina egna åsikter.

Relaterad forskning och annat underlag

Den svenska förvaltningsforskningen gäller ett studium av regeringen och regeringskansliets arbete under normala förhållanden. Den svenska krishanteringsforskningen kan sägas vara ett studium av detsamma ”på knivspetsen”.² I vardagen sker arbetet i årliga processer, t ex lagstiftnings- eller budgetprocessen, i en strävan att uppnå eller upprätthålla olika politiska mål och värden. Beslutsfattandet sker efter perioder av analys och beredning där ärenden stöts och blöts utifrån olika aspekter. Vid krishantering är arbetet under en kortare period – ofta räknat i timmar och dagar – i stället fokuserat på att skydda viktiga värden (t ex befolkningens liv och hälsa), med krav på snabba beslut under genuin osäkerhet.

Även inom psykologin studeras beslutsfattande i ”svårt läge”. Denna forskning lyfter fram faktorer som har betydelse för individens ledarskap under svåra förhållanden – exempelvis faktorer i omgivningen, i organisationen och i gruppen – samt hur ledarskapet utövas under stress.³ Det finns två typer av sk stressorer: inom respektive utanför individen. Enligt Richard Lazarus generella stressteori är stress ”en relation mellan individen och dennes omgivning, där individen uppfattar att hennes resurser provas hårt eller överskrids. Det

som framkallar stress benämns stressorer och dessa kan vara av såväl yttre omgivningsframkallande karaktär, eller av inre självframkallande karaktär”.⁴ I min egen forskning skiljer jag på de två typerna av stressorer och benämner de yttre faktorerna *press* och de inre *stress*.

Stressforskare lyfter vidare fram hur individen bemästrar eller klarar av situationen under svåra förhållanden. Enligt stressforskningen föreligger samtidigt två typer av ansträngningar, dels försök att bemästra själva problemet (problemorienterad stresshantering), dels ansträngningar för att påverka de känslor som väcks, t ex rädsla eller vrede (känslomässig stresshantering). En ökande stressnivå behöver inte nödvändigtvis försämra den mentala förmågan att fatta beslut om stressnivån samtidigt balanseras med en hög kapacitet att bemästra situationen. Denna relation mellan stress och förmåga att klara av situationen beskrivs i form av en inverterad U-kurva. Förenklat kan det beskrivas på följande sätt: frånvaro av stress leder till lägre förmåga (p g a låg motivation), en stress på medelnivå leder till hög förmåga (p g a ökad uppmärksamhet och motivation) medan extremt hög stress åter igen leder till försämrad förmåga (p g a t ex tunnelseende).⁵ I min forskning kring beslutsfattande under press använder jag den inverterade U-kurvan för att beskriva tre nivåer av press och hur de olika nivåerna kan påverka beslutens innehåll.

I detta inträdesanförande kommer jag att kombinera ovan nämnda forskningsresultat för att precisera olika krisdefinitioner som ett verktyg för lärande i både ett organisatoriskt och ett individuellt perspektiv. Jag börjar dock med en beskrivning av Regeringskansliets tre roller och olika funktioner inom ramen för dessa tre roller. Min redogörelse av Regeringskansliet speglar

förhållandena sommaren 2010. Som underlag för anförandet använder jag svensk förvaltningsforskning, forskning (andras och min egen) i ämnet krishantering, tidigare inträdesanföranden i Akademien, utredningar om Regeringskansliet och egen praktisk erfarenhet från krishantering inom Regeringskansliet.

Regeringskansliets tre roller⁶

Regeringen och Regeringskansliet är två olika myndigheter⁷, vilka vid en allvarlig händelse eller situation samtidigt och parallellt kan ha flera olika roller och flera olika uppgifter. Regeringens roll är att vara nationellt samordningsansvarig och dess yttersta uppgift är att styra riket. Regeringen kan sägas ha två övergripande uppgifter, dels att säkerställa en effektiv krishantering, dels att i rätt tid och med rätt information kunna kommunicera med allmänhet och media.⁸

Regeringskansliet, som består av Statsrådsberedningen, departementen och Förvaltningsavdelningen, har tre roller:

- Regeringskansliet som regeringens stab,
- Regeringskansliet som organisation (myndighet), och
- Regeringskansliet som myndighetsutövare mot enskilda utomlands.

De tre rollerna kan övergripande och enkelt beskrivas på följande sätt.

Regeringskansliets primära roll är att vara regeringens stabsorgan och dess uppgift som sådant är att vara beredande organ för regeringens ärenden, exempelvis förslag till riksdagen, styrning av myndigheter eller relation gentemot en annan stat. Rollen som regeringens stab finns även i regeringsformen: "För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement med skilda

verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen."⁹ Huvudsakligt ansvar för uppgifterna inom ramen för regeringens stab har således respektive verksamhetsansvarigt statsråd och respektive departement. Primärt fokus är "utåt" från Regeringskansliet, nationellt och i relation till annan stat.

Därutöver är Regeringskansliet också förvaltningsmyndighet under regeringen och har som sådan uppgifter inom ramen för den egna organisationen och gentemot de egna medarbetarna, exempelvis ledning och styrning, arbetsgivar- eller lokalfrågor.¹⁰ Statsministern är även chef för Regeringskansliet.¹¹ Under myndighetschefen är det förvaltningschefen i Regeringskansliet och Förvaltningsavdelningen som har ett huvudsakligt ansvar för nämnda uppgifter, vilka i stor utsträckning rör flera departement. Primärt fokus är "inåt" mot Regeringskansliet och lokalt.

Regeringskansliets tredje roll är att vara myndighetsutövare mot enskilda utomlands. Konsulära uppgifter, såsom exempelvis konsulärt bistånd till enskilda utomlands eller operativt ansvar vid kris- och katastrofsituationer utomlands som drabbar många svenskar, ligger inom ramen för denna roll.¹² Det är myndigheten Regeringskansliet, genom Utrikesdepartementet, och utlandsmyndigheterna som är myndighetsutövare. Det är således inte regeringen som har denna uppgift. Utlandsmyndigheterna, som lyder under Regeringskansliet,¹³ kan även behöva ha kontakter med andra svenska myndigheter om exempelvis ett evakueringsbehov uppstår. Huvudsakligt ansvar för uppgifter i rollen som myndighetsutövare har Utrikesdepartementet. Primärt fokus är "utåt" från Regeringskansliet och internationellt.

De tre rollerna illustreras i figur 1 nedan.

Alla tre rollerna måste upprätthållas vid allvarliga händelser eller situationer, dels var och en för sig, dels alla parallellt samtidigt.¹⁴ Jag redogör för detta i de kommande avsnitten. Jag vill här påminna om att jag utöver statsråden inte har inkluderat politiska funktioner i redogörelsen, t ex statssekreterare vilka organisatoriskt finns mellan departementscheferna (statsråden) och de opolitiska chefstjänstemännen.

Som regeringens stab

Inträffade händelser och situationer under senare år såsom stormen Gudrun och den svenska hanteringen av fågelinfluensan, är exempel där uppgifter i huvudsak återfinns inom Regeringskansliets första roll som regeringens stab. Uppgifterna vid sådana händelser är koncentrerade till stödet till regeringen i dess uppgift att säkerställa en effektiv krishantering. Som tidigare konstaterats styr regeringen riket och är ytterst ansvarig på nationell nivå, och i dessa

uppgifter ger Regeringskansliet regeringen stöd såsom dess stab. Berörda funktioner vid sådana händelser av nationell dignitet är framför allt sakenheter inom ansvariga departement och dess huvudmän, handläggare med specialistkompetens inom berört område, departementets expeditionschef och ytterst det verksamhetsansvariga statsrådet. Chefstjänstemännen på departementet har en ledningsfunktion.¹⁵ I larmskedet kan departementens tjänsteman i beredskap ha uppgifter.

Diskoteksbranden i Göteborg 1998 eller förlisningen av m/s *Estonia* 1994 är andra exempel på händelser som återfinns inom roll ett. Vid dessa händelser stod regeringens uppgift att kommunicera med allmänhet och media mer i fokus. Även i sådana uppgifter ger Regeringskansliet stöd till regeringen. Berörda funktioner är vid sådana händelser, förutom sakenheter med flera, även press- och informationsansvariga.

Sedan tillkomsten av Statsrådsberedningens kansli för krishantering (åren 2006–2008, enheten för beredskap och analys)

Figur 1. En förenklad och renodlad beskrivning av Regeringskansliets (RK:s) tre roller samt dess uppgifter och fokus i de tre rollerna.

RK har tre roller ...	... och därmed tre uppgifter	Huvudsakligt ansvar	Fokus
RK som regeringens stab	Utåt mot riksdagen, myndigheter och andra stater (beredande organ)	Departementen	Nationellt och relation till annan stat
RK som organisation (myndighet)	Inåt mot den egna organisationen och de egna medarbetarna	Förvaltningschefen i RK. Förvaltningsavdelningen.	Lokalt
RK som myndighetsutövare	Utåt mot enskilda utomlands	Utrikesdepartementet	Internationellt

har denna funktion uppgifter vid händelser som engagerar Regeringskansliet såsom regeringens stab, till exempel i larmskedet genom funktionen omvärldsbevakning eller vid behov av samordning mellan flera departement. Om behov av regeringssammanträde föreligger kan även rättschefen i Statsrådsberedningen behöva agera. Vid ett utdraget förlopp över flera dagar kan dessutom enheter inom Förvaltningsavdelningen bli påverkade i ett andra led, t ex genom utökat öppethållande av receptioner eller stöd till press- eller informationsansvariga på departementen.

I Regeringskansliets första roll som stab finns även uppgifter som avser Sveriges relation till annan stat. Även EU-perspektivet finns i denna roll, exempelvis samordning mellan EU-länderna vid eventuella behov av krishanteringsåtgärder (t ex aktivering av CCA, Crisis Coordination Arrangements). Funktioner med uppgifter i detta är dels sakenheterna på departementen, dels kansliet för krishantering och EU-kansliet inom Statsrådsberedningen.

Vid behov agerar statsministern vid denna typ av händelser i sin roll som regeringschef och statsråden som verksamhetsansvariga. Fokus är nationellt och "utåt", till exempel mot myndigheter, gentemot riksdagen eller annan stat.

Såsom organisation (myndighet) under regeringen

Exempel på händelser eller situationer som hanteras inom ramen för Regeringskansliets andra roll, såsom organisation (myndighet), är t ex föremål i kansliets närområde i Klarakvarteren i Stockholm som kan förorsaka skada, medvetet eller omedvetet. Andra exempel där händelsen hanteras inom ramen för Regeringskansliets roll

som organisation är brandincidenter och sjukdomsfall.

Karaktäristiskt för denna typ av händelser är att uppgifterna är riktade inåt mot den egna organisationen, till exempel för att skydda sina medarbetare eller sin information. Uppgifterna varierar från hantering av eventuell utrymning av hus, bevakning och samband med polis och räddningstjänst på lokal nivå till hantering av psykologiskt krisstöd till enskilda eller grupp av medarbetare. Funktioner som är berörda är i huvudsak Förvaltningsavdelningens (FA) enheter, men ofta även departementens säkerhetschefer och personalansvariga samt olika enhetschefer i sin funktion som arbetsgivare. I inledningsskedet kan även funktionen FA-chef i beredskap ha uppgifter.

I ett myndighetsperspektiv, och när händelser eller situationer är regeringskansliövergripande och rör flera kvarter eller flera departement, berörs myndighetschefen (dvs. statsministern, se även figur 2 beträffande politiska och opolitiska funktioner). Förvaltningschefen i Regeringskansliet, med placering i Statsrådsberedningen, som är tillika chef för Förvaltningsavdelningen kan behöva agera i och med att berörda enheter huvudsakligen finns inom Förvaltningsavdelningen. Statsråden agerar vid behov i sin funktion som departementschef. Om händelsen rör Regeringskansliets säkerhetsskydd har kanslisäkerhetschefen uppgifter. Även funktionen som personaldirektör kan vara berörd i det fall många medarbetare är drabbade, vid behov i sin funktion som ordförande för Regeringskansliets interna grupp för psykosocialt omhändertagande. Chefstjänstemännen på departementet har även här en ledningsfunktion, i den mån det egna departementet är berört.

Primärt fokus i denna andra roll för Regeringskansliet är "inåt" och lokalt. Lo-

kalt i detta sammanhang är samtliga de platser där Regeringskansliet är verksamt och har medarbetare, till exempel i de olika husen i Klarakvarteren i Stockholm, vid kommittéorterna och vid utlandsmyndigheterna. Antalet medarbetare i Regeringskansliet är ca 4 800 personer.¹⁶

Myndighetsutövare mot enskilda utomlands

Exempel på händelser eller situationer som hanterats inom ramen för Regeringskansliets tredje roll, såsom myndighetsutövare mot enskilda utomlands, är hanteringen av konsekvenserna för enskilda med anledning av bomberna på Bali åren 2002 och 2005, flodvågskatastrofen på annandag jul 2004 och evakueringen av svenskar från Libanon sommaren 2006.

Uppgifterna i denna tredje roll styrs av att det handlar om myndighetsutövning. I Förvaltningslagen används begreppet myndighetsutövning genomgående med uttrycket "mot någon enskild" och innebär befogenheter att för enskild bestämma bland annat förmån eller skyldighet.¹⁷

Varje utlandsmyndighet ska hålla beredskap för egen del och för att bistå svenska medborgare med skydd, evakuering och andra åtgärder som kan behöva vidtas vid kris- eller katastrofsituationer eller därmed jämförbara händelser i stationeringslandet eller dess närhet.¹⁸ Därutöver ska utlandsmyndigheten, när en naturkatastrof eller svår olycka inträffat inom verksamhetsområdet, bland annat genast undersöka om någon svensk medborgare avlidit eller skadats.¹⁹ Berörda funktioner inom Regeringskansliet finns framför allt inom Utrikesdepartementet. Om enskilda kan eller har drabbats kan berörd enhet utöka bemanningen med snabbinsatsstyrka

och konsulär beredskapsstyrka. Vid större konsulära kriser kan beredskapsgruppen sammankallas för att samordna krishanteringen, främst inom Regeringskansliet. Om krisen är av en sådan omfattning att även andra myndigheter blir involverade kan beredskapsgruppen övergå i nationella samverkansgruppen. Utanför ordinarie arbetstid finns olika beredskapsfunktioner inom departementet.

Primärt fokus i denna tredje roll för Regeringskansliet är således "utåt" från Regeringskansliet och internationellt, med koncentration på enskilda utomlands.

Då två eller tre roller berörs samtidigt

Ovanstående beskrivning illustrerar Regeringskansliets tre roller och sådana händelser som hanteras inom ramen för dessa. Det finns dock även händelser eller situationer som är mer komplexa och svårare, t ex när två eller alla tre rollerna berörs samtidigt och parallellt. Vissa händelser kan även "vandra" mellan de olika rollerna beroende på händelseutvecklingen. Hanteringen till följd av flodvågskatastrofen 2004 är utförligt beskriven av 2005 års katastrofkommission²⁰ och kan få illustrera en sådan "vandring". Inom Regeringskansliets roll ett larmades berörda av Försvarsdepartementet. Regeringskansliets hantering började i roll tre, det vill säga myndighetsutövning mot enskilda utomlands, genom Utrikesdepartementets konsulära enhet och berörda utlandsmyndigheter. Relativt snabbt behövdes stöd från Förvaltningsavdelningen, bland annat genom utökat öppethållande i Regeringskansliets växel. Även andra uppgifter utfördes inom roll två, t ex aktiverades den interna gruppen för psykosocialt omhändertagande för att dels försöka

utröna om några egna medarbetare fanns bland de drabbade, dels för att stödja de medarbetare som tog emot telefonsamtal från drabbade eller anhöriga. När svenska medborgare återkom till Sverige fick Socialdepartementet många uppgifter, då i Regeringskansliets roll ett.

En händelse eller situation kan också beröra två av Regeringskansliets roller samtidigt. En sådan situation var hanteringen av fågelinfluensan, då departementen agerade i rollen som regeringens stab avseende hanteringen i landet, medan Förvaltningsavdelningen parallellt agerade i rollen som organisation (myndighet) för hantering av situationen i Klarakvarteren. En illustration av parallelliteten är den situation som uppstod när personer i skyddsutrustning anlände till ett kvarter i Klara för att hämta döda fåglar på taket, samtidigt som ansvarigt departement som fanns i kvarteret skulle hantera situationen nationellt.

Slutligen finns det åtminstone en situation då alla tre roller påverkas parallellt, nämligen vid pandemi. I ett sådant scenario kan en eller flera utlandsmyndigheter och Utrikesdepartement behöva agera (roll tre), och, då pandemin även drabbar Sverige, andra departement för den nationella hanteringen (roll ett) och därefter, eller samtidigt, Förvaltningsavdelningen samt personalfunktionerna på departementen för hanteringen av situationen på Regeringskansliet om egna medarbetare insjuknar (roll två).

Oavsett vilken roll som är mest berörd behöver oftast någon eller några funktioner inom Statsrådsberedningen agera. Jag finner således skäl att fördjupa mig något ytterligare i Statsrådsberedningens roll och vilka funktioner som finns där.

Övergripande funktioner

Statsrådsberedningen har två roller, dels att samordna det politiska innehållet och arbetet i Regeringskansliet som regeringens stab, dels att leda Regeringskansliet som myndighet. Statsministerns tredje funktion, utöver regeringschef och myndighetschef, är att vara chef för Statsrådsberedningen. Statsrådsberedningens uppgifter kan förklat sägas vara att leda och samordna arbetet i Regeringskansliet och att samordna den svenska EU-politiken.

Regeringskansliets konstruktion med styrning och ledning i flera roller innebär att det under statsministern finns ett flertal chefstjänstemän med uppgifter i olika regeringskansliövergripande funktioner. Jag kommer här att redogöra för vilka av dessa funktioner som närmast sorterar under statsministern som regeringschef respektive under statsministern som myndighetschef, d v s Regeringskansliets roll ett och två. Det bör noteras att beskrivningen i flera delar är en förenkling, men min förhoppning är att en förståelse av funktionernas uppgifter kan underlättas genom en beskrivning av var funktionen närmast sorterar.

I Statsrådsberedningen finns fem opolitiska chefstjänstemän med olika regeringskansliövergripande funktioner. Chefstjänstemännen är förvaltningschefen, rättschefen, chefstjänstemannen för krishantering, personaldirektören och EU-kansliets²¹ chef. Därutöver finns funktionen kanslisäkerhetschef, en funktion som innehas av rättschefen.²² Utöver detta finns även uppgiften som chef för Förvaltningsavdelningen, vilken som nämnts tidigare är en tillikauppgift för förvaltningschefen i Regeringskansliet.²³ Samtliga dessa funktioner har, i varierande omfattning,

regeringskansliövergripande uppgifter vid allvarliga händelser.

Med en grov förenkling kan sägas att perspektivet för regeringschefen är regeringens uppgift att styra riket. Fokus i denna roll är, vid till exempel krishantering, tillståndet i samhället och för Sverige samt relation till andra stater, inklusive EU. Myndighetschefens perspektiv, med samma grova förenkling, kan sägas vara uppgiften att leda Regeringskansliet. Fokus blir tillståndet i Regeringskansliet.

Under statsministern som regeringschef finns i huvudsak funktionerna chefstjänstemannen för krishantering, rättschefen i Statsrådsberedningen²⁴ och EU-kansliets chef. Under statsministern som myndighetschef sorterar funktionerna förvaltningschefen och kanslisäkerhetschefen. Under för-

valtningschefen i Regeringskansliet sorterar i sin tur personaldirektören.

Var de olika funktionerna närmast hör hemma samt hur de förhåller sig till varandra illustreras i figur 2 nedan.

Summeras det ovan sagda kan det konstateras att olika funktioner inom Statsrådsberedningen, departementen och Förvaltningsavdelningen har uppgifter vid allvarliga händelser, dock i olika omfattning. Vilka befattningshavare som agerar beror också på händelsens art och omfattning. I komplexa situationer kan flera av Regeringskansliets roller vara berörda samtidigt, vilket kan få effekten att en och samma individ som innehar mer än en funktion kan behöva agera i alla roller samtidigt. Oavsett detta måste Regeringskansliet fortsätta att fungera, även i komplexa situationer och

Figur 2. Statsministerns stöd inom Statsrådsberedningen, beskrivet utifrån statsministerns två funktioner som regeringschef respektive myndighetschef.

Statsministerns roll och perspektiv	RK:s* roll/uppgifter	Statsministerns stöd inom SB*, per funktion
Regeringschef Regeringens uppgift att styra riket. Tillståndet i samhället och för Sverige samt relation till annan stat.	RK som regeringens stab Utåt mot riksdagen, myndigheter och annan stat (beredande organ)	• Chefstjänstemannen för krishantering • Rättschefen i SB • EU-kansliets chef **
Myndighetschef Myndighetschefens uppgift att leda Regeringskansliet Tillståndet i Regeringskansliet	RK som organisation Inåt mot den egna organisationen och de egna medarbetarna	• Förvaltningschefen i RK • Kanslisäkerhetschefen*** • Personaldirektören****

* RK = Regeringskansliet; SB = Statsrådsberedningen;. Figur 2 inkluderar opolitiska funktioner. Utöver dessa tillkommer ett flertal statssekreterare och politiskt sakkunniga. Statsministerns statssekreterare ansvarar närmast under statsministern för ledning och fördelning av arbetet i SB (se 2 § Statsrådsberedningens arbetsordning). ** Inom SB finns även EU-ministern. *** Tillikauppgift för rättschefen i SB. **** Under förvaltningschefen i RK.

när hanteringen behöver fortsätta dygnet runt i flera dagar.

Här lämnar jag tillfälligt beskrivningen av Regeringskansliet och övergår till att föra samman det individuella och organisatoriska perspektivet av en kris. En organisation bärs upp av de medarbetare som arbetar där. Det är därför av vikt att det finns en samstämmighet mellan de organisatoriska och individuella perspektiven, särskilt vid krishantering.

Individ respektive organisation vid krishantering

Definitionen av en kris, utgående från individens perspektiv, är att betydande värden står på spel (hotas), begränsad tid står till förfogande och omständigheterna präglas av betydande osäkerhet.²⁵ För individen är detta en pressad situation. I förmågetermer kan detta uttryckas som att den individuella beslutfattaren måste ha förmåga att fatta beslut under press. Press kan sägas vara summan av upplevt hot och de yttre krav som ställs.²⁶

En faktor som ökar pressen är individens upplevda ansvar att försvara de hotade värdena. Faktorer som å andra sidan minskar pressen är individens ”färdighet”, t ex beslutsförmåga, erfarenhet eller att problemet är välbekant. En annorlunda faktor som också minskar pressen är förstås om problemet upplevs som perifert – det är någon annans ansvar och problem.

För att övergå till den definition av kris som utgår från organisationsperspektivet är det en situation som kan hota nödvändiga funktioner i samhällsviktig verksamhet, uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning (eller det finns ett hot eller en risk för att ett sådant läge kan uppstå), kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer samt utgör allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.²⁷ Om även detta uttrycks i förmåge- eller ”färdighetstermer”, här för organisationen som helhet, kan det uttryckas som att det måste finnas en färdighet att utföra organisationens uppgifter även vid allvarliga händelser (kriser). Individens ansvar

Figur 3: Definition av kris utifrån individens respektive organisationens perspektiv

Individens perspektiv (ansvarig beslutsfattare)	Organisationens perspektiv (inom vilken ansvarig beslutsfattare verkar)
Betydande värden står på spel (hotas).	Hotar nödvändiga funktioner i samhällsviktig verksamhet.
Begränsad tid står till förfogande.	Uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning. Kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer.
Omständigheterna präglas av betydande osäkerhet.	Utgör allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Baserat på Sundelius et al 1997, se not 25 (individen) respektive 9 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (organisationen).

och uppgifter är, förstås, en del av organisationens uppgifter.

När de två definitionerna av kris jämförs går det att se att vissa punkter är parallella, men att det även finns luckor. Jag illustrerar detta förhållande i figur 3 på föregående sida.

Olika individer inom en organisation har skilda erfarenheter, en unik ”ryggsäck” och varierande språkbruk. Vid krishantering med snabb process kan sådana bakomliggande faktorer förorsaka oklarheter och missförstånd. Inom olika discipliner har definitioner stor vikt och jag är själv av åsikten att definitioner av olika begrepp och fenomen har stort värde. Vid exempelvis utbildning och övning i krishantering kan de dels utnyttjas i syfte att skapa gemensam referensram, dels överföra kunskap mellan teori och praktik, och vice versa.

För att en krisdefinition ska vara praktiskt användbar *före* en händelse – och inte enbart för att man i efterhand ska kunna konstatera att en kris har ägt rum – får den dock inte vara oprecis. Både forskare och beslutsfattare måste kunna använda den. En definition kan ses som en vägledning och ska som sådan kunna användas både för att utveckla individens och organisationens färdigheter och för att förmedla erfarenhetsbaserad kunskap. Definitionerna behöver preciseras (operationaliseras) dels för att kunna ge mer exakt vägledning inför agerande, dels för att få skarpare indikatorer i forskningen. Framför allt behöver ”restposten”, d v s omständigheterna präglas av betydande osäkerhet – tredje raden i vänster spalt, figur 3 – delas upp i flera, mer säkra och tydliga beståndsdelar.

I det följande kommer jag därför att utveckla de begreppsliga definitionerna till operationaliserade dito genom att para ihop de två perspektiven ovan. Jag inleder

med osäkerhet och brådskande beslut, för att därefter precisera värden och samhällsviktig verksamhet.

Osäkerhet och brådskande beslut²⁸

Osäkerhet och säkerhet har flera olika betydelser, vilket innebär att klarhet om vad som avses är en första precisering. I den krisdefinition ovan som utgår från individens perspektiv kan ordet osäkerhet översättas med orden ovisshet, bryderi eller oklarhet. Motsatsen säkerhet betyder i det här sammanhanget således visshet, insikt eller klarhet. Säkerhet i betydelsen skydd (av hotade värden) återkommer jag till i nästa avsnitt.

En viktig faktor rörande osäkerhet är individens upplevelse av om det går att påverka situationen eller inte. Skälet till att individen måste agera (fatta beslut) är att ett problem måste hanteras. Individen ställer sig då frågor som Vad är det som händer? Ska jag göra något? Vad kan jag göra? Osäkerheten (ovissheten) emanerar oftast från informationsbrist, men kan även uppstå vid informationsöverflöd. Reaktionen är oftast att söka mer information och möjliga alternativ. Vid en allvarlig händelse eller situation är dock oftast de problem som ska hanteras ostrukturerade och komplexa, där beslutsalternativet inte är givet. Om problemet därutöver är oförklarligt, diffust eller obekant ökar osäkerheten, särskilt om individen har begränsad erfarenhet. En situation som upplevs som påverkbar – t ex då individen upplever att han/hon kan få svar på de uppkomna frågorna – är således mindre osäker än en upplevd opåverkbar situation.²⁹

Enligt etablerade krishanteringstester är osäkerheten störst inledningsvis samtidigt som en organisation förväntas agera

snabbt. Ett särskilt viktigt moment är således "vid" krishantering, tidsmässigt mellan "före" och "under". Både individ- och organisationsdefinitionen skulle därmed vinna på att man preciserar osäkerhetsfaktorn, bl a för att kunna använda den i syfte att minska osäkerheten i inledningsskedet.

För att övergå till brådskande beslut anges i den krisdefinition som utgår från organisationen, att situationen uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning samt kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer. I individperspektivet är frågan om beslut underförstådd – definitionen utgår från ansvarig beslutsfattare. Ibland framhålls att olika former av krishantering alltid pågår, vilket alltså innebär att särskild utbildning kring krishantering är överflödig. Men skillnaden mellan s k "hastbeslut" och "krisbeslut"³⁰ är beslutens konsekvenser, exempelvis fara för liv eller möjlighet att undvika mer skada. Mina egna erfarenheter, och jag tror även andras, är att det faktiskt *är* en skillnad. Dessvärre är det svårt att belysa detta vid t ex övningar. Den allra bästa utbildningen avseende krisbeslut är – tyvärr – att själv behöva agera vid olika händelser eller situationer. Men det går dock att illustrera vad krisbeslut handlar om genom att precisera definitionen och lyfta fram ytterligare komponenter ur osäkerhetsfaktorn.

Om därmed osäkerhet respektive brådskande beslut både preciseras och kombineras kan individdefinitionen kompletteras med att situationen kräver brådskande (kris-)beslut och att en sådan beslutsituation kan präglas av både betydande oklarhet och ovisshet, bl a i form av en upplevd opåverkbarhet. "Begränsad tid står till förfogande" kan kompletteras med "innan (kris-)beslut måste tas". Organisationsdefinitionen kan vidare kompletteras med en ny punkt, nämligen att

"händelseutvecklingen präglas av betydande ovisshet". Jag utvecklar detta nedan.

För mig hör ovissheten om händelseutvecklingen ihop med tolkningen av situationen (Vad är det som händer?), medan eventuella oklarheter hänger ihop med vem som fattar beslut om vad (Ska jag göra något? Vad ska jag göra i så fall? Eller är det någon annans problem?). Jag kallar detta osäkerhetens två dimensioner.

Spelar det då någon roll vem som tolkar och vem som beslutar? Ja, av två skäl. (1) Tolkning av samma situation kan ske parallellt av olika beslutsfattare (hamnar på två stolar) – eller inte alls (hamnar mellan stolar). (2) Åtgärder och beslut inledningsvis påverkar oftast i hög grad resten av krishantering.

Vid de flesta händelser krävs en snabb tolkning av situationen som ett underlag för vad som ska göras. Med andra ord ger svaret på frågan Vad händer?, eller alternativt Vad är det för problem?, underlag för svar på frågan Vad ska vi göra? Det är dock inte alltid självklart i en stor organisation vem som ska tolka situationen och vem som ska fatta beslut. Vilka är "vi"?

Några exempel. Tolkning av samma situation kan, för det första, ske parallellt av beslutsfattare på olika funktioner. Exempel på detta, från min tidigare redovisning kring Regeringskansliets tre roller, är hanteringen av fågelinfluensan, där funktioner inom Regeringskansliet som stab (roll ett) hade perspektivet vad händer i Sverige, medan funktioner inom ramen för Regeringskansliet som myndighet (roll två) hade perspektivet vad händer i Klarakvarteren. Beslutsfattandet som skedde parallellt i tiden baserades på dessa två perspektiv. Ett annat exempel på parallellitet är också de fall då samma situation "vandrar" mellan olika roller och funktioner (exemplet från flodvågskatastrofen, se

tidigare avsnitt om komplexa situationer). För det tredje kan två parallella situationer uppstå ungefär samtidigt. Exempel på detta är effekterna av stormen Gudrun som hanterades i januari 2005, parallellt med att hanteringen av flodvågskatastrofen fortfarande pågick. De ansvariga hanterade och tolkade i dessa fall två olika situationer, i den ena fallet i rollen som stab, i det andra primärt som myndighetsutövare.

Beträffande det individuella beslutsfattandet i den pressade situationen bidrar klarhet om det egna och andras ansvarsområde till en förmåga att snabbt bedöma om det problem som uppstått med anledning av händelsen är inom eller utanför det egna ansvarsområdet. Tid kan direkt läggas på att tolka situationen. Med anledning av ansvaret har troligen utbildning genomförts och genom tidigare hanterade händelser har personlig erfarenhet uppnåtts. Situationen känns påverkbar. Eftersom upplevelsen av tid är mycket relativ, innebär detta troligen att även om tiden är begränsad är utsatt deadline tillräckligt långt borta. Pressen på den individuella

beslutsfattaren minskar därmed. Samtidigt innebär klarheten om att händelsen ligger inom det egna ansvarsområdet till en önskan om att skydda de hotade värdena. Pressen ökar genom detta. De båda parallella processerna leder optimalt till att pressen hamnar på en för individen acceptabel och "lagom" nivå – varken för hög eller för låg.

Baserad på den sk inverterade U-kurvan³¹, dvs individens förmåga att bemästra situationen – här utifrån nivå av press – illustreras nedan i bild 1 antagandet om de parallella processerna (upplevt hot och krav utifrån respektive individs "färdigheter").

För inriktningen på besluten kan nivån på pressen för den individuella beslutsfattaren ha betydelse, vilket i ett större perspektiv kan påverka hela krishanteringsförloppet (beslut inledningsvis påverkar resten). Tolkningen av situationen vid en medelhög nivå innebär att besluten kan grundas på faktorer som kan härledas till den specifika situationen och med upplevd påverkbarhet, bl a finns möjlighet att söka

Bild 1: Relationen mellan ökande förmåga att bemästra situationen och nivå av press, inklusive antagandet om två parallella processer.

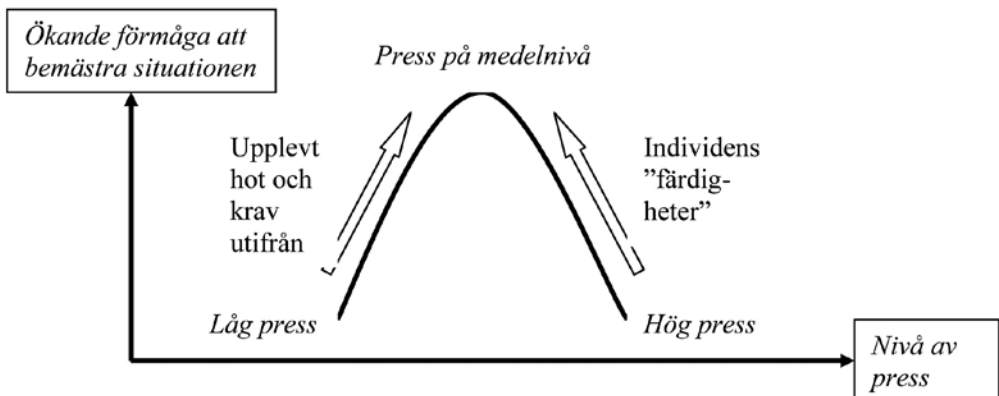


Bild 1 är baserad på teorin om den sk inverterade U-kurvan samt fortsatt utveckling av forskningsresultaten i min avhandling (se not 26).

mer information. Vid för låg press saknas motivation (Inte mitt problem!), vid för hög finns inte möjlighet (Har inte tid!). Vid medelhög press finns det både tid och motivation (Jag är ansvarig! och Jag kan göra något!).

Det är således av vikt att både ansvaret är klart och att den individuella färdigheten utvecklas. Utifrån individens perspektiv kan därmed ytterligare en komplettering göras av krisdefinitionen, nämligen att det är "allvarliga situationer inom individens ansvarsområde som kräver samverkan med andra ansvariga beslutsfattare inom den egna organisationen".

Sammanfattningsvis kan det ovan beskrivna bidra till att reducera osäkerhetens ena dimension – oklarheten. Ovissheten om händelseutvecklingen och konsekvenser går dock inte att minska i lika stor utsträckning. Däremot går det att för den enskilde precisera vad denna del av osäkerheten handlar om, nämligen att det *kan* – men behöver inte vara – en beslutssituation som präglas av en upplevelse av att inte kunna påverka. Färdigheter för att bemästra även en sådan beslutssituation kan då också utvecklas, särskilt om ansvaret är klart.

För en organisation som helhet bidrar en klarhet om ansvar och uppgifter för olika funktioner till att "rätt" funktion kan dra igång snabbt. Om flera funktioner är berörda parallellt innebär det också att hanteringen kan ske i samförstånd – de olika funktionernas hantering sker parallellt och i samverkan. Risker minskar också för att frågan hamnar mellan två stolar. Utifrån organisationen – och frågan Vilka är "vi"? – är det således även angeläget att olika beslutsfattare inom en organisation har kunskap om varandras ansvarsområden.

Sammantaget innebär detta att parallellt med annan utveckling kan en preciserad krisdefinition som används systematiskt i

lärande bidra till att osäkerheten i sin helhet reduceras. Detta skapar möjligheter till ökad färdighet för både individ och organisation. Färdigheten leder i sin tur till ökat rådrum, bland annat p g a att pressen minskar för den individuella beslutsfattaren. Upplevelsen blir sannolikt då att det finns mer tid att fatta beslut och möjlighet att påverka – vilket i sin tur kan öka möjligheterna att skydda de värden som hotas.

Jag övergår därmed till att reflektera över sådana (hotade) värden och samhällsviktig verksamhet. Även detta sker ur ett individuellt och organisatoriskt perspektiv.

Värden och samhällsviktig verksamhet ³²

Med samhällsviktig verksamhet avses den verksamhet som uppfyller ett eller båda av följande kriterier:

1. ett *bortfall* eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort sikt leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället,
2. verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna *hanteras* så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.³³

Anledningen till den stora vikt som läggs vid att skydda de samhällsviktiga verksamheterna är att dessa är nödvändiga för samhällets förmåga att möta grundläggande behov hos befolkningen. Riksdagen har beslutat att ett av målen för arbetet med att successivt utveckla samhällets säkerhet är att skydda samhällets funktionalitet. De två andra målen är att "värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättsäkerhet

och mänskliga fri- och rättigheter” samt ”värna befolkningens liv och hälsa”.³⁴

De primära uppgifter som regeringen har vid krishantering – styra riket och kommunicera med allmänhet och media – kan sägas ligga inom kriterium 2, hantering. Utifrån kravet på minst 5 statsråd för en beslutsför regering kan regeringen också anses vara samhällsviktig utifrån kriterium 1, bortfall.³⁵ För att i praktiken skydda regeringens funktionalitet krävs också att regeringen har ett fungerande stöd, ett stöd som regeringen får från Regeringskansliet.

I 1 § Regeringskansliets instruktion anges att Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. I budgetpropositionen för 2008 framgår vidare att målet för Regeringskansliet är att vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sitt politiska program.³⁶

Det nära sambandet mellan regeringen och dess stab gör att organisationen måste ha en ständig funktionalitet.³⁷ Som tidigare nämnts är Regeringskansliet också grundlagsbundet.³⁸ Regeringen måste alltid kunna styra riket och kommunicera med allmänheten och för att möjliggöra detta måste dess kansli fungera. Dessa förutsättningar gäller för såväl ”mindre” allvarliga händelser, t ex en begränsad brand i lokalerna, ”stora” händelser som exempelvis ett långvarigt el-/IT-avbrott, som ”synnerligen” allvarliga händelser eller situationer, t ex terrordåd, samhällsfarlig smitta eller krig. Baserat på detta perspektiv kan Regeringskansliet således betraktas som en samhällsviktig grundlagsbunden verksamhet och dess mål tydas som att det ska vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och

förverkliga sitt politiska program *oavsett händelse eller situation*.

För regeringen utgör de mål som riksdagen fastslagit utgångspunkt för vilka värden som ska skyddas, nämligen samhällets funktionalitet, demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter samt befolkningens liv och hälsa. Under regeringen har olika samhällsviktiga myndigheter var för sig i uppgift att skydda dessa värden, uppdelade i olika områden.³⁹

Regeringskansliet som stab har också i uppgift att stödja regeringen i att skydda dessa värden. Men det finns även andra värden som organisationen kan behöva skydda och för att identifiera dessa är det naturligt att utgå från vilka ”skyddsbehov” som finns. Såsom samhällsviktig verksamhet måste exempelvis den egna funktionaliteten skyddas, det vill säga vara tillräckligt robust och motståndskraftig för att motstå störningar. Därutöver är den kunskap som finns hos myndighetens medarbetare av väsentlig betydelse för ett fungerande kansli. Dessutom behöver medarbetarna ha tillgång till ”den dokumenterade historien”, d v s den information som finns i form av regeringsbeslut, propositioner, styrdokument osv. De tre värdena individer, information och funktionalitet är därmed de som bäst kan sammanfatta det som är viktigast att skydda utifrån Regeringskansliets mål (att vara ett kompetent och effektivt instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sitt politiska program) och uppgift (att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet).

Som nämnts ovan har olika samhällsviktiga myndigheter i uppgift att skydda olika värden. Som jag också nämnt tidigare är en individs uppgifter, förstås, en del av organisationens uppgifter. Individer

i olika funktioner inom ramen för en organisation har således i uppgift att skydda hela eller delar av de värden som organisationen som helhet ska upprätthålla. De två definitionerna av kris, utifrån individens respektive organisationens perspektiv, kan därmed preciseras med hjälp av resonemangen ovan. Jag summerar detta i nästa avsnitt, i samband med att jag drar mina slutsatser.

Summering och slutsatser

Jag har i detta anförande redogjort för Regeringskansliets tre roller, i vilka organisationen har olika uppgifter (se figur 1). Jag har också givit exempel på olika befattningshavares uppgifter inom de tre rollerna vid olika typer av allvarliga händelser. Genom en sådan redogörelse har jag försökt bidra till den svenska förvaltningsforskningen. Denna forskning har vardagen som utgångspunkt och i huvudsak fokus på de årliga processerna och formell organisation (hierarki).⁴⁰ Den uppgiftsfördelning som jag har redovisat här gäller dock också under normalförhållanden – den som normalt har ansvaret för en verksamhet, har det även vid krishantering (ansvarsprincipen⁴¹). Skillnaden är att jag lyfter fram organisationens parallella uppgifter samt att en och samma individ kan ha olika funktioner, ofta i fler än en av organisationens tre roller. I ett krishanteringsperspektiv är detta speciellt utmanande eftersom individen vid komplexa situationer kan behöva agera i flera befattningar samtidigt.

För att vid utbildning och övning kunna ge mer konkret vägledning inför agerandet har jag också preciserat de två definitionerna av kris, utifrån individens och organisationens perspektiv. Mitt huvudsakliga fokus har varit att konkretisera och

lyfta fram fler beståndsdelar ur osäkerhetsfaktorn. Samma precisering är dessutom en operationalisering som kan användas i fortsatt forskning, i detta fall krishanteringsforskningen.

Jag summerar de preciserade (operationaliserade) definitionerna i figur 4 på nästa sida.

Det finns en underbar beskrivning av hur en optimal (kris-)beslutssituation i den bästa av världar skulle kunna se ut – *d v s motsatsen* till beskrivningen ovan – vilken är värd att återge: ”Om en mycket svår händelse inträffar men vi har full kunskap om problemet, vet vilka värden som står på spel och vilka avvägningar som måste göras, vet exakt vad lagen säger, kan lita på att vi tänker förnuftigt och att det inte råder någon tvivel om vem som har rätt att göra vad, då skall vi kunna fatta beslut under kontrollerade former. Tyvärr är det dock inte så en krissituation ser ut.”⁴² Jag vill påstå att en beslutssituation under normalförhållanden inte heller alltid uppfyller denna beskrivning – och det är definitivt mindre troligt vid allvarliga händelser.

Samma författare konstaterar att ”osäkerheten är problemet” och ”[f]öljaktligen bör så många osäkerheter som möjligt elimineras”⁴³, en åsikt jag till fullo delar. Det går aldrig att *helt* eliminera *all* osäkerhet, men den går att reducera – om än med viss möda. Det är av detta skäl jag anser att det är mer korrekt att i definitionen ange att beslutssituationen *kan* präglas av betydande osäkerhet. De ingående delarna i de individuella krisdefinitionen är inte oberoende av varandra och de går att påverka. Osäkerheten bör inte tas för given, statisk för all framtid och i alla situationer. Var och en bör också aktivt bidra till att minska den.

Vad består då osäkerheterna av. En summering. För det första, hot mot betydande

Figur 4: Preciserade definitioner av kris utifrån individens respektive organisationens perspektiv

Individens perspektiv (ansvarig beslutsfattare)	Organisationens perspektiv (inom vilken ansvarig beslutsfattare verkar)
Betydande värden står på spel (hotas). För regeringskansliets del individ, information och funktionalitet*.	Hotar nödvändiga funktioner i samhällsviktig verksamhet, vilket även kan inkludera regeringen och regeringskansliet.
Begränsad tid står till förfogande innan (kris-)beslut måste fattas. Kräver brådskan (kris-)beslut och samverkan med andra ansvariga beslutsfattare inom den egna organisationen.	Uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning. Kräver brådskan (kris-)beslut och samverkan med andra aktörer.
Beslutssituationen kan präglas av betydande osäkerhet (ovisshet och oklarhet), bl a i form av upplevd opåverkarhet.	Händelseutvecklingen präglas av betydande osäkerhet (ovisshet).
Utgör allvarliga situationer inom individens ansvarsområde.	Utgör allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Författarens notering: Kursiv text är min precisering. Se figur 3 för ursprungliga källor.

*Nödvändigt för att kunna stödja regeringen i skyddet av samhällets funktionalitet, demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter samt befolkningens liv och hälsa.

värden: Att betydande värden hotas i en krishanteringssituation är för mig odiskutabelt. Frågan är mer precist vilka värden det är som hotas, inte vilket. Osäkerheten handlar här om att först bringa klarhet i vilka värden det är som står på spel och därefter (kunna) avgöra om alla kan och ska skyddas. I vissa situationer ställs värdena mot varandra i svårhanterliga värde-dilemman, där beslutsfattaren måste (kunna) välja det minst dåliga alternativet.

För det andra, begränsad tid står till förfogande: Även här är det givet att det är ont om tid – den tidsmässiga osäkerheten består av att veta, eller inte veta, hur lång tid det är kvar tills något beslut måste fattas. Frågan om tid är dock mycket relativ och individuellt betingad och går inte enbart att mäta i timmar och minuter. Jag har preciserat detta med ”innan (kris-)beslut måste fattas”. Krisbeslut är en kombination av

brådska och beslutens konsekvenser. Om brådskan kan reduceras genom minskad osäkerhet i andra delar kan tillgänglig tid användas till att (bland annat) reflektera över beslutens konsekvenser – d v s reducera ovissheten. Detta ökar känslan av att det finns ”mer tid” och så även känslan av reell möjlighet att påverka.

För det tredje, osäkerheten i övrigt (omständigheterna präglas av betydande osäkerhet, se figur 3): Detta är ”allt annat” utöver nämnda osäkerheter kring värden och tid, såsom ansvar, lagar och regler, händelseutvecklingen, vad andra gör eller inte gör, den egna förmågan osv. Ett sätt, bland flera,⁴⁴ att utveckla definitionen är att dela upp mellan ovisshet om händelseutvecklingen respektive (o-)klarhet om vem som fattar beslut om vad. Genom att delas upp i flera, mer säkra och tydliga beståndsdelar (utöver hot mot betydande värden och

begränsad tid) kan krisdefinitionerna ge mer exakt vägledning för agerande och lärande. Två nya punkter har därmed tillkommit i individdefinitionen: *att* det utgör allvarliga situationer inom individens ansvarsområde, *d v s klarhet* om det egna ansvaret, samt *att* det kräver brådskanie (kris-)beslut och samverkan med andra ansvariga beslutsfattare inom den egna organisationen. Viss osäkerhet kommer att kvarstå, varvid osäkerhetspunkten ändå måste finnas kvar, dock preciserad till att beslutssituationen *kan* präglas av betydande osäkerhet, bl a i form av upplevd opåverkbarhet. I organisationsdefinitionen har vidare ovisshet om händelseutvecklingen lagts in, vilket innebär att även om osäkerheten kvarstår framgår det att det handlar om händelseutvecklingen och konsekvenser.

Att precisera och dela upp osäkerhetsfaktorn (restposten) i ytterligare komponenter bör vara av intresse för fortsatt forskning. Generellt kan en precisering bidra till att öka färdigheten för individ och organisation att bemästra kvarvarande osäkerheter, och därmed minska den del som beslutsfattaren i varje given beslutssituation upplever som opåverkbar. Minskas osäkerheterna i sin helhet på detta sätt ökar möjligheterna att skydda de betydande värden som hotas, *d v s* åter till ruta ett. Att angripa osäkerhetsfaktorn och göra något åt den är således av stor vikt.

Hur kan då individ och organisation ges ökad färdighet för att bemästra en krishanteringssituation. Utöver det jag sagt ovan summerar jag här några punkter, både organisatoriska och individuella, vilka jag har berört i detta inträdesanförande. Klarhet om det egna och andras ansvarsområde innebär ökad möjlighet för individen att snabbt bedöma om det problem som uppstått med anledning av händelsen är

inom eller utanför det egna ansvarsområdet. Klarhet om lagar och regler generellt är också viktigt. För att förstå det informella – och kunna agera kreativt, snabbt och kompetent – krävs god kunskap om den formella ramen.⁴⁵ Utbildning och övning kan vidare bidra till att öka individens färdighet att tolka situationen, fatta (kris-) beslut och samverka med andra beslutsfattare inom organisationen samt att bemästra de osäkerheter som ändå alltid kommer att finnas (förhoppningsvis dock färre). All övning och utbildning bör ske regelbundet för att ständigt förnya, öka och sprida kunskap.

En individ som har flera parallella funktioner agerar primärt i den funktion som för befattningshavaren framstår som den mest framträdande och där behovet är som störst vid varje given händelse eller situation. Detta innebär att om en komplex situation uppstår och en individ har flera funktioner måste det även finnas utbildade och övade ersättare. Dessutom kommer troligtvis en stor del av organisationen att fortsätta med sina normala uppgifter – *d v s* de är inte berörda av den aktuella händelsen. Det kan då även vara av vikt att kunna lämna över sådana ”normaluppgifter” till en ersättare.

För en organisation som helhet kan en ökad färdighet *tex* innebära att ”rätt” funktion agerar snabbt initialt. I ett vertikalt – sektoriellt – perspektiv kan detta öka möjligheten att skydda de värden som organisationen har i uppgift att skydda. Inom en sektor försvarar och bevakar olika tjänstemän även under normalförhållanden olika värden.⁴⁶ Dessutom innebär en ökad färdighet för en organisation också att ”flera rätta” funktioner kan agera snabbt och att även om tolkning och beslutsfattande då sker parallellt (vilket oftast är fallet), kan en medveten och utvecklad

samverkan – horisontellt – ske inom organisationen mellan olika ansvarsområden och beslutsfattare.

Min nästa forskningsfråga?

Så här långt har jag summerat och dragit slutsatser kring mina preciseringar av krisdefinitionerna, där jag framförallt har fokuserat på osäkerhetsfaktorn. För att återknytta till inledningen av detta inträdesanförande och relaterad forskning vill jag slutligen reflektera kring den s k inverterade U-kurvan som beskriver hur individen bemästrar eller klarar av svåra situationer. Som tidigare nämnts har stressforskare identifierat två typer av s k stressorer, av yttre omgivningsframkallande och av inre självframkallande karaktär. I min terminologi press respektive stress. Stressforskare har vidare kommit fram till att det i ett svårt läge samtidigt föreligger två typer av ansträngningar hos den individuella beslutsfattaren, dels försök att bemästra själva problemet (problemriktad stresshantering), dels ansträngningar för att påverka de känslor som väcks, t ex rädsla eller vrede (känslorriktad stresshantering).

För mig är det av vikt att skilja på *stress* (inifrån) och *press* (utifrån). Den problemriktade press-hantering – i min terminologi således inte stress-hantering – berör både individ och organisation, medan den känslorriktade stress-hantering endast berör individen. Jag har ett huvudsakligt skäl till varför jag anser att man bör skilja på stress och press: lösningen på de två fenomenen är olika. Att åstadkomma färdigheter att bemästra situationen är med andra ord olika för press respektive stress. De yttre pressfaktorerna och den problemriktade presshanteringen kan organisationen i viss mån påverka och (delvis) åtgärda i förväg.

Närmare bestämt kan individer på olika funktioner i en organisation i förväg bidra till att den miljö som beslutsfattaren ska agera i under en händelse är gynnsam, vilket kan påverka på vilken nivå pressen hamnar. De inre självframkallande stressfaktorerna och den känslomässiga stresshanteringen kan endast individen själv åtgärda, måhända med stöd från organisationen. För hanteringen av den egna stressen har den enskilde ett ansvar att påverka nivån eller styrkan på stressen. En särskild del av övning och utbildning bör därför erbjudas enskilt i syfte att medvetandegöra reaktioner och agerande under stress – vilket som bekant är mycket individuellt – för att ge den enskilde beslutsfattaren verktyg för att bemästra den egna stressen.

Dessutom ställer jag mig frågan om stresskurvan och presskurvan är identiska. De kanske inte heller *ska* vara identiska? Enligt Lazarus teori är den optimala nivån varken för låg eller för hög, utan en medelnivå: vid en sådan medelnivå presterar individen bäst. Om olika kurvor används för stress respektive press fås olika kombinationer. Kanske är det viktigast att försöka undvika kombinationerna mycket hög press och mycket hög stress respektive (för) låg press och (för) låg stress. Strävan bör kanske vara att få kombinationen – det mest optimala kombinationen? – medelpress ihop med lite, d v s något förhöjd stress. Möjligtvis är det denna kombination som ger det bästa läget för både organisation och individ att kunna skydda de hotade värdena. Jag låter denna reflektion vara min sista punkt och konstaterar att detta är ett intressant område för fortsatt forskning.

Författaren är chefstjänsteman, fil dr och lektor av KKrVA

Noter

1. Se t ex Larsson, Torbjörn & Bäck, Henry: *Governing and Governance in Sweden*, Studentlitteratur, 2008; Premfors, Rune et al: *Demokrati & Byråkrati*, Studentlitteratur, Lund 2009; Premfors, Rune & Sundström, Göran: *Regeringskansliet*, Liber AB, Malmö 2007.
2. Stern, Eric K.: *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, Departement of Political Science, University of Stockholm 1999.
3. Se t ex Larsson, Gerry: "Ledarskap under stark stress", *KKrVAHT*, 5. häftet 2005, s 56-73.
4. Sammanfattat i Enander, Ann et al: *Programutredning: Kris- och katastrofforskning*, FOA rapport A 50018-5.3, Sundbyberg 1993, s 81.
5. Op cit fotnoter 2-4. Se även bild 1 i avsnittet "Osäkerhet och brådskande beslut".
6. Avsnittet är i huvudsak hämtad ur Lindgren, Karin: *Översyn av föreskrifter och andra styrdokument som omfattar Regeringskansliets säkerhet och krisberedskap. Slutrapport från översynsuppdraget*, Regeringskansliet 2009 (FA2006/876/STAB). Vissa ursprungliga källhänvisningar finns kvar för att underlätta för läsaren.
7. Holmberg, Erik m fl: *Grundlagarna*, Norstedts Juridik 2006 s 64 och 293.
8. *Krishantering i Regeringskansliet*: Rapport från utredaren Christina Salomonson om inrättandet av en krishanteringsfunktion i Regeringskansliet, Statsrådsberedningen 2007. I proposition *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92) inkluderas även uppgiften att ha kontakter med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige.
9. 7 kap 1 § Regeringsformen
10. *Gula boken, handläggning av ärenden i Regeringskansliet*, Ds 1998:39 s 11.
11. 5 § förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
12. 26 § föreskrifter (UF 2009:5) med arbetsordning för Utrikesdepartementet
13. 4 § Regeringskansliets instruktion
14. Regeringskansliets krisberedskap är reglerad i 11 a-f §§ Regeringskansliets instruktion. Regler för utrikesrepresentationen finns bl a i instruktionen för utrikesrepresentationen, se vidare nedan.
15. Chefstjänstemännen ska enligt 27 § Regeringskansliets instruktion biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planering och andra arbetsuppgifter i departementet. De ska även biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. De ska vidare biträda med arbetsledningen. Chefstjänstemän kan vara både politiska (t ex statssekreterare) respektive opolitiska. Inom t ex Statsrådsberedningen ansvarar statsministerns statssekreterare närmast under statsministern för ledning och fördelning av arbetet i Statsrådsberedningen.
16. Inklusive kommittéanställda och utlandsstationerade. Det tillkommer ca 1 300 lokalanställda vid utlandsmyndigheterna.
17. Hellners, T., Malmqvist, B.: *Förvaltningslagen – med kommentarer*. Stockholm: Norstedts Juridik, 2003, s 23, 27.
18. 2 § UF 2009:2 Regeringskansliets föreskrifter om ändring i Regeringskansliets föreskrifter (2004:6) om utlandsmyndigheternas beredskap
19. 20 § förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen
20. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*, SOU 2005:104.
21. Inom Statsrådsberedningen finns även EU-ministern.
22. 1 kap 3 § föreskrifter om säkerhetsskyddet i Regeringskansliet (RKF 1998:16)
23. 8 § Regeringskansliets instruktion
24. Huvuddelen av rättschefen i Statsrådsberedningens uppgifter bedöms sortera under statsministern som regeringschef, men rättschefen har även uppgifter under myndighetschefen (se 26 § Regeringskansliets instruktion).
25. Sundelius, Bengt et al: *Krishantering på svenska: teori och praktik*, Nerenius & Santéus Förlag, Stockholm 1997, s 13. Se även Sundelius, Bengt: "Beslut i kris – insikt och färdighet", *KKrVAHT*, 4. häftet 1999, s 21-34.
26. Lindgren, Karin: *Vad styr ledaren? Om beslutsfattare och policyförändring i säkerhetspolitiska kriser*, Uppsala Universitet Rapport

- nr 22 och Försvarshögskolan Crismart volym 24, Uppsala och Stockholm, 2003.
27. Definitionen är baserad på, men är inte en exakt ordalydelse av, 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Punkterna återfinns här i samma ordning som i individdefinitionen, för att lättare kunna jämföra. 9 § avser sådana situationer för vilka statliga myndigheter under regeringen, dock inte Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten, ska göra en risk- och sårbarhetsanalys.
 28. Avsnittet utgår från resultaten i min avhandling avseende beslutsfattande under press (op cit fotnot 26), men mycket har tillkommit baserat på egen erfarenhet jämfört med tidpunkten för avhandlingen.
 29. Op cit fotnoter 2, 4, 25, 26 samt Brecher, Michael: *Crisis in World Politics. Theory and Reality*, Pergamon Press, Oxford 1993; Klein, Gary A. et al: *Decision Making in Action: Models and Methods*, Ablex Publishing Corporation, Norwood 1993; Flin, Rhona: "Decision Making in Crisis: The Piper Alpha Disaster" i Rosenthal, Uriel et al, *Managing Crisis. Threats, Dilemmas, Opportunities*, s 103-118, Charles C Thomas Publisher Ltd., Springfield, Illinois 2001; Vertzberger, Yaacov Y. I.: *The World in Their Minds. Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*, Stanford University Press, Stanford, California 1990. Se också Boin, Arjen et al: *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, i vilken fem utmaningar vid krishantering beskrivs: Vad händer? Vad ska vi göra? Vad ska vi säga? När är krisen över? Vad har vi lärt oss? För anföranden i Akademien se även Salomonson, Christina: "Personliga erfarenheter av ledarskap i krissituationer", *KKrVAHT*, 4. häftet 2007, s 21-28 samt Årlig redovisning 2006 i avd V den 18 maj 2006 av medicinalrådet Per Kulling m fl: "Förmåga till ledning och ledarskap vid civil krishantering", *KKrVAHT*, 4. häftet 2006, s 3-25.
 30. Ursprungligen publicerat av Sundelius, Bengt: *Störningsfaktorer i utrikespolitiska beslutsprocesser*, FOA Rapport, Stockholm 1982. Båda typerna av beslut tas under tidspress, skillnaden är krisbeslutens konsekvenser t ex i form av liv och hälsa. Hastbeslut – beslut som tas i hast i ett normalläge – har inte denna konsekvensmässiga dimension. Sammanfattat här i dialog med Bengt Sundelius.
 31. Se det tidigare avsnittet "Relaterad forskning och annat underlag" där den s k inverterade U-kurvan beskrivs (inom stressforskningen relationen mellan stress och förmågan att bemästra situationen).
 32. Op cit, Lindgren, Karin, se fotnot 6.
 33. Proposition 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s 33. (Min kursivering.)
 34. Grundas på ett förslag om tre övergripande mål för säkerhet som Försvarsberedningen presenterade i skriften *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1) och som sedan ingick i proposition 2005/06:133 *Samverkan vid kris*.
 35. 7 kap. 4 § Regeringsformen. Se även Grundlagsutredningen, *Krisberedskapen i grundlagen – översyn och internationell utblick*, SOU 2008:61, särskilt kapitel 7.3.
 36. Proposition 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008*, s 78.
 37. Se t ex Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU8 *Granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004*, Del 1, s 54.
 38. 7 kap. 1 § Regeringsformen: "För beredning av regeringsärenden ska finnas ett regeringskansli".
 39. Se Årlig redovisning i KKrVA Avd V, 16 sept. 2008 av Bo Richard Lundgren m fl "Samhällssäkerhet i en ny tid", *KKrVAHT*, 6. häftet 2008, s 33-48.
 40. Se t ex Larsson, Torbjörn & Bäck, Henry: *Governing and Governance in Sweden*, Studentlitteratur, 2008, kapitel 9; Premfors, Rune et al: *Demokrati & Byråkrati*, Studentlitteratur, Lund 2009, kapitel 7.2; Premfors, Rune & Sundström, Göran: *Regeringskansliet*, Liber AB, Malmö 2007, kapitel 3 och 4.
 41. Se Proposition (2007/08:92) *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.
 42. Olsson, Stefan: *Så fungerar författningen vid kriser. En studie av hur statsmakterna hanterat morden på Olof Palme och Anna Lindh*, KBM:s temaserie 2006:3, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm, s 11.
 43. Ibid.
 44. Olsson (op cit fotnot 42) delar t ex upp i fem typer av osäkerheter: fakta, värden, lagen, beslutsfattarens rationalitet och institutionella förhållanden. Det går även att lägga till

osäkerheter om tillgängliga resurser, såsom personer (exempelvis experter) och pengar.

45. Se t ex Premfors, Rune et al: *Demokrati & Byråkrati*, Studentlitteratur, Lund 2009, s 84.
46. Se t ex Premfors, Rune & Sundström, Göran: *Regeringskansliet*, Liber AB, Malmö 2007, s 185.

USA-marinens strukturutveckling

Nationella begränsningar och svenska möjligheter

Inträdeshandling i KKrVA avd II den 18 april 2011 av Lars-Olof Corneliussen

VID DET ÅRLIGA Sea, Air and Space Symposium 2010¹ framförde Secretary of Defense Hon. Robert Gates att:

”The U.S. Navy has 10 large-deck amphibious ships that can operate as sea bases for helicopters and vertical-takeoff jets, no other navy has more than three, and all of those navies belong to allies or friends.

The U.S. Navy can carry twice as many aircraft at sea as the rest of the world combined. Under the sea, the United States has 57 nuclear-powered attack and cruise-missile submarines – more than the rest of the world combined, and 79 Aegis-equipped surface ships that carry about 8,000 vertical-launch missile cells.

In terms of total-missile firepower, the U.S. arguably outmatches the next 20 largest navies. All told, the displacement of the U.S. battle fleet – a proxy for overall fleet capabilities – exceeds, by one recent estimate, at least the next 13 navies combined, of which 11 are our allies or partners.

The United States must be able to project power overseas, but consider the massive overmatch the U.S. already enjoys. Consider, too, the growing anti-ship capabilities of adversaries. Do we really need 11 carrier strike groups for another 30 years when no other country has more than one?

Our current plan is to have eleven carrier strike groups through 2040. But a look at the facts is warranted. The United States now has 11 large, nuclear-powered carriers, and there is nothing comparable anywhere else in the world.

In particular, the Navy will need numbers, speed, and the ability to operate in shallow water, especially as the nature of war in the 21st century pushes us toward smaller, more diffuse weapons and units that increasingly rely on a series of networks to wage war. *As we learned last year, you don’t necessarily need a billion-dollar guided missile destroyer to chase down and deal with a bunch of teenage pirates wielding AK-47s and RPGs.*” (Författarens markering.)

Under lång tid har det förelagat ett flertal marina strategier som i stora stycken förutsatt en utveckling att agera mer kustnära med stridskrafterna, men trots detta har fartygsutvecklingen i huvudsak inte följt strategiutvecklingen. Hur kan det komma sig att försvarsministern efter alla år av utveckling, kommer till denna slutsats? Vad är det som gör att den amerikanska marinens fartygsutveckling inte följer den utarbetade strategin och finns det alternativa förslag som inte kommit till genomförande? Vilken innebörd har denna

utveckling för det svenska samarbetet med den amerikanska marinen?

Detta är några frågor som jag avser att försöka besvara i inträdesanförandet, men min avsikt är att mer vara tankeväckande än fullödig i min analys. Analysen begränsas till kopplingen mellan strategier och fartygsutvecklingen, samt till vissa nationella och strukturella begränsningar.

Strukturutveckling

Nuvarande struktur

Den amerikanska marinen innehåller ett antal plattformar av huvudsakligen fasta fartygsslag sedan andra världskriget. Plattformarna har i huvudsak utgjorts av hangarfartyg, kryssare, jagare, patrullfartyg, amfibietransportfartyg och ubåtar. Utöver ovanstående fartygstyper, finns det olika former av stödfartyg som inte kommer att avhandlas i det här anförandet.

Sedan en tid tillbaka har inriktningen för den amerikanska marinen varit att nå och

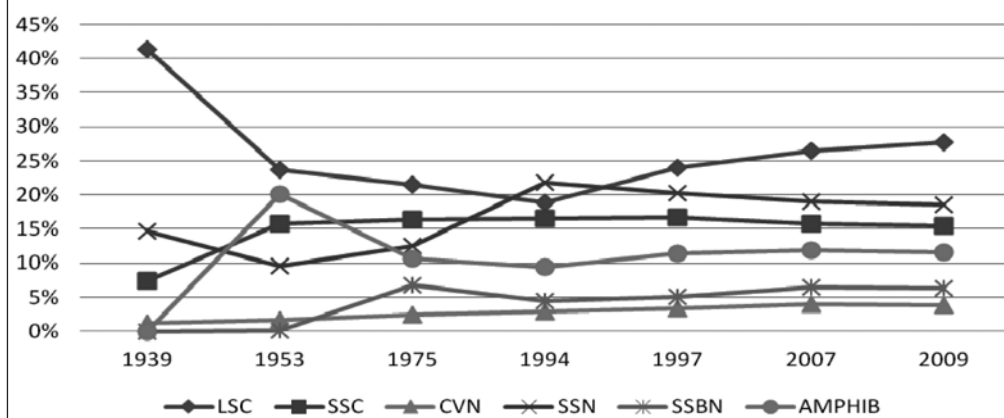
upprätthålla en volym av 321 fartyg, men som framgår av *Tabell 1*² har den amerikanska marinen inte lyckats uppnå detta mål, och endast under ett begränsat antal år kommer målet att uppnås i nu presenterad långsiktig planering. Nuläget (år 2011) innebär ett ännu större underskridande i antal. Framförallt har den kostnadsdrivande utvecklingen inneburit att antalsmålen inte varit möjligt att upprätthållas främst då det gäller amfibiefartyg och mindre ytstridsfartyg (här betecknat "Small Surface Combatants" (SSC)).

Historisk struktur

Tendensen har varit att antalet plattformar minskat sedan det kalla kriget upphörde. President Ronald Reagans ämbetsperiod innebar dock upp till 600 fartyg. Olika försök att från administrationens sida fastställa nivåer av antalet fartyg har fortlöpande fått lämnas för lägre antalsmålsättningar främst på grund av ekonomiska begränsningar.

Tabell 1

Fartygsklass ³	Antal	
	321-planen	År 2011
CVN (Hangarfartyg)	11	11
LSC (Kryssare, Jagare)	88	84
SSC (Fregatt, "Littoral Combat Ship")	55	42
SSN (Attackubåt)	48	53
SSGN (Strategisk ubåt för mark- och specialoperationer)	0	4
SSBN (Strategiska ubåtar)	12	14
AMPHIB (Amfibiefartyg)	33	29
CLF (Stridsstödsfartyg)	30	29
Supt (Stödfartyg)	20	18
Totalt	297 MPS ⁴	284

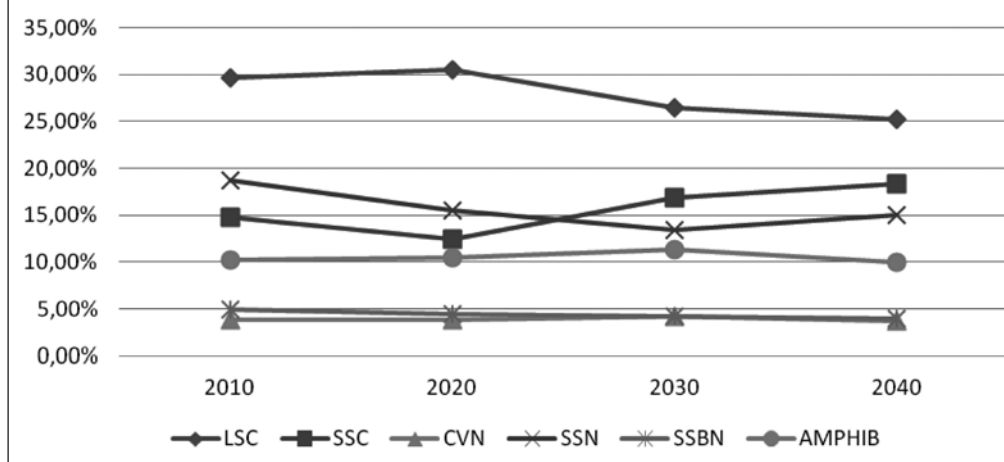
Diagram 1: % antal fartyg per klass av totalt antal fartyg - historiskt

Procentuell fördelning mellan fartygstyper historiskt framgår av *diagram 1*⁶ där det påvisas att den har legat relativt stabil under perioden. I diagram 1 har årtal valts utefter större amerikanska militära händelser i historien där 1939 är andra världskrigets utbrott (för USA 1941), 1953 Koreakriget, 1975 Vietnamkriget, 1994 första nya strategin efter det kalla kriget, 1997 första Naval Operational Concept

(NOC) efter det kalla kriget och 2007 då den senaste strategin fastställdes.

Planerad utveckling

Även den planerade strukturen innehåller små förändringar som framgår av *diagram 2*. Från att ha haft ett antal utvecklingsprojekt med syfte att ersätta befintliga fartygsklasser, kommer den amerikanska marinen nu i huvudsak att utöka antalet av

Diagram 2: % antal fartyg per klass av totalt antal fartyg - planerat

de nu redan existerande fartygstyperna och minska utvecklingskostnaderna. Littorial Combat Ship (LCS) är i princip den enda nya fartygstypen som införs. Huvudsyftet är att täcka ett behov för kustnära operationer men även att upprätthålla numerären totalt i fartygsbeståndet till en kostnad som är rimlig i förhållande till budgeten.

Den nuvarande planeringen visar tendenser till att kunna växla större fartyg mot mindre i periodens senare del trots att förhållandet inledningsvis är det omvända. Det skall konstateras att kritiken mot denna plan varit mycket tydlig från ett flertal håll avseende den senare tidsperioden i planen där inte minst försvarsministern uttryckt tveksamheter i realiserbarheten.

Fartygstypsutvecklingen

Hangarfartyg

Sedan USS *Kitty Hawk* togs ur bruk 2009 är samtliga hangarfartyg nukleärt framdrivna och betecknas CVN. Totalt finns det nu elva fartyg, där cirka 30% är begränsat operativa eller ej operativa över tiden på grund av underhållsåtgärder. Från att ha ersatt utgående fartyg med ett nytt fartyg vart fjärde år så kommer marinen med början år 2011 att minska anskaffningstakten till ett fartyg vart femte år. Under en period (2013–14) kommer det att endast finnas tio hangarfartyg rustade på grund av förändrad anskaffningstakt. Planeringen anger däremot att målsättningen är att man till 2020 åter ska kunna komma upp i tolv enheter och därefter variera över tiden mellan elva och tolv CVN. Med fördröjd anskaffningstakt kommer befintliga fartyg att få en längre operativ livstid.

Kryssare och jagare

Totalt finns det nu 22 stycken kryssare (Ticonderoga-klassen) och 57 stycken jagare (Arleigh Burke-klassen).

Från att ha man har haft ett flertal utvecklingsprojekt för ersättning av både kryssare och jagare ser den nuvarande planeringen ut att endast fortsätta med en delserie tre⁷ av Arleigh Burke-klassen. Det kommer dock att finnas två enheter av den avbrutna DDG-1000, Zumwalt-klassen, som sannolikt kommer att utgöra grunder för eventuell framtida utveckling, om ekonomin så tillåter.

Det projekterade CG(X) som ersättare för nuvarande kryssarklassen har avbrutits i samband med att President Obama presenterade budgeten för budgetår 2011. Även här planeras delserie tre i Arleigh Burke-klassen utgöra ersättare för Ticonderoga-klassen.⁸

Drivande inom dessa klasser är ett ökat införande av antirobotförsvar⁹ utifrån det så kallade Aegis-systemet som beslutades i den omprioritering som gjordes 2010 där marinen fick ett ökat ansvar i denna roll. Framförallt för att de marina delsystemen var de mest utvecklade. En innebörd av tilläggsuppgiften är att omvärlden kommer att få se dessa fartygstyper i större omfattning patrullerande för att utgöra ett antirobotskydd i prioriterade områden. Det kan även bli aktuellt med ett markbaserat marint system.

Fregatter och LCS

De kvarvarande 30 fregatterna planeras att tas ur bruk mellan 2015 till 2017 och ersättas med LCS. För närvarande anger planeringen att den amerikanska marinen avser anskaffa 55 stycken LCS och under 2011 finns två versioner operativa och ett antal är under konstruktion. Programmet har

kännetecknats av upprepade fördyringar (från planerat 220 milj USD till ca 650 milj USD, en ökning med nästan 300%) och serieproduktionen beräknas kosta ca 460 milj USD per fartyg. I dessa kostnader finns inte inkluderat de uppdragsmoduler som skall tillföras fartygen. Modulerna utgörs av utrustning för tre olika roller, nämligen antiubåts-, antimin- och antifartygskrigföring.

Även de fartyg som i dagsläget har kapacitet för minkrigsföring (14 st MCM) kommer att tas ur operativ tjänst när LCS med antiminmodul tas i drift.

I nuläget är utnyttjandet av LCS under utveckling och det har även funnits kritik mot programmet att anskaffningen startat utan att man fullt ut har definierat deras operativa utnyttjande. Kvarstående frågor är även om det skall vara en eller två versioner av fartyget samt om de planerade uppdragsmodulerna är den rätta sammansättningen. Programmet fyller dock en viktig funktion i att upprätthålla numerären inom den amerikanska marinen.

Ubåtar

För en mer detaljerad beskrivning av den amerikanska ubåtsutvecklingen hänvisas till *Tidskrift i Sjöväsendet* nr 4/ 2010 och den artikel som Jan Nordenman har författat. Ett välkänt faktum är att hela den amerikanska ubåtsflottan numera är nukleär och att den berömde ubåtsofficeren, amiralen Hyman Rickovers nukleära beslut fortfarande utgör både en tydlig inriktning men även en begränsning i förändringsvilja.

Totalt finns det idag 53 stycken attackubåtar av tre klasser (tre Sea Wolf, 43 Los Angeles och 7 stycken av Virginiaklass). I nuvarande planering kommer det att ske en reducering till totalt 45 ubåtar år 2040, trots att målet är satt till 48 enheter fram till år 2020. Den nya Virginiaklassen utgör

ett undantag avseende fartygsbyggnadskostnader och är ett av de få projekt som hållit planerad budget. Byggnationen har dock skett med reducerad kapacitet som följd. Detta jämfört med de tidiga exemplaren i klassen.

Att införskaffa konventionella ubåtar till den amerikanska marinen kan konstateras ha fått ökad betydelse men det finns fortfarande klara låsningar för att en sådan anskaffning inte kommer att ske i närtid. Det svenska projektet med HMS *Gotland* på den amerikanska västkusten har givit USA en grundlig förståelse för vad en högteknologisk konventionell ubåts förmåga kan innebära.

Det finns ett behov av resurser för kustnära uppträdande, men bristen på uthållighet gör att det saknas konkreta planer på att utveckla konventionella ubåtar. Vissa tecken på begynnande insikt avseende behovet av konventionell ubåtsförmåga utgörs av att MIT¹⁰ fått göra en kostnadsstudie för ubåtstypen. Vidare fanns det konventionella ubåtar med i det materiel-exportpaket som man utlovat till Taiwan, även om USA på senare tid låtit påtala att man är tveksam till en amerikansk produktion trots att det fortsatt finns ett taiwanesiskt intresse.¹¹

I den nuvarande planen finns även budgeterade medel för studier av en ersättare till de ballistiska ubåtarna av Ohio-klass med en ny klass omfattande 12 enheter mot dagens 14. Införande av den första enheten avses ske under budgetåret 2019.¹²

Amfibiefartyg

Idag finns det tio av destörreklasserna (LHA/LHD) Wasp och Tarawa samt utveckling av en ny klass kallad America (LHA(R))¹³ där de två första exemplaren ej kommer att ha "Welldeck".¹⁴ Detta har varit föremål

för debatt eftersom fartygen ej kan land-sätta trupp via sjötransport utan man enbart är hänvisad till lufttransport. Utöver dessa större amfibiefartyg, finns det tio stycken LPD,¹⁵ den äldre klassen Austin (sex stycken) och den nyproducerade San Antonio-klassen (fyra stycken). Den senare med vissa konstruktionsproblem som gjort att de första exemplaren haft ett antal försenade leveranser och tidvis operativa begränsningar.

Totalt anges det att det finns ett behov av 38 plattformar för att dimensioneras mot US Marine Corps behov av lastkapacitet över tiden, samtidigt som enbart 33 enheter är planerade. Marindepartementet anser sig vara berett att ta en medveten risk i detta avseende. I den senaste fartygsplanen kan konstateras att nivån tillåts sjunka ytterligare när antalet är nere i 30 enheter efter år 2034.

Just nu pågår en utredning vars resultat skall levereras hösten 2011 avseende det framtida behovet av amfibiefartyg. Plattformarna utnyttjas i stor omfattning och då inte bara till att transportera marin-kårssoldater, utan även till ett stort antal andra uppgifter som till exempel humanitärt bistånd och utbildningsinsatser.

Patrullfartyg

Det amerikanska patrullfartyget av Cyclon-klass har tillverkats i fjorton exemplar varav tio ännu finns i bruk inom den amerikanska marinen. Tre är utlånade till den amerikanska kustbevakningen och skall återlämnas under 2011, samt ett exemplar är överförd till Filippinerna. De utnyttjades till uppgifter inom femte flottans område för specialoperationer och bevakningsuppgifter (fem fartyg) samt specialoperations-träning i Norfolk (fem fartyg). I september 2010 återkallades alla fartyg på grund av

utmattningsskador i skroven och den amerikanska marinen avvaktar nu med ett beslut om man skall ta dem ur bruk eller genomföra en uppgradering. Ingen ersättare är planerad.

En ny fartygstyp som nu tas fram utgörs av Joint High Speed Vessel (JHSV) som egentligen tillhör kategorin underhållsfartyg och skall utnyttjas som länk mellan större underhållsfartyg och kustnära uppträdande inom ramen för konceptet "Sea Basing".¹⁶ Den tas fram till både den amerikanska armén och marinen och planeras omfatta 18 enheter varav fem för arméns operativa behov men bemannade av marinen.¹⁷

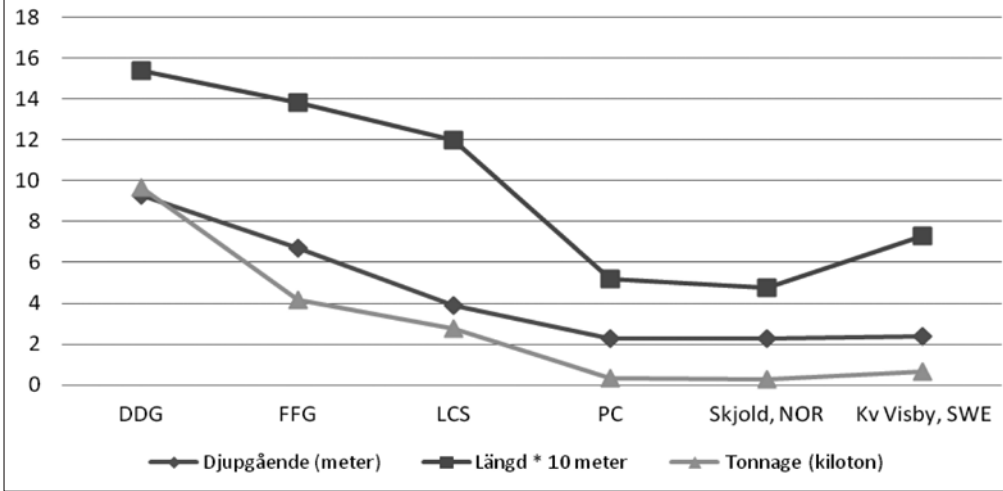
Storleksjämförelse

Nedanstående *diagram 3* visar att trots att de amerikanska fartygen, och då främst LCS, minskat i storlek har de inte tillnärmelsevis motsvarande möjlighet att uppträda i grunda vatten. Även de fartyg som den amerikanska marinen valt att producera har i mycket liten utsträckning kunnat betraktas som jämförbara med fartyg för mer kustopererande nationer.

Strategiutvecklingen under 1990- och 2000-talen

Gemensamt för strategiutvecklingen

Sedan det kalla krigets slut, har det utgivits tre strategidokument vilka har kompletterats med andra dokument¹⁸ som mer i detalj beskrivit föreslagna förändringar. Signifikant för dessa dokument är att man gått ifrån en "Blue Water Navy" till ett mer kustnära uppträdande och att internationellt samarbete betonats. Trots det har programmet för nybyggnation av fartyg inte påverkats i någon större omfattning. För mer detaljerad information avseende

Diagram 3: En jämförelse

dokumentutvecklingen hänvisas till forskningsinstitutet Center for Naval Analyses (CNA)'s analys.¹⁹

From the Sea

Strategin "From the Sea" utgavs 1992. Syftet med strategin var att ersätta den tidigare "Maritime Strategy", utgiven 1984, som var skapad för det kalla krigets behov. Ytterligare ett syfte var att för första gången skriva en samlad strategi för US Navy och US Marine Corps. I en analys gjord av CNA fastslogs att "From the Sea" hade begränsat inflytande på fartygsbyggnadsprogrammet. De behov som kunde utläsas av strategin tillfredsställdes inte. De huvuduppgifter som strategin angav utgjordes av "Project precise power from the sea", "On-scene Crisis Response", "Sea Control", "Deterrence", "Sealift" och "Presence". Ett tydligt mönster i uppgifterna vara att projicera stridskrafterna från havet mot land i stället för att utkämpa sjöslag mellan flottor till havs, så kallade "Blue water navies". Här ligger även grunden till samordningen med marinkåren.

Forward from the Sea

Redan 1994 kom en ny utgåva av strategin, med titeln "Forward from the Sea", vars syfte var att tydliggöra det framskjutna uppträdandet. Här blev för första gången begreppet "Sea bases" utnyttjat. Införandet av ett nytt begrepp innebar att marinministeriet även gjorde ett förtydligande i huvuduppgifterna som blev "Projection of power from sea to land" och "Forward naval presence". Övriga uppgifter kvarstod.

CNA har i sin analys konstaterat att uppdateringen gjorde att det blev ett steg tillbaka vad gäller integreringen mellan US Navy och US Marine Corps. Även denna gång fick uppdateringen begränsat inflytande på fartygsbyggnadsprogrammet enligt samma analys från CNA.

Comprehensive strategy for the 21st century

"Comprehensive strategy for the 21st century" var den första strategin som samlade tre försvarsgrenar (US Navy, US Marine Corps och US Coast Guard) med respektive

chefer som signatärer, men det var även en strategi där allierade och partners fick vara med tidigt i processen. Utöver de ordinarie huvuduppgifterna, "Forward Presence", "Deterrence", "Sea Control", "Power Projection" och "Maritime Security" lades till uppgifterna "Humanitarian Assistance" och "Disaster Relief".

Det internationella samarbetet utgjordes av att det anordnades internationella seminarier vid den marina högskolan i Newport, där bland annat Sverige deltog, och partnerländer fick yttra sig på den slutliga produkten innan utgivning samt att presentationen skedde vid den internationella marinchefskonferensen i Newport 2007.

Det har angivits, att till strategin kopplad Naval Operations Concept (NOC), skrevs om sent före utgivning på grund av att chefskapet byttes inom OPNAV²⁰ för att tydligare lägga vikt vid "Sea Power" och tona ner vikten av samarbete internationellt.

Det är "Comprehensive Strategy" och NOC 2010 (NOC 10²¹) som ligger till grund för den nu gällande fartygsbyggnadsplanen.

Strukturella begränsningar

Amfibiefartyg som piratbekämpare med US Marines ombord.

Vid genomförandet av antipiratverksamhet utanför Afrikas östkust har den amerikanska marinen vid flera tillfällen satt in amfibiefartyg med ombordbaserade enheter ur den amerikanska marinkåren. Vanligtvis har man utnyttjat delar av en Marine Expeditionary Unit (MEU)²² vilken regelbundet finns operativ i området. Förbandet löser ett stort antal uppgifter, förutom att vara en strategisk reserv för den amerikanska globala insatskapaciteten, såsom att

öva med partner och ingå i andra internationella konstellationer samt hålla med ledningsfartyg för pågående operationer. Fartygen har endast begränsad förmåga att uppträda med ett fåtal mindre båtar i form av Landing Craft Utility (LCU) och Landing Craft Air Cushion (LCAC). Utöver tillgången på sjögående enheter, finns möjlighet att agera med helikopterbaserade resurser och mindre bordningsstyrkor.²³

De sjögående plattformarna har begränsad förmåga att bekämpa piratverksamhet förutom som ledningsfartyg och i någon mån med flygande resurser och då ofta i samarbete med andra nationers resurser. Det som gör det komplicerat är att de ombordbaserade marinkårssoldaterna är i huvudsak sysslolösa under antipiratoperationer, om de inte sätts iland före insats så att de kan öva med kringliggande nationer. Ett annat faktum är att enheterna endast under kortare tidsperioder befinner sig i området på grund av att andra huvuduppgifter har företräde, såsom övningar eller operativa insatser i andra geografiska områden. Trots begränsningarna var det just en dylik enhet som tillsammans med specialförband genomförde gisslanfritagningen från Maersk-fartyget *Maersk Alabama* den 12 april 2009.

Fregatter och kryssare som piratbekämpare.

Också kryssare eller jagare är trubbiga vapen mot piratverksamhet.²⁴ Det rör sig om en kvalificerad plattform som får allt större uppgifter inom missilförsvaret och har begränsade resurser, i form av en RIB (Översatt hela begreppet!!) och en helikopter, för att sättas in mot mindre båtar. Underrättelse- och ledningsfunktionen är överdimensionerad för uppgiften även om den kan vara en god resurs för en internationell styrka

att luta sig emot. Bristen består främst i att det inte finns ett tillräckligt antal enheter för ingripande över den stora yta som piraterna rör sig inom.

*Amfibiefartyg inom ramen för African Partnership Station (APS)*²⁵

Inom ramen för African Partnership Station (APS) utnyttjades vid den västafrikanska kusten amfibiefartyg (LSD/LPD) med stort djupgående och utan erforderligt antal medföljande mindre båtar. Fartyget kunde inte nå stora delar av de berörda kustavsnitten eftersom farvattnen i stora stycken inom operationsområdet är grunda. En begränsning som ska kopplas till de navigatoriska riskerna som varje befälhavare inte är beredd att ta, vilket jag återkommer till senare. Operationen syftade till att utbilda mycket mindre marina enheter i att övervaka och kontrollera sina havsrättsliga tillgångar på eget territorialhav och inom egen ekonomisk zon.

Utöver utmaningarna i form av djupgående, så kan det från små nationer upplevas som störande att samarbeta med mycket större fartyg med helt andra förmågor än de som den lilla nationen kan tillföra. Det är svårt att känna jämställdhet mellan fartygsenheter i ett sådant samarbete. Några kanske fortfarande kommer ihåg slagskeppet USS Iowas besök i Östersjön och den bild som togs på fartyget tillsammans med den svenska patrullbåten.

Senare har det amerikanska marindepartementet tillfört enheter ur US Coast Guard för att kompensera för ovanstående brister. Det har även tillförts enheter från andra nationer för att öka det internationella engagemanget.

Det är uppenbart att den amerikanska marinen inte i tillräcklig stor omfattning innehåller fartyg som är lämpliga för

antipiratoperationer och att andra vägar utnyttjats för att lösa utmaningen.

Första insatsen med Littoral Combat Ship (LCS) till Latinamerika.

Den 15 februari 2010 avseglade LCS USS Freedom på sin första operativa insats under ombasering från öst- till västkusten och den framtida permanenta baseringen i San Diego. Uppgiften var att delta i antidrogoperationer och partnersamarbete inom SOUTHCOM's område. Med ovanstående uppgifter som förutsättning kunde ingen av de "Mission Modules" som tagits fram utnyttjas. I stället ombordbaserades personal och utrustning för hjälpverksamhet och ingripanden mot smugglare. Bristen på en utvecklad modul för uppgiften innebar ytterligare kritik mot det valda konceptet, som saknar resurser för det som ser ut att vara en framtida huvuduppgift. Med given tilläggsutrustning gjordes vid ett tillfälle beslag av ett kvarts ton kokain. Utrustningen utgjordes av extra helikopterresurser och mindre båtar förutom sjukvårds- och andra hjälpförnödenheter.

Antalet fartyg

Att antalet fartyg, med nu liggande planering, skulle öka ter sig allt mer osannolikt både på grund av historiska fakta men även utifrån den analys jag har gjort av liggande planering.

Historiskt har fartygsbeståndet fortsatt att reduceras trots ökande budgetamar. Som diagram 4 visar så har fartygsantalet drastiskt minskat sedan 1977, trots att den amerikanska marinens budget ökat. Att den liggande planeringen skulle kvarstå på ca 300 fartyg under perioden utan tillskott av ekonomiska medel är osannolikt som vi kommer att se nedan.

Den senaste studien som har tagits fram av Congressional Budget Office (CBO)²⁶ avseende bedömningen av realiserbarheten i nu liggande byggnationsplan, konstaterar att den amerikanska marinen regelmässigt bedömer kostnaderna för fartygsproduktionen för lågt. Som visas i diagram 5 anses planen underfinansierad med 5 % på kort sikt, 14 % på medellång sikt och 40 % på lång sikt.

En studie som tagits fram av Center for Naval Analysis (CNA)²⁷ visar att den trend som nu föreligger, avseende krav på närvaro och minskningen av antalet fartyg, inte är hållbar på sikt. Den konstaterar att antalet plattformar redan idag är utsatta för hårda krav avseende närvaro globalt. Det kallas en "Stressed Force". Studien anger fem alternativa lösningar på utmaningen samt föreslår var brytpunkten finns då den amerikanska marinen inte löser sin globala uppgift.

Övriga begränsningar

Vissa nationer har restriktioner avseende nukleära fartygs vistelse på eget territori-
alvatten, vilket begränsar eller omöjliggör interaktion med värdlandet. Mindre fartyg har sällan nukleär framdrivning och störs inte av eventuella nationella begränsningar.

Nationella begränsningar

Jones Act

Det finns en lag i USA som har som uppgift att skydda den amerikanske sjömannens säkerhet och arbetsstillfällena, men som även påverkar skeppsbyggnationerna i landet. Lagen kallas "Jones Act" eller "Merchant Marine Act" och innebär bland annat att alla fartyg ägda av de amerikanska myndigheterna måste vara byggda i USA. Alla

fartyg, i trafik mellan amerikanska hamnar, måste dessutom vara konstruerade och framförda av amerikanska medborgare.

Lagen innebär att den amerikanska marinen inte har möjlighet att införskaffa fartyg som är byggda utomlands utan att presidenten medger ett undantag från lagen. Leasing har utnyttjats som instrument att låna fartyg från Australien. Den första stridsbåt 90H som inköptes, byggdes endast till 49 % i Sverige. Nu byggs båtarna på licens av ett varv i Seattle. Kongressen bevakar att denna lag efterföljs och kritik mot de australienska fartygen tvingade Austral att etablera sig med ett varv i USA innan man kunde erbjuda en serieproduktion av logistikfartyget Joint High Speed Vessel.

Lagstadgat antal fartyg

Det finns i vissa fall en amerikansk lagstiftning som anger antalet fartyg av en viss klass.²⁸ Sådan lagstiftning utgör ett exempel på att, oavsett hur den amerikanska marinen försöker ändra balansen mellan fartygsklasser, krävs det en lagändring för att minska antalet hangarfartyg. Marinministeriet har vid upprepade tillfällen försökt ändra lagen till minst tio hangarfartyg men har i princip varje gång nekats av kongressen på grund av politiska meningsskiljaktigheter. Undantaget är det tillstånd som erhållits för tidsperioden 2013 till 2014, då det som konsekvens av reducerad anskaffningstakt, enbart kommer att finnas 10 hangarfartyg under en tvåårsperiod.

Varvsindustrin

Den amerikanska varvsindustrin har fördelen att, dels vara skyddad av "Jones Act", men även den så kallade "Buy American Act". Det innebär att det är i princip

omöjligt för ett utländskt producerat fartyg att konkurrera med amerikanskt byggda fartyg. Utöver sådana konkurrensfördelar, så råder det vissa monopolsituationer inom den amerikanska varvsindustrin, vilket är särskilt tydligt om man ser på byggandet av hangarfartyg. De har byggts av samma varv (Newport News, VA) sedan 1958. Även avseende byggandet av attackubåtar råder viss monopolställning. Samarbetet sker mellan två varv (General Dynamics Electric Boat, CT, och Northrop Grumman Shipbuilding, VA) som delar på konstruktionen och har ingen konkurrens inom USA.

Trots starka försök att öka den inhemska konkurrensen så har den amerikanska varvsindustrin koncentrerats på ett fåtal aktörer. De har i flera fall fått dela på kontrakt av politiska skäl för att skydda/säkra arbetstillfällen i olika delstater. Bristande konkurrens och ett fåtal aktörer har fått som konsekvens att det snarare är en regel än ett undantag att projekterade ekonomiska ramar överskrids med stora belopp. Ett av de få undantagen i närtid är Virginalklass ubåtar som har byggts under projekterad kostnad, men till priset av vissa begränsningar avseende kapacitet.

Den ekonomiska utvecklingen

Ett skäl till försvarsminister Gates uttalande, som nämns i inledningen, är att den amerikanska budgetsituationen kommer att kräva ytterligare nedskärningar inom försvarsdepartementets område. Det är sannolikt att även den amerikanska marinen kommer att tvingas till ytterligare besparingar i framtiden på grund av det statsfinansiella läget. Reduceringen inom marinen för budgetåret 2012 blev endast 1,7 miljarder USD. Som underlag för budgetåret 2013 föreligger det uppgifter, som

ännu ej bekräftats, om en reduktion med tio miljarder USD av totalt 162 miljarder USD, bara inom den marina delen. På motsvarande sätt föreligger det uppgifter om en tioprocentig reduktion för hela försvarsdepartementet inför budgetåret 2013.

Inneboende mentalitet

Ända sedan "The Great White Fleet" 1907–1909 seglade runt jorden för att visa världen USA:s sjömilitära kapacitet har den amerikanska marinen präglats av ett tänkande som utgår från att större fartyg ger en bättre styrkedemonstration. Trots det så har det vid varje större konflikt skapats enheter för kustnära uppträdande, vilka efter konfliktens avslutning reducerats eller tagits bort helt. Det är ett faktum att det än idag finns en inneboende tro på att större är bättre oavsett uppgiftens karaktär. En viktig del i storlekens betydelse är uthålligheten att ta sig över världshaven "för egen maskin" och att befinna sig på plats under längre tid.

Ett annat karaktärsdrag är att det är farligt att uppträda kustnära dels beroende på hotbilden från land men även navigatoriska begränsningar. Fartygschefer får som princip ingen andra chans efter grundkänning. Det är cirka 20 fartygschefer som förlorar sina befattningar årligen, varav en del avskedas på grund av navigatoriska misslag.

Alternativa strukturer

På grund av att kongressen ansett att fartygsbyggnadsplanerna varit underfinansierade, är det gott om alternativa strukturer som i större eller mindre grad avviker från den existerande. Det är sannolikt att fortsatta alternativa strukturer kommer att utarbetas så länge det anses att budgeten är i obalans. Nedan redovisas några exempel

på dessa. Sammanfattningsvis innehåller flertalet strukturer försök till att öka antalet fartyg samt föra in fartyg med mindre storlek.

*Tankesmedjor*²⁹

2008 lät Center for a New American Security (CNAS)³⁰ ta fram en struktur med färre LCS och 40 stycken SSC inom ramen för 300 fartyg. På motsvarande sätt lät Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA),³¹ under 2008, ta fram en alternativ struktur med 326 fartyg. I detta alternativ fanns det mindre hangarfartyg, färre SSBN, till förmån för fler SSGN, och nio Maritime Security Frigates vilket var ett nytt begrepp.

Office of Force Transformation (OFT)

OFT, som var en egen enhet under försvarsministern, lät 2005 ta fram en struktur som i stor omfattning avvek från den rådande.³² Gruppen hade sökt alternativa lösningar främst utomlands, där Sverige utgjort ett exempel på strukturdelar med andra förmågor och fartygstyper. OFT struktur innehöll 558 fartyg, där 72 % utgjordes av mindre plattformar kring 100 till 1 000 ton. Strukturen innehöll även konventionella ubåtar med luftoberoende maskineri (AIP).³³

Strukturen utnyttjades för spel, där även Sverige med flera länder deltog. Resultatet utnyttjades inte i någon större omfattning främst på grund av de begränsningar som redovisats tidigare och att den amerikanska marinen i begränsad omfattning varit delaktig i framtagandet. Den har dock funnits med i samlade redovisningar, avseende alternativa strukturer, fram till 2010.

Inom marinen

Den pensionerade viceamiralen John Morgan lät 2007 ta fram ett underlag som omfattade tre alternativa strukturer. Avsikten var att ge marinchefen ett informellt underlag eftersom fartygsbyggnadsbudgeten innehöll brister. Marinchefen hade efterlyst nya idéer när budgeten inte räckte till på grund av stora fördyringar i den planerade produktionen.

Morgans underlag utgick ifrån diverse tidigare studier, där ovanstående OFT-studie utgjorde en av grunderna. Det 26-sidiga underlaget³⁴ kallades "Three futures, One Navy, a portfolio Analysis" och beskrev tre olika fartygsstrukturer.

Den första strukturen var inriktad mot "Major Combat Operations" och bestod av totalt 263 fartyg syftande till att kunna möta en likvärdig motståndare. Den innehöll tolv hangarfartyg, 13 större amfibiefartyg, 26 mindre amfibiefartyg, 81 kryssare och jagare, 54 korvetter, 21 stödfartyg och 56 ubåtar.

Den andra strukturen var en "Shaping Force" med totalt 534 fartyg. Tyngdpunkten låg här på amfibieförmåga och mindre fartyg i korvettstorlek. Den innehöll sex hangarfartyg, 24 större amfibiefartyg, 48 mindre amfibiefartyg, 48 kryssare och jagare, 161 korvetter, 200 patrullfartyg, 30 flodförband³⁵ och 32 ubåtar.

Den tredje strukturen var en "Balanced Force" med totalt 474 fartyg som placerade sig mitt emellan de två andra alternativen både avseende antalet fartyg såväl som strukturmässigt. Den innehöll nio hangarfartyg, 23 större amfibiefartyg, 46 mindre amfibiefartyg, 57 kryssare och jagare, 132 korvetter, 160 patrullfartyg, 20 flodförband och 32 ubåtar.

Enligt mediauppgifter³⁶ förnekades det kategoriskt från CNO:s sida att man

överbäde detta förslag och det har ej heller senare kommit fram i debatten.

Alternativa lösningar

Det dilemma som framgår av ovanstående beskrivning utgörs av den allt mer galopperande fördyringen av fartygsproduktionen och den allt mer reducerade numerären. Ur ovanstående problembeskrivning kan några handlingsalternativ urskiljas som inte utesluter varandra men som kan komplettera framtida möjligheter.

Förändrad anskaffningsplan

Som föreslagits av flera utredningar avseende alternativa strukturer, kan den amerikanska marinen välja att öka antalet mindre plattformar samt att öka konkurrensen avseende fartygsbyggande. Det kan ske genom att öppna upp för internationell konkurrens, där oftast erfarenheterna av mindre plattformar finns. Svårigheten med alternativet ligger i att förändra en "ovillig" struktur och öppna upp för alternativa lösningar.

Ökat samarbete

Ett annat alternativ är att öka det internationella samarbetet vad avser utveckling och byggnation av plattformar, men även ett delat internationellt ansvar för förmågor som kan komplettera egna tillkortakommanden. Det senare skulle naturligtvis öka beroendet av andra stater men även få som följd att samordning och samverkan skulle stärkas.

Det är sannolikt att den amerikanska marinen kommer att, på grund av de ekonomiska realiteterna, tvingas till att utnyttja båda dessa alternativ. Den översyn av exportkontrollverksamheten som nu pågår i USA har som ett syfte att öka möjligheterna till samarbeten med partners och

allierade. Inom marinen finns även projekt som har som syfte att öka interoperabiliteten och samarbetet med andra nationers mariner.

Innebörd för Sverige

Svenskt kunnande

Svensk kunskap, och vår erfarenhet inom det kustnära området har väckt starkt intresse inte minst när det gäller Visbyprojektet. Både byggnadsmaterialet och konstruktionen har utgjort bidragande faktorer. Vidare finns det ett amerikanskt intresse för vårt system av små besättningar med komplexa uppgifter samt tillhörande utbildningssystem.

Andra områden som är aktuella i dessa avseenden är konventionell ubåtsmeknologi med tillhörande taktiska och operativa erfarenheter. Undervattensförmågan har under lång tid haft sin givna plats för det amerikanska intresset.

Amfibieteknologi utgör ytterligare ett område där Sverige besitter ledande kunskaper i form av stridsbåtsmeknologi, undervattens-, lednings- och sensorförmåga. Inom amfibieområdet kan även svensk kunskap kring hamnskydd kopplas.

Systemintegration på små plattformar till balanserade kostnader har även rönt intresse. Det kan utnyttjas för fortsatt samarbete. Hela projektet att ta fram korvetten Visby har utmärkt sig positivt i jämförelse med amerikanska erfarenheter.

Utnyttjandet av svenskt kunnande kan utgå från dels den svenska marinen men även från svensk försvarsindustri såsom till exempel Kockums, Docksta, Sweship, SAAB med flera. Den nyss etablerade Försvarsexportmyndigheten har sin givna roll i sammanhanget för att koordinera kraftanstängningarna.

Redan nu finns det, på flera områden, etablerade samarbeten mellan Sverige och den amerikanska marinen såsom till exempel stridsbåtar till flodenheter, sjöartilleri och radarteknologi till LCS och minskydd på amfibiefartyg.

Operativt samarbete

Som redovisats ovan, har Sverige redan ett stort utbyte med den amerikanska marinen avseende övningar, och i viss mån även operativt samarbete i form av deltagande i operationer utanför Libanon och Afrikas Horn. Samarbetet kan dock utvecklas ytterligare. Inom ramen för African Partnership Station³⁷ kan det vara av svenskt intresse att delta i uppbyggnaden av afrikanska staters territoriella skydd, gärna inom ramen för myndighetssamarbete med Kustbevakningen och andra maritima myndigheter. Vidare kan antipiratverksamheten utvecklas med deltagande enheter integrerade i fartygsstyrkor men även byggklossar ur den svenska marinen ombord på amerikanska fartyg såsom stridsbåtar och bordningsstyrkor.

Utnyttjandet av ubåten som plattform för underrättelsetjänst kan utvecklas ytterligare i internationella operativa sammanhang.

Avslutning

Att den amerikanska marinen har stora utmaningar framför sig är en underdrift. Vi

kommer med stor säkerhet att i närtid kunna konstatera strukturella förändringar i dess fartygsbyggande som är framtvingade av de ekonomiska begränsningarna. Det är vidare troligt att USA kommer att fortsätta att leta alternativa lösningar utomlands för hitta balansen mellan tillgänglig ekonomi och antalet fartyg. Frågan kvarstår dock i vilken utsträckning man kommer att låta sig påverkas av andra marinens utveckling och vilken omfattning samarbetet kommer att få.

Sverige och dess maritima förmåga i kustnära farvatten har sin givna plats i den amerikanska marinens utveckling. I och med att utmaningarna för den amerikanska marinen är så stora som konstaterats ovan, vore det direkt felaktigt av Sverige att inte utnyttja tillfället för ett ökat samarbete mellan våra länder. Sverige kan säkerställa det genom ett aktivt agerande och marknadsföring av vår förmåga. Vad vi får tillbaka till vår egen utveckling utgörs av interoperabilitet och kunskapsöverföring från en mycket större marin, samt inte minst tillgång till teknologi som vi inte annars skulle haft tillgång till.

Beslutsprocessen inom den amerikanska marinen kan med fördel studeras vidare för att försöka tydliggöra varför följsamheten mellan strategi och fartygsbyggnadsplanen brister.

Författaren är överste och ledamot av KKrVA

Noter

1. Hon. Robert Gates, US 22nd Secretary of Defense, Remarks at Gaylord Convention Center, National Harbor, Maryland, 3 maj 2010, <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1460>
2. O'Rourke, R: "Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress" Congress Research Service, http://assets.opencrs.com/rpts/RL32665_20110228.pdf, Tabell 6. Vad avser "supplemental ships" har dessa inte medtagits i den höjning till 40 som anges eftersom det är en överföring som ännu ej skett vad avser fartyg ingående i MPS.
3. Förkortningarna står för: CVN-Aircraft carriers, LCS-Large surface combatants, SSC-Small surface combatant, SSN-Attack submarines, SSGN-Cruise missile submarines, SSBN-Ballistic missile submarines, AMPHIB-Amphibious warfare ships, CLF-Combat logistic force ships, Supt-Support ships.
- 4.
5. Med administrationen avses här såväl presidenten, försvarsdepartementet som marinen. Alla har vid olika tillfällen fastställt målsättningar som varit angivna till antal fartyg.
6. Tabellen grundar sig på underlag från www.shipbuildinghistory.com
7. Den exakta utformningen av denna delserie är ännu ej fastställd men viss teknik från de avbrutna projekten kommer att utnyttjas.
8. O'Rourke, R: "Navy CG(X) Cruiser Program: Background for Congress", Congress Research Service, 13 januari 2011, http://assets.opencrs.com/rpts/RL34179_20110113.pdf
9. Ballistic Missile Defence (BMD)
10. MIT, Massachusetts Institute of Technology
11. Kan, Shirley A: "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990", Congress Research Service, 2 augusti 2011, s 14, <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL30957.pdf>
12. O'Rourke, R: "Navy SSBN(X) Ballistic Missile Submarine Program: Background and Issues for Congress", Congress Research Service, 22 april 2011, http://assets.opencrs.com/rpts/R41129_20110422.pdf
13. The Landing Helicopter Assault (LHA-R)
14. "Welldeck" utgörs av förmåga hos fartyget att sjösätta mindre båtar eller amfibiefordon från våtsatt utrymme för transport mellan fartyg och kust.
15. Landing Platform Dock (LPD)
16. "Sea Basing" är ett koncept som utvecklats för att utnyttja havet som bas för operativ verksamhet. Konceptet är gemensamt för flera försvarsgrenar inom de amerikanska stridskrafterna.
17. Op cit, O'Rourke, R, se not 2.
18. Till exempel följs en ny strategi oftast av en "Naval Operations Concept" (NOC)
19. Center for Naval Analyses, U.S. Navy Capstone Strategies & Concepts (1970 - 2009), Doc19819.A1/Final, februari 2009
20. Chefen för N3/N5 VADM Morgan ersattes av VADM Clingan
21. Detta koncept återfinns på US Navy:s hemsida på följande webbadress: <http://www.navy.mil/maritime/noc/NOC2010.pdf>
22. MEU består av ca 2 200 marinkårssoldater.
23. Kvalificerade bordningsstyrkor kan tillföras i form av specialförband ur Navy Seals
24. Jämför not 1, SECDEF Gates uttalande i början på denna skrift.
25. APS är ett koncept som syftar till att stärka andra nationers förmåga att skydda sina territorialvatten och ekonomiska zoner. Mer information återfinns på www.naveur-navaf.navy.mil/aps/home.html
26. Labs, Eric J: "An Analysis of the Navys Fiscal year 2011 Shipbuilding plan", Congressional Budget Office (CBO) juni 2011, <http://www.cbo.gov/ftpdocs/122xx/doc12237/06-23-NavyShipbuilding.pdf>
27. Whiteneck, Daniel; Price, Michael; Jenkins, Neil; Swartz, Peter: "The Navy at a Tipping Point: Maritime Dominance at Stake?", Center for Naval Analysis (CNA), mars 2010, <http://www.cna.org/sites/default/files/research/The%20Navy%20at%20a%20Tipping%20Point%20D0022262.A3.pdf>
28. 10 USC 5062(b), Denna lag kräver att US Navy upprätthåller minst 11 hangarfartyg.
29. Tankesmedjor utnyttjas för att ta fram olika strukturer utifrån respektive tankesmedjas politiska eller intresseorganisations inriktning.
30. Hoffman, Frank: *From Preponderance to Partnership: American Maritime Power in the 21st Century*, Center for a New American Security, Washington, november 2008, sid 19 (Tabell 2).
31. Work, Robert O: *The US Navy: Charting a Course for Tomorrow's Fleet*, Center

- for Strategic and Budgetary Assessments, Washington 2008, s 81 (Bild 5).
32. U.S. Department of Defense, Office of the Secretary of Defense, *Alternative Fleet Architecture Design* (Report for the Congressional Defense Committees, Office of Force Transformation). Underlaget presenterades även senare i en rapport, Johnson, Stuart E och Cebrowski, Arthur K: *Alternative Fleet Architecture Design*, , National Defense University, Washington 2005. 96 pp. (Defense & Technology Paper 19, Center for Technology and National Security, National Defense University, August 2005)
33. Air Independent Propulsion (AIP)
34. Underlaget har ej publicerats i sin helhet utan enbart refererats till i olika media.
35. Dessa flodförband kallas "Riverine Squadrons" inom den amerikanska marinen och består av mindre enheter som kan uppträda i floder, delta eller kustnära. Huvudinnehållet utgörs av mindre snabbgående båtar som kan ta förband av grupps storlek. I detta förband återfinns även den svenska stridsbåten.
36. Muradian, Vago (Staff writer): "Navy denies interest in new force options", *Navy News*, 11 december 2007.
37. Op cit, se not 18.

Rörande framtida osäkerheter

*Referat från Akademiens seminarium den 18 april 2012
av Tommy Jeppsson*

I SAMBAND MED ett seminarium på Försvarshögskolan i regi av Kungl Krigsvetenskapsakademien, onsdagen den 18 april, presenterade ledamöterna Johan Tunberger och Jan Blomqvist ett antal tankar om framtiden som gav upphov till en rätt livlig diskussion bland fyrtioålet deltagare. Aktiviteten genomfördes inom ramen för Kungl Krigsvetenskapsakademiens projekt 2014.

Huvudslutsatserna som presenterades var två:

- Vi kan förvänta oss nya strategiska överraskningar i framtiden.
- Den strategiska utvecklingen i Europa innebär att vi, i högre grad än vad vi hittills trott, kommer att behöva förlita oss på våra egna militära resurser.

Blickar man runt i världen ser man sprickbildningar, fissurer, som snabbt – eller mer successivt – kan vidga sig till kriser eller konflikter. Lägg till detta ökade ömsesidiga beroenden i globaliseringens spår. Utrikes- och säkerhetspolitik har därmed blivit mer komplicerade och ställer ofta krav på snabbt agerande.

I presentation gjordes gällande att det går att spåra en kontinuitet i svenskt utrikes- och säkerhetspolitiskt agerande som ytterst går tillbaka till 1812 års politik, vars fader var Karl XIV Johan. Utmärkande för

denna politik har mestadels varit en lågmäld, pragmatisk och försiktig utrikes- och säkerhetspolitik som betonar handlingsfriheten. Samtidigt konstaterades att de svenska försvarsansträngningarna sedan 1900-talet ofta visat sig ligga ur fas med den internationella utvecklingen.

Strävan efter stabilitet löper ännu idag något av en röd tråd, vilket inte är liktydigt med att man i alla lägen slår vakt om status quo. I internationell samverkan har man tvärtom velat förbättra tingens ordning. Under 1900-talet har Sverige därför fäst stora förhoppningar vid samarbetsorganisationer som NF och FN. Dynamiken i utvecklingen ställer dock krav på ständigt större aktivitet och deltagande från svensk sida: 1812 års politik 2.0 var Johan Tunbergers träffande karakteristik.

Det globaliserade säkerhetsbegreppet

Faktorerna ekonomi, energi, miljö, klimat och demografi är exempel på gränsöverskridande fenomen av stor betydelse för säkerheten. Överraskningar har alltid inträffat, men dessa inträffar i vår tid exponentiellt snabbare och innehåller större dynamik och sprängkraft än tidigare. Sveriges agerande på dessa områden kan sägas föl-

ja 1812 års politik genom strävan att bidra till stabilitet.

Globaliseringsdynamiken baseras på tekniska framsteg, främst inom IT- och transportteknikområdena. Via medier kan människor jämföra den egna situation med andras, något som ofta framkallar spänningar mellan globaliseringens vinnare och förlorare, eftersom sociala klyftor blir uppenbara och leder till krav på förändring. Genom internet, mobiltelefoner och sociala medier kan spontan spridning och organisering av folkligt missnöje ske mycket snabbt.

Detta tenderar att skärpa maktpolitiska, ekonomiska, värderingsmässiga och religiösa motsättningar inom och mellan stater, vilka skapar osäkerheter. Till detta kan adderas den dynamik som utvecklas av brist på energi och naturresurser, klimat och miljö, där vattenbristen framstår som ett akut hot i stora delar av världen. Befolkningstillväxten är under stabilisering även om den är alltför hög i delar av utvärlden, medan befolkningen minskar ibland annat Europa och Japan – och snart i Kina. Demografin, tillsammans med konflikter, missväxt och naturkatastrofer i klimatförändringarnas spår har givit upphov till stora migrationsströmmar inom och mellan länder. För att lösa dessa ofta gränsöverskridande problem skulle multilateral samverkan behövas. Dock ser vi en trend mot ökad regionalisering, samverkanskoalitioner ad hoc eller rent av bilateralisering på många områden, t ex handel.

De båda presentatörerna hävdade att de skissade problemen pekar mot att vi kommer att bli överraskade åter och åter igen.

Rupturer och malströmmar

För att illustrera överraskningens dynamik lanserades för ett antal år sedan, i en serie

studier vid FOI begreppen *rupturer* och *malströmsdynamik*, vilkas innebörd presenterades av ledamoten Blomqvist.

Rupturer betecknar bristningar i den internationella ordningen, vilka får systemförändrande konsekvenser. Efter en ruptur ter sig världen med ens kvalitativt annorlunda; en ny logik anses råda. Rupturer utlöser säkerhetspolitiska utvecklingar, som är svårförutsägbara och som kan gå i olika riktningar, beroende på hur berörda aktörer reagerar och väljer att agera. En ruptur behöver inte i sig vara entydigt positiv eller negativ. Det är snarare den efterföljande utvecklingen som kan värderas i sådana termer. Berlinmurens fall och 11 september utgör till sina konsekvenser exempel på en positiv respektive en för vissa negativ ruptur beroende på vilket perspektiv man anlägger.

Det kan emellertid också vara så att vi utsätts för en malströmsdynamik, att den bedömda – ofta önskade – framtidsbilden, normaliteten, välts över ända, när utvecklingen, utan en skönjbar ruptur, 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.

Inledningsvis kan det då 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.

Den inre utvecklingen i Jugoslavien efter 1980 var inledningsvis en malström som resulterade i att fler och fler, även externa, aktörer involverades. Murens fall 1989 var en ruptur men framstår i efterhand som kulmen på en malströmsutveckling. Gemensamt för de oväntade rupturerna och smygande malströmmarna är att de utvecklas oförutsebart.

En tunisisk students självbränning och den "arabiska våren" är exempel på en ruptur och följande malströmsutveckling.

Vårt närområde

Efter att ha gett ett teoretiskt ramverk utifrån vilket begreppet överraskning kan förstås fortsatte föreläsarna med att presentera ett antal strategiska utmaningar som samtliga har återverkningar för vårt land. Geopolitiskt befinner Sverige sig i Europas utkant. Såväl Östersjöområdet som Arktis är av stor strategisk betydelse för Ryssland. Utvecklingen i Ryssland har därför avgörande betydelse för den strategiska situationen i nordvästra Europa. Föreläsarna redovisade Moskväs planer på att modernisera sina väpnade styrkor samt belyste en politisk, ekonomisk och social utveckling som innehåller betydande osäkerheter. En tämligen säker utsaga om framtiden sades vara att landets minimiambition kommer att vara att säkra, och sträva efter att öka, sitt inflytande i sitt närområde inklusive Arktis samtidigt som man slår vakt om en betydelsefull roll i stormaktsspelet. Östersjöns betydelse för rysk olje- och gasexport liksom för landets ekonomiska utveckling generellt och därmed tydliga påverkan på vårt lands säkerhetspolitiska situation betonades.

USA har aviserat neddragningar i Europa i och med att landet alltmer fokuserar på Asien, något som minskar möjligheterna att ingripa vid en förhöjd spänning i vår del av världen. Risken för väpnade motsättningar i vår världsdel ansågs emellertid liten, men en slutsats som presenterades var att relationerna mellan USA och Ryssland kommer att bli annorlunda med Putin som president än med Medvedev. Vi kan vänta oss politiska kriser mellan Ryssland och dess grannländer där de sistnämnda kan

komma att vänta sig stöd, kanske t o m i form av tillfällig, sannolikt mest symbolisk stationering av trupp. Frågan ställdes retoriskt över vem som ska tillhandahålla denna militära kapacitet? USA:s förmåga att ingripa kommer visserligen att finnas, men den reduceras. Mot denna bakgrund kommer de baltiska staternas säkerhet rimligen att förbli bräcklig. Vilket reellt värde Natomedlemskapet har i en akut krissituation kan därför diskuteras.

I Sveriges omedelbara närområde bibehåller Finland trots EU-medlemskapet sin traditionella värdering av sin strategiska situation och satsar fortsatt på sitt territorialförsvar. Europa kommer i högre utsträckning att få lita till egna resurser. Storbritannien och Tyskland skär ned sina försvarsanslag och många europeiska länder gör detsamma på grund av ekonomiska svårigheter. "Västeuropas" militära förmåga minskar således. Möjligheterna att komma till undsättning med substantiella militära kapaciteter i krissituationer, vilket förutsätts i den svenska solidaritetsförklaringen, sjunker därmed dramatiskt när de rörliga stridskrafterna blir färre.

Vem har viljan och de militära resurserna?

Lika betydelsefullt är att erfarenheterna från krigen i Afghanistan och Irak kommer att höja tröskeln ordentligt för amerikanska eller amerikanskledda interventioner utomlands. Politiska skeenden kan inträffa, som t.ex. en öppen konflikt med Iran, som tvingar fram ett ingripande. Men helst kommer man att söka hitta någon annan som vill hålla i stafettpinnen, vilket i praktiken bara kan handla om Frankrike eller Storbritannien, med stöd av Natos infrastruktur. Men båda dessa länder har ekonomiska svårigheter som drabbat respek-

tive försvarsmakt. Planer på att utveckla ett närmare försvarssamarbete dem emellan löser kanske en del problem men inte alla.

Ekvationen går inte ihop. Minskade resurser för USA:s, Frankrikes och Storbritanniens del och en höjd tröskel för ingripande från USA:s sida, kan fresta Moskva att utöka sitt inflytande och något kompensera för vad Putin kallade 1900-talets största geopolitiska katastrof, nämligen Sovjetunionens upplösning. Att hans ambitioner går i denna riktning är tydligt.

Det kan hävdas att den strategiska bild som tecknades av Tunberger och Blomqvist borde generera ett omtänkande bland EU-länderna. Nato kommer sannolikt att bestå, och kunna utnyttjas för ledning och samordning à la Libyen. I övrigt förutsågs den atlantiska alliansen att, än mera än tidigare, bli en "vilande" organisation, sannolikt också avsevärt slimmad. Risken finns då att vi i EU, gentemot Moskva, riskerar att hamna i en känslig och svårhanterlig relation. Samtidigt hävdades dock att Ryssland visserligen kommer att kunna använda sig av ett högre tonläge än tidigare, men utan att man för den skull behöver tillgripa öppen konflikt.

Den nya amerikanska strategin har kastat ett blixtljus över den faktiska innebörden i EU:s solidaritetsklausul, något som borde styra vårt tänkande inför 2014. Men

å andra sidan kan man inte utesluta att det, trots alla strategiska nyinriktningar, ändå blir helt annorlunda. I själva verket finns goda skäl att tro på uppkomsten av oväntade strategiska utvecklingar.

Slutsats för Sverige

En, för vårt lands vidkommande, viktig slutsats framfördes av Tunberger som betonade att USA: mer tillbakadragna roll i Europa i kombination med nedskärningar i Storbritannien och Frankrike medför att det finns färre rörliga förband för solidaritetsaktioner. Resultatet är att Sverige i högre utsträckning måste lita till egna militära resurser i framtiden. För svensk del uppmanades åhörarna att begrunda att Försvarsmaktens roll i närområdet i första hand är att "avråda" från våld eller hot om våld enligt principen *fleet in being*. Denna stabiliserande effekt kan endast uppnås om Försvarsmakten har sådan styrka, rörlighet och beredskap att den effektivt kan hantera också mycket svåra våldssituationer.

Med detta var fältet öppet för frågor och kommentarer och dessa blev både många och initierade, där åtskilligt bedöms kunna användas i det fortsatta projektarbetet.

Referenten är överstelöjtnant, ledamot av KKrVA och redaktör för dess Handlingar och Tidskrift.

Russian Military Policy and Finland

by Stefan Forss, Lauri Kiianlinna, Pertti Inkinen and Heikki Hult

THE DIVISION OF Europe into two blocs actually began during the Second World War with the Allied race for Berlin, when a significant part of "liberated" Europe was left in the Soviet sphere of influence behind the Iron Curtain.¹ In this huge political upheaval, the United States and the Soviet Union rose to be the undisputed leaders of the two political blocs, the East and the West. In the West, Soviet efforts to expand were dealt with using the so-called "Containment Policy"² devised by President Truman³ and by founding the defensive North Atlantic Treaty Organization (NATO) in 1949. Gradually the Soviet Union realized that it was surrounded. The same attitude is still very much alive in Russia.

The next massive geopolitical change, the surprising break-up of the Soviet Union, came more than forty years later. According to Russia's President Putin, this was one of the great geopolitical catastrophes of the last century.⁴ Having recovered from the humiliating position experienced during Yeltsin's presidency, Russia is seeking to restore its great power status and considers it very important to alter the decisions of the 1990s, which it deems unfavourable to Russia.⁵ It is impossible to predict how well Russia will finally succeed, but it is certain that the effects of her as-

pirations, be they positive or negative, will extend to Finland and her neighbourhood.

During the decades of the Cold War, the military alliances in Europe were armed for a large-scale war with one another. Finland was especially affected by the powerful Soviet military power beyond her border, a significant part of which was always at a high state of readiness.⁶

A departure from earlier times was the arrival of new weapons with hitherto unheard-of destructive power, including nuclear weapons. They totally upset the conception of a large-scale war, and they were perhaps the single most important factor in restraining the great powers from taking too great risks. In spite of several serious crises, peace was preserved between the great powers and their allies.⁷

The build-up of nuclear arsenals of the two superpowers, the United States and the Soviet Union, reached exceptional proportions. The striving for nuclear parity and the eventual goal to surpass the United States, with complete disregard both for efforts and costs, undoubtedly weighed more in Soviet decision-making than other factors.

However, the country's political and military leaders had already concluded during the 1970s that there would be no victor in a nuclear war.⁸ This matter was

finally confirmed by both President Reagan and Gorbachev in 1985. "A nuclear war cannot be won and must never be fought." In addition, according to the Soviet leadership, a nuclear war must be avoided at all cost.⁹

It is difficult to interpret correctly the military-operational plans discovered in the archives of the former German Democratic Republic (East Germany or GDR) in which the abundant use of tactical nuclear weapons would have had an obvious and decisive role. As early as the time of the Cuban missile crisis in October of 1962, the Soviet military leadership issued a stern order that it was categorically forbidden to use the short- and medium-range nuclear weapons stationed in Cuba to repel a possible landing by the United States.¹⁰

In the West, the Soviet Union's aggressive offensive posture has perhaps been overemphasized while at the same time its fear of a Western surprise attack has been underestimated.¹¹ For his part, General Matvei Burlakov, the last commander of the Soviet Western Army Group, spoke in March 2005, of the exceptionally high level of readiness of his troops in the former East Germany. His troops numbered over half a million men, and there were abundant nuclear weapons at their disposal, which could have been used in a first strike if necessary.¹²

Nuclear deterrence did not, however, prevent the Soviet Union from interfering in the people's uprisings among its Eastern European allies in the 1950s and 60s, but it had a major significance in the preservation of peace in Europe. Finland, which was in a difficult position, also benefited from that.

Geopolitical changes in Europe after the end of the Cold War

The Cold War is generally considered to have ended with the collapse of the Berlin wall, or at the latest with the breakup of the Soviet Union in December of 1991.¹³ Geopolitical changes in the CSCE Member States were noteworthy. Germany was reunited, and the Soviet republics became independent. In the case of the Baltic States it was indeed a return to independence. The Government of Finland unilaterally declared in September of 1990 that the provisions of the Paris Peace Treaty of 1947 limiting Finland's sovereignty had lost their meaning. At the same time President Koivisto reinterpreted the Treaty on Friendship, Co-operation and Mutual Assistance [FCMA], which finally disappeared into history on the fall of the Soviet Union in December the following year.¹⁴ Finland joined the European Union in 1995, and her security political position became perhaps more favourable than ever before after 1917, when independence was declared.

The President of Czechoslovakia Vaclav Havel chaired the Warsaw Pact summit meeting on 1 July 1991, when that military alliance was formally terminated.¹⁵ NATO, however, prevailed, and was assigned new tasks.

The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), later known as the Organization of Security and Cooperation in Europe (OSCE), was instrumental in shaping Europe's new, so-called cooperative security regime (The Charter of Paris for a New Europe) in 1990.¹⁶ A crucially important update (The Istanbul Document



Figure 1. With the break-up of the Soviet Union, Soviet troops withdrew some 1,000 kilometres to the east.

1999) was agreed upon in Istanbul, and it is still in force.¹⁷

Western threat views and the development of Western forces

After the break-up of the Soviet Union, Soviet forces withdrew some 1,000 kilometres to the east from Central Europe. The Soviet threat was gone and various “new threats” were added to the western threat scenarios with ever-increasing weight. The 9/11 terrorist strike in New York in 2001 became a certain turning point.

Western armed forces have been reduced radically and most countries have abandoned compulsory conscription.¹⁸ For that reason, significant reserves are not being built up. Military activities are concentrated on crisis management (CM) and repelling threats far away. In Western Europe,

countries have almost entirely lost their capability of territorial defence. A respected Russian observer estimated in January of 2011: “In reality, Europe is becoming a defenceless continent. [...] Without America the Europeans will be left naked and defenceless, because except for Britain, they have no armed forces to speak of.”¹⁹ Increasingly expensive modern weapons put a strain on arms expenditures of Western countries, and therefore the purchases have been modest even at the expense of capability.

The fairly modest operation in Libya in the spring and summer of 2011 clearly revealed the military shortcomings of the European members of NATO.²⁰ “The blunt reality is that there will be dwindling appetite and patience in the U.S. Congress ... to expend increasingly precious funds on behalf of nations that are apparently unwilling to devote the necessary resources or make the necessary changes in order to be serious and capable partners in their own defence”, the out-going U.S. Secretary of Defense Robert M. Gates said at the NATO Headquarters on June 10, 2011. At the same time Mr. Gates also acknowledged the contributions of Norway and Denmark, whose performance in Libya was exceptionally good in relation to their resources.

NATO’s total peacetime strength, the United States included, exceeded 5.3 million men in 1989. The corresponding figure of the Soviet Union was over 4.2 million and the strength of other Warsaw Pact forces was more than 1.1 million. Both military alliances were approximately equal in manpower.²¹ Russia’s recent peacetime strength is one million. Here the manpower of the other Russian “power” ministries, about 500 000, has been omitted. NATO’s corresponding strength is still surprisingly

high, over 3.9 million men, of which the share of the USA and Turkey is more than a half.²² There were grounds for such comparisons during the Cold War. Today they are no longer relevant. NATO no longer has any unified territorial defence and neither the troops trained for this task.

The manpower of new NATO member states is modest. The rebuilding of the armed forces of the former Warsaw Pact countries is still in process. Their armed forces were to be used operationally only in specific auxiliary tasks ordered by the Soviet Union.

The change of attitudes in Russian foreign policy

The warm relations between Russia and the western countries at the start of the period following the Cold War unfortunately did not last long. Russia's liberal Minister of Foreign Affairs Andrei Kozyrev, who was well disposed toward the West, surprised his audience at the CSCE foreign ministers' meeting in Stockholm on December 14, 1992. He noted that "the area of the former Soviet Union cannot be regarded as a zone for the full application of CSCE norms. In essence, this is a post-imperial space, in which Russia has to defend its interests using all available means, including military and economic ones."²³ Kozyrev admitted later that the speech had been a joke. Its objective had been to serve as an alarm clock.

At the CSCE summit meeting held in Budapest in December 1994, a clear change in direction could be noted. "Europe may be forced into a Cold Peace", President Boris Yeltsin, warned.²⁴ After this, Russia's liberal political leadership was gradually forced to step aside. In January of 1996, Yevgeni Primakov, a high-ranking officer

in the former KGB and the head of the foreign intelligence service SVR, replaced Mr. Kozyrev. Political power in Russia and the responsibility for threat assessments and situational awareness shifted increasingly into the hands of conservatives who were close to the country's security agencies and military authorities.

The development sketched out in Andrei Kozyrev's "joking speech" of 1992 was conclusively realized after the war in Georgia, when President Medvedev presented the main principles of Russian foreign and defence policy in August of 2008. Special attention was aroused by the point at which the president stated that: "Protecting the lives and dignity of our citizens, wherever they may be, is an unquestionable priority for our country. Our foreign policy decisions will be based on this need. We will also protect the interests of our business community abroad. It should be clear to all that we will respond to any aggressive acts committed against us."²⁵ These principles were finally written into law at the end of 2009, giving Russia's armed forces the right to operate abroad.²⁶

With regard to Russia's relations to foreign countries, Medvedev affirmed that "there are regions in which Russia has privileged interests. These regions are situated in countries with which we share special historical relations and are bound together as friends and good neighbours."²⁷ In September of 2008, Medvedev told political analysts from the Western countries that "our neighbours are close to us in many respects, and are a traditional area of interest for the Russian nation. We are so close to each other, it would be impossible to tear us apart, to say that Russia has to embark on one path and our neighbours on another."²⁸ Thus Russia also strives to strengthen the loyalty of Russians living

outside her borders to their Motherland. In this sense, problems have come up, especially in certain Baltic States in that preserving Russian citizenship is more important to a large number of Baltic Russians than the citizenship to their actual homeland. One may consider secondary citizenship to also include certain obligations to the country one is a citizen of. Problems of conflicting loyalties may arise from this in times of crisis and not only in the Baltic States.

The return of Russia's geopolitical way of thinking

In the confusing times following the collapse of the Soviet Union, there arose in anti-Western circles an immediate desire to find a new direction and a new basis for values. From the group of conservative Russian geopolitical thinkers, there soon emerged a forward-looking young philosopher named Alexander Dugin (b. 1962), whose influence on ruling circles has been noteworthy. According to Dugin, who grew up in a military family, true patriotism is to be found only in the army and in the security services.²⁹

In 1992 Dugin had already been appointed teacher in the General Staff Academy of the Russian armed forces. There, under Lieutenant General Nikolai Klokotov, the director of the Academy's Strategic Institute, and with the support of the Principal of the Academy and future Minister of Defence Army General Igor Rodionov, he started to work on an important book about the foundations of geopolitics and Russia's geopolitical future.

In 2003, Dr. Alpo Juntunen, former Professor of Russia's security policy at the Finnish National Defence University, encapsulated Dugin's ideas as follows:

[Dugin examines] everything as a battle between land and sea, in which the sides are the maritime powers led by the U.S.A., and Eurasia, led by Russia. The forces led by the United States are the enemy, which strives for a liberal-commercial, cultureless, and secularized world mastery. This grouping is now overwhelming, but in order to save the world, the Eurasian continent will have to counterattack under the leadership of Russia. A new great power alliance must be shaped, to be led by the Moscow-Berlin axis.³⁰

[...] Military cooperation with Germany must be made closer. The worst military problems facing the future superpower are the border areas, the rimland, which the Atlantic powers are striving to get under their control in order to weaken the Moscow-led mainland. Moscow has to take a firmer grip of the rimland area. [...] Russia's only proper form of government is imperial.³¹

Giving up the process of empire-building is, in Dugin's world of values, the same as "national suicide." Without an empire, Russia "will disappear as a nation".³²

Indications of the impact of Dugin's thinking came as early as October 1995 when INOBIS (Институт оборонных исследований, ИНОБИС), a semi-official defence research institute close to Russia's power ministries, published an outspoken report which outlined the external threats to Russia's national security and possible countermeasures.³³

"The chief aim of the US and Western policy toward Russia is not to allow her to become an economically, politically, and militarily influential force and to turn the post-Soviet space into an economic and political appendage to the West, as well as its mineral-rich colony. That is why the United States and its allies are the sources of the major external threats to this

country's national security and should be regarded as the main potential adversaries of the Russian Federation, political, and military affairs," states the INOBIS report dated October 26, 1995.

In Dugin's vision, Germany and Russia would again divide Europe into spheres of influence. Germany would get Europe's Protestant and Catholic areas, but not Finland. Nevertheless, Europe's division into spheres of influence with Germany would not be Russia's final goal, but rather the "finlandization of all of Europe". According to Dugin, Finland belongs to the "Karelian-Finnish geopolitical zone, which is culturally and in part economically unified, but forms a strategic support for a Eurasian centre [i.e. Moscow] [...] As a state, Finland is very unstable, since it belongs naturally and historically to Russia's geopolitical sphere."³⁴

Dugin's suggested means for achieving Russia's sovereignty over Eurasia were not primarily military, but he favoured a more subtle programme which also included subversive activities in the target countries and undermining their stability through the use of disinformation. In addition, Russia's gas, oil, and other natural products were to be used as a harsh means of pressuring and bending other countries to the will of Russia. The same was already proposed in the INOBIS report. "It is vitally important for Russia to prevent Western oil companies from illegally developing resources off the Caspian Sea shelf...Russia must...take practical steps and even use force if necessary to prevent any activity related to oil production by foreign companies in the former Soviet space." According to Dugin, one should not even fear resorting to war, but it would be better if one could achieve the goals without the use of force.³⁵

Later developments, such as the war in Georgia and the continued pressure on that country,³⁶ clearly show that Dugin's basic ideas are significant and enjoy far-reaching support.³⁷

Russia has also succeeded in keeping central Asian states which are rich in hydrocarbons quite well in her grasp and has gained agreements advantageous to her from Azerbaijan, Turkmenistan, and Kazakhstan.³⁸ Prime Minister Putin's initiative in October 2011 to establish a Eurasian Union fits Dugin's vision well.³⁹

The construction of the Nord Stream gas pipeline in the Baltic Sea partially serves the same goal. Poland and the Baltic States have strongly opposed the construction of the pipe for reasons of economics and political security.⁴⁰

One can also view the increasingly warm relationships between Russia and Germany in the light of history. U.S. history professor emeritus and former diplomat Albert Weeks emphasizes: "In the present post-communist era in Russia, Moscow's ties with Germany can be described as stronger than those with any other state."⁴¹ The cooperation between these countries is extending strongly also into the military sphere,⁴² which has caused uneasiness especially among the new NATO member states. Germany is known to have opposed NATO contingency planning for the defence of the Baltic States.⁴³ Germany's strivings for great power status, however, does not find popular political support and Germany is not ready to assume security political leadership in Europe.⁴⁴ That German position suits Russia perfectly.

For a long time, the NATO enlargement has been a sore spot for Russia. The writers of the INOBIS report already considered the enlargement of NATO and especially the possibility of Baltic NATO membership

so dangerous that Russia should have prepared to occupy those countries. Russia did not, however, resort to such extreme measures, but the so-called Bronze warrior dispute and especially the war in Georgia in August of 2008 demonstrated that Russia was prepared to take stern measures when necessary. "If we had wavered in 2008, the geopolitical layout would have been different; a range of countries which the North Atlantic [Treaty Organization] tries to artificially 'protect' would have been within it", President Medvedev said in November 2011.⁴⁵

The Baltic States could be occupied without any risk, and "Russia has all legal and moral rights to invade the Baltics. ...Analysis shows that no one in the West is going to fight with Russia over [these countries]", the INOBIS analysts concluded. This assessment is probably still relevant, and it raises the question of the difficult problems of defending the Baltic countries.⁴⁶

The enlargement of the Atlantic Alliance since the early 1990s has been primarily a political process. Its military dimension has been secondary. In the background of Russia's stiff opposition is the knowledge that countries which have joined NATO may have slipped permanently from Russia's grip. For these reasons alone, "NATO expansion should be kept at bay with an iron fist."⁴⁷

Russia's former Foreign Minister Andrei Kozyrev wrote in the *Newsweek* magazine (10th February, 1997) that "the Russian people must be told the truth, and the truth is, NATO is not our enemy."⁴⁸ The contrast between the views of Kozyrev and those of the current Russian leadership is great.⁴⁹ According to a Wikileaks report published in the Norwegian daily *Aftenposten* on December 17, 2009, Vladimir Putin

allegedly told NATO Secretary-General Anders Fogh-Rasmussen that NATO no longer has a purpose and it was in Russia's interest that NATO no longer exists.⁵⁰ The director of the Carnegie Moscow Institute, Dr. Dmitri Trenin, wrote in late November 2011 that "The Russians ... persist in seeing the United States through the old Soviet prism of a superpower confrontation."⁵¹

At the Istanbul summit in 1999, the OSCE member states, including Russia, approved the *Charter for European Security* (in The Istanbul Document).⁵² The following quote is worth mentioning:

"We affirm the inherent right of each and every participating State to be free to choose or change its security arrangements, including treaties of alliance as they evolve. [...] Within the OSCE no State, group of States, or organization can have pre-eminent responsibility for maintaining peace and stability in the OSCE area, or can consider any part of the OSCE area as its sphere of influence."

This principle was already written in the NATO-Russia Founding Act signed in Paris on May 27, 1997.⁵³ Russia compared this document to the Helsinki Final Act of 1975 and emphasized its binding nature.⁵⁴ In the Founding Act, NATO and Russia "shared the commitment to respect the sovereignty, independence, and territorial integrity of all states, and their inherent right to choose the means to ensure their own security, the inviolability of borders, and the people's right of self-determination as enshrined in the Helsinki Final Act and in other OSCE documents".

Since then Russia's spheres of influence thinking has only become stronger. She has taken the initiative to replace the Paris Charter and the Istanbul Document with a new "Helsinki Plus" agreement, which would better serve her geopolitical

aspirations.⁵⁵ In March of 2011, the prestigious Russian Valdai Club, led by Professor Sergei Karaganov, published a report about the development of the relationship between Russia and the United States. The report proposes that, as a precondition for talks concerning non-strategic (tactical) nuclear weapons, the demands of the Istanbul Document and the so called flank rules of the CFE Treaty should be lifted.⁵⁶

The summary of Europe's geopolitical development in the last few decades presented above demonstrates that the situation with regard to international security may not have changed as fundamentally as is generally believed. It also serves as a foundation for a more thorough assessment of Russia's military-political development.

An Estimate of Russia's Military-Political Development

INOBIS published a report on Russia's military reform and security in 1996.⁵⁷ The "strategy of neutralizing external threats and assuring the national survival of the Russian Federation" recommended by the writers of the INOBIS report contained forceful stands and concrete measures.

According to the report, the role of the armed forces is so central to Russia that she should not participate in one-sided arms reductions. This is especially relevant to nuclear weapons. "Russia's nuclear potential is one of the few arguments that can [still] convince the West." It is necessary to develop the strategic nuclear forces (SNF) with determination. Tactical nuclear weapons should become the backbone of Russia's defence capability in all three European theatres, i.e. in the Polish, Baltic Sea, and northern directions, and the southern Black

Sea direction (Crimea, Abkhazia, Georgia, and Armenia). This would be even more important after Poland, Hungary, and the former Czechoslovakia became NATO members.⁵⁸ The deployment of tactical nuclear weapons in Kaliningrad and on some of the ships of the Baltic Fleet was considered crucial.⁵⁹

Dr. Alexander Pikayev, a well-known expert on nuclear weapons, wrote in the Moscow Carnegie Institute report as follows:

The issue of TNWs in Europe became more acute after the Baltic States joined NATO. The buffer dividing Russia from NATO vanished, the Kaliningrad Oblast was surrounded by NATO member states' territory, and the Baltic States are only a short distance from Moscow, and even closer to St Petersburg. The small depth of defence, very short flight time for missiles and attack aviation if deployed in Latvia and Estonia, and the sizable overall imbalance in NATO's favour in conventional weapons and armed forces have inevitably increased Russian interest in NSNW's [non-strategic nuclear weapons] as a means of neutralizing the West's numerical, geo-strategic and operational superiority.

So far, NATO's eastward expansion has not been accompanied by the deployment of nuclear weapons and the most destabilizing nuclear weapons delivery systems on the soil of the new member states. Brussels has observed the provisions of the 1997 NATO-Russia Founding Act, which clearly states that NATO does not plan to deploy nuclear weapons on the territory of new member states. This document is not legally binding, but it continues to have important political significance as a factor contributing to security.⁶⁰

Strategic parity in nuclear weapons with the United States still remains the cornerstone

of Russian military doctrine. In tactical nuclear weapons, Russia has overwhelming superiority.⁶¹ The notion of nuclear first-use seems to have remained part of the doctrine, although it is not stated publicly.⁶² Large exercises like West-1999 and West-2009 [Zapad-1999 and 2009] in the Baltic Sea area and Vostok-2010 [East-2010] in the Far East have ended with the simulated use of tactical nuclear weapons in situations where conventional forces alone were deemed insufficient.⁶³

In Russia, both her position and her military capability are assessed primarily in relation to the United States, NATO and China.⁶⁴ The USA, which has for long enjoyed military-technological superiority, is in a period of deep economic and fiscal problems. Expenditures, including those for defence, have to be reduced markedly.⁶⁵ She strives increasingly to stay out of those conflicts which do not directly affect her most important national interests. The Libyan conflict in the spring of 2011 is a good example of this.

For its part, the Chinese economy has continued its strong growth, and the country is developing its military capability with clear objectives and increasing budgetary support.⁶⁶

After the Cold War, the focus of attention of the United States has gradually shifted almost entirely from Europe to Asia and the Middle East. This opens new possibilities for Russia in Europe.⁶⁷ Russia strives to deal with the European states and also to pursue projects on a bilateral basis, which undermines the cohesion of both NATO and the European Union.⁶⁸ After making certain concessions regarding Afghanistan, Russia may strive to get assurances from NATO to show restraint, for example in its Baltic policy.⁶⁹ This kind of development would be worrisome at

least to those small countries which have sought security from NATO and the U.S. against possible pressure from Russia. The so-called Visegrad countries, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia have in this respect arrived at their own conclusion. On May 12, 2011, they decided to establish a combat unit (brigade) with Poland as the lead country.⁷⁰ This measure may be viewed as these countries' distrust in the ability and willingness of NATO and the US to provide sufficient security.

*Military threats and military doctrine*⁷¹

In a report published by Russia's Academy of Military Sciences, its president, Army General Makhmut A. Gareev, writes that Russia in the coming years will have to prepare itself for powerful geopolitical challenges and even threats rising from two directions, especially from the U.S. but also from China.⁷² Russia may end up encircled in East-West pincers, and the task for planners is to find a solution for the problem in view.

Although NATO considers Russia a partner, Russia, according to her new military doctrine that came into force in February of 2010, still considers NATO one of the main dangers, if no longer officially a threat.⁷³ The enlargement of NATO and the possible arrival of U.S. troops in areas near Russia are also viewed as threats.⁷⁴

Territorial claims to Russia, the use of military force in the vicinity of Russia, and international terrorism are presented as other threats.

Russia is especially sensitive about the plans to deploy elements of the US missile defence system in areas of the former Warsaw Pact countries, in spite of US/NATO assurances that the missile defence is not aimed at Russia and assessments

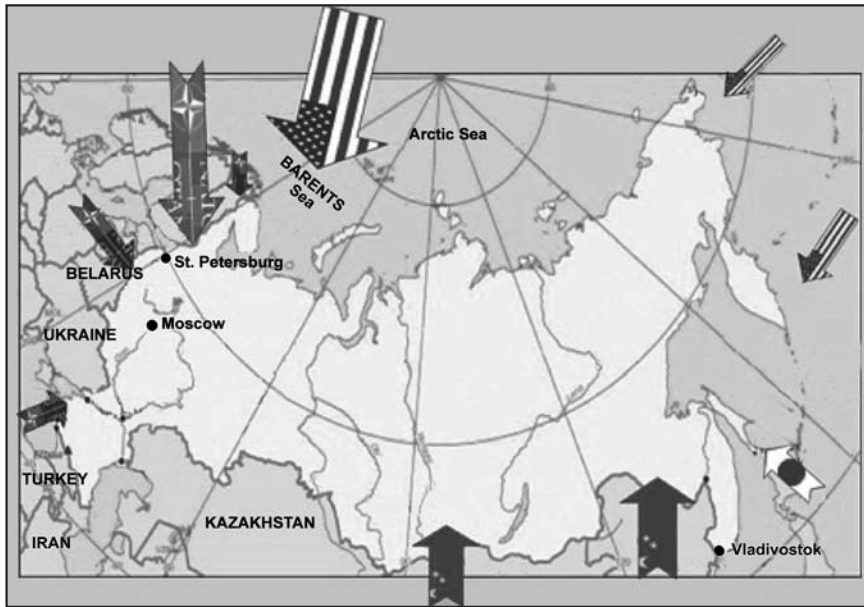


Figure 2.
The traditional threat
picture of
the encircled
Russia

of leading Russian missile experts stating clearly that Russia's nuclear deterrent is not endangered.⁷⁵ Russia's primary response to U.S. initiatives regarding cooperation on missile defence has been a proposal to divide the areas to be defended into sectors, for the defence of which one of the partners would be responsible. NATO has opposed this idea steadfastly, as well as Russia's demand for a single missile defence agency to be formed together.⁷⁶

Despite NATO's official optimism, possibilities of the US and Russia coming to an understanding about the missile defence plan, does not look promising. The politically infected issue has wound up in a difficult political deadlock, with Russia threatening to resort to strong asymmetric countermeasures against bordering states in Europe.⁷⁷

Given the disparate level of missile defence technology and capabilities in the United States and Russia, and considering military operational factors, it would be

most difficult to create an integrated and interoperable missile defence system that would satisfy both parties.⁷⁸

In Russia's military doctrine, precision weapons and space-based systems play an essential role. Their strategic significance is considered so important that they should be regarded as being strategic weapons.

In doctrines, cyber warfare capability plays an increasingly important role in our present online interactive world. At the same time it has become a lasting threat. Cyber operations are carried out daily all over the world. Paralyzing of societal infrastructure, electric power production, information, business, transportation and logistics networks, and, on the other hand, the repulsion of attacks on them are a part of modern warfare. Actual military strikes are to be carried out simultaneously with cyber-attacks or separately to ensure that the desired results in case the cyber-attacks and other paralyzing actions have failed.



Figure 3. Russia's military district organization until December 1, 2010

Figure 4. Russia's military district organization after December 1, 2010. The number of MD's decreased from six to four and at the same time they became strategic joint commands.



Shift of the centre of gravity in the western direction

Russia's new territorial defence structure, the so called Operational-Strategic Commands (Объединённое стратегическое командование) and their respective command and control systems, came into force on December 1, 2010. These four new commands replaced the former six military districts. All other forces belonging to the so called power ministries would be subordinated to these commands, at least in times of crisis. The forces of the former Leningrad and Moscow military districts, the Northern and Baltic Fleets (with the exception of strategic missile-carrying

submarines), and the 1st Air Force and Air Defence Command (1 Командование ВВС и ПВО) are subordinated to the Joint Western Command (Western Military District). Its headquarters is located in St. Petersburg.

The new command structure was already tested in the large-scale military exercises in 2009. The different services are still in charge of developing training and improving war materiel. The Naval headquarters will move from Moscow to St. Petersburg in 2012.⁷⁹

The defence reorganization in Russia can be seen as a long-term security policy reaction to the major geopolitical changes that have already occurred, when NATO members are now her bordering neighbours.

At the time of the collapse of the Soviet Union, Finland was still probably regarded “neutral.”⁸⁰ With Russia’s gradual recovery from 2000 on, Finland is probably now regarded as a virtual NATO member state. On a lower diplomatic level, Finland has been warned that NATO membership would trigger countermeasures.⁸¹

At the same time, the economic significance of Russia’s northwestern area is clearly rising. In northern waters there are large natural reserves. Along with climate warming, the northern sea routes seem to be taking on a larger role. It is quite probable that the competition for influence in the arctic areas will grow. Russia views the Arctic in very different terms from all other littoral and nearby states, and takes any “foreign” interest in the area as an indication of hostile intent which may require a securitized response.⁸²

In the Baltic Sea area, Russia has lost her former military superiority. At the same time the area is more important to her, because of the new Nord Stream gas pipeline and commercial traffic, especially oil transports. The significance of the St. Petersburg defensive zone and the entire northwestern direction are emphasized in this new situation.⁸³

The Central European direction is probably not as militarily significant to Russia as it once was. Therefore the military centre of gravity in the new western md seems to have been shifted to the northwest, perhaps as a preventive measure.⁸⁴ In the worst case scenario of the Cold War, the massive ballistic and cruise missile attack on Russia would have come from the north and northwest and some of the missile trajectories could have passed over Finnish territory.

For NATO the Baltic Sea has become almost an inland sea. Only the Kaliningrad

enclave has remained as an isle from which Russia can negate the other countries’ almost total control of the sea. However, Russia can, if need be, prevent her opponents from using the Baltic Sea waters, with the exception of the Gulf of Bothnia, by the use of new air-launched and ground-launched missiles.

Development of Russia’s Military Potential

Potential, not intentions, determines the development needs

At the Russia-NATO Council meeting in Bucharest in April 2008, President Vladimir Putin referred to Otto von Bismarck’s well-known view that capability, not intentions, matters most.⁸⁵ This is the classical starting point of defence planning. Building defence capability is a long-term process. Political intentions, however, may change overnight. Therefore it is prudent to analyze a country’s military potential rather than its current political situation.

Prime Minister Putin laid out the future of the Armed Forces in December 2009 as follows:

The Russian Armed Forces must keep up with modern challenges in order to reliably ensure national security. The military reform is crucial to making the military leaner and meaner, enabling it to deal with any conflicts that could arise. New types of arms, new equipment and new methods of waging war are necessary for that.⁸⁶

It is evident that Russia needs in the western direction small, efficient and flexible strike units in a high state of readiness, and which can be quickly reinforced when necessary. “The nature of threats has become

such that operations on a regional scale can start suddenly”, the Chief of the General Staff, Army General Nikolai Makarov said on November 17, 2011.⁸⁷ Behind this assessment it is possible to discern the thoughts of one of Russia’s most prestigious military thinkers, Army General (retd.) Makhmut Gareev. He strongly doubts the credibility of tactical nuclear weapons as general-purpose weapons in local conflicts. Mindful of Russia’s experiences of war, he thinks it is time to assess the merits of the decisive importance not only of the initial period of war, but above all the first strategic strike. “More aggressive actions may be needed and preemptive actions as well, if necessary.”⁸⁸

On the other hand, large reserves are needed in the direction of China. President Medvedev announced in April of 2011, that Russia has to retain general conscription for 10-15 years.⁸⁹ Russia is also preparing for the most extreme alternative, a large-scale war.⁹⁰

The recruiting of contract soldiers is one of the central factors in the process of improving capability, but at present it has not produced the desired result. The lack of trained non-commissioned officers is a problem. Therefore readiness and combat capability have not yet risen to the planned high level.⁹¹ General Makarov, however, reported that all units and formations in the category of permanent readiness have been reinforced to full combat strength. These units are ready to execute combat operations within one hour.⁹²

In 2008, the period of conscript service was reduced from two years to one. According to announcements made in the spring of 2011, the earlier goal of over 550,000 draftees annually was reduced to 400,000.⁹³ The call-up in the autumn of 2011, less than 136,000 men, was not

encouraging and this raises doubts as to the possibilities to reach stated goals.⁹⁴ If the modernized armed forces can pool up 300,000 conscripts annually, the system will produce even in the future a reserve of about 4 million trained reservists under the age of 35.

Because of the military organizational changes, the current conscript service crisis in the Russian Armed Forces and the negative demographic development, it is uncertain if the stated goals will be achieved.⁹⁵ The trained reserve in 2011 may in theory be 8 million, but the real figure is probably significantly lower because of lack of refresher training and equipment.⁹⁶

One major problem not to be omitted seems to be the mobilization system itself, largely inherited from Soviet times and not very well adapted to the new defence structure.⁹⁷

The development of Russia’s military potential and armaments

Russia has reduced her peacetime armed forces. After the difficult economic years, the country has accordingly increased her defence spending. This trend also seems to be growing stronger.⁹⁸ The starting level was indeed low, but even after taking inflation corrections into account, the annual of growth of the defence budget has been 10 to 15 per cent. In 2011 the total growth was planned to be 50 per cent compared to the previous year, and the current share of defence expenditures in the national budget will already be 20 per cent.⁹⁹ President Medvedev stated in March 2011, that the money spent on defence will rise to 4.5 per cent of GDP already in 2012.¹⁰⁰

According to often contradictory information in public statements, Russia is going to approximately double her defence

expenditure and weapons acquisition in the three-year period of 2011–2013. A large proportion of the funds are intended for the purchase of modern weaponry. "I'd like to remind you that we plan to allocate over 20 trillion roubles for this current programme through 2020, which is three times more than we allocated towards the previous one. These are very substantial funds, and as you can understand, they will have to come at the expense of other areas. "But I believe that we are justified in investing in the defence industry inasmuch as it is by nature a high-tech industry", Prime Minister Putin declared in Votkinsk on March 21, 2011.¹⁰¹ Russia's Minister of Finance, Alexey Kudrin, who opposed such high defence expenditure, was dismissed in late September 2011.¹⁰²

The official Russian plans regarding defence expenditure are not always taken very seriously in the west. the prognosis of the Russian defence economy until 2020, made by the Swedish defence research agency (FOI), using a range of realistic growth figures for the whole economy as well as for the defence budget, is illuminating. the result was that the defence budget is likely to increase 50–100 per cent in real terms during this decade.¹⁰³

Carrying out the armaments programme, will not, however, be easy for Russia because of the severe crisis in the defence industry. The problems are largely systemic in nature, which adds to the difficulty of finding lasting solutions. Among the major problems are corruption¹⁰⁵ and flawed business management practices, excessive brain drain, Soviet-style inefficient production methods, obsolete production machinery and aging personnel.

The well-known expert on Russia's defence industry, Professor Julian Cooper, has stated that the industry has lost four

million workers during the last 20 years – the present manpower figure is now 1.5 million – and that the average age of workers is 55 to 60 years. The percentage of those under 30 is only 0.5 per cent.¹⁰⁶ Similar estimates are presented in the respected defence publication *Nezavisimoje Voennoje Obozrenie* (NVO).¹⁰⁷

On October 5, 2011, President Medvedev demanded that the government present ideas for making investments in national defence more effective and the military to submit tenders without delay. Otherwise a number of weapons systems, vital for Russia would not be delivered, as was the case in 2009.¹⁰⁸ Then, 30 strategic missiles, three nuclear submarines, five Iskander missile systems, 300 armoured vehicles, 30 helicopters, and 28 combat aircraft were not delivered to the armed forces.

Russia's Deputy Prime Minister Sergei Ivanov said on May 19, 2011 that the situation has not really changed for the better.¹⁰⁹ Responsible managers have been sacked, but that doesn't solve the systemic problems.

Great efforts have, however, been made in order to improve the conditions of the defence industry. In October 2011 Prime Minister Putin reported on an additional financial input of 3 000 billion roubles (about 72 billion euros) to improve the industrial production base.¹¹⁰

The defence industrial focus is, however, shifting from research and development to production, even though resources for research show growth in absolute terms. One may, perhaps, doubt the credibility of official announcements, which deal with the huge economic appropriations for materiel acquisition during the period until 2020. Nevertheless, one can expect that all the military services in the Russian Federation will be substantially strengthened.¹¹¹

In 2010, Russia still had over 20,000 main battle tanks (MBTs), a large number of them are older types and are in poor condition. Future needs were announced to be 10,000 MBTs.¹¹² Of these, 4,500 are modernized T-80's and 600 new T-90 types.¹¹³ Some of the T-72 MBTs are being modernized.¹¹⁴

The MBT inventory and the trained reserves will make it possible in principle to establish of some 200 armoured and motorized infantry brigades. Mobilization on such a scale would, however, take many months to accomplish. During the war in Georgia in 2008, Russia operated mainly with older equipment and didn't mobilize.

After introducing the brigade organization in the Russian Army in 2009, forty armoured brigades and infantry brigades, capable of fighting independently ("combined-arms operations") were established. The task of these front-line units is to be in a high state of readiness (with a constant strength of 95 per cent and full combat readiness). The armoured brigade has three tank battalions and a total of some one hundred heavy MBTs. The motorized infantry brigade has one reinforced tank battalion (41 heavy MBTs). Altogether these 40 brigades have some 2000 heavy MBTs. It is believed that less than half of these units were combat ready in 2010.¹¹⁵

Russia has maintained her strong artillery and the principle of massive artillery fire support. Russia's ground forces have over 26,000 artillery pieces, of which 6,000 are tracked artillery vehicles and some 4,000 rocket launchers. In addition, naval infantry and coastal defence units have some 800 artillery pieces of various types. Even border units, which do not belong to the armed forces, and Interior Ministry units have some artillery in their inventory.¹¹⁶

New types of combat aircraft of the Russian Air Force are, among others, the Su-34 fighter-bomber, the Su-35 multi-purpose strike fighter, and the T-50 PAK FA fifth-generation multi-purpose strike-fighter, which is planned to enter service in the second half of the decade.¹¹⁷ Russia's goal is to obtain by the year 2020 nearly 1,500 new and thoroughly refurbished aircraft of various types, 1000 helicopters, and some 200 new air-defence missile systems.¹¹⁸

Development of the Russian Navy is primarily focused on developing and producing nuclear ballistic missile-carrying strategic submarines and their missiles as well as nuclear attack submarines.¹¹⁹ It is important for Finland and her small neighbouring countries to observe Russia's remarkable input to return to her invasion capability. Russia will procure four large Mistral amphibious assault landing ships (LHD) from France. Two of them will be built in Russia.¹²⁰ The Mistral LHDs can carry 16 helicopters, four landing craft, and an entire tank battalion, i.e. some 30 MBTs. In addition, five Ivan Gren-type landing craft are being built in Kaliningrad. Each of them can transport 13 MBTs or 60 armoured personnel carriers (APCs).¹²¹

While obtaining new naval ships and dismantling older types, the total inventory may continue to decrease. Contrary to earlier practices, Russia also aims to purchase other types of modern military technology from the West. For example, Russia buys hundreds of recce/patrol vehicles from France and Italy, and an advanced ground forces combat simulator from Germany as well as UAVs from Israel.¹²²

Characteristics of Russia's Use of Force

Russia's operational plans are naturally secret, but by analysing the background and decisions regarding defence policy, deployments of armed forces units, military exercises and literature, one can present some estimates.

As outlined earlier and based upon her strategic decisions, Russia is developing those of her armed forces that are in their own garrisons capable for immediate action in different directions. According to the country's traditional military thinking, the aim is to keep warfare outside the homeland territory. In dimensioning the capacity of her own armed forces facing west, Russia assesses the capabilities of the United States and NATO.

In Russian thinking, high combat readiness of forces is nothing new. For example, Soviet forces in East Germany were ready to start "defence battle" by immediate attack. This was told by Colonel General Matvei Burlakov (the former Commander-in-Chief of the Soviet Forces in East Germany) in 2005.¹²³

A high state of readiness is an exceptionally great advantage in offensive operations, especially if the troops can be ordered into action directly from basic readiness. The possibility for successful surprise to the detriment of the adversary is then most favourable, since the enemy's intelligence has not been able to detect anything very alarming, but mainly contradictory signals or signals difficult to interpret. It seems improbable that governments would make difficult and costly decisions for mobilization on such shaky grounds. Thus Russia's striving to reach a high degree of basic readiness is logical defence planning. After reaching such high readiness

capability, the Russian armed forces' ability to achieve their military objectives even with limited resources must be deemed as being good.

For the time being Russia seems only to have just embarked on the road to such high readiness. Lt.gen. Vladimir Shamanov, commander of the airborne forces suggested in 2009 that "it makes sense to move to a three-way troop training system. While one battalion is sending people on leave, the second is at some distant range, the third will be carrying out combat training at its place of permanent deployment. ... it is on combat duty. The events in south Ossetia have shown the necessity of maintaining a fist of 5-10 battalions which are always ready to fight."¹²⁴

The President of the Russian Academy of War Sciences, Army General Makhmut Gareev, pointed out in December 2009 that it is impossible in modern conditions to resist a massive first strike. It is crucially important to analyze not only the initial period of war, but primarily the first strategic assault. "Therefore, as in the fight against terrorism, we need more offensive action, and, if necessary, preemptive action."¹²⁵

In 1996, Lieutenant General (retd.) Valery Dementyev, a defence analyst and military adviser to the Russian President, the Ministry of Defence and the General Staff, jointly with defence analyst Dr. (Tech.) Anton Surikov described in an exceptionally frank manner the characteristics of an operation similar to "strategic assault":

In the first stage, aviation, special military intelligence (GRU) forces, and special Federal Security Services (FSB) and Foreign Intelligence Service (SVR) groups carry out strikes for the purpose of destroying or seizing the most important enemy targets and eliminating the enemy's

military and political leadership. Then Mobile Forces, with the support of army and frontline aviation and naval forces, crush and eliminate enemy forces and take over their territory. After that, subunits of Ground Forces and Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs, RF, preferably with some combat experience, move in. They establish control of the most crucial locations and carry out "cleansing" of the territory. Then, with the help of militia formed out of the pro-Russian part of the local population, they establish control over the territory and ensure the elimination of nationalists and deportation of some categories of citizens from certain locations. It should be emphasized that until the end of the special operation, local authorities are needed only insofar as they are useful in supporting military control over the territory.¹²⁶

If Russia's decision to extend her operations to enemy territory was made one month before execution, some brigades may be ready for deployment. If the decision is made, say, six months in advance, an additional force, roughly 20-30 brigades, could be ready for deployment. Forces available for deployment could be even more, if they are not bound to other directions. Concealment and deception ('maskirovka') are essential parts of activities. The amount of available units will of course be affected by the opponent's reaction as well as his readiness level, and by the role of possible allies and the general situation elsewhere.

Russia cannot tolerate threats arising from the direction of small neighbouring countries

In the light of history, Russia has had a tendency to consider all the areas she has once governed as "legitimate" spheres of interest.¹²⁷ While seeking influence, she also sees

threats everywhere. In the 1930s, the Soviet Union set as her goal to return her sphere of influence of 1914. In the 1920s, Finland was classified as "neutral", but in the next decade she had already become an "enemy state."¹²⁸ Finland became friendly only after the legally binding Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance (FCMA) came into force in 1948. This period lasted for more than four decades.

Russia does not exclude the possibility that foreign powers could in the future use Finnish territory as an avenue of approach towards the St. Petersburg and northern areas. The current changes in Russia's military structure and military build-up close to her western borders support this assumption.¹²⁹ The use of Finnish territory for this purpose must be prevented. This issue has once again returned in connection with speculations about Finland's NATO membership. Neither the Soviet nor Russian political and military leadership have ever considered Finland herself a military threat.¹³⁰

Russia's strategic objective with regard to Finland seems then to be to assure that no threat be aimed at her from Finnish territory. From the Russian point of view, the essence is not the intention of either the United States, NATO, or even of little Finland, but of military capability.

The military alternatives for the great powers always include intimidation, pressure and threats, and also tailor-made attacks for attaining desired political objectives. In the first phase, vital military, social and economic information networks can be the targets of attack. If the desired objectives are not achieved, more robust measures may be used. Infrastructure assets and ground already seized may be used to advantage in that type of operation. The control of logistics, highways, railroads

and sea transport is significant in this respect.¹³¹

Russia's declaration of new limitations for foreigners, dealing with the purchase of property in land near her borders,¹³² may also stem from security policy. For the sake of military security, Russia may not want possible foreign observation posts in areas, whose owners' rights and potential activities even the officials may have a responsibility to protect.

During the war in Georgia in August of 2008, Russia showed in practice how far she is ready to go, if she feels that a small neighbouring country threatens her national interests.¹³³ Russia's concern over the Baltic States' membership in NATO has already been mentioned. Colonel Ari Puheloinen made a thorough research of Russia's geopolitical objectives in the Baltic Sea area at the end of the 1990s. One scenario, *"The Rise of Russia,"* closely reminds one of recent developments.¹³⁴

However, if Russia should decide to take action against the Baltic countries, the Finnish Defence Forces would probably be tied up, in order to prevent Finland from becoming a flank threat. The means of such actions could be threatening, various kinds of precision attacks, or even invasion.¹³⁵

Basic readiness and its enhancement

The number of Russian forces in the former Leningrad Military District has changed significantly after the break-up of the Soviet Union. The units withdrawn from East Germany were first concentrated there. Then, beginning in 2000, followed a huge reduction of troops. Now the trend has again been reversed.

The headquarters of the 6th Russian Army was stationed in Petrozavodsk. It is

now located near Kasimovo, the "military village" built by the Finns for Russian helicopter units north of St. Petersburg. The headquarters appears to be in charge of the ground forces east and south-east of Finland.

A new motorized infantry brigade was re-established in 2010 in Vladimirsky Lager south of St. Petersburg. It may still be deficient but is likely to belong to the planned units of high readiness. In Kamenka, on the Karelian Isthmus there is an elite motorized infantry brigade. From the weapons depot at Sertolovo, north of St. Petersburg, it is possible to establish a reserve brigade. A helicopter unit in support of these brigades is also stationed on the Isthmus. Furthermore there is an abundance of artillery units in the area, supporting these brigades, including a heavy rocket launcher brigade with a range of 80 kilometres.

A particularly significant addition of military potential is the deployment of the new ballistic missile system Iskander-M, with a missile brigade in Luga, south of St. Petersburg. The maximum range of the missile is officially 450 kilometres but may reach 700 kilometres, depending of the weight of the warhead.¹³⁶

Professor Stephen J. Blank (U.S. Army War College Strategic Studies Institute) underlines that it is no longer political rhetoric, but actual policy when Iskander-missiles are deployed in the neighbourhood of Finland:

Recent deployments of the SS-26 Iskander missile (that comes in both nuclear and conventional formats) in the [former] Leningrad Military District where it could threaten Finland and the Baltic States suggest not just a desire to deter NATO, but also the continuing desire to intimidate Russian neighbours. Should Russia divine a threat in Europe, it reserves the right to

place these missiles in Kaliningrad from where it could threaten Poland and even Germany as well.¹³⁷

The dual-capability Iskander missiles in Luga are replacing the older Tochka-U (SS-21 Scarab) tactical missiles with a range of 120 kilometres. The new Iskander-M missiles represent the precision weapons mentioned in the Russian military doctrine. Their range covers the Baltic States and a major part of the Finnish territory.

In Russian defence planning, the Iskander missile systems, including the Iskander-K cruise missile system, seem to have a dual role: on the one hand nuclear deterrence and highly unlikely nuclear war-fighting, and on the other an increasingly important conventional offensive role in strategic directions. Tactical ballistic missiles and cruise missiles supplement the ground attack capability of the frontal aviation substantially. The Russian military has great expectations with regard to this missile as a substitute for the missile capability lost after implementation of the INF treaty in the early 1990s. *Military Parade*,

a magazine for Russia's defence industry, wrote in the spring of 2011, that the Iskander-M missile, a weapon of choice in theater operations, with longer range and greater accuracy, was a part of the modernization programme of the ground forces. The advanced accurate homing system of this missile (Udarnik) will be completed in 2016.¹³⁸

In building a capability for strategic assault operations, the Iskander missile brigade in Luga is of fundamental importance. By taking advantage of the opponent's low readiness, precision strikes by this brigade could be used together with air strikes to paralyze his defence. It is interesting to note that units from the 98th guards airborne division in Ivanovo, 400 kilometres north-east of Moscow, was training in Luga in February 2012.¹³⁹

An air assault division is active in the Pskov area, along with a 'Special Designation' (Spetsnaz) commando brigade. In Pechenga there is a motorized infantry brigade and a naval infantry brigade. These brigades are in full readiness (in hours). According to Colonel General Postnikov,



Figure 5. Iskander-M missile range from the 26th Missile Brigade based in Luga.

At present there are no Iskander missiles at Alakurtti, but the mobile missile system could be quickly redeployed, if necessary.

the Commander of the Russian Ground Forces, an arctic brigade composed of Spetsnaz troops, familiar with arctic conditions, will also be established in Pechenga.¹⁴⁰ It is, however, too early to tell if this brigade will be an entirely new unit.

The condition of the Alakurtti airbase, east of Salla, will be improved and a refurbished helicopter regiment will be stationed there. Its equipment will include attack helicopters and armed transport helicopters. Apparently, new helicopters are badly needed.¹⁴¹ A reserve motorized infantry brigade can be mobilized with equipment from the Alakurtti depot. The above-mentioned helicopter regiment will support this brigade. The depot in Petrozavodsk consists of equipment for one reserve brigade.

A powerful early warning radar against strategic missile attack at Lekhtusi village, north of St. Petersburg has been completed. A new air surveillance radar station on Hogland Island is under construction. It will cover the entire air space over southern Finland, the Gulf of Finland and Estonia.

All together the 1st Air Force and Air Defence Command, the air force of the Northern and Baltic Fleets, have more than 200 combat aircraft of different types, more than 100 combat helicopters and a corresponding amount of armed transport helicopters and many special and transport planes of various kinds. Some other air force units use air bases in the area for forward staging purposes.¹⁴²

The air force units can universally be quickly mobilized. They can be transferred in a short time from long distances to the desired areas. The Chief of General Staff, Army General Nikolai Makarov, declared in February 2011 that the Russian air force units are in permanent readiness and in full combat order.¹⁴³

To clarify dimensions one may observe that the Finnish inventory of some 60 F/A-18 Hornet combat aircraft will even in the future primarily serve as interceptors. The situation will change somewhat, when they obtain air-to-ground capability after completion of their mid-life upgrade.¹⁴⁴

The once formidable Swedish Air Force, one of the strongest air forces in Europe during the Cold War, has been allowed to diminish dramatically in capability. When the threat of massive invasion in the Baltic Sea area faded away, the major portion of squadrons were disbanded. This was also the case with most of Sweden's impressive road-base network, vital for wartime combat endurance.

The numbers of both pilots and missiles available in the Swedish Air Force are thought to be modest. "Our capability for air support of ground combat in a war situation is completely inadequate because of lack of suitable weapons", Major General (retd.) Karlis Neretnieks, the former Chief of Operations of the Swedish Defence Forces writes in *"Friends in Need"*, published by the Royal Swedish Academy of Military Sciences in the spring of 2011.¹⁴⁵

Conclusions from Finland's Point of View

Alliances and proclamations of solidarity

The major global geopolitical changes and deep economic problems of many countries have also affected Europe and the neighbourhood of Finland. The foundations of the European Union and NATO no longer appear as solid as at the turn of the century.

The most important NATO and European Union member states have great-

ly reduced their defence spending. A profound difference of threat assessments can be found between old and new NATO member states. The strategic interest of the United States is increasingly focused towards the Asian direction.¹⁴⁶

Russia is significantly increasing her defence expenditure, and also growing stronger militarily. The smaller countries are uncertain and confused as to how to organize their security.

The North Atlantic Treaty Organization, which was established primarily to protect the security of Western Europe against the Soviet threat, has been largely dismantled. Except for the integrated command and control system, NATO's armed forces have in practice been armed forces of sovereign member states, which have decided independently on how to use their forces. The political goals to guarantee the security of member countries have remained, although with the exception of the United States the allies' military capability is questionable. The decision taken by the four Visegrad countries in May 2011 speaks for itself.

NATO's Article 5 reads as follows:

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such

measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.¹⁴⁷

NATO's security clause is not unconditional, but the power to decide whether to give aid remains with the member states, who also decide on the quantity and quality of that aid. In addition, Article 5 is also directly coupled to the United Nations and especially to its security council, whose permanent members may theoretically complicate the application of NATO's Article 5. "In the end, NATO's Strategic Concept 2010 as well as NATO's Charter and Article 5, are mainly words on a piece of paper. How these articles will be applied in peacetime becomes a central question in assessing their credibility."¹⁴⁸ NATO's significance as a guarantor of security is, above all, political in nature. The mere achievement of membership in a defence alliance was not "an objective or an accomplishment, but a logical step in a broadly based defence and security reform," Estonia's Defence Minister Mart Laar stated on April 27, 2011.¹⁴⁹ NATO is a security-political haven for new members, and it also imposes duties upon them. This is also the opinion of old member states, who do not consider the threat from Russia to be acute at all.

It was already previously stated that Russia has no respect for the defence capabilities of individual European NATO members. On the other hand, Russia has a strong interest in trying to marginalize NATO as a political factor.

As a member of the European Union, Finland has also approved the Lisbon Treaty's articles 1-42.7:

"If a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an

obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States.”

The wording of the EU solidarity clause is noticeably more demanding than NATO’s Article 5. The contradiction between the goals of solidarity and their credible application is also a question of resources.¹⁵⁰ The EU does not have an independent military organizational structure, and NATO member states are committed to fulfill only their own obligations, albeit with a diminished capability as a result of significant military reductions and a lack of political cohesion. NATO has, however, to some extent returned to actual contingency planning.

The EU’s ability to react quickly to a serious security-political crisis in its own area or outside it is modest. A great majority, 21 EU member states are also NATO members and nearly 95 percent of all EU citizens live in NATO countries. These states oppose the creation of duplicate military organizations as a useless waste of resources, for the single purpose of meeting the needs of a small minority. Therefore, it is highly unlikely that EU’s military-political weight will increase in the future. On the contrary, the EU’s weakness in taking responsibility was revealed in an embarrassing way when the Libyan crisis erupted in the spring of 2011. It should be noted that the development of the EU’s military capabilities, according to the Union’s Common Security and Defence Policy (CSDP), is exclusively directed towards crisis management operations, not waging war.

Finland and Sweden have committed themselves to helping other EU countries, and Sweden, in addition, to assisting

Nordic countries which are not EU member states, i.e. Norway and Iceland. Finland and Sweden themselves will decide upon the quantity and quality of the aid. The unilateral proclamation of solidarity issued by Sweden in 2009, has evoked vivid discussion. It was issued at a time when the country’s capabilities to give significant military assistance had already declined sharply in the wake of Sweden’s radical defence reform.¹⁵¹

The key passage of the solidarity proclamation states:

A military conflict in our immediate region in which only one country alone is affected is virtually inconceivable. Sweden will not take a passive stance should another EU member state or Nordic country suffer a disaster or come under attack. We expect these countries to act in the same way if Sweden is similarly affected. Sweden should thus both extend and receive military support.¹⁵²

The mention of an ability to give and receive military aid is also a way to make public the secret basic pillar of the country’s defence policy during the Cold War; her extensive cooperation with the United States and NATO.¹⁵³

While pondering the mutual solidarity declaration, the different defence solutions of Finland, Sweden and the other Nordic countries have been an obstacle to finding a binding security guarantee between them. Finland does not see a separate Nordic guarantee as trustworthy. Norway and Denmark, which enjoy NATO’s security guarantees, cannot unilaterally add to NATO’s burden by making promises which eventually may be left to the bigger NATO countries to carry. A very unfavourable situation for Finland would be one in which the Nordic countries would be left

alone with their mutual solidarity commitments in a conflict between the great powers, as has sometimes happened in history.¹⁵⁴ These political problems would not arise if all Nordic countries were NATO members.

For small militarily non-aligned states like Finland, current geopolitical changes in her neighbourhood create a condition of deepening insecurity. The Finnish white paper (Finnish Security and Defence Policy 2009) states that “strong grounds exist for considering Finland’s membership of NATO”.¹⁵⁵ No security guarantees, whether provided by organizations or states are, however, comprehensive but being left alone also has its risks. In the light of history, agreements have often been interpreted in a way that the interpreter considers beneficial from his own point of view.

Closer Finnish cooperation with the United States in the field of defence might bring a substantial change in the current situation, with advantages and disadvantages alike. Thus, Finland has to build her defence relying primarily on her own resources without underestimating the significance of cooperation with other partners, such as the Nordic countries.

What kind of defence forces does Finland need?

Finland’s national Defence Forces (FDF) exist above all for those unpredictable circumstances when Finland may have to face unacceptable demands, and all other security arrangements have failed.

The guiding factors in deciding the future of the national defence forces are the tasks and demands on the FDF defined by the Finnish Government and Parliament. The Government report of 2009 stated *in-*

ter alia the following with regard to the role of the FDF and military defence:

The Defence Forces, pursuant to their statutory tasks, are employed in the military defence of Finland, in supporting the other authorities as well as in international military crisis management.

Finland prepares to repel the use of military force, or the threat thereof, against the nation. This highlights the importance of deterrence. The defence capability and readiness are scaled to correspond to the situation at hand.

In line with the comprehensive approach, it is necessary to estimate whether it is possible to carry out the required tasks with national capabilities alone. Should the capabilities prove inadequate, during normal conditions it is necessary to guarantee the reception of military and other assistance needed in a crisis situation. This can be achieved through close international cooperation or through being allied with others.¹⁵⁶

The strength of Finland’s peacetime defence forces is among the smallest in Europe, some 30,000. Especially in peacetime, the ground forces are essentially a training organization. Combat forces will have to be mobilized from the reserve.

These comparisons are misleading, incomplete and slanted in which Finland’s total wartime strength of 230 000 after full mobilization is compared to the strength of professional armies of countries with many times larger populations, smaller national territorial areas and a completely different geopolitical position.¹⁵⁷

In discussions about professional armies, the focus is primarily on ground forces. For Finland a professional army is out of the question. Economic grounds alone rule out that alternative.

This fact was once again established in September 2010 by the so-called Siilasmaa Committee, appointed by the Finnish Ministry of Defence.¹⁵⁸ A professional army would be such an expensive solution that its actual size would inevitably be very small. As a new, low-pay profession, the professional soldier would not be an attractive alternative for young Finns to enlist, and the impact on the will of the Finns which has remained exceptionally high for many decades, to defend their country could be disastrous.¹⁵⁹

Participation in international military cooperation is natural. Doing so also serves Finland's own defence capability. Finnish reservists with versatile skills have proved to be useful in various tasks in international operations. Finland's resources are, however, sufficient only for a small contribution to the international crisis management (CM) activities, no matter how much harder we would strive to increase our share in CM operations.

The primary task of the FDF remains the defence of the homeland. However, the cost-effective defence solution has its downside. Combat units, established from the reserve are most vulnerable at the moment of mobilization. Another significant fact is that peacetime readiness is so low that repelling a surprise attack may be difficult.¹⁶⁰

It is decisively important that the units mobilized are not eliminated with a few well-targeted strikes, and that they would be capable of fighting territorially dispersed after having survived the first blows. Sufficient endurance is needed and also for buying time to allow for counteractions from friends and allies even after surprise precision strikes.

The Finnish defence community and the FDF contingency planning have to consider

the significance of nearby foreign forces in a high state of permanent readiness. Sufficient reserves must be available in order to compensate for initial losses during the mobilization phase and those caused by enemy strikes as well as for personnel rejected due to deteriorated combat capability and for other reasons. If the trained reserve is only equal to the nominal mobilization strength, the precondition for the entire defence capability is rapidly put into question.

A significant part of the reserve will be tied up with different kinds of guarding, protection and auxiliary support duties. The need is already great during the pressuring and threatening phase of the crisis. The call-up and training of the whole annual contingents is necessary in order to satisfy the quantitative demands for reserve units.

For example, at the end of the Cold War, there were in Sweden 8,000 sites or locations considered vital for the national defence to be guarded.¹⁶¹ One can assume that in Finland, there would be thousands of corresponding locations.

The Finnish territorial defence is largely based on the requisition of tools and vehicles from the civilian community in order to fill the needs for some territorial units. There are available at low cost in our country enough all-terrain, four-wheel drive vehicles, snow mobiles, 'monkeys' and other vehicles.

Enemy operations would extend deeply into our territory from the very start with no single, clearly defined front line, and the need for defending units in the vast Finnish territory will be great. An aggressor would have to be met with determined resistance from the very onset of hostilities at important locations anywhere in the country.

The crucial question is how to allocate resources between increasingly expensive state-of-the-art army units and the indispensable local defence system which covers the whole country. A certain modern spearhead is needed to defeat the aggressor. Yet it is questionable how much a possible invader is deterred by a Finnish qualitative military high-tech capability if the quantitative dimension of it is miniscule.

Concluding Remarks

The forceful return of geopolitics in international affairs is a fact. It also has implications in the neighbourhood of Finland. The withdrawal of the Russian forces from the previous Soviet positions in the Warsaw Pact countries and in the Baltic States at the end of the Cold War was the first phase of the change, which coincided with the efforts of the CSCE to build a new cooperative security structure for Europe.

The second phase, Russia's return as a dominant player in the former Soviet sphere began in earnest halfway through the last decade and gained increased momentum during the war in Georgia, the downfall of the so-called Ukrainian orange revolution, and the broader integration of Belarus into the Russian systems.¹⁶² Prime Minister Putin's efforts to establish a Eurasian Union, is a manifestation of Russia's current ambitions and is also an excellent example of the impact of Alexander Dugin's thinking on contemporary Russian policy.

Wilhelm Agrell, a Swedish professor and well-known peace and conflict researcher, wrote in 2010 that the European security architecture suffered a disastrous failure in the war in Georgia:

The war, no matter how insignificant it was, and how well its foreign political effects have been brushed out of sight, simply should never have taken place [...] It was an anomaly, an exception impossible to explain in light of the adopted basic security political framework.

[...] the war did not fit at all into the picture of the EU's and the eastern border area's mutual and stabilizing relationships [...]. The EU's primary or rather only foreign political capability – *soft power* – turned out to be merely a stage setting which the Russians punctured unscrupulously.¹⁶³

By going to war with Georgia in 2008, Russia halted NATO's expansion eastward, President Medvedev pointed out in November 2011. "The military operations we conducted to force Georgia to peace ... were absolutely necessary. The fact that Russia adopted such a tough line at the time ultimately ensured that the situation is much more peaceful now, in spite of certain difficulties.

We were able to calm down some of our neighbours by showing them how they should behave with regard to Russia and small adjacent states. For some of our partners, including NATO, it was a signal that they must think about the geopolitical stability before making a decision to expand the alliance. I see this as the main lessons of what happened in 2008."¹⁶⁴

The Russian political and military leadership have returned to a more confrontational language, but so far the dominant players in the West tend to dismiss it mostly as posturing without much substance in deeds.¹⁶⁵ Russia's invasion of Georgia is simply forgotten.¹⁶⁶ Russia aims to overthrow perhaps the most important achievements of the OSCE, the commitments by the member states made in

the Paris Charter (1990) and the Istanbul Document (1999).¹⁶⁷ Russia suspended implementation of the CFE Treaty in 2007. The United States and the UK followed suit four years later and other NATO member states are expected to follow.¹⁶⁸ Russia responded strongly, using the ballistic missile defence controversy as a tool. "The current political leadership can't act like Gorbachev, and it wants written obligations secured by ratification documents," Russia's former NATO envoy, Ambassador Dmitry Rogozin said.¹⁶⁹

The U.S. think-tank STRATFOR commented in December 2011 as follows:

For Russia, the fundamental issue at hand is not the BMD system itself, but the U.S. military presence the system would bring with it. U.S. BMD plans are focused on Central Europe, which abuts Russia's former Soviet periphery. Moscow can't help but feel threatened by the U.S. military commitment to the region that the system represents.¹⁷⁰

In its military doctrine, Russia considers NATO a danger. The authors of the doctrine, however, regarded NATO still a threat to Russia, even a serious threat.¹⁷¹ A disunited NATO, on the other hand, considers Russia a partner. The experienced Swedish Russia expert Jan Leijonhielm writes in *Friends in Need*:

For small states in Russia's neighbourhood the military doctrine is by no means a calming document, given the earlier-mentioned Russian law stipulating a right for Moscow to intervene wherever and however in defence of Russian citizens abroad.

[...]

Investment in considerably higher readiness, great mobility and attempts to increase air assault capabilities [...] matches

ill with the development of Russian doctrine, which stresses defensive capability. A possible future Chinese threat, for example would probably not require any major naval landing capability.¹⁷²

In Western Europe, the threat of war is considered an extremely outdated thought. It has resulted in exceptionally large reductions in the armed forces of NATO and of other Western countries, and the emphasis of tasks has shifted from national defence to international crisis management. At the same time their military operational readiness has decreased drastically.

Russia takes advantage of this situation, and acts in her own way. In developing her armed forces she creates units of high readiness with a capability to achieve operational results also in the western direction by surprise strikes directly from their peacetime deployments. Reinforcements would be brought in and possible occupation forces mobilized from the reserve only after the operation has begun.

The "new" NATO member states gained a political victory when the Alliance finally agreed to work on contingency plans for the defence of the Baltic States. Only scarce open information about these plans is available, but it appears that the starting point for the planning is the retaking of lost ground. A capacity to repel invasion from the very outset of hostilities is not deemed possible. The geostrategic position of these countries is exceptionally unfavourable.¹⁷³

If Russia were forced to consolidate territorial gains, obtained with conventional means, she might resort to the threat of nuclear use. Open discussions of "de-escalation" of conflicts by the use of nuclear weapons, the simulated use of tactical nuclear weapons at the end of large military exercises, such as Zapad-2009 and Vostok-

2010, and the deployment of dual-capable Iskander missiles not far from the Estonian border, support this view.¹⁷⁴

A general perception is that there is no immediate threat in view now.¹⁷⁵ However, no one can predict reliably what the world will look like ten or twenty years from now, the timeframe of today's strategic decision-making. Finland's influence on world affairs is modest, at best. Capabilities, not intentions are significant.

The defence can be considered credible, when the aggressor realizes that defeating it will be achieved only at an unacceptably high cost. The defender himself has to be confident of his capabilities. In broader terms, national defence requires the comprehensive military and societal capability to endure. The importance of good strategic early warning should not be underestimated.

A large military reserve is a signal of the will to defend one's country. Above all, it also indicates that the defence cannot be paralyzed by a surprise attack or by threat thereof, and that resistance will continue even after enemy intrusion into the country. Its preventive value is great.

Stefan Forss has a doctorate in physics and is Adjunct Professor (Docent) at the Department of Strategic and Defence Studies of the Finnish National Defence University. He is a fellow of the Royal Swedish Academy of War Sciences.

Brigadier (retd., GS) Lauri Kiianlinna retired from active service as Chief of Staff at the Finnish Eastern Military Area in 2005.

Captain (Navy, retd., GS) Pertti Inkinen worked as a researcher and senior researcher at the Department of Strategic and Defence Studies of the Finnish National Defence University in 2003–2010.

Colonel (retd., GS) Heikki Hult is a former Army officer who has worked as Director of the Department of Strategic and Defence Studies of the Finnish National Defence University in 1997–2002.

Notes

1. There are many references to the speech of Winston Churchill in the U. S. at the small town of Fulton, Missouri on 3.5.1946. The key passage of the speech reads as follows: "From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the Continent. Behind that line lie all the capitals of the ancient states of Central and Eastern Europe. Warsaw, Berlin, Prague, Vienna, Budapest, Belgrade, Bucharest and Sofia, all these famous cities and the populations around them lie in what I must call the Soviet sphere, and all are subject in one form or another, not only to Soviet influence but to a very high and, in many cases, increasing measure of control from Moscow." <http://www.winstonchurchill.org/learn/speeches/speeches-of-winston-churchill/120-the-sinews-of-peace>
2. X (a.k.a. George F. Kennan): "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, July 1947, http://en.wikisource.org/wiki/The_Sources_of_Soviet_Conduct
3. President Truman's speech to the U. S. Congress, December 3, 1947, http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/documents/pdfs/5-9.pdf#zoom=100
4. President of Russia, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, The Kremlin, Moscow, April 25, 2005, http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2005/04/25/2031_type70029type82912_87086.shtml
5. *Finnish Security and Defence Policy 2009 – Government Report*, Prime Minister's Office Publications 13/2009, p. 40, <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j11-turvallisuus-j12-sakerhets-j13-finnish/pdf/en.pdf>; See also Juntunen, Alpo: *Venäjän imperiumin paluu (The Return of the Russian Empire)*, National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies, Research Series 1: Strategic researches no. 25, Helsinki, 2009. Professor Juntunen's thorough survey gives an excellent picture of Russian political culture and mode of thought, which is based upon geopolitics and historical tradition.
6. Bengt Gustafsson, the former Supreme Commander of Sweden's defence forces, has written extensively about the Soviet Union's operational plans aimed at Sweden (and Finland). Gustafsson, Bengt: *Det sovjetiska hotet mot Sverige under det kalla kriget*, Försvarshögskolan/KunglKrigsvetenskapsakademien/Kungl Örlogsmannasällskapet, FOKK no. 12, Stockholm 2007. See also Gustafsson, Bengt: *The Soviet Threat against Sweden during the Cold War*, Parallel History Project on Cooperative Security (PHP), http://www.php.isn.ethz.ch/collections/coll_southreat/Introduction.cfm?navinfo=46465. See also Gustafsson et al.: *Report on Lieutenant General Vladimir Cheremikh's visit to PRIO in June 1994*, <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=47461&navinfo=46465>
7. No country with nuclear weapons has waged an all-out war against another country equipped with nuclear weapons. India and Pakistan have fought over the possession of the Kashmir area, but even they have not considered the use of nuclear weapons to our knowledge. See also Shultz, George P.; Perry, William J.; Kissinger Henry A. and Nunn, Sam: "Deterrence in the Age of Nuclear Proliferation", *The Wall Street Journal*, July 3, 2011, http://www.nti.org/c_press/Deterrence_in_the_Age_of_Nuclear_Proliferation.pdf
8. Hines, John G. et al.: *Soviet Intentions 1965–1985, Volume II, Soviet Post-Cold War Testimonial Evidence*, BDM Federal Inc., September 22, 1995. This formerly classified material is found at <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb285/index.htm>
9. See the interviews with the Chief of the Soviet General Staff, Marshal Sergey F. Akhromejev and Colonel General (ret.) Andrian A. Danilevich in op. cit. Hines, John G. et al. see note 8. This was not understood in the West until the early 1990s, when key Soviet figures told about it openly. The Soviet top military leadership also assured that the Soviet Union never had the intention to use nuclear weapons first. The relevant material is found at <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb285/vol%20II%20Akhromeev.pdf> and <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb285/vol%20I%20Danilevich.pdf>
10. Fursenko, Aleksandr and Naftali, Timothy: "One Hell of a Gamble" – *Khrushchev, Castro & Kennedy 1958–1964*,

- W. W. Norton & Company, New York 1997, pp. 242–243. In order to manage the risks, Soviet Defence Minister Marshal Rodion Malinovsky gave the order, after long deliberations, that a possible U.S. landing was to be repelled entirely with conventional means. The ballistic missiles of General Statsenko, Commander of the missile division, and the “cargo” [i.e. nuclear warheads] of Colonel Beloborodov were thoroughly ruled out from the allowed military means. In addition, tactical nuclear weapons such as Luna (Frog 7) rockets or FKR-cruise missiles were ruled out. http://www.gwu.edu/~nsarchiv/insal/cuba_mis_cri/621022%20Malinovsky's%20Order%20to%20Pliyev.pdf. See also McNamara, Robert S.: “Forty Years After 13 Days”, *Arms Control Today*, November 2002, <http://www.armscontrol.org/print/1144>
11. Burr, William; Savranskaya, Svetlana: 1995 *Contractor Study Finds that U.S. Analysts Exaggerated Soviet Aggressiveness and Understated Moscow's Fears of a U.S. First Strike*, The National Security Archive, The Nuclear Vault, September 11, 2009, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb285/index.htm>
 12. Kalashnikova, Marina: “All They Had to Do Was Give the Signal”, *Kommersant Vlast*, March 29, 2005, <http://www.kommersant.com/page.asp?id=558042>. The interview with General Burlakov reveals that nuclear first use was indeed planned, regardless of what the political leadership officially stated.” [Foreign Minister Gromyko] said one thing and the military thought another. We are the ones who are responsible for [fighting] wars.”
 13. The timing of the end of the Cold War is diffuse. It is rather a process that is still affected by the relations between the leading powers, because these have returned to it repeatedly. Speaking at the 47th Munich Security Conference on February 5, 2011, Russia's Foreign Minister Sergey Lavrov referred to President Dmitry Medvedev's initiative to conclude the Euro-Atlantic Security Treaty (EST) as follows: “[...] Essentially we are talking here about permanent elimination of the Cold War legacy”. Lavrov, Sergey V.: *Speech at the 47th Munich Security Conference*, Munich, February 5, 2011, <http://www.securityconference.de/Lavrov-Sergey-V.628.0.html?&L=1>. The United States and Russia made a joint statement at the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons which concluded that signing of the New START Treaty “in effect, marks the final end of the “Cold War” period”. 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons [npt/conf.2010/wp.75], *Note verbale dated 13 May 2010 from the delegations of the Russian Federation and the United States of America addressed to the President of the Conference*, New York, May 17, 2010, http://www.un.org/en/conf/npt/2010/pdf/npt_conf2010_wp75.pdf. The former officer in Russia's foreign security service SVR, Colonel Sergey Tretyakov, who was in charge of SVR operations in the United States in 1995–2000, strongly denied that the Cold War was over as late as in June 2009. See YouTube, *KGB Defector Weighs in on US/Russian Relations*, June 7, 2009, <http://www.youtube.com/watch?v=zh7VG3jCHQA>. See also Earley, Pete: *Comrade J – The Untold Secrets of Russia's Master Spy in America After the End of the Cold War*, G.P. Putnam's Son's, New York 2007, pp. 330–331.
 14. Nyberg, René: “Ni har vidrört VSB-avtalet (You have touched the FCMA Treaty)” in Bergquist, Mats and Johansson, Alf W. (eds.): *Säkerhetspolitik och historia – Essäer om stormaktspolitiken och Norden under sjuttio år*, Hjalmarsson och Högberg Bokförlag AB, Stockholm 2007, pp. 285–299.
 15. Havel, Václav: *To the Castle and Back*, Vintage Books, 2008, p. 294. President Havel is of the opinion that the termination of the Warsaw Pact was the single most significant event during his term as President. Because of his personal experiences he found the official termination ceremony to be both strange and absurd. Completing the Soviet withdrawal was a very complicated process and the last Soviet troops left the country only two years later.
 16. *Charter of Paris for a New Europe*, Paris 1990, <http://www.osce.org/mc/39516>
 17. *The Istanbul Document* 1999, The Organization for Security and Co-operation in Europe, Istanbul Summit 1999, <http://www.osce.org/mc/39569>
 18. The latest examples of countries that have abandoned general conscription are Sweden, who left it resting in peacetime,

- and Germany whose last contingent entered service in early 2011.
19. Karaganov, Sergey (Yevgeny Shestakov, moderator): *An iron fist to keep NATO expansion at bay*, Valdai Discussion Club, January 25, 2011, <http://www.valdaiclub.com/content/iron-fist-keep-nato-expansion-bay>. The interview with Professor Karaganov was first published in the governmental newspaper *Rossiiskaya Gazeta* on January 20, 2011, <http://www.rg.ru/2011/01/20/karaganov-site.html>
 20. Gates, Robert M.: *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, Brussels, Belgium June 10, 2011, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>. See also Shankar, Thom: "Defense Secretary Warns NATO of 'Dim' Future", *The New York Times*, June 10, 2011, http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html?_r=1&hp
Lindqvist, Marcus: "Rebellerna ber förgäves om hjälp (The rebels ask for help in vain)", *Hufvudstadsbladet*, April 17, 2011 and DeYoung Karen; Jaffe, Greg: "NATO runs short on some munitions in Libya", *The Washington Post*, April 15, 2011, http://www.washingtonpost.com/world/nato-runs-short-on-some-munitions-in-libya/2011/04/15/AF307ELD_story.html
 21. *The Military Balance 1989–1990*, International Institute for Strategic Studies, IISS, Brasseys (for IISS), London 1989.
 22. *The Military Balance 2011*, IISS, London, March 2011.
 23. Andrei Kozyrev also said: "[...] While fully maintaining the policy of entry into Europe, we clearly recognize that our traditions in many respects, if not fundamentally, lie in Asia, and this sets limits to our rapprochement with Western Europe. We see that, despite a certain degree of evolution, the strategies of NATO and the WEU, which are drawing up plans to strengthen their military presence in the Baltic and other regions of the territory of the former Soviet Union and to interfere in Bosnia and the internal affairs of Yugoslavia, remain essentially unchanged." <http://halldor2.wordpress.com/2008/08/20/the-stockholm-speech/>; See also Whitney, Craig R.: "Russian Carries On Like the Bad Old Days, Then Says It Was All a Ruse", *The New York Times*, December 15, 1992, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E0CE3DD153BF936A25751C1A964958260>
 24. The disappointing Budapest CSCE summit was a disaster, according to *Newsweek Magazine*. Russia opposed NATO enlargement and especially the proposals for statements concerning Serbia and the war in Bosnia. *Newsweek*: "a red-faced Yeltsin admonishing a stunned Bill Clinton that "the destinies . . . of the world community [cannot] be managed from a single capital [i.e., Washington]." *Newsweek*: "Plunging into a Cold Peace", December 19, 1994, <http://www.newsweek.com/1994/12/18/plunging-into-a-cold-peace.html>. After this "Cold Peace" as a concept has remained doggedly in the vocabulary of international politics. See Beste, Ralf; Klusmann, Uwe; Steingart, Gabor: "The Cold Peace", *Spiegel Online*, September 1, 2008, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,575581,00.html>
 25. President of Russia: *Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Russia, NTV*, August 31, 2008, http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/08/31/1850_type82912type82916_206003.shtml
 26. Matthews, Owen; Nemtsova, Anna: "The New Red Army", *Newsweek*, November 20, 2009, <http://www.newsweek.com/2009/11/19/the-new-red-army.html>; See also "Medvedev signs use of Russian army abroad into law", *People's Daily Online*, November 9, 2009, <http://english.people.com.cn/90001/90777/90851/6808120.html>
 27. Op. cit., see note 25.
 28. Debski, Slawomir: "The paradox of an unattractive Russia", *International Herald Tribune*, October 30, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/10/30/opinion/30iht-eddebski.1.17381652.html>
 29. Laruelle, Marlene: *Aleksandr Dugin: A Russian Version of the European Radical Right?*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Kennan Institute Occasional Paper #294, 2006, <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/OP294.pdf>. See also Dugin, Aleksandr Gelevitš: *Biografia i osnovnie trud (Biografia ja työt)*, 2010, <http://dugin.ru/bio/>
 30. Other important axes to thwart the power of the United States and China are according to Dugin the Moscow-Tokyo and Moscow-Tehran axes. See. Dunlop, John B.: *Aleksandr Dugin's Foundations of Geopolitics*, http://www.princeton.edu/~lisd/publications/wp_russiaseseries_dunlop.pdf

31. Juntunen, Alpo: *Itään vai länteen? – Venäjän vaihtoehdot (To East or West? – Russia's Choices)*, Ajatus Kirjat, Jyväskylä 2003, pp. 39–40.
32. Dugin, Aleksandr: *Основы геополитики (The Foundations of Geopolitics)*, pp. 197, 251. The well-known U.S. Russia expert, Professor Stephen J. Blank expressed essentially the same interpretation as Dugin in Helsinki in November 2011: "The logic of European integration represents in itself a threat to Russia's empire mindset. Also the values the EU represents are seen as threatening in Russia."; *Taking stock of Medvedev's foreign policy – Where do we go from here?*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki November 8, 2011, http://www.fiaa.fi/fi/event/409/taking_stock_of_medvedev_s_foreign_policy/
33. The Institute of Defence Studies (INOBS): *Conceptual provisions of the Strategy of Counteraction to the Main External Threats to National Security of the Russian Federation* (abridged version prepared by Anton Surikov, M.S., advisor with the Institute of Defence Studies, October 26, 1995). The supporters of the INOBIS institute included among others the General Staff, military industrial enterprises and the Ministry of Atomic Energy. See Staar, Richard F.: "Moscow's plan to restore its power", *Orbis*, Summer 1996, http://findarticles.com/p/articles/mi_m0365/is_n3_v40/ai_18570189/?tag=content;col1. Colonel (retd.), Dr. Richard Staar was the Head of the U.S. Delegation to the negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions (MBFR) in Vienna 1981–1983.
34. Ibid. p. 316. See also Koivisto, Mauno: *Venäjän idea (The idea of Russia)*, Kustannusosakeyhtiö Tammi 2001, p. 292.
35. Dunlop, John B.: *Aleksandr Dugin's Foundations of Geopolitics*; See also Faruk Akan, Dugin: Russia should consider war to head off the Nabucco project, 'Today's Zaman', (Международное Евразийское Движение), February 5, 2011, <http://levrazia.info/modules.php?name=News&file=article&sid=4190>
36. "Ex-Soviet Georgia says bombs found, blames Russia", *Reuters*, March 31, 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/03/31/us-georgia-bombs idUSTRE72U6-FA20110331>. This is a good example of how Dugin's teachings are put to practice. See also Umland, Andreas: "Who is Aleksander Dugin", *Open Democracy*, September 26, 2008, <http://www.opendemocracy.net/article/russia-theme/who-is-alexander-dugin>
37. Dugin became a mystic later. See Laruelle, Marlene: *Aleksandr Dugin: A Russian Version of the European Radical Right?*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Kennan Institute Occasional Paper #294, 2006, <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/OP294.pdf>
38. Professor Alpo Juntunen points out that the main problem of the Central Asian states is their dependence on Russia's energy industry and the transport routes that it controls. Juntunen, Alpo: *Venäjän imperiumin paluu (The Return of the Russian Empire)*, Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitotos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia no 25, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitotos, Helsinki, 2009, p. 83. See also Juntunen, Alpo: *Itään vai länteen – Venäjän vaihtoehdot (To East or West? – Russia's Choices)*, Ajatus Kirjat, Jyväskylä, 2003.
39. Putin, Vladimir: "A new integration project for Eurasia: The future in the making", *Izvestia*, October 4, 2011, <http://premier.gov.ru/eng/events/news/16622/>. Prime Minister Putin: "A crucial integration project, the Common Economic Space of Russia, Belarus and Kazakhstan (CES), will kick off on January 1, 2012. This project is, without exaggeration, a historic milestone for all three countries and for the broader post-Soviet space." See also Marin, Anaïs: *Putin's Eurasian Union dreams: Russia's ambition to reintegrate former Soviet lands poses a dual challenge to the EU*, FIIA Comment 12 (2011), Finnish Institute of International Affairs, November 1, 2011, http://www.fiaa.fi/fi/publication/219/putin_s_eurasian_union_dreams/ and Stephen J Blank's summary Helsinki, November 8, 2011: "The Eurasian Union is a reflection of Russia's empire mindset and there is nothing dramatically new in it. It is an integration project based on the primacy of Russia and Russia's interests at the expense of the sovereignty of the smaller post-Soviet states in the region." http://www.fiaa.fi/fi/event/409/taking_stock_of_medvedev_s_foreign_policy/. See also: *Russia, Belarus: Setting the Stage for the Eurasian Union*, STRATFOR, November 25, 2011, <http://www.stratfor.com/analysis/20111122->

- russia-belarus-setting-stage-eurasian-union*. STRATFOR: "Russia used Belarus' financial hardship as an opportunity to assert itself, raising export duties on key goods in order to pressure Minsk at a time of weakness. Belarus eventually sold many of its strategic assets to Russia in order to get what Minsk wanted the whole time — economic and financial concessions, primarily in the form of lower natural gas prices. [...] Lukashenko has voiced his support for Putin's Eurasian Union, calling for the union's formation to be moved up to 2013 (though Russia has preferred to stick to the original 2015 target date)."
40. [Tuomas Peltomäki], "Wikileaks: Russia used muscle to push through gas pipeline project", *Helsingin Sanomat*, May 2, 2011, <http://www.hs.fi/english/print/1135265816642>.
"[...] the Poles believed that the purpose of Nord Stream is to make it easier for Russia to use the threat of a cut-off of natural energy supplies as leverage against Poland and other East European countries. In principle, Nord Stream makes it possible for Russia to cut off supplies to East Europe, as it did during the "gas war" of 2009 with Ukraine. The undersea pipeline makes this possible without interrupting sales to the lucrative West European market."
 41. Weeks, Albert L.: *Assured Victory – How "Stalin the Great" Won the War, but Lost the Peace*, Praeger, Santa Barbara, California, USA, 2011, p. 50.
 42. The military cooperation is versatile, ranging from bilateral military exercises to military high-tech. One of the latest examples is the agreement with Rheinmetall to build a military combat training simulator for the Russian ground forces. Tactical situations up to brigade level can be handled. "Rheinmetall wins major order in Russia", <http://www.rheinmetall-defence.com/index.php?lang=3&fid=5653>, Rheinmetall Defence, November 24, 2011; *Russia: German Company To Build Military Training Center*, STRATFOR, June 21, 2011, <http://www.stratfor.com/node/197580/sitrepl/20110621-russia-german-company-build-military-training-center>; See also Pyadushkin, M.: "Rheinmetall Will Help to Train Russian Military", *Aviation Week*, February 10, 2011.
 43. "Thanks to Poland, NATO will defend the Baltic states", *European voice*, January 21, 2010, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/thanks-to-poland-nato-will-defend-the-baltic-states/66940.aspx>; See also "Wikileaks Dokument [Ivo Daalder], October 20, 2009: Action request: Baltic contingency planning: some ideas", *Aftenposten*, February 13, 2011, <http://www.aftenposten.no/spesial/wikileaksdokumenter/article4028320.ece?>
 44. Baer, Katarina: "Varovainen Libya-kanta kirveltää Saksassa (The cautious position on Libya nettles in Germany)", *Helsingin Sanomat*, April 1, 2011. Germany's pronounced passiveness regarding the U.N. operation in Libya in March 2011 is a good example. German Foreign Minister Guido Westerwelle said that the world has changed and that Germany may form new partnerships. U.S. President Barack Obama no longer listed Germany an ally. Germany's former Foreign Minister Joschka Fischer regarded Germany's foreign policy a farce. Germany has, however, assumed a leading role in Europe in the efforts to curb the prolonged and difficult financial debt crisis. It will be interesting to see what results Germany's strong leadership ambition will produce in this respect.
 45. "Russia's 2008 war prevented NATO growth – Medvedev", *RIA Novosti*, November 21, 2011, <http://en.rian.ru/russia/20111121/168901195.html>
 46. Dr. Henry Kissinger gave a lecture at the German *Führungsakademie der Bundeswehr* in Hamburg in the autumn of 1997. A Finnish naval officer, Commander Jyrki Berner asked Dr. Kissinger: "What would NATO and/or the west do if Russia using political, economical or military threats or force will retake the Baltic States?" Kissinger answered literally as follows: "The Commander comes from Finland and surely knows history. In 1956 world peace and the fate of ten million Hungarians hung in the scales. The Commander knows the answer. Next question!" Commander (ret.) Jyrki Berner, personal communication, March 14, 2011.
 47. Karaganov, Sergey: "An iron fist to keep NATO expansion at bay", *Valdai Discussion Club*, January 25, 2011, <http://www.valdai-club.com/content/iron-fist-keep-nato-expansion-bay>. The article was first published in *Rossiiskaya Gazeta* on January 20, 2011, <http://www.rg.ru/2011/01/20/karaganov-site.html>

48. Kozyrev, Andrei: "NATO is NOT Our Enemy", *Newsweek*, February 10, 1997 and Ilves, Tomas Hendrik: *Estonia and NATO Enlargement*, Columbia University, New York March 31, 1997, <http://www.vn.ee/?q=en/node/3545>; See also Forss, Stefan: "Det gamla gardet (The old guard)", Op-Ed column, *Hufvudstadsbladet*, February 28, 1997.
49. President of Russia, *Interview to the French Magazine Paris Match*, February 25, 2010, http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2010/02/25/0900_type82916_224466.shtml. President Medvedev: "It is not about our military doctrine, but about the never-ending enlargement of NATO through absorbing the countries that used to be part of the Soviet Union or happen to be our closest neighbours, such as Romania and Bulgaria. This is the threat. NATO is a military alliance which has expanded itself right to our borders. Our Armed Forces should therefore be ready to accomplish their missions in light of the changes we have seen." See also "Russia opposes NATO expansion in principle – PM Putin", *RIA Novosti*, May 31, 2008, <http://en.rian.ru/Russia/20080531/108965213.html>; See further Felgenhauer, Pavel: "Military Doctrine Consolidates the Xenophobia of Russian Elites", *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 7, Issue 28, February 20, 2010. The Secretary of Russia's National Security Council and former Head of the FSB Nikolai Patrushev said that the "consensus opinion of all who worked on the military doctrine [was] that NATO threatens us and seriously" The former Russian officer in the SVR, Colonel Sergei Tretyakov, stated that Russia's security threats since Soviet times have been the United States, NATO and China, in this order. See YouTube, *KGB Defector Weighs in on US/Russian Relations*, June 7, 2009, <http://www.youtube.com/watch?v=zH7VG3jCHQA>; See also Earley, Pete: *Comrade J – The Untold Secrets of Russia's Master Spy in America After the End of the Cold War*, G.P. Putnam's Son's, New York, 2007, pp. 330–331.
50. Wikileaks Dokument, 6.1.2010: "Additional details on Syg's Moscow trip allege Putin sparred on missile defense", *Aftenposten*, February 11, 2011, <http://www.aftenposten.no/spesial/wikileaksdokumenter/article4025434.ece>
51. Trenin, Dmitri: "The U.S. – Russian Reset in Recess", *The New York Times*, November 29, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/11/30/opinion/the-us-russian-reset-in-recess.html?>
52. *Charter of Paris for a New Europe*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Paris 1990 <http://www.osce.org/mc/39516> and *Charter for European Security*, in *The Istanbul Document* 1999, Istanbul Summit 1999, p. 3, <http://www.osce.org/mc/39569>
53. *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France*, May 27, 1997, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm
54. Puheloinen, Ari: "Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area", *Finnish Defence Studies*, Nr 12, National Defence College, Helsinki, 1999, p. 90.
55. President of Russia, *The draft of the European Security Treaty*, November 29, 2009 <http://eng.kremlin.ru/news/275>; See also Forss, Stefan: "Russia's Military Threat Perception – A Finnish View", *KKrVAHT*, nr 1 January/March 2010, p. 59, <http://wp.processpace.com/wp-content/uploads/2010/06/2010-1-sid-56-76.pdf>
56. Karaganov, Sergey et al.: *The U.S.-Russia relations after the "Reset": Building a New Agenda. A View from Russia*, Valdai Discussion Club, March 2011, pp. 29–30. (The report was accessed on November 30, 2011 at <http://karaganov.ru/en/news/234>)
57. Lieutenant General (ret'd.) Dementyev, Valery and Dr. (Tech.) Surikov, Anton: "Army Reform and Security, Conceptual Theses of the Strategy of Reforming the Armed Forces of the Russian Federation", [INOBS], Moscow, February 1996, in Cohen, Ariel: *Russian Hardliners' Military Doctrine: In Their Own Words*, Heritage Foundation Report No 104, May 30, 1996 (see IntelliBriefs Blogspot.com, July 3, 2009 – accessed November 30, 2011), <http://intellibriefs.blogspot.com/2009/07/russian-hardliners-military-doctrine-in.html>
58. Poland, Hungary and Czechoslovakia became NATO member states on March 12, 1999, i.e. more than three years after the publication of the INOBIS article.
59. The recommendation of the INOBIS report was adopted in practice. There have been tactical nuclear weapons in Kaliningrad at

- least from the beginning of the 21st century. Swedish Foreign Minister Carl Bildt pointed out in August 2008: "There are nuclear weapons in Kaliningrad, which are integrated into Russia's Baltic Fleet. That has been the case for a period now, and we have also noticed that they perform exercises which include nuclear weapons." Bildt, Carl: "Det finns kärnvapen i Östersjön (There are nuclear weapons in the Baltic Sea area)", *Dagens Nyheter*, August 18, 2008, <http://www.dn.se/nyheter/varlden/bildt-det-finns-karnvapen-i-ostersjon>; See Forss, Stefan: *Kaliningradin taktiset ydinaseet (The tactical nuclear weapons in Kaliningrad)*, The STYX research group, VTT Energy, April 4, 2001 and Forss, Stefan: "EU:n pitää ottaa kantaa Venäjän ydinaseisiin (EU should take a stand regarding the nuclear weapons of Russia)", Op-Ed article, *Helsingin Sanomat*, January 24, 2011. See also Burt, Richard: *Global Zero: Tactical Nuclear Weapons in Europe*, Presentation given at the Munich Security Conference, Munich, February 4, 2012 <http://www.securityconference.de/Program.352+M52087573abo.o.html>
60. Pikayev, Alexander: "Nonstrategic nuclear weapons", in Arbatov, Alexei and Dvorkin Vladimir (eds.): *Nuclear Proliferation: New technologies, Weapons, Treaties*, Carnegie Moscow Centre, 2009, p. 123 <http://www.carnegie.ru/publications/?fa=35773>
 61. "Leaked Cables Confirm NATO Tactical Nuke Locations", *NTI, Global Security Newswire*, December 2, 2010, http://gsn.nti.org/siteservices/print_friendly.php?ID=nw_20101202_2226 and Lewis, Jeffrey: "180 NATO Nukes", *Arms Control Wonk*, December 7, 2010, <http://lewis.armscontrolwonk.com/archive/3343/180-nato-nukes>
 62. Podvig, Pavel: "New Russian military doctrine", *Russian strategic nuclear forces blog*, February 5, 2010, http://russianforces.org/blog/2010/02/new_russian_militaryDoctrine.shtml. According to Dr. Podvig, the military doctrine annex dealing with nuclear weapons, *Basic principles of state's policy in the area of nuclear deterrence through 2020*, was declared secret. SIPRI researcher Ian Anthony presented a similar view at NATO's Nuclear Deterrence and Defence: A Nordic Perspective Seminar organized by the Finnish Peace Union in Helsinki on April 28, 2011. Daivis Petraitis, Bureau Chief at the Lithuanian Department of Defence strongly endorsed this view. See also Zagorski, Andrei: *Russia's Tactical Nuclear Weapons: Posture, Politics and Arms Control*, *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Heft 156, Hamburg February 2011, pp. 22-27, <http://www.ifsh.de/pdf/publikationen/hb/hb156.pdf>
 63. Lindvall, Fredrik; Rydqvist, John; Westerlund, Fredrik and Winnerstig, Mike: *The Baltic Approach: A next step? – Prospects for an Arms Control Regime for Sub-strategic Nuclear Weapons in Europe*, The Swedish Defence Research Establishment (FOI), FOI-R—3175—SE, February 2011, pp. 21-28, <http://www2.foi.se/rapp/foir3175.pdf>
 64. "The Military Doctrine of the Russian Federation, Approved by Russian Federation Presidential Edict on 5 February 2010", http://www.sras.org/military_doctrine_russian_federation_2010. See also Earley, Pete: *Comrade J – The Untold Secrets of Russia's Master Spy in America After the End of the Cold War*, G.P. Putnam's Son's, New York 2007, p. 331. Former SVR Colonel Sergei Tretyakov, pointed out especially that the threats to Russia – The United States, NATO and China – had remained unchanged. Tretyakov died suddenly in June 2010. The large Russian spy ring in the United States was uncovered at the end of June 2010.
 65. Substantial defence expenditure savings will materialize when the US withdrawal from Iraq and Afghanistan are concluded, but traditional Pentagon activities, such as procurement programmes will be subject to major cuts. See also op. cit. *The Military Balance* 2011, see note 22, pp. 47-50.
 66. Ibid. pp. 195-204, 230.
 67. Rodham Clinton, Hillary: *America's Pacific Century*, East-West Centre, Honolulu November 10, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>. See also Fluornoy, Michèle: *Rethinking the Future International Security Environment Seminar Series*, Johns Hopkins University, April 28, 2011, <http://outerdnn.outer.jhuapl.edu/rethinking/VideoArchives.aspx> and <https://outerdnn.outer.jhuapl.edu/videos/042811/flournoy.pdf>.
 68. Aftenposten Wikileaks Document [Ivo Daalder], 29.1.2010: Russian diplomat: "transparency is a tool of the weak", *Aftenposten*, February 14, 2011, <http://www.>

- afterposten.no/spesial/wikileaksdokumenter/article4028324.ece*
69. Wikileaks Document [Ivo Daalder], 9.12.2009: "Nato-Russia: responding to Russia's latest draft treaty limiting the deployment of troops abroad", *Aftenposten*, February 13, 2011, <http://www.aftenposten.no/spesial/wikileaksdokumenter/article4028323.ece>? See also Felgenhauer, Pavel: "Russia is Demanding One-Sided Western Concessions", *Eurasian Daily Monitor* Volume: 7 Issue: 195, October 28, 2010, [http://www.jamestown.org/programs/edm/single?tx_ttnews\[tt_news\]=37088&tx_ttnews\[backPid\]=484&no_cache=1](http://www.jamestown.org/programs/edm/single?tx_ttnews[tt_news]=37088&tx_ttnews[backPid]=484&no_cache=1)
 70. *A Militarized Visegrad Group?* STRATFOR, May 12, 2011, <http://www.stratfor.com/analysis/20110512-militarized-visegrad-group> and *A Tectonic Shift in Central Europe*, STRATFOR, May 13, 2011, http://www.stratfor.com/geopolitical_diary/20110512-tectonic-shift-central-europe
 71. Russia's Chief of the General Staff, Army General Nikolai Makarov, described current military matters and thinking before the Public Chamber in Moscow on November 17, 2001. See Александр ТИХОНОВ, Геннадий МИРАНОВИЧ, "С заботой об армии", ("Taking care of the army"), *Krasnaya Zvezda*, November 18, 2011, http://www.redstar.ru/2011/11/18_11/index.shtml
 72. Bridge, Robert: "Russia must prepare for new "Times of Trouble" says military analyst", *Russia Today*, March 28, 2011, <http://rt.com/politics/russia-military-reform-war/>. Gareev compares a potentially threatening situation with the "Troubled times" (В смутное время) of 1598–1613, when Russia had to face both famine and foreign invasion forces. See also Karaganov, Sergey et al.: *The U.S.-Russia relations after the "Reset": Building a New Agenda. A View from Russia*, Valdai Discussion Club, March 2011, p. 31, <http://karaganov.ru/en/news/234>, "Last but not least, Russia needs tactical nuclear weapons to avert the rise of fears over the «Chinese threat» in the future."
 73. President of Russia: "Interview to the French Magazine Paris Match", February 25, 2010, http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2010/02/25/0900_type82916_224466.shtml. President Medvedev: "It is not about our military doctrine, but about the never-ending enlargement of NATO through absorbing the countries that used to be part of the Soviet Union or happen to be our closest neighbours, such as Romania and Bulgaria. This is the threat. NATO is a military alliance which has expanded itself right to our borders. Our Armed Forces should therefore be ready to accomplish their missions in light of the changes we have seen." See also Felgenhauer, Pavel: "Military Doctrine Consolidates the Xenophobia of Russian Elites", *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 7, Issue 28, February 20, 2010, http://www.jamestown.org/single?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=36025&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&Hash=15e960e02e. Nikolai Patrushev, Secretary of the National Security Council and former Head of the FSB: "It is a consensus opinion of all who worked on the military doctrine that NATO threatens us and seriously."
 74. Deryabin, Yuri: "Obama looking at Baltic Region", *Nezavisimaja Gazeta*/Defense and Security (Russia), October 5, 2009, <http://dlib.eastview.com/browse/doc/20714825>, and "Russia's new military doctrine approved", *Russia Today*, February 5, 2010, <http://rt.com/usa/news/russia-military-doctrine-approved/>
 75. The famous Russian missile designer Yuri Solomonov, (Chief designer of Topol-M, RS-24 Yars and Bulava) thinks that "all that fuss" surrounding the U.S. missile shield in Europe "is totally senseless". [...] It is a political game and it is not very smart. [...] The issue has nothing to do with real combat efficiency of the national strategic nuclear forces"; "Russian Nukes Not Undercut by U.S. Missile Defense, State Expert Says", *NTI GSN*, March 18, 2011, http://gsn.nti.org/gsn/nw_20110318_6126.php. Former Chief of Staff of the Strategic Rocket Forces, General Viktor Esin, says that Russia's strategic weapons are able to defeat any missile defence systems that may be around during the next 20-30 years. "Utveckling av ryska ballistiska robotar (Development of Russian ballistic missiles)", *Rysslands röst (Voice of Russia)*, November 24, 2011, <http://swedish.ruvr.ru/print/60959244.html>
 76. "Moscow pushes for guarantee U.S. missile shield not targeting Russia", *RIA Novosti*, May 3, 2011, http://en.rian.ru/military_news/20110503/163840949.html; See also "Russia outlines its vision

- of European missile shield”, *RIA Novosti*, April 29, 2011, http://en.beta.rian.ru/military_news/20110429/163762332.html
77. “Russia to move missiles to EU borders if U.S. shield talks fail – Medvedev”, *RIA Novosti*, November 23, 2011, <http://en.rian.ru/world/20111123/168974746.html>; See also “Russia Could Cancel Summit With NATO Due to Antimissile Impasse”, *NTI Global Security Newswire*, November 30, 2011, http://gsn.nti.org/gsn/nw_20111130_8656.php; See also the *Krasnaya Zvezda* interview with Dmitri Rogozin, Russia’s envoy to NATO. Frolov, Alexander: “Формируя взаимопонимание” (“Forming a mutual understanding”), *Красная звезда*, November 17, 2011, http://www.redstar.ru/2011/11/17_11/3_01.html; See also Trenin, Dmitri: “The U.S.-Russian Reset in Recess”, *The New York Times*, November 29, 2011, http://www.nytimes.com/2011/11/30/opinion/the-us-russian-reset-in-recess.html?_r=1
 78. “Rasmussen calls for NATO, Russia to ‘build security together’”, *RIA Novosti*, May 12, 2011, <http://en.rian.ru/world/20110512/163985309.html>; See also Blank, Stephen J.: “Missiles and Missile Defenses Limits of East-West Rapprochement”, *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 7, Issue 224, 15.12.2010; See also “NATO Chief Sees Two Separate Systems in European Missile Shield”, *NTI, Global Security Newswire*, 20.1.2011, http://gsn.nti.org/gsn/nw_20110120_9913.php
 79. Указ №1144 “О военно-административном делении Российской Федерации”, is found in the article “В России останется только 4 военных округа – Указ Президента”, *Pravo.ru*, September, 21, 2010, <http://www.pravo.ru/news/view/38561>; See also the homepage of the Ministry of Defence of the Russian Federation Министерство обороны Российской Федерации, <http://www.mil.ru/index.htm> or <http://eng.mil.ru/>. See also Giles, Keir: “Russian operations in Georgia”, in McDermott, Roger N.; Nygren, Bertil and Vendil Pallin, Carolina (eds.): *The Russian Armed Forces in Transition*, Routledge, 2012, p. 12. A brief summary of the thinking behind introduction of OSKs and how they are to be activated are given.
 80. “Russia to move Navy HQ to St. Petersburg by 2012”, *RIA Novosti*, March 29, 2011, http://en.rian.ru/military_news/20110329/163265474.html
 81. The Soviet Union finally recognized Finnish neutrality during President Mikhail Gorbachev’s official state visit in Finland in October 25-27, 1989.
 82. Vladimir P. Kozin, Senior Political Counsellor (Ph.D., Senior Researcher), Embassy of the Russian Federation in the Republic of Finland, “Russia’s Threat Assessment & Security Policy in the Baltic Sea Area”, Strategy Seminar, “Comparing Regional Security Dimensions: The Baltic Sea & The Malacca Strait”, National Defence University, The Department of Strategic and Defence Studies, Helsinki, Finland, 11-12 October 2007. According to several Finnish and other sources, Dr. Kozin acted on direct orders from Moscow, and expressed this view in no unclear terms, both in the seminar and later in interviews on the major Finnish TV Channels YLE and MTV3. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation notes on its homepage in November 2011, that Finland is not excluding the possibility of joining NATO in the event of changes in the geopolitical situation and that the Defence Forces of Finland, as far as technical and organizational relationships are concerned, is fully compatible with NATO standards. МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ФИНЛЯНДСКАЯ РЕСПУБЛИКА, (November 7, 2011) <http://www.mid.ru/bdomp/ns-reuro.nsf/348bdoda1d5a7185432569e700419c7a/432569d80022027e43256b6e0051166a!OpenDocument>
 83. Smith, Mark A and Giles, Keir: “Russia and the Arctic: The Last Dash North”, UK Defence Academy, September 2007, http://conflictstudies.academia.edu/KeirGiles/Papers/966105/Russia_and_the_Arctic_the_Last_Dash_North_
 84. Muhiin, Vladimir: “Армия на службе нефтебизнеса” (“The army in the service of oil business”), *Nezavisimaja Gazeta*, August 12, 2009, http://www.ng.ru/nvo/2009-08-12/1_army.html
 85. Professor Stephen J. Blank confirmed this assessment, at the Q/A session after his presentation at the Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, November 8, 2011. He pointed out that there is a clear trend towards strengthening the defence at the country’s periphery. The

- same can also be seen in the east. See also *Estonia's Defensive Options Against Russia*, STRATFOR, December 7, 2011, <http://www.stratfor.com/analysis/20111206-estonia-defensive-options-against-russia>; See further Bidder, Benjamin: "Medwedew schärft die Schwerter", *Spiegel Online*, December 7, 2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/o,1518,druck-802355,00.html> and Leijonhielm, Jan: "Russian Foreign, Defence and Security Policy" in Hugemark, Bo (ed.): *Friends in Need – Towards a Swedish Strategy of Solidarity with her Neighbours*, Royal Swedish Academy of Military Sciences, 2012, p. 89.
86. President Vladimir Putin: "You know, I have a great interest in and love for European history, including German history. Bismarck was an important German and European political leader. He said that in such matters what is important is not the intention but the capability." President of Russia, "Press Statement and Answers to Journalists' Questions Following a Meeting of the Russia-NATO Council", President of Russia [Vladimir Putin], Bucharest, April 4, 2008, http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/04/04/1949_type82915_163150.shtml; See also "Russia opposes NATO expansion in principle – PM Putin", *RIA Novosti*, May 31, 2008, <http://en.rian.ru/russia/20080531/108965213.html>. "As Bismarck said long ago, what really counts is potentials rather than goodwill intentions or statements", Putin said. "And all we see is that military infrastructure is getting closer and closer to our borders. Why? Nobody threatens each other anymore." President Putin during an interview for *Le Monde* in late May 2008.
 87. "Putin reiterates need for military reform to ensure security", *RIA Novosti*, December 3, 2009, <http://en.rian.ru/russia/20091203/157086584.html>
 88. Op. cit. Александр ТИХОНОВ, see note 71.
 89. McDermott, Roger N.: "Russia's conventional Armed Forces: Reform and Nuclear Posture to 2020" in Blank Stephen J. (ed.): *Russian Nuclear Weapons: Past, Present, and Future*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, November 2011, pp. 67-68; See Геннадий МИРАНОВИЧ, ВОЕННАЯ НАУКА: ЗАДАНИЕ НА ЗАВТРА (*Military Science: Assignment for Tomorrow*), *Krasnaya Zvezda*, December 16, 2009, <http://dlib.east-view.com/browse/doc/21061037>
 90. "Russia to continue military conscription for 10–15 years – Medvedev", *RIA Novosti*, April 4, 2011, http://en.rian.ru/military_news/20110404/163367728.html
 91. *Daily Mail* Reporter: "Nuclear war could erupt along Russia's border with Europe, warns Kremlin commander", *Mail Online*, 18 November 2011, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2062865/Nikolai-Makarov-Nuclear-war-erupt-Russias-borders-Europe.html>
 92. McDermott, Roger: "Russia's 'Spineless' Army: Paper Sergeants", *Eurasia Daily Monitor*, April 19, 2011, [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=37809&tx_ttnews\[backPid\]=512](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37809&tx_ttnews[backPid]=512); See also Felgenhauer, Pavel: "Russian Conscript System Begins to Collapse", *Eurasia Daily Monitor*, April 7, 2011, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=37759&tx_ttnews%5BbackPid%5D=512
 93. The ambitious aim is to improve combat readiness for the frontline units to just 1-2 hours after given orders. Op. cit. Александр ТИХОНОВ, see note 71; *Jane's World Armies* estimated in September 2011 that the Airborne Forces could be deployed within 24 hours while the bulk of the Ground Forces should be operational within 24 to 72 hours, albeit in many cases with 20-40 percent deficit in vehicles. "Russian Federation", *Jane's World Armies*, Date posted September 2, 2011, <http://jwar.janes.com/>; See also Litovkin, Viktor: "Выводы в промежутке, (Intermediate results)", *Nezavisimaja Gazeta*, November 19, 2010, <http://nvo.ng.ru/printed/247883> and Estinko, Julii: "Не все командиры соответствуют новому облику, (Not all commander correspond to the new perspective)", *Nezavisimaja Gazeta*, February 26, 2010, http://nvo.ng.ru/news/2010-02-26/100_okrug.html, an interview with Army chief, Col.Gen. Postnikov.
 94. Felgenhauer, Pavel: "Russian Conscript System Begins to Collapse", *Eurasia Daily Monitor*, April 7, 2011, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=37759&tx_ttnews%5BbackPid%5D=512
 95. "No One to Call (Part I)", *Russian Defense Policy*, January 6, 2012, <http://russiandefpolicy.wordpress.com/2012/01/06/no-one-to>

- call-part-il*. The number of conscripted young men during 2011 was altogether 354,570, according to Russian Ministry of Defence. It is too early to tell if the steep decline in conscription figures in the fall of 2011 will prove to be permanent. According to official Russian census figures there should be about two million young men of 18-19 year's age, but some 800,000 seem to be able to evade conscription service without legally acceptable reasons.
96. "Russian military has 'no one left to draft'", *RIA Novosti*, November 17, 2011, http://en.rian.ru/military_news/20111117/168776056.html
 97. Op. cit. "Russian Federation", see note 93.
 98. Gayday, Aleksey: "Reform of the Russian Army", in Barabanov, Mikhail (ed.): *Russia's New Army*, Centre for Analysis of Strategies and Technologies, Moscow, Russia, 2011, p. 9-31 http://www.cast.ru/files/book/NewArmy_sm.pdf
 99. A look at *The Military Balance* yearbooks 2006 to 2011, IISS, shows that the defence spending grew rather steadily between 2005 and 2010, regardless of the economic problems created by the financial crisis in 2008. A marked jump in defence spending took place in 2009 and this trend seems to be reinforced.
 100. Op. cit. Leijonhielm, Jan, see note 85. According to (former) Minister of Finance Alexei Kudrin, the defence expenditures for 2011 amounted to 63 billion USD, while the corresponding figure for 2010 was 42 billion USD.
 101. *Military Parade*, 2 (104), March/April 2011, p. 4.
 102. "Working Day – Prime Minister Vladimir Putin chairs a meeting in the town of Votkinsk on the development of the defence industry and the fulfillment of the government arms programme through 2020", Government of the Russian Federation, March 21, 2011, <http://premier.gov.ru/eng/events/news/14545/>. See also "Modernization of Army – A Priority Objective", *Military Parade*, 2(104), March/April 2011, pp. 4-7, <http://dlib.eastview.com/sources/article.jsp?id=24802618> and "Defense Industry Pivotal Modernization – A Priority", March/April 2011, pp. 8-9, <http://dlib.eastview.com/sources/article.jsp?id=24802599>. The planned defence spending for 2011-2020 is equivalent to about 500 billion euros. "The money is available, it is necessary to bring order", Medvedev said. See also "Medvedev defends high military spending", *RIA Novosti*, September 27, 2011, http://en.rian.ru/military_news/20110927/167180695.html
 103. "I have differences with Medvedev on economic policy; they basically have to do with the considerable military spending", Alexey Kudrin said on September 25, 2011. Grinkevich, Vlad: "Reforms or promises: With Kudrin or without, the government must choose", *RIA Novosti*, September 27, 2011, <http://en.rian.ru/analysis/20110927/167180054.html>. President Medvedev: "I as the Supreme Commander in Chief, and my colleagues will always insist that spending on defence, new weaponry, service pay, proper living conditions for servicemen... be the state's top priority... And whoever disagrees with this should work elsewhere." "Medvedev defends high military spending", *RIA Novosti*, September 27, 2011, http://en.rian.ru/military_news/20110927/167180695.html
 104. Oxenstierna, Susanne and Bergstrand, Bengt-Göran: "Försvarsekonomi", in Vendil Pallin, Carolina (red.): *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv* – 2011 FOI-R—3404—SE, March 2012, p. 164-165
 105. Professor Stephen J. Blank estimated that about 20 percent of Russia's defence spending disappears because of corruption. Presentation at the Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, November 8, 2011.
 106. Nikishenkov, Oleg: "Armed forces in crisis", *The Moscow News*, May 3, 2011, <http://themoscownews.com/bizfeature/20110503/188635920.html>
 107. Mjasnikov, Viktor: "Наноалмазы и ракеты на основе инжиниринга", *Nezavisimoye Voennoye Obozrenie*, May 13, 2011, http://nvo.ng.ru/armament/2011-05-13/8_engineering.html; See also McDermott, Roger: "The Generational Crisis In Russia's Defense Industry", *Eurasia Daily Monitor* 8(100), May 24, 2011, [http://www.jamestown.org/single?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=37965&tx_ttnews\[backPid\]=512](http://www.jamestown.org/single?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37965&tx_ttnews[backPid]=512)
 108. "Russian defense industry needs investments – Medvedev", *RIA Novosti*, May 10, 2011, http://en.rian.ru/military_news/20110510/163957676.html

109. "Russian state defense order still in bad shape – govt", *RIA Novosti*, May 19, 2011, <http://en.rian.ru/russia/20110519/164111503.html>; See also "Russian high-ranking officials sacked over state defense order", *RIA Novosti*, May 17, 2011, <http://en.rian.ru/russia/20110517/164078046.html>
110. "Премьер-министр РФ: В бюджете-2012 возрастут расходы на военные нужды (Prime Minister: The budget 2012 will increase military spending)", *Rosbalt*, October 6, 2011, <http://www.rosbalt.ru/business/2011/10/06/898103.html>
111. "It is questionable if the goals will be met, but it is clear that materiel procurement will consume an ever growing portion of the defense budget and seems to be prioritized." Oxenstierna, Susanne: *Rysk ekonomi och försvarsekonomi 2010: ökande försvarsutgifter och ambitiösa beväpningsmål*, FOI MEMO 3500, February 16, 2011, pp. 13, 24, http://www.foi.se/upload/projekt/RUFS/memo_3500.pdf; See also Mukhin, Vladimir: "Бюджет трехлетних обещаний (Three-year budget promises)", *Nezavisimoje Voennoje Obozrenie*, October 29, 2010, http://nvo.ng.ru/realty/2010-10-29/1_budget.html. It is pointed out in the FOI report that the procurement programme plans are indicative, not mandated by law. See also op. cit. "Russian Federation", see note 91. JWA: "It is unclear how much of [the military procurement plan] will make its way to the Army but – even accounting for any misallocation of funds or an unrealistic calculation of the budget for the state armaments programme – the planned expenditure should greatly aid attempts to modernise the equipment of the Russian armed forces, as part of a wider military reform programme."
112. "Russia's new Ground Forces chief urges drastic cuts in tanks", *RIA Novosti*, February 25, 2010, <http://en.rian.ru/russia/20100225/158003606.html>
113. *The Military Balance* 2010, IISS, p. 223 and ArmyTechnology.com: T-90S Main Battle Tank, <http://www.army-technology.com/projects/t90/>
114. Gulyaev, Anatoly: "Modern Armaments – Backbone for Modernization of Russian Armed Forces", *Military Parade*, 2(104), March/April 2011, p. 10–13.
115. Op. cit. *The Military Balance* 2011, see note 22, pp. 175–176.
116. Op. cit. *The Military Balance* 2010, see note 113, p. 231.
117. Air Power Australia, <http://www.airspacepower.net/APA-2010-01.html> and "Russia, India to begin design of 5G-fighter in December", *RIA Novosti*, October 27, 2010, http://en.rian.ru/military_news/20101027/161108468.html
118. "Russian Air Force to procure 1,500 new aircraft by 2020", *RIA Novosti*, December 1, 2010, http://en.rian.ru/military_news/20101201/161580969.html
119. "Russia to start construction of Borey-A class subs in 2012", *RIA Novosti*, December 3, 2011, http://en.rian.ru/military_news/20111203/169263294.html and "Russian Navy to receive 1st Graney class attack sub by end of 2012", *RIA Novosti*, December 3, 2011, http://en.rian.ru/military_news/20111203/169275854.html
120. "Russia to build hulls of 2 Mistral-class warships", *RIA Novosti*, December 2, 2011, <http://en.rian.ru/world/20111202/169255665.html>
121. Op. cit. Leijonhielm, Jan, see note 85.
122. Op. cit. Giles, Keir, p. 16, see note 42. See also note 79.
123. Марина Калашникова, "Оставалось дать сигнал -- и все бы ринулось", *Коммерсантъ Власть*, 12(615), March 28, 2005, <http://www.kommersant.ru/doc/558042>. An English version is found at: <http://www.kommersant.com/page.asp?id=558042>
124. Op. cit. Giles, Keir, p. 13, see note 79. Mr Giles: "Five to ten battalions at real readiness may have greater value in the kind of future conflict envisaged by the Russian military than 85 brigades at theoretical readiness."
125. МИРАНОВИЧ, Геннадий: "ВОЕННАЯ НАУКА: ЗАДАНИЕ НА ЗАВТРА" ("Military Science: Assignment for Tomorrow"), *Krasnaya Zvezda*, December 16, 2009, <http://dlib.eastview.com/browse/doc/21061037>; See also McDermott, Roger N.: "Russia's conventional Armed Forces: Reform and Nuclear Posture to 2020", in Blank, Stephen J. (ed.): *Russian Nuclear Weapons: Past, Present, and Future*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, November 2011, pp. 67–68. This corresponds well to the traditional Russian defence doctrine of offensive defence.

126. Lieutenant General (ret'd.) Dementyev, Valery and Dr. (Tech.) Surikov, Anton: "Army Reform and Security, Conceptual Theses of the Strategy of Reforming the Armed Forces of the Russian Federation", [INOBS], Moscow, February 1996, in Cohen, Ariel: *Russian Hardliners' Military Doctrine: In Their Own Words*, Heritage Foundation Report No 104, May 30, 1996. See IntelliBriefs Blogspot.com July 3, 2009, <http://intellibriefs.blogspot.com/2009/07/russian-hardliners-military-doctrine-in.html>. Dr. (Tech.) Anton Viktorovich Surikov (May 26, 1961–November 23, 2009) was also a high-ranking officer in the military intelligence service GRU and served as adviser in the government of Yevgeny Primakov and as assistant to Yuri Maslyukov, Chairman of the Defence Industrial Commission. He died in rather murky circumstances at the age of 48 in November 2009. Surikov's biography can be found at: http://www.peoples.ru/state/politics/anton_surikov/
127. Koivisto, Mauno: *Venäjän idea (The Idea of Russia)*, Tammi Publishers, Helsinki, 2001, p. 292.
128. Professor Yuri Kilin, "Neuvostoliiton tavoitteet talvisodassa" ("The Soviet Aims in the Winter War"), *Porrassalmi III* (Jorma Julkunen, editor), Etelä-Savon kulttuurin vuosisikirja 2010, Savon Sotilasperinneyhdistys Porrassalmi, Mikkeli, 2010, pp. 19–37.
129. This was confirmed by Russia's Minister of Defence Anatoli Serdyukov during the visit by his Finnish counterpart Stefan Wallin in Moscow on February 14, 2012.
130. Virkkunen, Janne: "Diplomacy behind Operation Pax", *Helsingin Sanomat*, December 2, 2007, <http://www.hs.fi/english/article/Diplomacy+behind+Operation+Pax/1135232337125>. Ambassador Jaakko Blomberg illuminates further the attempts of the Russian Ministry of Foreign Affairs to negate the Finnish decision of September 21, 1990, to declare the military clauses of the Paris Peace Treaty of 1947 void, which would in fact have curtailed Finnish sovereignty; Blomberg, Jaakko: "Operaatio Paxin jälkilypsy (The aftermath of Operation Pax)", *Ulkopolitiikka*, 2/2011, pp. 56–58.
131. See cf. Chekinov, S.G. and Bogdanov, S.A.: "Asymmetric Actions to Maintain Russia's Military Security", *Military Thought*, No. 1, 2010, p. 8
132. Finland lost about 10 percent of its territory and property to the Soviet Union in 1940 and 1944. Many Finns would want to buy back their former land property, build Summer houses etc. This has proved to be very difficult and Russia applies a far more restrictive policy towards Finns than the Finnish Government towards Russians buying property in Finland.
133. Professor Wilhelm Agrell, well-known Swedish peace and conflict researcher, is of the same opinion as Russia, but with opposite arguments, that the credibility of the European security regime collapsed in the war in Georgia, at the latest. Agrell, Wilhelm: *Fredens Illusioner – Det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988–2009*, Atlantis, 2010, p. 235 (in Swedish).
134. Puheloinen, Ari: "Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area", *Finnish Defence Studies*, Nr 12, National Defence College, Helsinki, 1999, pp. 50–51.
135. When the Red Army executed its grand strategic assault in the Baltics in late summer 1944, the Soviet Union tied up the Finnish forces, which still held a considerable strike capability, at Ilomantsi in eastern Finland. The loss of two Red Army divisions was the price the Soviet Union was then ready to pay in order to avert the flank threat.
136. *Russian Missiles on NATO's Border*, STRATFOR, November 30, 2010, http://www.stratfor.com/node/176887/analysis/20101130_russian_missiles_natos_border. The first Iskander missiles (one battalion) arrived at the 26th Artillery and Missile Brigade in Luga in the spring of 2010 and were declared operational in mid-December 2010. "Western military district gets first Iskander tactical missile system", *RIA Novosti*, December 14, 2010, http://en.rian.ru/military_news/20101214/161766995.html. The brigade was fully equipped with Iskander missiles in mid-2011 and is now combat ready; "In a nod to European missile defense, Russia rolls out the Iskander missile", *Russia Today*, October 20, 20011, <http://rt.com/politics/russia-missile-defense-nato-europe-293/>; See also Андрей ГАРАВСКИЙ, «Искандер» на западных рубежах ('Iskander' at the western borders), Красная звезда, 21 Октября 2011, www.redstar.ru/2011/10/21_10/1_04.html; See also Isby, David C.: "Russia tests artillery rockets

- during major exercise”, *Jane’s Missiles & Rockets*, Date Posted: November 1, 2011. A thorough technical analysis of the missile shows that the maximum range with a 480 kilo warhead is about 700 kilometres and that an upgraded missile using more efficient fuel may reach 1000 kilometres in the future. It is not known that the missile would have been tested at ranges exceeding 500 kilometres, which would mean definite violation of the INF Treaty. Forss, Stefan: *The Russian operational-tactical Iskander missile system*, National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies, Series 4: Working Papers, to be published 2012.
137. Blank, Stephen J.: “Russia and nuclear weapons”, in Blank, Stephen J. (ed.): *Russian Nuclear Weapons: Past, Present, and Future*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, November 2011, p. 331. On November 23, 2011, President Medvedev made a statement regarding the European missile defence issue which included the threat that “Russia will deploy cutting-edge ballistic missile systems capable of the total destruction of US ABMs in Europe. One of the measures will be deploying is the 9K720 Iskander Mobile Theater Ballistic Missile System in a special area in Kaliningrad.”; “Medvedev’s special statement on missile defense”, *The Voice of Russia*, November 23, 2011, <http://english.ruvr.ru/2011/11/23/60905583.html>; See also Мария Голубкова, “Искандер” собирается в Калининград (*Iskander is going to Kaliningrad*), November 8, 2011, <http://www.rg.ru/2011/11/08/reg-szfoliskander.html>
 138. Gulyaev, Anatoly: “Modern Armaments – Backbone for Modernization of Russian Armed Forces”, *Military Parade*, 2(104), March/April 2011, p. 10–13.
 139. Yläjoki, Janne: “Asiantuntija pitää Luga harjoituksia merkittävinä” (“Expert regards the Luga exercises significant”), *Keskisuomalainen*, March 2, 2012
 140. Виктор Мясников, “Сухопутные войска разной степени тяжести” (“Land forces of varying gravity”), Независимая Газета, March 16, 2011, http://www.ng.ru/nvo/2011-03-16/2_army.html; See also “Russia to establish Polar Spetsnaz on border to Norway”, *Barents Observer*, March 16, 2011, <http://www.barentsobserver.com/russia-to-establish-polar-spetsnaz-on-border-to-norway>
 141. The efficiency of the air assault units depends heavily on the capability of the helicopters. The present equipment is evidently so worn out that, for example, the 76th Air Assault Division deployed to Georgia as ordinary infantry units. Op. cit. Leijonhielm, Jan, see note 85, p. 89.
 142. Op. cit. *Military Balance* 2011, see note 22, pp. 188–189.
 143. Falichev, Oleg: “Transformations are over, development continues”, (Voenno-Promyshlenny Kuryer, No. 4, February 2–8, 2011), *Defense & Security*, February 9, 2011.
 144. *Finland procures a long-range air-to-surface missile system*, Ministry of Defence, Press Releases, March 1, 2012
 145. Neretnieks, Karlis: “Military-strategic Options”, in op. cit. Hugemark, Bo, see note 85, p. 216. This pessimistic assessment may be only partly true as the Swedish Air Force is equipped with various types of laser-guided Paveway bombs, Maverick missiles and Saab Rb15 anti-ship missiles. The Swedish Air Force has a limited tradition with regard to close air support (CAS), but has rather focused on air interdiction, striking against supply lines, etc., in the rear of the adversary, and air defence. See Rydell, Stig: “Svenska Flygvapnet – i ständig utveckling” (“The Swedish Air Force in continuous development”), *Sotilasaikakauslehti* 2/2012
 146. Op. cit. Rodham Clinton, Hillary, see note 67.
 147. See North Atlantic Treaty Organization, Official Texts, *The North Atlantic Treaty*, Washington D.C., April 4, 1949, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm
 148. Winnerstig, Mike: “The EU’s and NATO’s Security Guarantees – Credibility and Effects”, in op. cit. Hugemark, Bo, see note 85, pp. 113–134.
 149. Iivonen, Jyrki: “Mart Laar: Viron on olta-va puolustuspolitiikassaan innovatiivinen ja nykyaikainen” (“Estonia has to be innovative and modern in her defense policy”), *Maanpuolustus*, No. 96, 2/2011, p. 13.
 150. Koivula, Tommi and Forss, Stefan: “Finland’s Declaration of Solidarity”, in op. cit. Hugemark, Bo, see note 85, pp. 147–173.

151. Rydell, Stig: "Sveriges Försvarsmakt i förändring – från värnplikt till frivilliga soldater och sjömän" ("On the Change in the Swedish Armed Forces: from conscription to voluntary service"), *Sotilasaikakauslehti* 6-7/2011, pp. 55-57. Ruotsin puolustusvoimien kokonaisvahvuudeksi tulee noin 50 000 miestä, joista vain 15 700 on jatkuvassa palveluksessa; See also op. cit. Agrell, Wilhelm, see note 133.
152. Government Offices of Sweden, Ministry of Defence, *A functional defence, Summary of the bill dated March 19*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2011/a/137705>; See also Hugemark, Bo: "Historical Background of the Swedish Declaration of Solidarity", in op. cit. Hugemark, Bo, see note 85, pp. 9-26.
153. Holmström, Mikael: *Den dolda alliansen – Sveriges hemliga Nato-förbindelser*, Atlantis, Stockholm, 2011. Sweden's role as NATO's unofficial 17th member during the Cold War was one of the cornerstones of Swedish defence policy. The cooperation with the United States and NATO assumed the form of quite detailed plans to receive and give help, but due to Sweden's neutrality this had to be kept strictly secret – especially from the Swedish people.
154. Op. cit. Koivula, Tommi and Forss, Stefan, see note 150, pp. 147-173.
155. Op. cit. Prime Minister's Office, see note 5, p. 81.
156. Ibid. p. 109, The chairman of the committee, Mr. Risto Siilasmaa is the co-founder of the F-Secure Corporation.
157. , *Finnish Defence Forces Reform Concept*, Commander of the Finnish Defence Forces, Press Conference, February 8, 2012.
158. Siilasmaa, Risto et al.: *Suomalainen asevelvollisuus (Finnish Conscription Service)*, Ministry of Defence, Helsinki, September 28, 2010, p. 7 (in Finnish). "General conscription is in our opinion the most cost-effective way to produce defense capability in Finland. The costs of even a very modest professional army would be significantly higher than that of the conscript army." http://www.defmin.fi/files/1648/Suomalainen_asevelvollisuus_plmv2_2010.pdf
159. The will to defend their country is traditionally very high among the Finns. About 75 percent of the Finns regularly answer "yes" and about 20 percent "no" to the following question: "If Finland were attacked, should Finns, in your opinion, take up arms to defend themselves in all situations even if the outcome seemed uncertain?" See Ministry of Defence of Finland, The Advisory Board for Defence Information, *Finns opinions of foreign and security policy, defence-The ABDI Survey 2009 pictures*, http://www.defmin.fi/files/1516/The_ABDI_Survey_2009_pictures.pdf
160. In the Finnish Ground Forces there are perhaps only about a company of Special Jaegers ready to return fire immediately. The Finnish peacetime units are primarily training units, not fighting units. The readiness of the Finnish Air Force is considered good, but its peacetime inventory of combat missiles is very low, adequate only for training needs and surveillance flights.
161. Op. cit. Agrell, Wilhelm, see note 133, p. 44.
162. *Russia, Belarus: Setting the Stage for the Eurasian Union*, STRATFOR, November 25, 2011, <http://www.stratfor.com/node/205033/analysis/20111122-russia-belarus-setting-stage-eurasian-union>. See also *Europe: A Shifting Battleground, Part 1*, STRATFOR, June 7, 2011, <http://www.stratfor.com/analysis/20110606-europe-shifting-battle-ground-part-1>.
163. Op. cit. Agrell, Wilhelm, see note 133, p. 235.
164. President of Russia, "Meeting with journalists from Southern and North Caucasus federal districts", November 21, 2011, <http://eng.kremlin.ru/news/3105>. Russia's NATO Ambassador Dmitry Rogozin was more explicit, without active Russian operations Georgia and Ukraine would have become NATO members. РИА Новости, "Медведев: бездействие РФ в 2008 г могло бы привести к расширению НАТО", November 21, 2011, http://ria.ru/defense_safety/20111121/494106971.html. See also Giles, Keir: *Who Gives the Orders in the New Russian Military?*, Research Paper No. 74, NATO Defence College, March 2012. Mr. Giles argues convincingly that the Russian view of events related to the war in Georgia is not credible. "Russia and the world woke up to war on the morning of 8 August, but close study of events leading up to that point provides a number of indicators that suggest additional Russian troops were moving into South Ossetia significantly earlier – crucially, without necessarily

- having explicit authority to do so from the supreme command.” In addition, he raises the important question of risks related to deficient command and control systems in Russia, which may lead to dangerous and provocative activity at a time of tension by individual units, as was the case in Georgia.
165. Germany’s Foreign Minister Guido Westerwelle’s comments to Russia’s threats to react militarily to NATO’s missile defence plans in Europe are revealing: “In any case, I see not only the possibility for agreement, but the necessity for agreement. ... We will not ensure our own security against Russia, but together with Russia in Europe.” Bidder, Benjamin: “Medwedew schärft die Schwerter“, *Spiegel Online*, December 7, 2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/o,1518,druck-802355,00.html>
 166. Seldom has a fine book carried such a sadly misplaced title as that of the late Asmus, Ronald D.: *A Little War that Shook the World – Georgia, Russia and the Future of the West*, Palgrave Macmillan, 2010.
 167. Frolov, Alexander: “Формируя взаимопонимание” (“Forming a mutual understanding”), *Красная звезда*, November 17, 2011, http://www.redstar.ru/2011/11/17_11/3_01.html. Ambassador Rogozin points out that the Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE, 1990) and the adapted CFE Treaty (1999) were agreed upon at a time when Russia was weak and that they are no longer acceptable. The CFE negotiations took place in parallel with the confidence-building talks leading up to the Pa, ris Charter and the Istanbul Document.
 168. Kimball, Daryl G.: “U.S. Suspends CFE Treaty Implementation”, *Arms Control Today*, December 2011, http://www.armscontrol.org/act/2011_12/US_Suspends_CFE_Treaty_Implementation. See also “UK halts military data sharing with Russia”, *RIA Novosti*, November 25, 2011, <http://en.rian.ru/world/20111125/169036481.html>
 169. Isachenkov, Vladimir: “Medvedev: Russia may target US missile shield”, *Associated Press*, November 23, 2011, http://hosted2.ap.org/APDEFAULT/3d281c11a96b4ado82fe88aa0db04305/Article_2011-11-23-EU-Russia-Missile-Defense/id-a2120428497944db8e68f24ce9670f7b. “We won’t allow them to treat us like fools,” he said. “Nuclear deterrent forces aren’t a joke.” Mr. Rogozin was soon afterwards appointed Deputy Prime Minister. His main responsibilities are in the domain of arms procurement.
 170. *Central Europe Watches as Washington, Moscow Clash over BMD*, STRATFOR, December 8, 2011, http://www.stratfor.com/memberships/205624/geopolitical_diary/20111207-central-europe-watches-washington-moscow-spar-over-bmd
 171. Op. cit. President of Russia and Felgenhauer, Pavel, see note 73.
 172. Op. cit. Leijonhielm, Jan, see note 85, pp. 98, 106.
 173. Op. cit. Neretnieks, Karlis, see note 145, pp. 199–204. “It’s all about retake.” This description of the allied contingency planning for the Baltic States was communicated by a Swedish defence researcher.
 174. In addition to Luga, Iskander missile deployment to both Kaliningrad and Belarus is contemplated. See op. cit. see note 170.
 175. As this report deals primarily with military capability developments, the authors leave it to others, mainly the decision-makers, to assess the threat.

Replik till Jan Leijonhielm och Carl Björemans

av Ulf Henricsson

NÄR JAG LÄSTE herrar Leijonhielms och Björemans kommentarer till min rese-schildring från Ryssland blev jag bekymrad och tänkte; "har jag verkligen skrivit så"? Jag plockade fram alstret och läste igen och kunde fortfarande inte känna igen mig. Den första delen är inte menat som ett angrepp på seriösa analyser utan en kritik av den allmänna säkerhetspolitiska debatten i Sverige. Jag vill påpeka att "expertanalyser" står inom citationstecken, och om Leijonhielm känner sig träffad av detta ber jag om ursäkt. Jag vet också att vissa analytiker förutsade Sovjetimperiets fall, problemet var väl bara det att genomslaget var begränsat – det är svårt att driva frågor som avviker från den etablerade sanningen.

Båda herrarna raljerar över att jag grundar min uppfattning på en treveckors resa. Den inspirerade mig visserligen, men jag har liksom Björemans arbetat en anse-nlig tid i Försvarsmakten där vi haft tillgång till samma utbildning och information om Sovjet/Ryssland, om än med några års åtskillnad. Även jag har läst Gerner, Fredriksson och även Åslund m fl. Två år som chef för OSSE:s Department for Regional Stabilization i Sarajevo gav mig en viss praktisk insikt i hur svårt det är att konvertera en planstyrd diktatur till något som liknar en marknadsstyrd demokrati.

Där hade jag också en rysk överste och en överstelöjtnant som medarbetare vilka lärde mig mycket om deras Ryssland.

Vad situationen i norra Kaukasus beträffar så har jag upplevt två pågående asymmetriska krig och fredsbyggandet efter ett av dem och tror mig ha viss erfarenhet att, utifrån det jag ser, bedöma hur intensiv konflikten är och hur påverkat det drabbade samhället är. En av medresenärerna är sedan tio år gift med en ryska och har gjort ett hundratal resor till och i Ryssland samt deltagit i ett antal av Wiendokuments inspektioner i landet. Jag fick kredit för min skrift av hans ryska fru – "äntligen någon som skriver lite positivt om Ryssland – jag känner inte igen mig i all svartmålning jag hör och läser här i Sverige" – och hon är ingen anhängare av Putin. Därför tycker jag att jag har tillräcklig erfarenhet och kunskap för att få ha en åsikt om Ryssland.

Jag har just plöjt igenom FOI:s rapport "Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv" och finner den högst trovärdig och kan inte hitta några större motsägelser mot vad jag skrivit. På ett område tycker jag dock den är lite väl positiv. Med erfarenheten av att ha arbetat med organisations- och materielutveckling i det lilla svenska försvaret i över tio år, upplevt kraschade program och perspektivplaner och som brigad- och

fördelningschef tagit emot icke färdiga produkter tror jag inte en sekund på att Ryssland med sina enorma problem kommer att nå sina mål för 2020.

Det är bara att hoppas att rapporten får ett större genomslag i debatten än brukligt är. Underlaget kan ju tolkas olika. En tolkning som är populär i Sverige är att trots välståndsökning och en ökande medelklass kommer de gamla strukturerna och korruptionen att bevara det nuvarande samhällssystemet. En annan kan ju vara att strävan att åter bli en stormakt att räkna med leder till en förändring av samhället i positiv riktning. Väl beskrivet i FOI:s rapport är nödvändigheten att stoppa pågående "brain drain", dra till sig yngre välutbildade personer och ny teknik bland annat för att bli mer oberoende av utländskt teknikinflytande. Det sistnämnda inte minst för att nå målen för beväpningsprogram

2020. Hur gör man det utan att förbättra levnadsvillkoren? Detta i sin tur leder till en ökande medelklass som kräver reformer etc. Det senare scenariot är väl inte mindre sannolikt än det första och dessutom mycket trevligare.

En sak jag lärt mig är att samhällsutveckling tar tid – varför inte ägna en tanke åt hur lång tid det tog för Sverige att gå från kungligt envælde till demokrati? Nåväl, vi har alla olika erfarenheter och därför olika bedömningar om vad som kommer att ske. Det är bra att se bakåt för att förstå varför det ser ut som det gör, men jag tror inte man hittar framtiden i det som varit. Det spännande med framtiden är att ingen av oss vet hur den kommer att se ut – den som lever får se.

Författaren är överste i. gr och ledamot av KKrVA

Ubåtskrisen på 80-talet

*En dimensionerande episod i svensk försvarsplanering och krishantering
av Michael Sahlin*

(anförande vid historiedagarna, oktober 2011)

IDAG ÄR DET drygt ett decennium sedan 9/11 och åtföljande amerikanska angrepp på talibanregimen i Afghanistan och början på USA:s längsta krig, mer än 50 år efter Dag Hammarskjölds död och påminnelser om allt som stod och vägde det dramatiska tidiga 60-talet, m m. Och så nu snart 31 år sedan dramatiken kring den sovjetiska ubåten U 137 och den första av en serie ubåtsepisoder som gjorde inte minst namnet Karlskrona världsberömt. Förutsättningar finns alltså för både full och meningsfull sysselsättning för idag verksamma historiker.

Snart 31 år sedan U 137 och alltså snart tre decennier sedan Hårsfjärden och Sven Anderssons Ubåtsskyddskommission, den första av tre statliga utredningar under ett par följande decennier. Mysterier kvarstår, och något slutligt, helt entydigt, facit har väl aldrig framkommit trots dessa utredningar och trots, därutöver, en betydande flora av mer eller mindre häpnadsväckande publikationer – även om inläggen numera mest tycks förvisade från dagstidningarna till det för en bredare allmänhet något mer undanskymda "Newsmill".

I en senare debattfas tycks frågan – från "revisionistiskt" håll – inte längre gälla det som var ett tidigare favorittema, tvivlet om det alls förekom några ubåtar på svenska vatten – eller om det bara eller främst var

fråga om marina s k "budgetubåtar". Det var faktiskt rätt länge sedan någon drev den ståndpunkten i debatten, vad jag kan erinra mig. Däremot tycks nationalitets- och motivdebatten, öst eller väst, Sovjet/Ryssland och/eller NATO och/eller enstaka västländer, ha överlevt övergången från det kalla kriget till dagens komplicerade värld. Med dagens distans till dominerande verklighetsföreställningar i slutskedet av det kalla kriget är det, som vi sett, inte ovanligt, och tycks väcka rätt lite uppmärksamhet, att debattanalytiker efter att ha vänt och vridit på motiv- och intresseresonemangen landar på slutsatsen att ubåtskränkningar na nog i själva verket manifesterade amerikanska – eller västliga – säkerhetsintressen i förhållande till dåvarande Sovjetunionen, och Sverige, i perspektivet av tänkta krigsöppningar och krigsförlopp.

Utvecklingen efter ubåtsskyddskommissionen

Men, som sagt, och även om en del tappra själar, på båda sidor om barrikaderna, fortfarande kämpar på ("offensivt eller defensivt" såsom diskursen ser ut) för att hålla debatten och frågan vid liv, trots de fundamentala omvärldsförändringarna och det svalnande medieintresset – drygt tre decennier är en lång tid.

FögaanadekommissionsordförandeSven Andersson och andra vad som skulle hända i skeendena efter kommissionsrapportens offentliggörande i april 1983:

- att rapporter om fortsatta ubåtskränkningar skulle dominera den svenska säkerhetspolitiken i årtal efter april 1983
- att debatten om denna känsliga sak skulle ge upphov till åtminstone två diametralt motsatta konspirations- eller totalitetsläror (att alltså släppa ut-ubåt-teorin kom att i olika skeden handla både om misstankar om eftergivlighet gentemot Sovjet och om misstankar om svensk-amerikanskt "Navy-to-Navy"-arrangemang för att framprovocera antisovjetiskhet i Sverige
- att inte en enda av alla dessa ubåtsjakter som följde (Sundsvall, Töre, Landsort, Karlskrona, osv) skulle leda till "framgång", detta knepiga begrepp som ibland definierades som att tvinga upp eller totalt sänka den inkräktande ubåten, ibland – och efterhand mer vanligt och modest/realistiskt? – att säkra konkreta, entydiga, företebara bevis, bevis på internationaliteten så i varje fall själva förekomsten, att kränkning av svenska vatten med säkerhet faktiskt skett
- att ovissheten och osäkerheten – dilemmorna – kring ubåtskränkningarna efter en tid, fram emot mars 1985, blev så påfrestande för det svenska politiska systemet att enigheten om den förda, fastlagda säkerhetspolitiken höll på att rämna (jag berördes av detta tämligen handfast som huvudsekreterare i FK 84),
- att det kalla kriget senare samma årtionde skulle upphöra i och med Warszawapaktens och Sovjetunionens kollaps, men att icke förty indikationer och debatt om fortsatta ubåtskränkningar skulle fortsätta, och fortsätta förbrylla. SAMT
- att det senare skulle uppstå en ny diskussion, delvis baserad på offentliga utredningar och förstås med betydande bäring på motivanalysen i fråga om den främmande ubåtsverksamheten, men också avslöjanden (allra senast Mikael Holmströms utförliga epos) av Sveriges militära samarbete med västmakterna minsann var åtskilligt mer avancerat än vad som framgick av det dåtida säkerhetspolitiska språket.

Detta, och mycket mer, kunde man ju inte förutse i 1981–83 års miljö. Däremot kan det vara nyttigt att påminna om de omvälvande miljö- eller kontextförändringar som skett sedan dessa "formativa", "dimensionerande" år i det kalla krigets slutskede, förändringar som naturligtvis påverkar en när man ser tillbaka och försöker förstå, som debattör eller, som i detta seminarium, som historiker. Därtill kommer ju, utöver förändringarna i omvärlden och här hemma, att de gångna 30 åren, utan slutligt facit, gett gott om utrymme att vända och vrida och skärskåda gamla och nytillkommande kunskaper och faktafragment. Ubåtssaken har kommit att inrymma mycket politisk, medial och akademisk prestige.

Och gestaltpsykologin lär oss ju hur subjektivt – och selektivt – skärskådandet av till synes objektiva fakta från en komplex verklighet kan utfalla. Man ser det man vill se, sanningen finns (som en här närvarande har uttryckt det) i hög grad i betraktarens öga. Intresset styr. Motsatta bilder kan ha gemensamma korn av sanning. Särskilt när det gäller komplicerade sakförhållanden som dessa, med intrikata resonemang om olika säkerhetspolitiska aktörers över tiden föränderliga offensiva respektive defensiva motiv och dispositioner.

Lennart Ljung och ubåtskränkningarna

Men åter till Sven Anderssons Ubåtsskyddskommission. Och till ÖB Lennart Ljung och hans nu tillgängliga dagböcker.

Jag har gett mig tid att läsa igenom Lennart Ljungs dagböcker, faktiskt från pärm till pärm. Jag är i m p o n e r a d (över hans flit och noggrannhet, och över den roll han spelade i den svenska försvarspolitiken och den tvärpolitiska respekt han att döma av de detaljerade anteckningarna åtnjöt) och jag är f a s c i n e r a d över den inträngande bild han tecknar av dessa dramatiska, "dimensionerande" år, och jag är t a c k s a m över den hjälp han ger mig och andra berörda att minnas de delar av skeendena man själv var med om. Det var dock mer än 30 år sedan.

Av Ljungs anteckningar framkommer:

- dels hur allt uppslukande dominant – och politiskt och militärt svårhanterad
- ubåtsfrågan var, både före och efter Andersson-kommissionen.

dels hur nära, tät och förtrolig och förtroendefull dialog han löpande stod i med de politiska aktörerna, med försvarsministrarna och då särskilt Anders Thunborg, med Fälldin (före och efter maktskiftet -82), med Palme (före och efter maktskiftet), och andra

dels även hur stor enigheten och uppslutningen var kring hanteringen av ubåtskrisen/ubåtskränkningarna och, faktiskt, tolkningen av dem – svårtolkade som de var då som de är fortfarande

dels också samspelet med, den samtida hanteringen av, de då aktuella, rejält svåra försvarsplaneringsfrågorna och försöken att jämkla mellan stridbara försvarsgrenschefer i den tidens struktur

och mellan dem kollektivt och departementet i försöken att hitta system- och motivationsbevarande lösningar i en snål försvarsekonomi och under oenighet regering-opposition (här frapperar dock – i jämförelse med dagens förhållanden – det påtagliga intresse som partiledarna visade försvarsfrågan i stort). Här stod JAS-projektet mot kraven på förstärkningar av ubåtsskyddet, som inom marinen stod mot kravet på nya kustkorvetter, och mot allt detta CA:s omsorg om värnpliktsarméns slagkraft och överlevnad. Invasionsförsvaret mot incidentberedskapen: en mängd kritiska avvägningar, SAMT

– dels, slutligen, bilden av den efterhand alltmer påfrestande, dilemmafyllda ubåtskränkningshanteringen i ett klimat av ökande inrikespolitisk tröta och vidgat utrymme för smygande tvivel och försvarsmaktsfrustration, så småningom även ett klimat av avveckling av det kalla kriget. Gång på gång denna tärande process, från högdramatiska jaktscener under medial upphetsning, utan resultat, "framgång", eller klarhet, därefter efteranalysskedena, frågor om mediehantering och periodicitet i den slutliga, hemliga respektive öppna ÖB-rapporteringen, med dithörande mediepolitiserad semantik: Har det, enligt ÖB, "med säkerhet" eller endast "med stor sannolikhet" förekommit kränkningar? Innebär ÖB-rapporten att man nu försöker tona ner kränkningarna, efter politisk tillsägelse och/eller för att ur militär synpunkt kunna hantera förväntnings- och trovärdighetsdilemmat? Mörkar man i nationalitetsfrågan? Har ÖB successivt höjt ribban för beviskraven? Eller representerar ubåtsrapporterna tvärtom ett sätt för försvarsmakten att idka utpressning mot regeringen i försvarsfrågan i stort? Eller att moderaterna försöker pressa Palmeregeringen att överge neutralitetspolitiken.

Med andra ord ytterst känsliga frågor – ni minns tongångarna! – som efterträdaren Bengt Gustafsson känner igen och som alltså gett upphov till dessa senare utredningar och denna senare fria debatt. Lennart Ljungs frispråkiga och märkvärdigt utförliga anteckningar ger en god inblick i allt detta.

Vi får också komma ihåg att denna tid, det har förtydligats i efterhandsförståelsen även om det inte märktes särskilt mycket i dåvarande svensk säkerhets- och försvarspolitisk debatt, var en tid då det verkligen stod och vägde. Ingen kunde förutse att WP och Sovjet några år senare skulle upplösas, ”with a whimper, rather than a bang” för att travestera T S Eliot. Det kalla kriget kunde då ha blivit hett, kärnvapenbalansen och med den terrorbalansen (och med den grundläggande strategiska stabiliteten) hotades enligt Brezjnev och Andropov av Reagans retorik och stjärnornas krig, och den konventionella balansen påverkades av marinminister Lehmans nya maritima strategi och av kryssningsrobottekniken med militärgeografiska implikationer. Politiskt fanns Polen- och Afghanistanärendena, M m, m m. Världen, inte minst vår del av världen, kunde på nytt kännas osäker och farlig. Utmaningarna, inkl de svåra neutralitetspolitiska trovärdighetsfrågorna, för svensk säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik var m a o grannlaga, för att inte säga intrikata. Facit saknades. Gorbatsjov hade ännu inte tagit över den sovjetiska världsbilden.

Sven Anderssons Ubåtsskyddskommission

Mitt i detta, mitt i det händelserika flöde som skildras i Lennart Ljungs dagböcker, fanns alltså Sven Anderssons Ubåtsskyddskommission. Ljung beskriver ingående var-

för avgående Fälldinregering och tillträdande Palmeregering till följd av kränkingsdramatiken efter U 137-dramat -81 ansåg det nödvändigt att tillsätta en särskild kommission för att auktoritativt värdera det som skett – Hårsfjärden var ju kulmen på ett antal oroväckande incidenter under året 1982 – och komma med förslag till vidare åtgärder. Att just jag utsågs till kommissionens sekreterare, på begäran av Sven, hade bakgrund i vårt samarbete i SIPRI-utredningen några år tidigare (kommissionens övriga ledamöter, inkl Carl Bildt, hade jag däremot aldrig träffat tidigare). Att kommissionen skulle, måste, ledas av en tung socialdemokrat med fast bakgrund i svensk säkerhets- och försvarspolitik torde ha varit en rätt självklar utgångspunkt, inte bara för tillträdande statsminister Olof Palme.

När jag nu, så här tre årtionden senare, ser tillbaka på kommissionsarbetet minns jag främst hur allvarligt Sven och övriga ledamöter tog, och såg på, sin uppgift, inte minst från och med att man i december tagit del av allvarsorden i Försvarsmaktens egen ”Grandin-rapport” om Hårsfjärden-incidenten och mottagit redovisningar om botten-spår och åtföljande indikationer på förekomst av miniubåtar. Det i denna genuina säkerhetspolitiska krismiljö upplevda ”medborgaruppdraget” växte fram som en uppgift att skapa nationell sammanhållning i en vilja att trovärdigt ge omvärlden en bild av svensk beslutsamhet att inte tolerera fortsatta kränkningar, att söka konkretisera hur detta skulle kunna ske, föredras genom egna militära medel och utvidgade insatsbestämmelser, och att anförtro svenska folket stor, för att inte säga synnerligen stor, öppenhet om det verkliga läget, sådant det kunde bedömas.

Jag upplevde i detta arbete stort förtroende, för kommissionen och särskilt Sven

personligen från politikerhåll tvärs över spektrum, och, vilket ju i efterhandsdebatter har lyfts fram med viss skepsis, från kommissionens ledamöters sida gentemot Lennart Ljung och hans militära experter. Sven Andersson fäste, bl a, stor vikt vid sina återkommande sonderings- och förankringssamtal med Anders Thunborg.

Jag upplevde också, och minns det tydligt, ett stort bl a medialt förväntanstryck på kommissionens slutrapport efter dess starkt forcerade arbete under den korta utredningstiden november-april: exakt hur skulle kommissionen till sist komma att uttrycka sig, beträffande förekomsten av undervattenskränkningar i stort, beträffande händelseförloppet i Hårsfjärden, beträffande U 137-saken året innan och diskursen om misstag eller avsiktlighet, beträffande tänkbara motiv med säkerhetspolitiska implikationer? Och beträffande nationalitetsfrågan, denna utrikes- och säkerhetspolitiskt grannlaga sak? Om alls, i så fall vem (eller vilka), i så fall varför – i korthet.

Det var, kan jag intyga, en hårt tidspressad kommission som arbetade intensivt och seriöst med dessa frågor, givet den upphissade förväntan. För Sven Andersson var det en viktig strävan att rapporten skulle vara sann, öppen och relevant och både representera (utåt) och bidra till (inåt) nationell samling genom att vara en e n i g rapport. Den strävan styrde uppläggning och skrivarmödor.

Jag tror jag vågar säga idag, särskilt efter att ha läst Lennart Ljungs miljöbeskrivande dagböcker, att Sven Andersson därigenom kan sägas ha velat förebygga och förekomma just en sådan utveckling som likväl inträffade, med inrikespolitisk träta, smygande tvivel och knakande svenskt säkerhetspolitiskt självförtroende.

Men visst fanns utrymme för undran och tvivel även inom kommissionen. Inte så mycket, kanske – i den förhärskande

miljön/tidsandan – huruvida ubåtskränkningar alls förekom eller om Sovjetunionen var den extremt sannolika eller i varje fall primära inkräktaren, givet geografi, historia och bl a den påtagliga realiteten U 137.

Men väl mycket annat: vad kunde ansvarsfullt och sanningsenligt sägas om de svåra frågorna? Till bilden hörde ju också det då liksom senare envisa ryktet om att marinen eller ÖB eller t o m regeringen skulle ha avsiktligt släppt ut en instängd (mini-) ubåt i Hårsfjärdenområdet – ett rykte som ju över åren gett upphov till allehanda konspirationsteoretiska diskurser i olika riktningar. Detta trots att kommissionen lade ner en viss möda på att särskilt utreda och söka klargöra just den saken, bl a genom särskilda utfrågningar av regeringscheferna Fäldin och Palme och försvarsledningen, och ansåg sig kunna helt dementera ryktet.

Själv fick jag, efter ett årslångt utlandsupphåll direkt efter kommissionsarbetet, tillfälle att relativt nära följa upp denna formativa, ”dimensionerande” period i olika fram till 1994, som huvudsekreterare i de båda försvarskommittéerna, FK 84 respektive FK 88, som kanslichef i Försvarsutskottet, och därefter som statssekreterare i Försvarsdepartementet – en period som alltså, med avstamp i 80-talets försvarsplaneringsturbulens och ubåtsdramaturgi, täckte övergången från det kalta kriget till 90-talets stora omvälvningar. Sedan blev det, enligt de regler som gäller för det politiska livet i Sverige, fråga om helt andra säkerhetspolitiska uppgifter.

Men fenomenet ubåtskränkningar och tolkningsdebatten om dem fortsatte likväl, som vi sett.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA. Han var sekreterare i Ubåtsskyddskommissionen 1982-83.

De ”svarta hålen”.

av Bengt Gustafsson

I NR 3/2011 av *Handlingar och Tidskrift* raljerar Johan Tunberger över överbefälhavares ”flykt framåt” under 40 år. I artikeln tar han bland annat upp de så kallade ”svarta hålen”. Helge Löfstedt kommenterar i en annan artikel Expertgruppens för studier i offentlig ekonomi rapport 2011:2. Båda artiklarna ger anledning till några kommentarer. Även Carl Björemans tar i sin senaste bok *Försvarets förfall* upp det stora budgethållet 1995/96 på mer än fjorton miljarder. Det framgår inte denna gång vems fel han anser det var att 1992 års försvarsbeslut var ekonomiskt underbalanserat. Så låt mig börja med att än en gång tala om att huvuddelen av de fjorton miljarderna berodde på ett par medvetna åtgärder av Finansdepartementet.

Redan den borgerliga regeringen Bildt hade remitterat ett förslag till ändring av reglerna för användning av försvarsanslagen, i vilket ingick att det inte längre skulle vara tillåtet att betala ut förskott på materielbeställningar. I remissvaret anmälde ÖB två konsekvenser av förslaget. Dels att det skulle försvåra planeringsprocessen. Det är nämligen svårt att exakt förutse när utvecklingen av ett materielobjekt är klar och man kan gå till beställning samt när sedan leveranserna börjar. ÖB anmälde av detta skäl det olämpliga i den nya regeln, men också att det genomförandeåret skulle leda

till förluster för försvaret i förhållande till liggande plan. Det kanske är det som statssekreterare Peter Lagerblad angav till tolv miljarder enligt Carl Björemans.

I riksdagsbeslutet för budgetåret säger riksdagen ja till regeringens förslag till nya regler, men säger också att – om det skulle uppstå förluster vid genomförandet – försvaret skulle kompenseras för dessa. Denna gång utgick emellertid inte all makt från folket, utan finansminister Åsbrink tog bort pengarna för planerade förskott utan någon kompensation, vilket nästa års riksdag godkände.

Drygt två av de saknade miljarderna hade ett annat ursprung. Regeringen Bildt hade strax efter det de fattat försvarsbeslutet upptäckt svarta hål i samhällsekonomin och sänkt försvarsramen, utan att Anders Björck också parallellt gick med på att sluta producera för det fasta kustartilleriet. Ett förslag till nedläggning jag av flera skäl hade på lut för året därpå. Den nye försvarsministern Thage G Peterson tillsatte senare en arbetsgrupp under ledning av generaldirektören för Riksrevisionsverket Inga-Britt Ahlenius för att klarlägga orsaken till det stora svarta hålet. Arbetsgruppen konstaterade för sin del att det i huvudsak var de två regeringarna som svarat för hålets uppkomst på det sätt som i det föregående beskrivits.

De mindre svarta hål som därefter återkom med viss regelbundenhet beror sannolikt till huvuddelen på samma dåliga regel om förskott. Jag har nämligen noterat att försvaret, trots att man säger sig ha ont om pengar, många av de följande åren, i slutet av året ändå haft pengar över, pengar som man enligt samma nya regler fått lämna tillbaks till finansministern. När sedan den försenade materielen levererats och skulle betalas uppstod det nya svart hål, som ÖB blev tvungen att möta med inställande av annan produktion.

Det finns också ett annat skäl till att brister uppstått. Regeringen prioriterar att hålla sig inom utgiftstaket, vilket någon gång lett till att man sent reducerat anslagen. För försvarets del ledde det bland annat till att kustkorvetter blev av med en del av sin beväpning. Något försvaret ännu ej lyckats återta. De svarta hålen är sålunda enligt min åsikt till största delen förorsakade av det politiskt beslutet att ändra reglerna till något som har varit svårt att hantera i Försvarsmaktens budgetering för anskaffning av materiel. Det är särskilt svårt för försvaret vars materiel till stor del ligger på teknikens framkant, men även andra statliga myndigheter med investeringsobjekt som vart och ett sträcker sig över flera år har liknande problem. Journalister har också raljerat över Försvarets "räknenisar" utan att förstå vad som egentligen är skälet till att de svarta hålen uppkommit.

Dessutom fanns det 1992 för första gången i planeringen avdelade reserver för oförutsedda prisökningar. Något som jag förgäves slogs för redan på 1970-talet som planerare för armén, men fick gehör för först i och med en ny borgerlig regering. Det lyckades mig också att få en positiv förändring i budgetreglerna, som till mindre del var en återgång till hur det varit några år efter "det bästa försvarsbeslutet",

som Claës Skoglund brukade kalla 1958 års beslut, nämligen att materielanslagen skulle räknas upp med 1,5% årligen för att täcka prisökningar på grund av teknisk utveckling. Något som, om jag minns rätt, togs bort 1996 igen. Så var det med de svarta hålen. Leta gärna rätt på Inga-Britt Ahlenius utredning och avsedd riksdagsskrivelse.

Slagord och ledning

Johan Tunberger raljerar också över vad han kallar slagorden, som till exempel Vi 90. Det är inte ett slagord. Det är en benämning på två viktiga reformer i försvaret, nämligen övergången till en myndighet samt att krigsförbandschefen också skulle vara chef för huvuddelen av produktionen för sitt krigsförband i fred och kunna påverka den som genomfördes vid andra förband. 1970-talets så kallade OLLI-reform hade enligt min uppfattning stirrat sig blind på fredsrationaliteten, vilket resulterat i brister i krigsduglighet och beredskap. En krigsförbandschef borde enligt min mening känna större ansvar för de viktigaste målen med vår verksamhet i fred.

Det hade tidigare också varit egendomligt att de lokala och regionala enheterna i Försvarsmakten under alla år varit myndigheter, det vill säga i juridisk mening lytt direkt under Regeringen. Innebörden var ju att Regeringen kunde beordrat ett förband eller ett milo att vidta en åtgärd inom till exempel incidentberedskapen utan att blanda in den ansvariga centrala myndigheten ÖB eller för den delen dess försvarsgrenschef, vilket torde strida mot vårt styrelseskick. Å andra sidan behövde de själv som myndighet inte åtlyda ÖB i fred, utan först sedan den politiska ledningen förklarat att landet var i krigstillstånd. Samtidigt som Försvarsmakten blev

en myndighet samlades de centrala staberna i ett Högkvarter den 1 juli 1994, när jag gick i pension. Härvid reducerades personalen på central nivå med minst samma procentsats som organisationen i övrigt.

Däremot "degraderades" inte försvarsgrenshefarna som Carl Björemans påstår i sin nya bok. Tvärtom hävdade utredaren Gunnar Nordbeck och jag tillsammans att deras erfarenhet behövdes för att hålla ihop den taktiska utvecklingen och produktionen, som är av så olika art för land-, sjö- och flygstriidskrafter. Det borde Björemans ha upptäckt då han i sin bilaga själv citerar den – i jämförelse med Gunnar Nordbeck – om försvaret okunnige utredaren Lars Jeding, som påstår: "Bland annat ligger programansvaret kvar hos produktionsledningarna." Det vill säga i pluralis därför att det är försvarsgrenshefarna han nämner, medan Björemans påstår att det endast var en produktionsledning.

Försvarsgrenshefarna satt också kvar i MIL enligt LEMO:s förslag. Däremot har Jeding fel i att programansvaret låg kvar hos försvarsgrenshefarna/produktionsledningarna, om nu min efterträdare följde vad som sades i LEMO om ansvarsfördelningen. Försvarsgrenshefarna togs bort först 1998, som en följd av Jedings förslag. Försvarsmaktens verksamhet är komplicerad och kräver – hur man än gör – en matrisorganisation för sin ledning. Bäst fungerar det enligt min mening med försvarsgrenshefer, som ger det minsta dubbelarbetet och den bästa kompetensen för produktionsledning.

Om det är det Björemans vill tala om med sin bilaga, så håller jag med honom, vilket framgår av LEMO. Som Björemans också så riktigt konstaterar tillsatte regeringen Jedings utredning redan ett halvt år efter LEMO:s organisation intagits. Det vill säga: den fick aldrig någon chans att sätta

sig och visa hur den kunde fungera. Så har högkvarteret fortsatt förändras under hela nedrustningsperioden. Det visar snarast på inkompetens hos regeringen. Det går inte att utvärdera en ny organisation förrän man sett den verka under flera år. Allt annat är teori utan verklighetsförankring.

Försvarsindustri kontra värnplikt

Från 1970 blev försvarets budget för liten för att både upprätthålla allmän värnplikt för män och en inhemsk utvecklande industri för stridsflygplan. Redan med 1958 års försvarsbeslut hade konkurrensen lett till en långsiktig inriktning av marinen, som på sikt skulle leda till brister i ubåtsjaktkapaciteten. En inhemsk försvarsindustri fanns emellertid inom praktiskt taget alla teknikområden, vars kompetens måste upprätthållas med ständigt nya utvecklingsprojekt. Särskilt inom flygvapnet ledde detta antingen till kort livslängd på flygsystemen eller till ständigt nya moderniseringar, som vi de senaste 20 åren upplevt med JAS 39 Gripen. Det har naturligtvis inneburit att det lilla landets flygvapen kontinuerligt har haft bra prestanda på vapenbärarna. Tidvis har det varit sämre med uthålligheten i logistiken och dess motmedel. Flygplanens jaktrobotar har vi hela tiden importerat, liksom luftvärnsrobotar med lång räckvidd och helikoptrar.

Den stora bredden på försvarsindustrin har motiverats med neutralitetspolitiken och den så kallade "svenska profilen". Det är klart att det är bra att ha tillgång till en egen industri när man behöver rusta upp igen eller för att ta fram materiel som avviker från den som stormakterna runt omkring en har. Deras motmedel utvecklas ju för att möta varandra. Neutraliteten har däremot visat sig vara en chimär. Det

viktigaste motivet för att bibehålla försvarsindustrin till en nivå som försvarsanslagen inte kunde bära torde istället ha varit den teknikspridning den gett till viktig exportindustri, som bil- och elektronikindustrin, av betydelse för vårt lands välstånd samt den regionala sysselsättningen i politiskt viktiga områden.

Sett från de operativa behoven i ett litet land som hotades av angrepp från en närbelägen supermakt kan ju inte det viktigaste behovet ha varit att disponera en inhemsk utvecklande industri för stridsflygplan. Vårt försvar hade från 1967 blivit bättre balanserat om vi istället köpt amerikanska konstruktioner som de andra nordiska länderna efter hand valde att göra. Det är svårt att se hur anskaffningen av delserie 3 av JAS kunde motiveras utifrån försvarssynvinkel. Det var ju uppenbart redan när beslutet fattades att anslagen organisatoriskt endast skulle räcka till ett mindre antal flygplan än dem som redan var beställda. Det vanliga motivet för att fortsätta, nämligen för att kunna modifiera och hålla liv i det inhemska redan anskaffade planet, var ju inte heller så viktigt längre sedan det engelska BAE blivit delägare. Den uppgiften hade de med glädje åtagit sig i de europeiska nedrustningarnas decennium. Skälet måste ha varit rent industripolitiskt. Ska sådant betalas med försvarsanslag? En annan fråga inställer sig därmed. Hade försvaret fått behålla de pengar som sparats in om SAAB:s flygutvecklingsdel till huvuddelen lagts ner? Det är inte alls säkert. Så försvaret hade kanske inte fått bättre balans mellan kvantitet och kvalitet ens i detta fall, som så många fortfarande tycks tro.

Operativa motiv

Det vill säga, det var inte så egendomligt att det dröjde ända till det kalla krigets

slut innan politikerna tog sig samman och bestämde sig. Industripolitiken fick då gå före principen om den allmänna värnplikten. Det var också naturligt att andelen av budgeten som gick till materielanskaffning under resten av 1990-talet ökade markant som Helge Löfstedt skriver om. Förutom ett onödigt köp av nya stridsflygplan, istället för en uppgradering av redan anskaffade, mekaniserades till slut en relativt stor del av armén, faktiskt mer än jag föreslagit. Som det hade visat sig i de operativa studierna i FU 88 gav detta ett uthålligare konventionellt försvar än Nils Skölds "sega gubbar". Och uthållighet hade varit en viktig inriktning ända från Helge Jungs tid, som motiverades med att den dolda livlinan till Nato skulle hinna utlösas.

Politikerna hade emellertid lagt till att försvaret först skulle försöka hindra angriparen/Sovjetunionen/ att "få fast fot" vid vår gräns eller kust. Från början dessutom samtidigt i två riktningar: gränsen i norr och någonstans vid den långa kusten. Och det var angriparen som skulle välja var han avsåg stiga i land. Två orsaker till att de som hade det operativa ansvaret ansåg att vi borde kunna vara i förhand med rörliga markstridsförband på vilken plats angriparen än valde att försöka stiga i land. Och detta kanske efter det att en förbekämpning avsevärt reducerat flottan och flygvapnet.

Därav oviljan att reducera antalet brigader, vilket ledde till att hälften av infanteribrigaderna ej kunde moderniseras på 1970-talet. ÖB Synnergren anmälde att följden skulle bli att vi redan från början kunde tvingas välja mellan att satsa på att försöka förhindra den "fasta foten" eller fördröjningsalternativet. Det var, sade han, beroende på när mobilisering anbefalldes i förhållande till när angreppet inleddes. Lennart Ljung valde i praktiken

fördröjningsalternativet vid gränsen från början. Vid de kvantitativa reduceringar som senare vidtogs, särskilt från 1992, anmälde ÖB att något egentligt försvar endast kunde tas upp i en riktning.

I Lennart Ljungs Perspektivplan del 1 från februari 1979 kan man läsa:

I studie- och analysarbetet har frågan om den allmänna värnplikts omfattning haft väsentlig betydelse. Erfarenheterna från den mellersta delen av det ekonomiska intervallet är att en begränsad minskning av värnpliktsuttaget – och därmed motsvarande ökad satsning på materiella resurser – inte haft avgörande inflytande på den totala försvarseffekten, om man ser till en angripares samlade upppoffringar på grund av svenskt försvar för att nå ett slutligt krigsmål i Skandinavien. Den allmänna värnplikten har stor betydelse för försvarsviljan och för svarets förankring i samhället. Den bör därför upprätthållas så långt detta är möjligt.

Detta är slutsatser efter det att studien prövat två alternativ i den mellersta nivån med ingrepp i värnplikten. Ett där man endast använde 85 % av den krigsdugliga delen av årsklassen och ett där man korttidsutbildade 6 000 man. I nedre delen av det ekonomiska studieintervallet återfinnes också två alternativ, i vilka man i båda endast tar ut 70 % av värnpliktsstillgången. Det satte inte några spår i vare sig försvarsrådet eller den politiska inriktningen av försvaret. Allt skulle bli vid det gamla vanliga. Efter studierna i FU 88 föreslår ÖB – efter att jag tillträtt och konstaterat den fortsatta obalansen – igen korttidsutbildning, nu av 8 000 värnpliktiga. Detta för att tillgodose ett befintligt operativt behov

som vid den tiden hemvärnet inte längre ensamt klarade av: bevakning av totalförsvarets ungefär 16 000 skyddsobjekt, som exempelvis radarstationer och transformatorer. Politikerna valde istället den så kallade utbildningsreserven, det vill säga kategoriklyvning liksom 1925.

Bemanning av Norrlandsförsvaret

Låt mig också något beröra personalförsörjningen av Norrlands krigsorganisation, som alltför kortfattat behandlats av Helge Löfstedt. I och med att utflyttningen från Norrland ökade, reglerades värnpliktsförsörjningen i slutet av 1960-talet så att Övre Norrlands brist täcktes från Stockholmsområdet och Nedre Norrlands från Göteborgsområdet. Det var en gemensam reform för de tre försvarsgrenarna. För att snabba upp mobiliseringen vidtogs ett antal åtgärder. Viktiga personalgrupper, som reservofficerare och värnpliktiga specialister, hade flygbiljett på sina krigsplaceringsorder och skulle resa civilklädda med inrikesflyget direkt till mobiliseringsplatsen i Norrland. Lokalförsvarsförbanden med krigsuppgifter i *Kalixlinjen* var – tillsammans med de vid viktiga platser som Kallax flygfält – i övrigt bemannade med norrlänningar.

Övriga delades in i A- och B-omgångar, av vilka A-omgången bestod av mobiliserande i Norrland medan B-omgången mobiliserade inom Milo Ö respektive V. De hade mobiliseringstiden 24 timmar och kunde följa efter de under första dygnet med flyg och tåg civilt inryckande värnpliktiga. All förbandsmateriel fanns nämligen på A-omgångens mobiliseringsplats i närheten av krigsuppgiften i Norrland. B-omgången fick således endast person-

lig utrustning med vapen före avresan söderifrån.

Vissa brigad- och fördelningsförband skulle mobiliseras på sydligare platser och järnvägstransporteras upp, med landsvägs-transport i reserv. Exempel på sådana förband var de två Norrlandsbrigaderna i Nedre Norrland med uppgifter i gränsförsvaret. De hade som alla brigader 72 timmars mobiliseringstid. Övergång till landsvägs-transport med hjälp av buss- och åkeriföretagen övades regelbundet. Tillgången på reservbromateriel för landsväg blev efter hand riklig, eftersom den gamla materielen bibehölls när modernare tillkom.

Eftersom lokalförsvarsförbanden ärvde såväl personal som materiel av brigaderna var de billiga i drift. Kostnaden var knuten till repetitionsutbildningssystemet, mobiliseringsberedskapen samt vissa nödvändiga kompletteringar av materiel. När man uttalar sig om behovet av lokalförsvaret i Norrland bör man ha klart för sig att förbandstätheten var betydligt lägre i Norrlandsförsvaret än i södra halvan av landet. Jag kan hålla med Löfstedt om att lokalförsvarsförbanden i regel var mer användbara för sina begränsade uppgifter på 1980-talet än vad de värnpliktiga tyckte.

De som klagar på kvantiteten markstridsförband som bibehölls skulle kanske jämföra styrkeinsatser och ytor vid samtida krig, till exempel krigen i Mellersta Östern, mot styrketilldelningen till våra försvarsområden. De brukar i MÖ ha en halv miljon man på en yta som ofta är mindre än något av våra före detta större försvarsområden. Vårt lands stora yta och att det var en eventuellt angripande supermakt som skulle valt operationsriktningar glöms ibland kanske bort.

Territorialförsvaret

Det territoriella försvaret av marken – och sjön – har varit eftersatt sedan slutet av 1990-talet även mot bakgrund av den internationella utvecklingen. Att man helt tog bort dess regionala ledning till lands vittnar om betydande okunnighet och brist på fantasi. Den nya hotbild politikerna fastställde kan nämligen ställa störst krav på den territoriella delen av försvaret. Det i och för sig enda nya, en IT-attack, riktad mot vårt betalningssystem eller ett landsomfattande teknisksystem som elförsörjningen skulle nämligen skapa ett kaos som inte kan klaras av med hjälp av övriga samhällsorgan. Detsamma gäller en pandemi, vilket alltid varit ett hot mot vårt folk, liksom en insats av B-stridsmedel. Särskilt om pandemin startar i ett av våra grannländer och vi vill ”stänga” gränserna. Tullen och polisen kan sålunda behöva förstärkas i sin gräns- och ytövervakning. Gemensamt för dessa hot är att de kan sättas dolt. Vi har ett folkrättsligt ansvar för att inom ramen för vår ekonomiska förmåga visa att vi kan förhindra att en annan makt kan utnyttja vårt territorium för att åsamka tredje land skada. Tycker våra grannar att vi idag har en avvägd kapacitet för det?

En strategi för framtida försvarsförmåga

Den strategi som lades fast av den socialdemokratiska regeringen 1948 med ändring av ÖB Helge Jungs ursprungliga förslag var, också med beaktande av 1970-talets ökade insatsberedskap men operativa ambitionssänkningar, användbar till kalla krigets slut. Från början av 1990-talet tynade hotbilden om ett militärt angrepp mot vårt land bort, vilket har lett till en nedrustning som saknat helhetssyn på det militära

försvarets uppgifter i vårt land och närområde. Det har bland annat lett till ett militärt vakuum på Gotland och till att marinen saknar ett områdesförsvarende luftvärn för sina operationer i Östersjön liksom internationellt.

1994 lämnade vi efter oss tanken på ett "anpassningsförsvär" bestående av två delar. Dels ett bibehållande av en så stor organisation att officerarna kunde upprätthålla kunskap om stridens genomförande och följa med i den tekniska utvecklingen inför en eventuell senare militär hotbild och därav följande upprustning, dels en plan för hur en tillräcklig produktionsapparat snabbt kunde byggas upp när denna upprustning behövdes. Den första delen kräver att motsvarigheten till en kalla krigets militärområdesövning kan genomföras då och då. Först med denna volym lär man sig kraven för en samordnad ledning av alla olika slag av stridskrafter med underrättelsetjänst och logistik samt kan

kontrollera att organisationen fungerar. Något sådant har inte kunnat åstadkommas på länge inom svenskt försvar, vilket man försökt lösa genom samverkan främst med Nato.

Det har ej heller på länge funnits tankar på hur man skulle kunna möta en ny militär hotbild och upprustning. Det viktigaste är väl att behålla tillgångar som medger övning och stridsskjutning. Det var faktiskt det DN-artikeln av 2004-04-19, författad av 17 armégeneraler och som Björemannämner, hade till syfte. Ett försök att få politikerna att bibehålla ett par fredsförband till med de utbildnings- och övningsmöjligheter en upprustning kunde behöva. För övrigt togs inte en allmän mönstring och frivillig värnpliktsutbildning bort ens för kvinnor i artikeln.

Författaren är general, f d överbefälhavare och ledamot av KKrVA

Svarta hål – genmäle till Bengt Gustafsson

av Carl Björemann

FÖRRE ÖB BENGT Gustafsson har läst min bok *Försvarets förfall*. Han skriver i detta nummer av tidskriften att finns två fel i boken av så allvarlig art att han tagit upp dem i artikeln ”De svarta hålen” i *KKrVAHT*, 2. häftet 2012. Det första förmenta felet gäller svarta hål i försvarsekonomin. Om sådana har jag skrivit på sid 81-83 i min bok. Jag hävdar att det fanns ”svarta hål” i försvarets ekonomi under tre perioder:

- 1) Mellan försvarsbesluten 1987 och 1992. Försvarsminister Roine Carlsson anmälde vid Storlienkonferensen 1989 att 1987 års försvarsbeslut var underfinansierat med 12 till 13 miljarder.
- 2) Inför 1996 års försvarsbeslut. Den försvarsmakt som regeringen Bildt, som stod för 1992 års försvarsbeslut, lämnade efter sig 1994 var underfinansierad med 12 miljarder per år. (Statssekreterare Peter Lagerblad i *Svenska Dagbladet* 1995-10-02.)
- 3) Efter 1996 års försvarsbeslut. De svarta hålen blev mycket uppmärksammade i samband med ÖB Owe Wiktorins strid med finansminister Erik Åsbrink om den senares tillämpning av anslagsförordningen (SFS 1996: 1189). ”Finansministern stjälar försvarets pengar” (ÖB Owe Wiktorin i *Dagens Nyheter* 1998-12-03)

Bengt Gustafsson hävdar i sin artikel att han satt punkt för debatten om de svarta

hålen. Dessa berodde på politikernas åtgärder. ”Så var det med de svarta hålen”.

Det som är rätt i hans artikel är inte nytt och det som är nytt är anmärkningsvärt ofta fel.

De svarta hål som de facto fanns under period 1, dvs under Bengt Gustafsson tid som ÖB, nämner denne överhuvud taget inte i sin artikel. Han nämner dem för övrigt inte heller i sitt underlag – ÖB 91 och ÖB 92. Denna tystnad är beklaglig. Bengt Gustafsson borde vara en av de få som kan känna till om Roine Carlssons svarta hål om 12-13 miljarder var fyllda eller bara doldes i 1992 års försvarsbeslut.

När det gäller period 2 anför Bengt Gustafsson dels att den nye försvarsministern Thage G Peterson tillsatte en arbetsgrupp under ledning av generaldirektören för Riksrevisionsverket Inga-Britt Ahlenius för att klarlägga orsaken till det stora svarta hålet, dels att orsaken skulle vara de regler om slopad förskotts betalning av materiel som gällde.

Bengt Gustafsson uppmanar läsarna: uppenbarligen för att bevisa sina teser: ”Leta gärna rätt på Inga-Britt Ahlenius utredning och avsedd riksdagsskrivelse”. Den som följer denna vaga hänvisning står inför ett tidsödande arbete. Det finns inte något som kan kallas Ahlenius utredning. Den som letar i arkiven – vilket Bengt Gustafsson

uppenbarligen inte har gjort – finner emellertid följande fakta: regeringen beslöt den 15 december 1994 att tillkalla en kommitté med uppdrag att analysera ekonomiska osäkerheter för försvarsmakten. F d generaldirektören Bengt A W. Johansson förordnades som ordförande. Inga-Britt Ahlenius var en av fyra ledamöter.

Kommittén arbetade snabbt och den lämnade sitt betänkande i februari 1995 (SOU 1995:13). När det gäller orsakerna till det svarta hålet anför kommittén främst att regeringen tillfört Försvarsmakten mindre pengar än som utlovats när det gäller ett antal materielprojekt, t ex robotprojektet BAMSE och JAS 39 Gripen. Det framgår inte att de av Bengt Gustafsson utpekade förskottsreglerna haft någon betydelse. Vidare nämns fastighetsfrågor samt deprecieringens effekter.

Kommitténs samlade bedömning är att en ofullständig kompensation för deprecieringen och ett resursmässigt inte helt neutralt införande av ett hyressystem har medfört utgifter som Försvarsmakten har svårt att hantera inom given ekonomisk ram utan att annan planerad verksamhet behöver utgå under budgetåren 1994/95 och 1995/96. Deprecieringens effekter på Gripenprojektet, som har hög andel import uttryckt i dollar, är av helt avgörande betydelse detta sammanhang (s 9-10).

Det bör emellertid observeras att kommittén säger sig ha gjort en partiell bedömning. Det kan finnas andra faktorer som påverkat Försvarsmaktens ekonomi (s 8).

När det gäller period 3, de svarta hålen under Wiktorins ÖB-tid, anför Bengt Gustafsson kort ”att finansminister Åsbrink tog pengarna”. Det betyder att han stödjer Wiktorins mening om att finansministerns tillämpning av anslagsförordningen var orsaken till de svarta hålen.

Riksrevisionsverket (RRV) har utrett saken, i Förstudie 1998/99:14 (1999-05-27). När det gäller tillämpningen av anslagsförordningen anför RRV att denna inte haft någon direkt påverkan på Försvarsmaktens anslagsutrymme åren 1997 och 1998. RRV tog också upp ansvaret för de svarta hålen under perioden och anförde att Försvarsmakten hade ansvaret för drygt 60 procent av dessa. RRV hänvisade till ett uppdrag som statsvetaren Eva Haldén hade fått av Rådet för insyn i Försvarsmakten. Hon rapporterade i februari 1999 i skriften ”Försvaret och de svarta hålen”, där hon konstaterade att ”tillämpningen av anslagsförordningen fram till år 2001 kommer att innebära att Försvarsmakten kommer att förlora 7,1 miljarder kronor”. Bengt Gustafsson försvårar debatten i fråga om de svarta hålen under Wiktorins tid och han behandlar inte de svarta hålen under hans egen ÖB-tid.

Mitt andra förmenta fel beskriver Bengt Gustafsson på följande sätt:

Däremot degraderades inte försvarsgrenscheferna som Carl Björemans påstår i sin nya bok. Tvärtom hävdade utredaren Gunnar Nordbeck och jag tillsammans att deras erfarenhet behövdes för att hålla ihop den taktiska utvecklingen och produktionen, som är av så olika art i land-, sjö- och flygstridskrafter. Hur Björeman kan ha fel förstår jag inte - - .

Bengt Gustafssons höga värdering försvarsgrenarna ifrågasätts inte. När det gäller Gunnar Nordbeck finns det klara besked om hur han ville placera försvarsgrenscheferna i beslutshierarkien, och den stämmer inte med Bengt Gustafssons; se citat ovan. Gunnar Nordbeck var ansvarig för den utredning om lednings- och myndighetsorganisationen (LEMO) som han 1991-06-20

hade fått regeringens uppdrag att genomföra.

Nordbeck redovisade sin utredning i december 1991 (SOU 1991:112). Enligt LEMO skulle Försvarsmakten i fred vara en sammanhållen myndighet (s 161). ÖB skulle biträdas av ett högkvarter där det direkt under ÖB skulle finnas tre huvudavdelningar. I den av dessa som

benämndes förbandsproduktionsledning ingick enligt LEMO:s förslag central arméledning, central marinledning och central flygvapenledning (s 164). Nordbeck placerade således inte – tvärtemot Bengt Gustafssons påstående – försvarsgrenscheferna på nivån direkt under ÖB.

På den punkten fick emellertid Nordbeck inte igenom sitt förslag angående högkvarterets organisation. Regeringen ingrep och bestämde i SFS 1994:642 att försvarsgrenscheferna skulle lyda direkt under ÖB.

1998 fick Nordbeck gehör för sitt förslag att ”trycka ned” försvarsgrenscheferna en nivå. (Arbetsordning för Försvarsmaktens

högkvarter 980701). Det innebar att ÖB Owe Wiktorin fick ökade möjligheter att utöva den auktoritära ledarstil som han med politikernas goda minne tilläts utöva. Det ledde till det kaos som utbröt direkt efter Wiktorins avgång som ÖB år 2000. Den politiska och militära försvarsledningen tappade förmågan att styra Försvarsmaktens utveckling. Till de negativa framtida konsekvenserna av det kaos som Wiktorin förorsakade hör att försvarsgrenscheferna numera inte ens är givna medlemmar i militärledningen. Bengt Gustafsson hade dessbättre en helt annan ledarstil än Owe Wiktorin. Det blev ödesdigert för försvaret att han under sin tid som ÖB inte fick genomslag för de värderingar som han enligt artikeln ”De svarta hålen” säger sig ha haft. Det är ännu mer beklagligt att han fick den efterträdare som han fick.

Författaren är generallöjtnant och ledamot av KKrVA.

En försvarspolitikers upplevelser

av Hans Lindblad a propå Lennart Ljungs tjänstedagböcker

2010 UTGAVS "ÖVERBEFÄLHAVARE Lennart Ljungs tjänstedagböcker" i två band rörande tiden 1978–1986.¹ Läsningen tvingade mig att förändra min bild av Ljung, mest mitt eget fel, för med mer eftertanke borde jag redan innan ha insett att något inte stämde.

Jag var försvarspolitikern och försvarsdebattör dessa år, liksom också före och efter dem. Var yngste ledamot i första kammaren under dess två sista år, 1969–70, och satt då i statsutskottets första avdelning, föregångaren till försvarsutskottet där jag sedan var ledamot 1976–82 och 1985–92. Företrädde också folkpartiet i drygt tio parlamentariska utredningar rörande hela eller delar av totalförsvaret. Under nästan hela Ljungs ÖB-tid var jag ledamot i militärledningens rådgivande nämnd med honom som ordförande.

Från slutet av 50-talet ingick jag i över ett årtionde i ledningen för ungdomsförbundet, så jag hade byggt upp sättet att driva politik tillsammans med Per Ahlmark, Ola Ullsten, Ingemar Mundebo, Birgit Friggebo, Jan-Erik Wikström och åtskilliga andra. Grunden var att rejält läsa in respektive ämnesområde, söka se hur grundläggande liberala principer kan tillämpas och sedan så effektivt som möjligt söka driva opinionsbildning för önskvärda förändringar. Sättet att verka var lika, oavsett om

det gällde bostäder, jämställdhet, bistånd, försvar eller miljö.

FPU:s stora intresse för försvaret byggde på vårt glödande hat mot allt vad diktatur heter och vår övertygelse att Sverige måste göra sitt för att stärka demokratiernas möjligheter att stå emot Sovjetsystemet.

Med Staaff och Wedén som förebilder

Sverige måste ha ett tillräckligt försvar, men behoven också på andra områden är stora, så hela tiden måste strävan vara att få ut maximal effekt av varje satsad krona. Här var Karl Staaff den självklara förebilden, mer än någon annan stod han för principen att försvaret måste vara samordnat och rationellt uppbyggt. Det är intressant att det dröjde till 2009 innan en svensk general (Carl Björemann i boken *År av uppgång, år av fall*) ger ett erkännande åt Staaff. Björemann skriver att Staaff eftersträvade "planmässighet i försvarsplaneringen men den tillämpades aldrig efteråt. Det var ödesdigert för försvarspolitikern lång tid framöver. Staaff framstår som den ende försvarspolitikern med framtidsvisioner under 1900-talet."

Att Staaff under sin levnad och sedan nog ända fram mot vår tid varit konservativ hatgestalt framför andra beror knappast

på hans strävan efter ett rationellt försvar utan på att han ville få bort personlig kungamakt och underställa försvaret en demokratiskt vald riksdag och parlamentariskt utsedd regering.

I 1970 års försvarskommitté drev Sven Wedén linjen att försvaret behövde kvalitativa förstärkningar och föreslog att de brigader som inte kunde ges modern utrustning skulle utgå. Just de omoderna IB 66 förblev sedan i nästan 20 år symbolfrågan – även om det gällde också mycket annat – i striden mellan oss som önskade en strukturomvandling av försvaret och de som sade blankt nej. (Skriver för närvarande på en biografi över Wedén, inte minst om ungdomstiden med fem svåra sanatorieår.)

Under alla år som försvarspolitikern hade jag bara att fortsätta i Sven Wedéns anda. Han gillade min skrift "Försvar i otakt" (i serien *Försvar i nutid* nr 2 1974) där jag pläderade för en mindre men bättre utrustad och utbildad organisation. Skriften kom på sina håll att ses som en replik på skriften närmast innan i samma serie, Nils Skölds "Värnplikt och folkförsvar".

Att minska organisationen och stärka kvalitén förutsatte att antal värnpliktiga och utbildningens längd styrdes av krigsorganisationens behov, både för militärt försvar och civilförsvarets undsättningsenheter. Det hade FPU krävt länge, och 1972 ställde också partiets landsmöte upp på principen om könsneutral totalförsvarsplikt.

I partidokument, riksdagsmotioner, försvarsutredningar, mängder av artiklar och på möten landet runt hade jag att företrädas partiets syn på försvaret. I utskott och kammare fann jag att de andra respekterade vad jag sade även om de inte delade min uppfattning. Vi hade alltid god stämning. Några socialdemokrater sade privat att

de hoppas att deras parti efterhand skulle kunna närma sig folkpartiets linje.

Som försvarstalesman för partiet blev jag utmålade som "arméns fiende nummer ett", trots att jag inte någon gång föreslog minskning av arméns anslag. Kritiken kom sällan från företrädare för andra partier utan mer från överstar och andra officerare i artiklar i lokaltidningar landet över. De kunde inte gärna hävda att politiker inte fick ha synpunkter på samhällsfrågor, så i stället inriktade de sig på att jag var mer "okunnig" än alla andra när det gällde försvar. ("Kunnig" = tycka som ÖB.) Kunde möjligen undra om dessa politiska inlägg ingick i förbandschefers betalda tjänsteutövning. Helst ville jag lägga tid på mer stimulerande sysslor, så det var sällsynt att jag gick i svaromål på den här typen av angrepp.

Ola Ullsten blev förvånad när ÖB Stig Synnergren gjorde en framstöt till honom att Hans Lindblad inte borde ingå i nästa försvarsutredning. Ola svarade att nomineringar till olika poster görs av riksdagsgruppen, inte av myndigheter.

Jag visste att ÖB och arméchefen Nils Sköld tyckte illa om mig, men det var naturligtvis ömsesidigt. Det var aldrig något problem, eftersom jag inte var beroende av dem. Deras programplaner gick alltid ut på att befintlig organisation skulle bestå, men jag behövde inte bry mig om vad de tyckte utan kunde jämföra med förband i andra länder och jag hade ju många historiska exempel på tidigare militära suboptimeringar.

Vad gäller Lennart Ljung hade jag träffat honom första gången på en krigsförbandsövning. Gjorde ett enskilt studiebesök när han var militärbefälhavare i Skövde och hade träffat honom flera gånger när han var försvarsstabschef, också som arméstabschef. Tyckte bra om Ljung även om han

inte var lika lätt att prata med som Sven-Olof Olson, Curt Sjöö, Bror Stefenson och Mertil Melin och ett antal andra. Det hade väl också att göra med personkemi och hur väl man lärde känna varandra. Några ”långvägare” föreföll nog extra lätta att få kontakt med.

När Lennart Ljung ville prata i enrum

När Ljung utnämns till ÖB men ännu inte tillträtt föreslog han att vi skulle sätta oss i enrum under Folk och försvars-konferensen i Storlien i början av februari 1978. Blev nog mest stum av förvåning, men lika mycket av glädje, över hans budskap.

Han sade att han länge följt folkpartiets plädering för att armén, på liknande sätt som redan skett inom flygvapnet, skulle minskas i omfång för att ge utrymme för kvalitativa förbättringar. I sak har du självklart rätt, sade Ljung. Kvalitetsbrister vad gäller eldkraft, rörlighet och skydd måste helt enkelt åtgärdas med hänsyn till den militärtekniska utvecklingen. Han försäkrade att 1982 års försvarsbeslut måste innebära en omläggning som säkert skulle göra mig nöjd.

Jag blev så paff att jag inte ställde den självklara frågan hur länge han haft denna övertygelse. Jag insåg att om han hade yppat sådana tankar inför Sköld och Synnergren hade han knappast befordrats. Så antagligen visste staberna ännu inte vad som förestod.

Det var ett paradigmskifte att vi snart skulle ha en ÖB som ville driva på en strukturförändring. Jag insåg att det skulle kräva mycket kurage, särskilt om Sköld inte avgått som arméchef innan och ersatts av någon som bejakade de nya signalerna.

Jag kände det som ett förtroende att han berättat detta för mig, rimligen en signal

om att han i det nya läget hoppades på uppbackning från folkpartiet. Kände honom knappast på ett personligt plan men kände stor sympati för att han var beredd att ta den fight inåt i organisationen som skulle krävas. Hos Synnergren hade jag sett koleriska drag, men Ljung verkade vara en lugn och analyserande person.

Mest var jag upprymd men tänkte att jag inte redan nu behövde be honom att berätta hur han tänkte driva igenom sin övertygelse internt och gentemot regering och riksdag. Frågade inte om det var genom planeringssektionen eller eget tänkande han kommit till insikten att hittillsvarande doktrin kommit till vägs ände. Eftersom ÖB beslutar ensam spelade det ju heller ingen roll.

Sedan sade han något som verkade så ovidkommande att det inte behövde kommenteras. Han sade ungefär: ”Du kommer ju att få som du vill, så därför behöver du kanske inte vara lika energisk och intensiv i dina offentliga pläderingar för mer kvalitet.” Jag kunde ha svarat att det här inte var så krävande eftersom jag redan hade argumenten, var van att skriva, hade flexibel dygnsrytm och att försvarsutskottet var ett av riksdagens minst arbetstygda,

I efterhand har jag ibland undrat varför det inte ringde en varningsklocka. Men Ljung verkade vara hederlig, vilket jag aldrig kände hos hans företrädare. Jag inte ens nuddade vid tanken att Ljung kanske vilseledde och egentligen bara önskade att jag skulle skriva mindre i DN och på andra ställen.

Vad Bertil Ohlin lärde oss

Att jag inte fäste mig vid Ljungs tanke att folkpartiet kunde prata mindre om sin försvarspolitik är egentligen självklart. Var det något som vi som verkat i folkpartiet

under Bertil Ohlin lärt oss av denne kraftgestalt så var det just behovet av uthållighet. Partiet var inledningsvis ensamt om kravet på enkammarreform, men Ohlin drev frågan intensivt år efter år. Andra exempel på mångårig opinionsbildning innan det gick att få en riksdagsmajoritet gällde frågor som särbeskattning, jämställdhetslag, husläkare, enprocentmål för bistånd, avskaffande av statskyrkosystemet. I folkpartiet var det snarare regel än undantag att vi inte fick igenom något utan att först propagera under lång tid. I andra frågor drev vi reformkrav lika länge, utan att få igenom dem. Det krävs oerhört mycket mer arbete av ett oppositionsparti, och ingen har väl visat det tydligare än just Ohlin.

Om jag gått till partiledningen med glädjebudet att vår linje i försvarsfrågan nog skulle förverkligas om fyra år och att vi därför borde tona ned den så hade man nog undrat om jag inte borde sinnesundersökas. Skulle vi sluta prata om försvaret därför att vi hade rätt? Och vi kunde heller inte gärna prata om försvaret utan att nämna vad vi tyckte.

Tolkade det i stället som att Ljung kände försvarsbyråkratin men var naiv om politik. Det vore underbart om han som ÖB gick in för en strukturomvandling. Men hur få en riksdagsmajoritet? Jag kände de flesta försvarspolitikerna i olika partier. Eric Holmquist var emot praktiskt taget alla förändringar, medan Anders Thunborg hade ett långt öppnare sinne. Jag visste att det fanns olika uppfattningar bland socialdemokraterna, att försvarsutskottets vice ordförande Olle Göransson i mycket höll med mig men måste ta hänsyn till mer traditionella krafter. Detsamma gällde nog senare också Barbro Evermo, Britt Bohlin, Irene Vestlund och Karin Wegestål.

Kvinnor i utskottet verkade lättare se den humanitära sidan och lyssnade till ar-

gumenten att det var orimligt att lägga så mycket pengar på en gammal struktur med ringa skydd för soldaterna samtidigt som det inte gavs utrymme för en rimlig sjukvårdsorganisation inklusive sjuktransporthelikoptrar i främst övre Norrland. Det skulle kunna ge väldiga förluster, och jag tog starka intryck av amerikanska och israeliska vittnesbörd om krigssjukvårdens vitala roll för förbandens stridsmoral.

Redan att lägga ned regementen brukar stöta på patrull. Men betydligt svårare skulle det nog bli att få igenom ett beslut om minskat värnpliktsuttag. Att IB 66-orna kostade så mycket berodde ju på att de rekryterades och omsattes på samma sätt som de moderna förbanden. Att minska krigsorganisation men ha kvar samma utbildningsomfång skulle ge begränsad besparing. Det största hindret låg nog i att moderaterna, socialdemokraterna och centern närmast verkade tävla om vem som var mest doktrinär i värnpliktsfrågan.

Inför 1982 års försvarsbeslut var dock alla tre partierna beredda att positivt pröva folkpartiets förslag om direktrekrytering till kraftigt föryngrade och bättre utbildade undsättningsenheter inom civildförsvaret. Men de ändrade sig i försvarskommittén när blivande arméchefen Åke Segrén hävdade att detta, till skillnad mot i Danmark, var oförenligt med värnpliktsprincipen. Ett årtionde senare förmådde han också Anders Björck, till ÖB Bengt Gustafssons besvikelse, att avbryta försöken med kortare utbildningstid för bevakningsförband. Dessa två ställningstaganden reducerade möjligheterna att bistå samhället redan i fred, vilket i sin tur senare gjorde det enklare att övergå till yrkesförsvaret.

Jag kunde liberal historia där stora gestalter som Adolf Hedin, August Blanche, Viktor Rydberg, S A Hedlund och kapten Julius Mankell var pionjärer för både

rösträtt och värnplikt, flera av dem också ledande i skarpskytterörelsen. Frankrike och Preussen hade visat att ju fler, och helst unga, soldater, desto starkare försvar. Men så kom kulsprutan, och jag har svårt att tro att någon av dessa liberaler inte chockats om de fått uppleva masslakten vid till exempel Verdun. Liberal personlighetsprincip kan knappast vara att döda så många som möjligt.

Dagböckerna ger en annan bild

Jag trodde på Ljung, att han hade den föresats han berättade om för mig. Men inför 1982 års beslut gjorde han inte som han sagt. Det syntes otänkbart att han haft insikten om behovet av modernisering 1978 men inte 1982, eftersom bristerna blev större för varje år. Den slutsats jag drog var att motståndet i armén var så kompakt att han helt enkelt inte måktade ta den interna batalj som skulle krävas för att genomdriva en förändring. Jag kände närmast medlidande. En ÖB som inser att försvaret är i obalans men som inte kan och orkar göra något för att åtgärda det måste vara i en fruktansvärd situation.

Nästa försvarsbeslut kom 1987. Inte heller då visade Ljung några tecken på att söka få till stånd den strukturomvandling han nära tio år tidigare sagt mig vara "självklar" och "ofrånkomlig". I efterhand ter det sig obegripligt att jag inte vid något tillfälle, vilket bara kunde ha skett i enrum, frågat honom vad som fått honom att överge den insikt han hade vid tillträdet på ÖB-posten. Det var bara det att jag fortfarande trodde att han varit ärlig men sedan inte orkat. Han ville avgå när förordnandet gick ut. Ubåtskränkningarna hade ställt väldiga krav på honom, men regeringen pressade honom till en förlängning,

just för det stora förtroendet för hans förmåga i kriser. Jag intalade mig att han helt enkelt var för trött och utarbetad för att också ta itu med den strukturomvandling han talat med mig om flera år tidigare.

När jag nu läser tjänstedagböckerna framgår det att jag hade totalt fel. Där visas sida upp och sida ner att Ljung inte alls var intresserad av någon reformering av armén. Att slå vakt om befintlig fredsorganisation går som en röd tråd genom dagböckerna. Hans motvilja mot mig verkar främst bero på att jag ville lägga ned fredsförband och vissa milostaber.

Han ogillade min skrift "Leve dödspatrullen – eller berättelsen om hur besparingar på över 100 miljoner om året stoppades genom bypolitik", Kanske för att jag där med förkärlek uppehöll mig vid tragikomiska delar av processen.

Mest är jag väl besviken på mig själv att jag var så lättlurad. Synnergren skulle aldrig ha kunnat bluffa mig, eftersom jag lärt mig att han ofta manipulerade och inte gav ärliga besked.

En paradox hos Ljung (men det har gällt fler ÖB) är att han var till minst nytta för sin egen försvarsgren. Han kunde ha bidragit till en bättre armé, men ville inte. De två områden som kom att dominera hans gärning var JAS-beslutet och ubåtskränkningarna. Också jag kom att ägna rätt mycket tid åt flygplanfrågan (vilket finns behandlat i mina riksdagsminnen *Jag var för snäll*). Av tjänstedagböckerna framgår att utan Ljungs insatser hade det knappast blivit någon svensk JAS.

Minns ett samtal på tu man hand med Ljung där han frågade: "Tror ni verkligen på politiskt håll att riksdagen skulle vara beredd att importera stora tvåmotorflygplan som F-18?" Jag var väl ensam i försvarsutskottet att invända mot att en modifierad F-16 inte fanns med som alternativ,

utan endast JAS, F-18 och den snart nedlagda F-20. Var urvalet riggat för industrin?

Arméchefens flygplansidéer

Det rådde oenighet i militärledningen rörande ersättningen av Viggensystemet. Mest uppmärksamhet väckte det att arméchefen Nils Sköld krävde ett betydligt mer kvalificerat flygplan än en svenskbyggd JAS. Jag fann att det gick på tvärs mot vad Sköld tidigare skrivit om luftförsvaret. Ljung skriver i dagböckerna att han fann Skölds avvikande mening "ganska märklig". "Det flygplan han vill ha ska vara ett utländskt flygplan, dyrare än de svenska och mera sofistikerade och tunga. Detta måste vara en ganska svår nöt att knäcka för många av hans partikamrater."

Om föredragningen i försvarskommittén i oktober 1981 skriver Ljung att Skölds linje enligt Lindblad framstår som i det närmaste obegriplig. Lindblads uttalanden pekar på att han förstår den speciella situation i vilken Sköld har råkat efter att uttala att man behöver ett mera avancerat flygplan. "Det här är naturligtvis inte särskilt tilltalande för socialdemokraterna, som på det hela var ganska tysta under fördragningen, inte minst efter Lindblads kommentarer till arméchefens uttalanden."

I maj året därpå kallade försvarsutskottet till utfrågning om JAS. Utskottets ordförande inledde med att säga att det var första gången hela den militära ledningen var samlad i utskottet. Ljung: "Jag sade då att jag för min del hoppades att det också var sista gången."

ÖB menade att arméchefen kombinerat önskemål som uppenbart inte gick att kombinera. "Hans Lindblad tog senare upp samma fråga och pressade CA till ett direkt svar. Sköld sa då att han haft mycket

kort tid på sig att utforma den avvikande meningen och att det var möjligt att det här alternativet inte var särskilt realistiskt."

Vad jag under åren i riksdagen kanske mest lärde mig var att söka bedöma rimligheten i dokument där myndigheter kunde ha egenintressen. Alltför ofta fick vi PM där alla argument angavs tala för myndighetens förslag. Så är det ju sällan i vardagen. Fann över tiden att argument som använts i en riktning sedan kunde återkomma och användas på ett helt annat sätt. Det var ofta rätt uppenbart att de argument som framfördes nog bara delvis var de som låg bakom myndighetens eget ställningstagande. Det gäller förvisso också i den politiska världen. Idealet är väl att alltid utgå från skattebetalarna.

Av Ljungs tjänstedagböcker framgår att han inte uppskattade när politiker undrade över om det kunde finnas mer rationella alternativ än militärledningens kompromisser. Dagböckerna kan därför vara en intressant källa för reflektioner rörande relationen mellan militär och politisk nivå (principiellt väl belyst i historikern Anders Berges avhandling *Sakkunskap och politisk rationalitet*, rörande pansarfartygsfrågan 1918–1939). I ett längre perspektiv är det också uppenbart att i Sverige har relationen militärer-politiker knappast varit densamma för konservativa, socialdemokratiska och liberala politiker.

ÖB irriterad över mina "detaljer"

Mitt namn förekommer på ett 30-tal ställen i dagböckerna. Det är uppenbart att han ogillade hur jag sökte forma min roll som folkvald och granskare. Såvitt jag kan se är han inte lika missnöjd med någon annan parlamentariker, möjligen undantaget socialdemokraten Åke Gustavsson. Det var

om honom FOA-chefen Martin Fehrm under ett möte om flygplanfrågan sade: "Låt vara att du har huvudet under armen, men du behöver väl inte hålla det upp och ner".

Ofta skriver Ljung att jag när han framträdde inför utskottet och utredningar eller vid mötena i militärledningens rådgivande nämnd uppehöll mig vid "detaljer". Första noteringen är 5 juni 1980: "Hans Lindblad från folkpartiet ställde en serie detaljfrågor, huvudsakligen i positivt syfte." Ordet "positivt" återkom dock aldrig mer.

24 november 1983: "Hans Lindblad var som vanligt den store frågaren och debattören och han går verkligen in i detaljer, på ett sätt som alldeles uppenbart irriterar de övriga civila deltagarna, för att inte tala om försvarsgrenscheferna som måste ställa upp på mycket detaljerade svar."

25 maj 1984: "Hans Lindblad ställde som vanligt en hel del detaljrika frågor." Ett par veckor senare återkommer han till att jag ställde frågor om detaljer. "Det är synd att han har så svårt att hålla en bred linje, när han är så utomordentligt kunnig i många försvarsfrågor."

I försvarskommittén 2 oktober 1985: "Hans Lindblad gick ned i detaljer och sysslade inte minst med arméns fredsoorganisation. Carl Bildt hade ubåtsjakt och lite grand om helikoptrar och annat uppe. Något som helst tal om ekonomisk nivå var det självfallet inte."

Det sista citatet är kanske intressantast. Det belyser att Ljung, liksom också andra ÖB-ar, tycktes anse att politikerens uppgift ifråga om försvaret var att ge så höga anslag som möjligt. Däremot bör de inte granska olika funktioner inom försvarsmakten för att söka luckor eller obalanser. Problemet ur ÖB:s synvinkel med sådant var naturligtvis att om politiker började titta på alternativa lösningar inför ett försvarsbeslut så kunde det rubba

kompromisserna i militärledningen och därmed själva grundbulten i försvaret, alltså principen för anslagsfördelningen mellan försvarsgrenarna.

Men försvarsanslagen kan aldrig vara en fråga som avgörs i dialog mellan försvarspolitikern och ÖB. Inom respektive parti och koalition måste den ekonomiska avvägningen göras över hela fältet, alltså skatter mot behov inom samtliga departements områden.

De folkvaldas roll

Politiker i alla demokratier vet att "verkligheten sitter i detaljerna". En av mina uppgifter som försvarspolitikern var att inför kollegor i riksdagsgruppen och partiet i övrigt ange om jag tyckte försvaret borde förstärkas. Självklar politisk etik gjorde att jag knappast kunde föreslå mer pengar om jag inte tyckte att de anslag försvaret redan hade användes på ett optimalt sätt.

I efterhand har jag svårt att ångra att jag sökte fungera som granskare. Redan från första dagen i riksdagen hade jag ju bestämt mig att som förebild ha "folktribunen" Adolf Hedins. Blev närmast rörd när blivande försvarsministern Björn von Sydow en dag sade att "Hans är den ende av dagens riksdagsmän som arbetar i Adolf Hedins anda som granskare och ifrågasättare av myndigheter och överhet." I efterhand måste jag ändå säga att jag borde ha granskat hårdare. (Därav titeln på mina riksdagsminnen, *Jag var för snäll*.) Borde mycket tidigare ha försökt få fram sanningen rörande brister i mobiliseringsförråden. Det var först när Kerstin Ekman och jag fick en förtrolig kontakt med generalmajor Helge Gard som vi började få en riktig bild. Borde ha begärt mer information om innehavet av jaktrobotar.

Den stora skillnaden mellan politiker inom till exempel skola och trafik jämfört med försvar är att inom det senare området kan myndigheten dölja mycket genom hemligstämpeln. Det kändes konstigt att sitta i de mest centrala organen för försvarspolitik men inte få veta eller påverka vilken uthållighet som skulle gälla för förnödenheter, bränsle och ammunition. Vi fick nöja oss med beskedet att uthålligheten var "X veckor". Då är det inte lätt att ta ställning till vad dessa områden borde kosta. Men Sverige är ju ett land där tjänstemän överordnas folkvalda.

Jag tyckte det var förvånande att arméns slagkraftigaste och dyraste förband, pansarbrigaderna, hade en del brister som inte borde vara svåra att åtgärda. Sämre artilleri än infanteribrigaderna (det hade varit lätt att skifta till pansarbrigadernas fördel) och sämre luftvärn. Pansarbandvagnar fanns inte för de sjukvårdsenheter som skulle undsätta skadade på stridsfältet. Alltför dåligt underrättelsesystem (jag undrade om man kunde nyttja SK 60, låt vara med stora risker). Pansarbrigadernas strategiska rörlighet var länge alltför svag.

Varför ställde jag inte mer ingående frågor om hur Stridsvagn S (genom att inte kunna skjuta under gång blev den långt mer sårbar sedan lasertekniken revolutionerat målinmätningen) och om våra gamla Centurioner motsvarade 80-talets hotbild? Jag kände rätt väl tråtan inom armén för och emot pansar. Nils Sköld hade kommit till försvarsutskottet och förklarat att studierna rörande en svensk stridsvagn borde avbrytas och att vi borde koncentrera oss på pansarvärnsrobotar med RSV (riktad sprängverkan). I frågan om kinetisk energi kontra RSV fanns mycket skrivet i andra länder, medan tråtan i armén hämmade inhemsk information.

Blev senare vice ordförande i riksdagens revisorer och hade då nytta av min metodik rörande försvaret. (I revisionen fick jag syssla med många områden, och fann närmast ofattbar ineffektivitet i polisväsendet.) Var irriterad över att finansdepartementet, genom att försvaret hade en flerårig ram, var totalt ointresserat av att slå ned på resursslöseri, suboptimeringar och eldande för kråkor inom denna ram.

Det var förvisso många försvarsfrågor jag tog upp, men de flesta gällde miljarder i anskaffning eller drift över tiden. Om jag jämför med kulturpolitiker så kan de diskutera belopp på enstaka eller tiondels miljoner. Inför försvarsbesluten hade vi 50 miljoner som minsta valör. Inga mindre eller ojämna belopp godtogs för tabellerna.

Parlamentariker på jakt efter kunskap

Ljung tyckte alltså att jag tog upp för mycket "detaljer". Men kunde det vara annorlunda? Vid besök i ubåtar kunde jag fråga om många detaljer där, men jag skulle självklart aldrig ha ställt en sådan fråga till ÖB. Jag frågade nog aldrig honom bara för att det var skoj att veta mer, så som jag kunde göra när jag var på ett studiebesök vid skolor och annat hemma i länet.

Vid den här tidpunkten hade jag redan sysslat med försvar i många år, hade läst 10 000-tals sidor i ämnet, hört massor av föredragningar, besökt alla svenska förband och försvarsindustrier liksom efterhand praktiskt taget alla USA:s stora flygindustrier. Jag var försvarsutskottets fadder för kustflottan med åtskilliga besök. Hade dessutom vänner i försvaret jag kunde prata med när försvarsstaben inte ville ge besked. Ljung menade alltså att jag borde ha frågat om stora områden. Hade det inte varit förvånande och ett underbetyg om det

fortfarande funnits stora sektorer av försvaret där jag var okunnig om grundläggande förhållanden?

Skulle knappast ha ställt ÖB frågor typ ”vill du berätta vad hemvärnet är för något” eller ”behövs flottan i framtiden” och väntat svar på fem minuter.

Det fanns egentligen bara två skäl att fråga. Antingen något jag kände jag behövde mer klarhet om inför kommande beslut (och då var svävande svar till ingen nytta). Eller också tyckte jag att någon ÖB-ståndpunkt var förvånande och därför ville höra hur ÖB tänkt och därmed få en bild av tankenivån i myndigheten. Naturligtvis hade jag förståelse för att en del som angavs som ÖB:s mening var sådant som han personligen inte var helt insatt i.

Jag ställde genom åren många frågor kring krigssjukvården och behovet av sjuktransporter i främst övre Norrland. Var förvånad över att Synnergren aktivt pläderade mot skyddsvästar och tog upp den frågan i flera år. Hade också svårt att dela militärledningens vurm för cykeltolkning. Jag efterlyste ett direktrekryterat lokalt hamnförsvär på ost- och sydkusten skräddarsytt för snabb insats i respektive större hamn. Hade studerat Air National Guard i USA och hävdade att vi också i Sverige borde kunna nyttja duktiga stridspiloter även sedan de gått över till trafikflyget.

Dansk amiral och svensk kontrast

Den ”detalj” jag nog undrade mest kring var vilken kapacitet Sovjet, Polen och Östtyskland hade för en överskeppning mot Sverige eller Danmark. Ljung gav mig aldrig något svar, nog därför att han insåg att här låg en av nycklarna till hur folkpartiet skulle kunna forma sitt förslag till försvaret. Det var närmast komiskt att de besked

vi inte fick i Sverige utan vidare lämnades när vi besökte den storsköggige och färgstarke danske amiralen Jörgen F Bork vid sjökommandot i Århus. Han hade ju ingen aning om att detta var förhållanden som den militära ledningen i Sverige ansåg att försvarskommittén helst inte borde informeras om.

Senare kom jag att fråga Ljungs efterträdare om samma sak. Hur mycket kan komma i en första landstigning direkt mot strand, och hur mycket transportkapacitet kan antas vara kvar till en andra omgång? Jag ställde sedan samma fråga också till försvarsstabschefen Torsten Engberg. Det förbryllande var att de gav olika svar, den ene sade att marininfanteriet bara räckte till en omgång. Alltså ingen samsyn i den högsta operativa ledningen.

Jag sökte jämföra svensk förmåga att möta en sjöinvasion med vad Danmark/Västtyskland hade byggt upp, eftersom de ju hade samma hot. Ville testa ett förslag med fler ubåtar (genom livslängdsförlängning av två Sjöormen, vilket marininstaben motsatte sig) och fler kustrobotar, alltså två marina system som var svåra att förbekämpa. Jag frågade om en operativ bedömning, fick inget svar i utredningen men utlovades att en expert från försvarsstaben skulle komma till mig i riksdagen.

Det var kommendörkapten Johan Forslund som berättade att han genomfört ett spel som visade att dylika förstärkningar vore av ringa värde, särskilt som en av de extra ubåtarna i spelet fanns på Västkusten. I stället ville han få mig att välja ett ”kostnadsekvivalent” förslag med fler kustkorvetter. Han ingick alltså i den flottistgrupp som i alla lägen pläderade för just sådana. En medföljande kvinnlig operationsanalytiker från FOA såg generad ut. Själv var jag mest irriterad över att någon trodde att jag var så lätt att lura.

Vid nästa möte med Ljung frågade jag om det var rätt uppfattat att försvarsstaben och ÖB ansåg ubåtar och kustrobotar mindre värdefulla. I så fall tackade jag för att vi i folkpartiet kunde minska vår tänkta ekonomiska ram. Han sökte vifta bort frågan utan att säga något i sak. Folkpartiet kom dock att vidhålla förslagen som sedan ingick i försvarsbeslutet 1987.

Robotar i karantän

Robot 15 skulle snart börja tillföras också i flygburen version, varpå robotarna skulle ligga oanvändbara i förråd under åtminstone tio år innan de första JAS-divisionerna var utbildade och klara. Jag tyckte det kändes konstigt inför skattebetalarna. Gick det inte att modifiera befintliga attack- och spaningsviggas så de kunde bära roboten? Det skulle ge ett enormt effekttillskott i närtid eftersom vi då under några år skulle ha både Robot 04E och Robot 15 mot sjömål. Det skulle rimligen påverka WP:s kalkyler rörande invasion mot Sverige. Vi tog upp frågan i försvarsutredningen trots att flygstab, materielverk och försvarsstab verkat helt ointresserade.

Det visade sig sedan att modifieringen kunde göras ute på flotttilverkstäderna och att viggarna på köpet, vilket vi inte visste, därmed också kunde ta den övriga JAS-beväpningen. Flygvapnet kom sedan att skryta över den billiga och stora effekttökningen genom vad man kom att kalla AJS 37, självklart utan att ange hur den kommit till. (Alltså en av dessa "detaljer" Ljung menade att jag borde avhålla mig från.)

Oftast nämner Ljung bara att jag sysslar med detaljer utan att ange vad det gällde i sak. Han gör dock ett undantag i anteckningarna den 30 maj 1985. Föregående försvarsbeslut hade innehållit att jaktflyget skulle reduceras till 8 divisioner Jaktviggen

och att fyra divisioner J 35 Draken skulle dras in. Jag var ytterst tveksam, då lufthotet nyss ökat dramatiskt genom Sovjets SU-24 Fencer. Tidigare sovjetiska attackflygplan hade haft så ringa räckvidd att de bara kunde nå delar av vårt land. Jag hade läst om och delvis också sett hur en rad flygplantyper livstidsförslängts i olika länder, kanske oftast vad gällde elektronik.

Ljung var helt emot, medan flygvapenchefen ändrat sig och ville ha kvar 35-orna. I dagboken anger Ljung att jag skulle ha hävdad att en snabb nedläggning skulle uppfattas utomlands som tecken på att bristande svensk försvarsvilja. Verkar konstigt, för så löst tyckande i svårbedömda frågor brukade jag inte hänge mig åt. Det viktiga var väl att få ryssarna att räkna med högre egna flygplanförluster och därmed dra sig mer för att anfälla.

I batalj om Drakar och arton Viggas

Ljung för i dagboken fram argumentet "man ju vet att 35-orna måste läggas ned under 90-talet". Där visste jag, genom internationella jämförelser, att han hade fel. Vi hade tagit mängder av 35-or ur drift trots ganska få flygtimmar. Dessutom var Draken långt mer robust än Attack- och Spaningsviggas som därför snabbare måste börja ersättas med JAS. 35-orna kunde ha använts in på 2000-talet, och modifieringen till J-version förbättrade beväpning och annat.

Det kändes besynnerligt att vi hade en ÖB som tänkte i flygplan och inte i divisioner, alltså krigsorganisation. Jag menade att om vi behöll 35-orna fanns sedan handlingsfrihet att ha kvar dessa divisioner genom tillförsel av JAS.

Saken tog sedan en helt otrolig vändning. Strax efter lade Ljung fram en programplan

där han hävdade att lufthotet ökat kraftigt och att han därför inte bara ändrat sig och ville ha kvar tre divisioner Draken utan också i sina höga ekonomiska nivåer lagt in utveckling av en ny version Jaktviggen i 18 exemplar till en ny division.

Jag fattade ingenting. Ville man ha en division till kunde det enkelt och till begränsad kostnad ordnas (dock inte innan förarvakanser vid dåvarande divisioner avhjälpes) genom att nyttja fler av våra befintliga J 35. Men att utveckla en ny version Viggen för en mycket liten serie skulle ta lång tid och bli oerhört dyrt per flygplan. Det skulle kräva omkonstruktioner och omfattande utprovning, då många tidigare delsystem och komponenter inte längre tillverkades. Extra besynnerligt i ett läge där Saab hade brist på erfarna ingenjörer för arbetet med den försenade JAS och samtida civila projekt. Jag kunde inte se ÖB:s propå som annat än tekniskt och ekonomiskt absurd. 18 så udda flygplan skulle självfallet också kraftigt fördyra utbildning och underhåll samt försvåra taktisk ledning. Jag kunde knappast se någon motsvarighet utomlands till framtagande av en dylik miniserie av stridsflygplan.

Jag tolkade det hela som att påsprincipen gjorde att procentfördelningen mellan försvarsgrenarna måste vara densamma på alla ekonomiska nivåer. Och på den högsta nivån var det kanske inte så lätt för staberna att snabbt hitta stora extra utgifter för flygvapnet. (Det rimliga hade väl varit att föreslå fler jaktrobotar.)

Det hela blev akut genom att Bildt plötsligt förklarade att han ville ha den extra divisionen, dock i en lägre försvarsbudget än i ÖB:s förslag. Centern hängde på men bara med en "halv division", naturligtvis ännu mycket dyrare per flygplan. Partipolitiskt var den extra divisionen genial. Jag såg i tidningsurklipp hur den av

moderatpolitiker landet runt mer eller mindre utlovades för just deras närmaste flottilj, plus att samma division också angavs bli hemmahörande i Visby.

ÖB valde att hålla god min i elakt spel. Jag antar att prestige gjorde att det var omöjligt för försvarsstaben att berätta att den extra Viggendivisionen nog aldrig varit tänkt att bli verklighet.

Det som hände i praktiken var att generalmajor Sven-Olof Hökborg vid materielverket (själv erfaren Drakenförare och en mycket uppskattad vän som genom åren både här hemma och i USA generöst avsatt tid för våra samtal kring rader av västliga flygsystem men också om andra gemensamma intressen) på egen hand utfärdade skrotningsförbud för 35-or och att folkkartiet i försvarsbeslutet 1987 fick med sig socialdemokraterna på att modifiera och uppgradera fler Draken för att ha handelsfrihet ett antal år framåt. Vid ytterligare förvärrad luftoperativ hotbild skulle statsmakterna därmed kunna utöka F 10 i Ängelholm med en fjärde division J 35.

Inför 1982 års försvarsbeslut var Fälldins tredje regering utsatt för hårda lokala påtryckningar för att säga nej till "dödspatrullens" förslag om nedläggning av I 3 i Örebro, där centern strax efter skulle ha sin riksstämman. Ljung redovisar i dagboken att han då skrev ett handbrev till mig, men ingen annan, om att politikerna av ekonomiska skäl måste stå fast vid nedläggningsförslagen. Själv hade han dock något tidigare, sedan arméledningen ändrat sig, hoppat av sitt eget förslag om nedläggning av ett av de tre pansarregementena i Skåne, som genom förbandsomsättningssystemet hade besvärande små värnpliktsomgångar per regemente. Företrädare för försvarsstaben vädjade till oss att stå fast vid förslaget om nedläggning av P 2 i Hässleholm, då

ÖB:s omsvängning enligt dem inte vilade på sakliga grunder.

Mystik kring utbildningsalternativ

Jag ingick 1983-84 i värnpliktsutbildningskommittén med blivande ÖB Bengt Gustafsson bland våra experter. Vi visade att man kunde minska fredsorganisationen genom att övergå till "rullande utbildning" och på köpet få en betydligt jämnare beredskap över året. För egen del var det egentligen ingen hjärtefråga. Visst ville jag minska fredsorganisationen, men då i första hand som en följd av en reducerad men modernare krigsorganisation.

Arméchefen gick i taket och lanserade i stället ett alternativ där man varvade utbildning mellan infanteri och specialtrupper, ett förslag han själv sedan ganska snart drog tillbaka som genomförbart.

Rullande utbildning var inget okänt, vi hade studerat det i Finland och det har alltid använts i svenska flygvapnets värnpliktsutbildning. Men arméstaben hävdade plötsligt att rullande utbildning inte skulle bli billigare utan i stället dyrare än dåvarande system. Trots färre regementen och samma krigsorganisation skulle den rullande utbildningen enligt arméchefen kräva ett tillskott på 700 befäl. Det hade gått att diskutera om arméstaben visat hur deras kalkyl såg ut.

Av dagböckerna framgår att Ljung nog hade lika svårt som jag att förstå hur arméstaben tänkt. Han skulle redovisa fredsorganisationen inför försvarskommittén. Han är tydligt missnöjd och skriver i dagboken den 2 oktober 1985 att "man måste på nytt konstatera att arméns utredningar inte har lyckats ge en för vanliga människor begriplig framställning för och emot rullande och varvad utbildning. Och det

var utan tvekan så att även vi hade en del bekymmer med att försvara eller förklara några av arméförslagen. Det är alldeles nödvändigt att det här sker en påtaglig uppräckning när det gäller att objektivt undersöka olika alternativ och att framlägga övertygande argumentationer. Jag kommer att tillsätta en särskild sammanhållande i försvarsstaben för att få ordning på arméutredningarna när det gällde fredsorganisationen."

ÖB berättade inte för oss att han var missnöjd med arméchefens argumentering och inte heller att han satt arméutredarna under övervakning.

Året därpå skulle frågan på allvar behandlas i försvarsutredningen, där vi som också suttit i kommittén om värnpliktsutbildningern rimligen kunde resonemangen utan och innan. Men de andra runt bordet var naturligtvis inte lika insatta. Det hände lite då och då i utredningar att jag i stället för att argumentera muntligt skrev PM. Det sparade sammanträdestid och dessutom fanns ju resonemangen kvar för den som eventuellt var intresserad. Alltför mycket muntlig information kan vara svår att komma ihåg.

Ett PM till vänner

Det blev ett 20-sidigt PM som jag sökte göra så pedagogiskt som möjligt. Jag skrev det ju till nära vänner, över partigränserna, och jag fann inget skäl att dölja att jag tyckte att arméchefen bluffade och sökte föra oss bakom ljust. Gav det nog också till sekretariatet men minns inte om jag tyckte att jag behövde ge det till "experterna". I princip skulle de ju vara oss behjälpliga med fakta, men i praktiken uppfattade vi dem nog mest som revirbevakare för respektive myndighet och antog att de hade

order att ständigt rapportera till sina chefer vad vi folkvalda tyckte och gjorde.

Förmodligen samma dag fanns mycket riktigt mitt PM hos arméchefen som spred det vidare till TT. Eftersom jag skrivit precis vad jag tyckte ("ett kusligt exempel på lurendrejeri från en myndighet") hade jag egentligen inga problem med att min uppfattning blev offentlig. Som journalist kan jag rimligen inte ha invändningar mot vad andra publicerar. Blev alltså inte störd även om jag själv knappast skulle ha sprungit till pressen om general Erik G Bengtsson skrivit något om mig till några av sina vänner.

Men arméchefen menade att detta var en fråga för landets överbefälhavare, och Ljung är ganska utförlig i dagboken. ÖB var alltså själv missnöjd med den låga kvalitén i arméns dokument, så där tyckte vi ungefär detsamma. Men sakfrågan var underordnad för ÖB i sammanhanget. Han kunde knappast tro annat än att jag menade det jag skrev. Men det jag menade fick enligt honom inte sägas.

Själv tänkte jag möjligen på hur jag i Adolf Hedins texter njutit av långt elakare bredsidor mot "prinsbefäl", alltså att kungafamiljens manliga medlemmar utnämndes till kavalleriinspektörer och liknande utan kunskap eller omdöme för befattningarna i fråga.

Dagens Nyheter tog 6 september 1986 upp "brottet mot konvensansen" i en ledare med rubriken "Lyssna till arméns kritiker!". Tidningen ville ha klarhet om rullad respektive varvad utbildning. Ledaren refererade också till att MB Syd, Carl Björemann, i en serie artiklar påtalat att arméledningen i utvärderingar skönmålade brigadernas prestationsförmåga och att tillträdande MB ÖN, Lars-Erik Englund, (i KKrVA:s tidskrift) beskrivit att också i prioriterade milon saknades mycket av den avsedda materielen.

Ljung skrev i dagboken att "Lindblads papper är i bästa fall på tidningsdebatts-nivå, men innehåller dessutom personliga uttalanden av det slag som definitivt inte borde förekomma i sådana här sammanhang." Att orden nu fanns i tidningar landet runt berodde ju inte på mig utan på att Bengtsson själv distribuerat delar av mitt dokument plus egna kommentarer. För egen del skulle jag knappast ha formulerat en debattartikel på samma sätt som min rätt utförliga PM.

ÖB skrev att det väntas med rätta av myndigheternas företrädare att de ska uppträda mycket korrekt i relation till parlamentariker och regering. Det måste också innebära att man från den parlamentariska sidan måste visa motsvarande hänsyn. Ljung anger i dagboken att han i ett handbrev till försvarsutredningens ordförande skulle anhålla om att denne skulle ta sig an "tonen" i mitt PM. Jag vet inte om ÖB sände något handbrev, men Per Borg skulle knappast anse att det ingick i hans uppgifter att vara dadda åt riksdagsledamöter.

Men mönstret var inte unikt. Senare fick jag uppleva i riksdagsrevisionen att en universitetskansler skrev till revisionen och beklagade sig över att jag under en hearing ställt enligt honom alldeles för elaka frågor (om byråkrati). Ordföranden tog kontakt med mig som kanslern begärt men var uppenbart generad över att göra det.

Ljung sade aldrig något till mig om detta. Hade han gjort det hade jag förmodligen undrat vad han tyckte bör ingå i officersutbildningens historiedel rörande hovets och krigsledningens roll i 1900-talets vidrigaste hat- och lögnkampanj i Sverige, den om Karl Staaff som landsförrädare.

När jag senare i DN och TV föreslog att arméchefen borde avskedas var orsaken en helt annan, nämligen hans uttalanden om att svenska mobiliseringsförråd inte hade

några brister. I en demokrati kan man, det är egentligen elementärt, inte ha verkschefer som försöker vilseleda riksdag och allmänhet.

”Katastrof”, menade arméchefen

Det framgår av dagboken att Ljung hela tiden var motståndare till tanken på nedläggning av infanteriregementen. Därför måste han ha kvar de sex IB 66-orna, för utan dem var tre regementen obehövliga. Två brigader per regemente var enda möjligheten att omsätta brigaderna med samtränade bataljoner. (Pansartrupperna hade bara haft en brigad per regemente, med påföljden att de värnpliktiga inte krigsplacerades förrän efter första repövning.)

Jag vidhöll hela tiden Sven Wedéns linje att avveckla de omoderna brigaderna. Det blev alltmer patetiskt med artilleri och annan utrustning från andra världskriget. De kallades ett tag skytteregimenten och placerades i samma avvägningsprogram som lokalförsvaret. Men i den första regeringen Fäldin valde Eric Krönmark att åter ange dem som brigader i de rörliga fältförbanden. Jag var upprörd, för i en koalitionsregering måste alla ingående partier informeras innan beslut fattas. Jag pratade med Per Ahlmark. I sak höll han med mig, Men landet upplevde en industrikris och regeringen var hårt pressad genom den stora interna motsättningen rörande kärnkraft. Att i det läget gå ut i offentlig kritik mot Krönmark tjänade inte mycket till.

Jag bad inför försvarsbeslutet 1987 att ÖB skulle göra en operativ effektstudie där man vägde IB 66-orna mot anskaffning av modernt luftvärn. Owe Wiktorin redovisade studien. Visserligen hade många de senaste åren pekat på allvarliga brister ifråga om luftvärn, men enligt ÖB hade

IB 66-orna betydligt större operativt värde. Privat undrade jag nog redan då om Wiktorin själv trodde på det tjänsten tvingade honom att säga

Arméchefen Bengtsson gick ut med ett TT-meddelande om att folkpartiets förslag (som ändå funnits under 15 år) nu vore en ”katastrof” för landet. Det ordet har militärledningen veterligen inte riktat mot något annat parti, inte heller mot kraftiga nedrustningsförslag. Vi svarade inte, eftersom ett politiskt parti knappast har behov av att föra debatt med enskilda byråkrater. Men naturligtvis tänkte jag på Staaft igen.

Lennart Ljung avgick hösten 1986. Hans efterträdare Bengt Gustafsson hann knappast tillträda innan han bemötte mig i *Veckans affärer* och då, möjligen utan att ens rådfråga försvarsstaben, slog fast att för honom var det självklart att avveckla IB 66-orna. Att Bengtsson inte åter ropade ”katastrof” var väl bara ännu ett exempel på att vad som sägs ofta anses mindre viktigt än vem som gör det.

Den hemlighållna ”doktrinen”

På senare år har Bengt Gustafsson skrivit att det i försvarsledningen fanns en ”övervintringsdoktrin” innebärande att vidmakthålla en stor numerär utifrån tanken att om politikerna senare skulle ändra sig så fanns en organisation som kunde förstärkas genom tillförsel av materiel. Alltså en doktrin bakom ryggen på riksdagen.

Carl Björemann har uppgivit att doktrinen om ”övervintring” föddes av generalerna Skoglund och Synnergren vid ett enskilt möte i Västergötland.

Egentligen helt otroligt. Här infördes 1972 FPE-systemet efter amerikansk förebild för att vi skulle ha en planering byggd på analys och rationalitet. Inför varje försvarsbeslut lämnade ÖB ett förslag som

angavs ge mesta möjliga försvarseffekt. IB 66-orna var då med därför att de angavs ge bra försvarseffekt. Men i verkligheten fanns en dold intern doktrin med helt annan motivering. Därmed var planeringssystemet ett spel för gallerierna.

Övervintringsdoktrinen var hemlig, kanske känd bara i övre kretsar i armén. Ideologiskt är man därmed tillbaka till tiden före Karl Staaffs princip att också försvaret ska vara underställt riksdag och därmed demokratin.

Jag kände Claës Skoglund sedan 1974 års försvarsledningsutredning. Vi pratade ofta med varandra, väl medvetna om hur starkt olika syn vi hade på försvaret. Postumt utkom 2009 hans bok *Det bästa försvarsbeslut som aldrig kom till stånd*. Nog en missförstådd bok. Det är helt en fantasiskrift utifrån en insikt han fick mycket sent i livet. Boken skildrar hur Skoglund på förslag från ÖB Torsten Rapp kunde ha utsetts till försvarsstabschef 1967 och därefter genomdrivit en rejäl omstrukturering av armén med nedläggning av hälften av infanteribrigaderna för att skapa ekonomiskt utrymme för bättre utbildning och materiel. Skoglund beskriver vad som skulle ha varit bäst för försvaret.

Det har absolut inget att göra med vad som skulle ha skett om Skoglund verkligen blivit chef för försvarsstaben. För i sak var han helt på samma linje som Synnergren, Sköld och Ljung, det vill säga att överordnat allt annat var att den stora numerären behölls. Hade han tidigare tyckt som i boken skulle han ha sett i mig en allierad, i stället var vi nästan alltid i opposition mot varandra. Att det verkligen var så finns också i tryck genom en skrift efter en debatt *Försvar och värnplikt* på Medborgarhuset i Stockholm i augusti 1979 mellan honom, mig och Per Unckel. Skoglunds genomgående budskap var att vi ska ha ett ytförsva-

och måste utbilda varje vapenför man. ”Vi har alltså bara råd med ett godtagbart minimum av kvalité för att nå så stor kvantitet som möjligt.” Skoglund vann debatten stort inför publiken eftersom arrangörerna var det maoistiska Sveriges kommunistiska parti. Ändå tyckte jag nog att Skoglund var en hedersman.

Partier och höga militärer

Synnergren och Sköld uppträdde helt öppet som socialdemokrater. I folkpartiet hade vi sedan början av 80-talet en ganska kvalificerad referensgrupp om försvar (den finns för övrigt fortfarande kvar). Där fanns FOA-forskare, andra akademiker, anställda inom försvaret eller försvarsindustrin. Luftvärnsöversten Gunnar Widh, också liberal kommunalpolitiker, lade ned mycket arbete i gruppen.

Länge var officerskåren oerhört högerdominerad. Amiral Ludvig Sidner (ur norrländsk väckelsemiljö och mycket viktig vid ubåtsvapnets tillkomst) stödde Staaff och betraktades därför i sjöofficerskåren som förrädare. Kapten Gunnar Sellholm vid Dalregementet var hjärnan bakom Staaffs förslag om ”delad” linje med separat vinnerutbildning. Sellholm straffades med att behandlas mycket brutalt av överordnade. (I sina memoarer erkände sedan armécheferna Douglas och Ehrensvärd, båda politiskt konservativa, att högerns, arméledningens och hovets linje från 1914 med inryckning i mörker och höstrusk var ett allvarligt misstag. Ehrensvärd skriver att ”rekryterna frös och hostade i regn och kyla, det blev särskilt svårt att genomföra utbildning i skjutning.”)

Också senare krävdes kurage för att som officer våga vara annat än högerman. Per Dahlgren, Claës Bratt och sonen Karl-Axel, Willy Kleen, Torsten Holm och Torsten

Hagman var sådana exempel. Först genom beredskapsåren under andra världskriget med en socialt förändrad officersrekrytering inträdde efterhand en förändring.

Under mina år som försvarspolitiker fanns två generaler och en amiral (alla tre på både central och milonivå) som berättade att de var liberaler men inte skyltade med det offentligt. Att vi därmed hade gemensamma värderingar gjorde det självklart enklare att prata och känna förtroende, och jag misstänkte inte att de rapporterade till ÖB. Det gjorde informationsutbyte mycket lättare.

I november 1981, när vi hade en c-fp-regering, är Ljung i dagboken irriterad över att moderaterna lade sin ekonomiska ram bara något över regeringens. ”En utomordentligt förvånande och olycklig sits.” Han skriver att moderaternas ekonomiska ram ”ligger skandalöst lågt”. Han har uppenbart kunskapare inom moderaterna. Det verkar som han tror att om han påverkar ramen för något parti så kan det få också andra partier att ändra sig. Jämför med 30-talet när högern ville anmäla sin ekonomiska ram i försvarskommissionen och sekreteraren Helge Jung svarade ”det är upptaget”, det vill sig säga högern måste enligt honom lägga sig högre än mittenpartierna. Partiet gjorde naturligtvis som blivande ÖB-n ville.

Att Lennart Ljung var så irriterad över moderaternas ”skandalöst” låga ram hängde förmodligen ihop med att han trodde att det skulle göra det lättare också för andra partier att ha låga ramar. Moderaternas ram i sig var inte intressant då den ändå inte skulle bli riksdagsbeslut.

Ljung försökte inte i något sammanhang prata försvarsekonomi med mig. Han kanske anade att i liberalt tänkande finns en rollfördelning mellan parlament, partier och statsbyråkrati och att finansfrågor då

inte ligger hos byråkratin. Dessutom vore samtal om ekonomisk nivå närmast meningslösa eftersom Ljung och jag hade så olika syn på hur pengarna skulle användas.

”Brända broar” till liberalerna?

Ljung hade knappast någon kontakt in i folkpartiet. Försvarsgrenscheferna, men inte ÖB, bjöd var för sig årligen in partierna ett och ett till middag och samtal. Ljung antog förmodligen att jag ganska snart hade genomskådat hans tidiga försök att föra mig bakom ljuset och att folkpartisterna rimligen uppfattat det som att han därmed också bränt alla broar till den liberala sidan. Eftersom vi aldrig mer hade ett förtroligt samtal kunde han inte veta att jag i stället trodde att han var hederligare och verkligen önskade en försvarsreform men inte orkat driva igenom tanken i militärledningen.

Den typen av information i förväg Ljung verkade ha från moderater hade han inte från oss. I dagböckerna söker han se skillnader i synen på fredsorganisation mellan mig och min riksdagskollega Kerstin Ekman. Men hon och jag samarbetade mycket nära och visste precis var vi hade varandra. Den största åsiktsskillnaden uppstod när hon tyckte att riksdagen borde ge försvaret extra pengar efter 1987 då det visade sig att staberna kraftigt felbedömt driftskostnaderna. Jag var helt emot då man aldrig ska premiера dålig planering.

Ljung var alltså i förväg helt ovetande om Bengt Westerbergs programtal om försvaret i Boden i november 1985. I dagboken noterar han att talet ”var i allt väsentligt positivt sett ifrån våra utgångspunkter”. Ljung skriver att Westerberg också ”gick så pass detaljerat in på materielområdet,

att hans uttalanden bör kunna vara ett bra stöd för höjda ekonomiska ramar. Själv uttalade han att han ansåg det nödvändigt att ekonomin måste ligga i närheten av regeringens övre nivå. Hans uttalanden är naturligtvis mycket positiva sett från ekonomisk utgångspunkt.”

Naturligtvis helt parodiskt för mig att läsa. Här tycker ÖB det är positivt att Bengt Westerberg i ett tal inför en stor publik ”detaljerat” går in i materiellfrågor medan han genom hela dagboken är starkt missnöjd med att jag tagit upp exakt samma objekt bland mina frågor i utskott och utredning (alltså de organ där oklarheter rörande försvaret bör behandlas). Hade Ljung inte avfärdat det mesta jag frågade om som ”detaljer” borde han känna igen objekten ifråga och därmed kunde ha gissat vem som svarat för underlaget till dessa avsnitt av Westerbergs tal. I stället skriver Ljung att det är ett helt annat ”tonfall” hos Westerberg än hos ”partikollegan Hans Lindblad”.

Det är uppenbart att Ljung har ett enda intresse, nämligen att få så hög ram som möjligt. Flera av de förslag Westerberg förde fram avvek från ÖB:s programplan, men Ljung skriver inget om att han skulle vara beredd pröva några av dessa alternativ. Intrycket kan bara bli att han gärna ville ha de pengar Westerberg talade om men att han knappast var intresserad av att använda dem till det Westerberg menade borde motivera högre anslag. (Det var ju också precis vad som hände två år senare, men då under näste ÖB.)

Inom alla politikområden informerades riksdagsgruppen inte bara veckovis om vad som hände i utskotten utan också om arbetet i viktigare utredningar. Antingen genom föredragningar eller för att kamrater i gruppen frågade. I *Svenska Dagbladet* gav två medarbetare fortlöpande en moderat

version av vad som hände i 1984 års försvarsutredning (den ene sedan informationschef åt Bildt när denne blev statsminister) och jag kunde då i gruppen ge en annan bild rörande arbetet.

Uppgörelse med socialdemokraterna

Jag hade fortlöpande kontakt med Bengt Westerberg, och inför avgörandet inför 1987 års försvarsbeslut var frågan politiskt så stor att han och partiledningen måste avgöra. Jag varken kunde eller ville ta det beslutet men var beredd att ge råd om så önskades.

Som utredningsordförande och socialdemokrat var Per Borg den självklara nyckelgestalten. Hans parti såg inga förutsättningar för en uppgörelse med moderaterna, allra minst sedan Bildt blivit partiledare. Socialdemokraterna ville helst inte åter ha ett flerårsbeslut byggt på stödriöster från vänsterpartiet. Folkpartiet och centern stod långt från varandra. Centern hade två viktiga principer, inte röra värnplikten och minst ett fredsförband i varje län (viket var mer än vi då hade).

Folkpartiet var inte intresserat av att ingå i någon uppgörelse som inte innebar inledningen på en omstrukturering i riktning mot ökad kvalitet. Ett av materielobjekten fick fungera som signal. Folkpartiet ville ha den tilltänkta bombkapseln, som vi såg som ett slags snabbriörligt artilleri möjligt att sättas in oavsett var i landet ett kuppanfall ägde rum. Centern var emot, nog mest för att ett tyskt företag vunnit över svensk industri i upphandlingen.

När Borg tog bort bombkapseln i sitt första bud var det därför en signal till centern. Det gav inget resultat. Borg återförde då bombkapseln, som en tydlig inuit till folkpartiet.

Med tanke på partiernas ståndpunkter dittills hade jag länge trott att utredningsarbetet skulle sluta med att folkpartiet hade en egen reservation. Bildt och jag företrädde så helt olika syn på värnpliktssystemet och den framtida armén att en gemensam skrivning för moderaterna och folkpartiet rörande försvarets inriktning var närmast otänkbar.

Att socialdemokraterna skulle vara beredda till så stora förändringar i sin försvarspolitik att de kunde komma överens med oss var en möjlighet jag uppfattade först i slutskedet. Enda motsvarigheten historiskt skulle i så fall vara 1925 års försvarsbeslut, med skillnaden att då sänktes anslagen, nu skulle de öka. I sak låg likheten i att krav på kvalitet (1925 innebar bland annat flygvapnets tillkomst) gjorde att försvarsmaktens volym måste dras ned.

Kategoriklyvningen i det beslutet bejakades också av den mot generalstaben oppositionella reformgruppen kring *Ny militär tidskrift*. Försvarsbesluten 1914 och 1942 fattades under brinnande världskrig, då inga ekonomiska restriktioner finns rörande försvaret. I sådana lägen ska man satsa stort på sådant om ger effekt i närtid. Men det blir helt fel, för varje land, att binda upp sig långsiktigt under pågående krig. Det hade gått att utbilda alla under beredskapsåren men sedan återgå till mellankrigstidens personalförsörjningsprinciper. Då hade vi sluppit 70- och 80-talens tilltagande obalans i försvaret. 1925 innebar en korrigering av 1914 års härordning. Jag blev själagläd när jag insåg att vi 1987 äntligen kunde inleda en väg bort från 1942 års beslut.

Jag har alltid talat och skrivit väl om 1925 års försvarsbeslut men aldrig förstått lovorden över 1936 års beslut som på intet sätt svarade mot hoten sedan Tyskland blivit en nazistisk barbarstat, snart i koalition

med Stalin. Jag har heller aldrig förstått dem som hävdar att Sverige alltid måste ha ett mycket starkt försvar för att andra stater plötsligt kan rusta upp snabbt. Jag vägrar godta tanken att Sverige för all framtid måste förutsättas ha en trögare offentlig sektor än alla andra.

Aldrig under mina riksdagsår var jag därför så lättad och glad över något på ett eget ämnesområde som när jag 1987 fick uppleva att socialdemokraterna äntligen var beredda att modernisera sin försvarspolitik i samarbete med liberaler. Under 45 år, alltså från 1942, verkade de ha glömt Ernst Wigforss tankar på 20-talet om behovet av flexibilitet och elasticitet i försvarspolitik. Därför tyckte jag under mina sista år i riksdagen att jag borde prata lite pedagogiskt i kammaren om likheterna med 1925.

1987 visste jag genom samtal i både utskottet och utredningar att det fanns flera socialdemokratiska försvarspolitiker som nog hade velat inleda en strukturomvandling redan tidigare men inte fått gehör internt. Det var nog lättare att motivera den som nödvändig för att få en blocköverskridande uppgörelse. Att tvingas göra om armén såg dessa reformvänner i partiet inte som en uppoffring utan som något i sak högst önskvärt. Bland andra Borg själv, Olle Göransson, Roland Brännström, Sture Ericson, Jan Nygren och försvarsutskottets kvinnor visade heller aldrig i efterhand någon önskan tillbaka till tiden när Nils Sköld var partiets främste rådgivare om försvaret.

Bengt Westerberg och Ingvar Carlsson

Politiskt visste vi att folkpartiet förlorat och moderaterna vunnit röster lokalt i anslutning till förbandsnedläggningar.

Men hellre lämnade jag försvarspolitiken helt än medverkade till populism. Skulle vi verkligen utsätta oss för den moderata kampanj som vi kunde vänta om vi kom överens med socialdemokraterna. Bengt sa ungefär: "Vilken trovärdighet har vi kvar om vi i årtionden pläderat för ett modernare försvar och sedan inte tar chansen när den kommer?" Vi hade haft tidigare partiledare som mer oroats av sannolika röstförluster. Men Westerberg verkade tro att i längden måste man vara konsekvent, som när han även i opposition lade fram rätt beska förslag i syfte för minska överhettning i ekonomin.

Genom att socialdemokraterna behövde oss mer än vi behövde dem så hade vi naturligtvis en bra förhandlingsposition. Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt var angelägna om att folkpartiet skulle få igenom mesta möjliga av sina önskemål i sak, just för att det var så uppenbart att det var folkpartiet som tog den största politiska risken. För Ingvar Carlsson personligen var det naturligtvis en stor framgång att kunna få igenom ett försvarsbeslut med bra majoritet utan att behöva stödja sig på vänsterpartiet.

Vi fick som vi ville när det gällde ubåtar, kustrobotar, J 35 men också vår helt egna önskan om en testrigg för ny marinteknik. Den kom sedan att kallas Smyge. Marinstaben var helt emot, då all dess kampanj gällt kustkorvetter. Moderaterna röstade självklart emot det förslaget. Senare kunde jag läsa i marina alster om hur förutseende, också internationellt, marinen varit genom att satsa på Smyge, som man stolt visade för president Reagans försvarsminister Caspar Weinberger. Det var möjligen för att han tyckte det var orättvist av marinledningen att ta åt sig hela äran som Smyges förste fartygschef, Allan Moberg, efter att jag lämnat riksdagen, bjöd på en

sjötur med henne och överlämnade en tavla (med besättningsens namnteckningar på baksidan) med motiveringen "det är ju ändå din båt". Projektet resulterade sedan i Visbykorvetterna.

Socialdemokraterna och folkpartiet hade redan innan samsyn i flera avseenden rörande det civila försvaret. Mindre teko och jordbruk, nedskuren fysisk lagring och i stället prioritering av sjukvård i krig. Däremot dröjde det ytterligare en tid innan de bejakade min kampanj om radikal minskning av skyddsrumbyggnad, i stället starkt skydd av extremt viktiga punktmål. Ingen angripare hade rimligen kvar resurser för eller intresse av områdesbombning

Långsiktigt viktigast och mest kontroversiellt var naturligtvis att påbörja en omstrukturering av armén. Många såg det inte då, men den nye ÖB:s totalvändning rörande IB 66-orna hade enorm betydelse för fortsättningen. I och med att ÖB bejakade att numerären måste minska till förmån för kvalitet hade den gamla doktrinen övergivits. Folkpartiet hade i alla år fått känna vad det innebar att ha den militära apparaten emot sig, inte minst officerare som attackerade partiet i tidningar landet runt. Men nu hade vi plötsligt både ÖB och socialdemokraterna med oss. Det kändes oerhört ovant.

Socialdemokraterna i försvarsutskottet verkade nöjda. Flera var redan innan medvetna om behovet att stärka kvalitén. De visste att sjukvården inte kunde klara de förluster som kunde väntas i en massarmé. I partiet fanns väl fortfarande romantiker som efter Vietnam menade att ett "folkförsvar" kan stå emot stormakter. Men utskottsledamöterna visste att vårt av elberöende sårbara samhälle har föga gemensamt med asiatiska bondestater

Det viktigaste i propositionen 1987 var skrivningarna om ökade kvalitetskrav. Redan då och i böcker därefter har 1987 års försvarsbeslut kritiserats för att vara "underfinansierat". Men det var fullt medvetet. För att nå den önskvärda kvaliteten måste organisationen minskas, men vi ville göra det i ordnade former genom utredningar de närmaste åren, och med balans mellan krigs- eller fredsorganisation.

Efterkrigstidens bästa försvarsminister

Vad som inleddes med 1987 försvarsbeslut var den mest nödvändiga strukturomvandlingen av armén sedan indelningsverkets avskaffande. Det borde ha skett tidigare, men jag har i många år sagt och skrivit att Roine Carlsson är efterkrigstidens bästa och nyttigaste försvarsminister. Tyckte också personligt bra om honom, kände att jag alltid kunde lita på hans ord.

Han sade privat att han kände sig styrkt av en tidigare erfarenhet. Som ordförande i pappersarbetareförbundet hade han deltagit i demonstrationer och förhandlingar för att söka bevara nedläggningshotade massafabriker eller pappersbruk, oftast små och med gammal teknik. Men det kunde i bästa fall ändå bara hjälpa för stunden. Bättre att satsa på det moderna och livskraftiga.

De materielprojekt vi fått in i planerna låg bakom att ramen för det militära försvaret fick en förstärkning (i 1986 års penningvärde) på 6,8 miljarder för femårsperioden. "För första gången på länge har försvaret fått ökade resurser", skrev ÖB i en positiv kommentar till försvarsuppgörelsen.

Ganska snart insåg jag att vi gjort ett fruktansvärt misstag, som jag borde ha försett. Vi hade inför svenska folket moti-

verat de höjda anslagen med just ett antal tydligt angivna projekt.

Tidigt efter beslutet kom signaler om att de kalkyler staberna gjort om driftskostnaderna var felaktiga. Vi borde som villkor för uppgörelsen ha krävt att dessa reformpengar sattes in på ett särskilt konto. Om pengarna inte användes till de angivna ändamålen borde de återgå till statskassan.

Nu riskerade vi att de pengar som avsetts för modernisering i stället kom att användas på precis motsatt sätt, alltså till drift av en för stor organisation, tvärtemot löftena till medborgarna om högre kvalitet. De flesta materiella förstärkningar som motiverat ramhöjningen utgick också ur planerna. Jag kände mig som en "nyttig idiot" åt dem som mest av allt ville öka de årliga driftkostnaderna.

Också i folkpartiet blev en del oroliga och menade att vi borde förorda mer pengar för att verkligen få några av de objekt vi lovat svenska folket. Men jag höll helt med den trygga Roine Carlsson när han svarade: "Jag har redan fått pengar av riksdagen till Ubåt 90, jag kan inte begära pengar en gång till för samma båt."

Hårdast i kritiken mot försvarsbeslutet var som väntat Carl Bildt. Han riktade kritiken nästan bara mot folkpartiet. Jag var imponerad av mina kamrater i riksdagsgruppen för att de så frimodigt försvarade uppgörelsen i debattartiklar landet runt. (Den moderate partisekreteraren Per Unckel, som jag kände mycket väl och visste att han var en av få moderater som tyckte ungefär som jag om försvaret, sade också att han nog inte väntat att folkpartisterna skulle vara så eniga och beslutsamma.) Socialdemokraterna fick knappast kritik från något håll och behövde inte gå i svaromål.

Bildt var nybliven partiledare och visste precis vad som kunde löna sig. Han krävde

att IB 66-orna och alla landskapsregementen skulle vara kvar. Andra krav, som den extra Viggendivisionen, släppte han direkt. Han kunde därefter inför valet 1988 resa hela landet runt och lova att slåss för vartenda regemente, också i Gävle som han sedan tillsammans med Anders Björck valde ut för nedläggning. Han kan glädjas åt att i försvarshistorien stå som den som längst av alla motsatte sig en moderniserad armé. Att numerären är viktigast var ju också en tanke som funnits i släkten sedan generalstabschefens dagar.

Pliktutredningen

De närmast följande åren nyttjades till studier och utredningar. Principiellt viktigast var den av Roine Carlsson 1991 tillsatta pliktutredningen med den kloke Roland Brännström (s) som ordförande. Värnpliktsfrågan som så länge varit nästan ett tabu och skapat så många låsningar kunde plötsligt lösas i enighet. Till det bidrog i hög grad Brännströms personliga egenskaper och förmåga att skapa en bra relation mellan oss parlamentariker. Det gick bäst att arbeta när inga av myndighetsföreträdarna var kallade och vi därmed slapp inlägg från särintressen. Alla partier som tidigare sagt att principen om vapenutbildning av hela den manliga befolkningen var orubblig övergav snabbare än jag trodde den linjen. Doktrinen var redan undergrävd genom att ett ökande antal ändå inte fullgjorde någon utbildning. Alla partier enades om en totalförsvarsplikt för militärt och civilt försvar, med uttagning bara av så många som i varje skede behövdes.

Det var en stor framgång för folkpartiet som länge ensamt verkat för en sådan reform. I enighetens intresse lät jag bli att som villkor kräva att lagen skulle vara könsneutral. Det var ju ändå sannolikt att

i en period av jämställdhetsreformer var det bara en tidsfråga innan också det skulle komma. Kvinnor som ville fick ändå komma med från början i det nya systemet. Man slapp det absurda systemet att kvinnor som ville fick nej medan män som inte ville sattes i fängelse.

Med mindre årligt uttag var det också möjligt att låta den enskildes önskemål väga tungt vid uttagning. Jag var övertygad att det skulle fungera, som det ju länge gjort i Danmark. Många hade sagt att om inte alla män togs ut till värnplikt så skulle försvarsvilja och motivation minska. I stället blev det som jag hela tiden trott, motivationen bland de uttagna ökade när man slapp de minst intresserade. Men det nya systemet fick som bekant bara verka några år innan det avlöstes av anställd personal, säkert rätt i det nya läget.

Berlinmuren var redan riven och Sovjetunionen upplöst. Och då gjorde det ju inget att en del av de tänkta förbättringarna av försvaret mot sjöinvasion uteblev. Visst kändes det lite snopet att 20 års kamp för ett balanserat försvar var över, just när hotbilden mer eller mindre löstes upp. Men vad betydde det jämfört med glädjen över att diktaturer föll.

Med hotbilden radikalt ändrad till det bättre och enighet i pliktfrågan borde försvarsfrågan vara mycket lättare att hantera.

Olycka att Roine Carlsson inte fick fullfölja

Jag som betraktade Roine Carlsson som den bäste försvarsminister jag haft att göra med kan i efterhand inte låta bli att fundera på vad som hänt om inte regeringsskiftet 1991 lett till att han måste avgå. Det var under hans tid som reformarbetet inletts,

men hans fasta hand saknades verkligen de följande åren.

Ny statsminister blev Carl Bildt, alltså den person som hårdast motsatt sig en omstrukturering av försvaret. Den nye försvarsministern Anders Björck sade mig redan första dagen i riksdagsfoajén: "Hans, det gamla är nu över och jag har länge velat förändringar i din anda". Så blev det inte.

I utredningsarbetet inför 1992 års försvarsbeslut, med Kerstin Ekman och jag från folkpartiet, hade vi kommit till att en lösning för armén, där omställningsbehoven var störst, borde ligga kring 12 brigader vid ungefär oförändrad ekonomisk ram. Vi skissade också på en "kärnmodell", där ett par brigader vid behov kunde återuppsättas. Genom att också moderna brigader lades ned fanns ju ett visst överskott av modern utrustning och utbildad personal.

Men så möttes vi av beskedet att den moderata riksdagsgruppen satt en "smärtgräns" vid 16 brigader, och man var inte var beredd att förhandla om detta med andra partier. Man återopade alltså inte operativa skäl utan mest att man internt i partiet hade problem att minska för mycket i förhållande till tidigare löften. Jag trodde nog inte så mycket på den förklaringen utan antog att motståndet mot struktur-omvandling liksom fem år tidigare främst låg hos Bildt personligen. Jag visste naturligtvis genom det intensiva utredningsarbetet att om vi på sikt skulle behålla 16 brigader krävdes anslagshöjningar som det knappast skulle gå att få riksdagsmajoritet för i en period när praktiskt taget alla länder drog ned.

Har alltid menat att ett av grundkraven på en parlamentariker måste vara att i alla lägen värna om skattebetalarnas pengar. Det var därför jag var så fascinerad av att

leda projekt i riksdagsrevisionen. Kände stor olust och nästan förtvivlan över att 1992 års beslut innehöll stora investeringar i nya lokaler i Sollefteå, Kristinehamn, Eksjö, Halmstad, direkt knutna till att det skulle förbli 16 brigader också på sikt. Motsvarande gällde de stora investeringarna vid flygflottiljen i Ängelholm. Trodde Björck att han den vägen skulle försvåra kommande nedläggningar? Jag varnade bestämt, men förgäves, att man borde vänta tills man visste mer om den framtida organisationen. Flottiljen och de fyra infanteriregementena lades ju också snart ned.

Ett alternativt scenario

Jag har ganska ofta tänkt på vad som kunde ha hänt om det i stället varit Roine Carlsson som fått stå bakom också 1992 års försvarsbeslut. Hade det blivit 12 brigader skulle de politiker som stått bakom beslutet ha känt glädje över att det äntligen var balans mellan organisation och ekonomi. Förband med stora brister var jag närmast lättad av att få vara med att lägga ned. Men den känslan kan omöjligen finnas när det gäller väl fungerande enheter. Då måste man tänka sig för mer.

Finland, Norge och Danmark har omstrukturerat sina försvar och får ut långt mer effekt än Sverige per satsad miljon.

Omvärldsutvecklingen hade säkert gjort att senare beslut lett till fler indragningar. Sex brigader, fyra? Och motsvarande i andra försvarsgrenar. Men det hade kunnat bli en process i ordnade former, som i grannländerna. Wilhelm Agrell och Carl Björemann har i böcker beskrivit det kaos som följde

Vad som i stället skedde 1992 och åren därefter var att vi fick ett försvar som inget parti kände sig riktigt ansvarigt för. Effekten tilläts gå ned oerhört mycket mer

än utgifterna. Hela min tid som försvarspolitiker jagade jag suboptimeringar och sökte tänka på skattebetalarna. Det är klart att jag, färgad av min tid som försvarspolitiker, mentalt inte kunde förstå hur man sedan för höga kostnader utbildade soldater för att direkt avföra dem ur alla rullor. Gotland är strategiskt inte mindre intressant än Bornholm, men varför drar vi ned så mycket mer. Jag tycker det är fel signal för Östersjöområdet. Och att så massivt göra sig av med modern materiel kan visa sig förhastat.

När ÖB kom att gå i spetsen när det gällde att komma med förslag om rasing var det ingen som sade stopp och belägg. Det var inte lätt för politiker att hävda att vi behöver mer försvar än ÖB säger. Med mina ryggmärgsreaktioner hade jag gärna sett lägre försvarsanslag efter Sovjets

sammanbrott men större krav på att få ut effekt.

Wilhelm Agrell har i boken *Fredens illusioner* beskrivit det som att det stora rivningsarbetet startade en process som varken gick att överblicka eller styra. "Själva demonteringsprocessen blev därmed i sig den mäktigaste av alla de strukturella krafter som format det svenska försvaret i modern tid. Inför den stod regeringen, försvarsberedningen och Högkvarteret lika handfallna som förbandschefer, förvaltningspersonal och truppbefäl ute i landet."

Karl Staaffs tanke om planmässighet i försvarspolitiken har nog aldrig känts mer avlägsen.

Författaren är f d riksdagsman och ledamot av KKrVA.

Not

1. Under rubriken *I huvudet på en ÖB* hade ledamoten Olof Santesson i *KKrVATH*, 3. häftet 2010, s 154-158, en artikel om Lennart Ljungs dagböcker.

Underrättelseverksamhet – en framtidsidé

av Carol Paraniak

RELEVANT KUNSKAP OM omvärlden är avgörande för att de viktigaste beslutfattarna i riket ska kunna fatta rätt beslut i varje given situation. Inom utrikes- försvars- och säkerhetspolitik är kunskap om och förståelse bland annat för de politiska, militära, ekonomiska, sociala, infrastrukturella och mediemässiga förhållandena centrala. Det väsentliga är den samlade omvärldsbilden, inte de enskilda detaljerna.

Att höja verkningsgraden i den egna verksamheten är ett viktigt mål för alla aktörer oavsett det handlar om att tjäna pengar eller att utnyttja de ekonomiska medel som staten tilldelar en myndighet. Det finns flera vägar att nå detta mål. En klassisk modell är att slå samman enheter som sysslar med likartad verksamhet till en större enhet för att ta tillvara de fördelar som stordrift innebär. Ett exempel på en sådan statlig organisationsförändring under 2000-talet är Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB). Denna myndighet bildades genom en sammanslagning av Räddningsverket, Styrelsen för Psykologiskt Försvar och Krisberedskapsmyndigheten. Genom att bilda denna myndighet effektiviserades delar av den civila skyddsverksamheten för riket. Dessutom förenklades personal-, materiel- och infrastrukturförsörjningen. Detta var inte minst viktigt från ur ekonomiska

utgångspunkter. Vidare innebar denna förändring sannolikt också att styrningen från regeringens sida underlättades när antalet myndigheter reducerades.

De idéer och de argument som fanns och användes då är gångbara även idag. Jämför med de diskussioner som förs inom polisväsendet när det gäller att bilda en stor myndighet istället för som idag att varje länspolismästare är en myndighetschef.

Det finns minst en verksamhet inom statsförvaltningen där man kan höja verkningsgraden ytterligare genom att använda samma idéer som när MSB bildades samt de tankar som finns för polisens framtida organisation. Det är Försvarsunderrättelseverksamheten d v s den verksamhet som är direkt kopplad till rikets högsta ledning.

I gällande ramverk för Försvarsunderrättelseverksamheten framgår att denna ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet och den ska bedrivas av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Försvarsmakten med dess militära underrättelse- och säkerhetstjänst samt Försvarets radioanstalt disponerar enligt budgetpropositionen för 2012 tillsammans nä-

ra 1 500 miljoner kronor för att bedriva denna verksamhet under 2012.

Med utgångspunkt från det informationsbehov som beslutfattarna har är inhämtning och analys de centrala delarna i underrättelseverksamheten. Tillkommer naturligtvis planering och delgivning. Kompetens hos den personal som arbetar med de centrala delarna av verksamheten är i stort identisk när det gäller framförallt analys. Försvarets radioanstalt har dessutom en unik kompetens inom signalspanningsområdet.

Det bör prövas om det inte från alla utgångspunkter, d v s inte enbart ekonomiska, är effektivast med en civil underrättelsemyndighet, direkt under regeringen, med främsta uppgift att svara för stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Grunden till denna nya myndighet kan vara Försvarets radioanstalt samt de delar av Försvarsmaktens militära underrättelse- och säkerhetstjänst som i huvudsak arbetar med frågor som är direkt kopplade mot regeringens behov.

Försvarsmaktens behov av militära underrättelser säkerställs genom egen underrättelsetjänst samt med stöd från den civila underrättelsemyndigheten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Ungefär på samma sätt som FRA stöder Försvarsmakten idag.

Vid en internationell jämförelse finner vi att Frankrike har en civil underrättelsetjänst, likaså har England och även USA. Vidare har dessa länders försvarsmakter egna enheter som svarar för de militära behoven av information.

Med dagens situation har den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten flera uppdragsgivare. Förutom regeringen så behöver överbefälhavaren svar på sina frågor. Vidare alla enhetschefer i Hökvarteret där

Försvarsmaktens insatschef har en särställning i ansvaret att leda insatser nationellt och internationellt. Det kan ibland uppfattas som att svar på frågor rörande de militära insatsfrågorna får stå tillbaka för svar på frågor till andra uppdragsgivare. Detta skulle kunna minimeras med en civil underrättelsemyndighet.

Idag konkurrerar de olika myndigheterna inklusive regeringskansliet om personal med samma kompetens. Personalförsörjningen till myndigheterna skulle underlättas mycket om uppgifterna renodlades ytterligare för de olika myndigheterna.

Idén med en civil underrättelsemyndighet är inte ny men den kan uppfattas som kontroversiell i den meningen att mycket känslig kunskap samlas i en myndighet. Detta går att hantera genom den myndighet som idag har uppgift att granska försvarsunderrättelseverksamheten, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, SIUN.

Med det övergripande syftet att effektivisera och renodla försvarsunderrättelseverksamheten i landet bör en civil underrättelsemyndighet bildas med huvuduppgift att svara för utrikes- försvars- och säkerhetspolitiska spörsmål för rikets högsta ledning.

Denna myndighet kommer att kosta pengar och sannolikt krävs inledningsvis ytterligare medel utöver de ca 1 500 miljoner kronor som Försvarets radioanstalt och Försvarsmakten med dess militära underrättelse- och säkerhetstjänst disponerar idag. På relativt kort sikt efter det att myndigheten är organiserad och operativ bedöms behovet av ekonomiska medel vara lägre relativt dagens behov. Frågan är därför om Sverige ur alla utgångspunkter har råd att inte organisera en civil underrättelsemyndighet?

Författaren är överste och var under de senaste åren Insatsledningens underrättelse- och säkerhetschef. Han har även tjänstgjort i Försvarsdepartementet och var där ansvarig för regeringens styrning av försvarsunderrättelseverksamheten.

Psykologiska operationer – oljan i COIN-maskineriet?

av Fredrik Konnander

DENNA ARTIKEL HAR som syfte att undersöka vilken roll informationshantering och psykologiska operationer (psyops) spelar inom ramen för counterinsurgency (COIN) eller det begrepp som denna artikel kommer att använda, upprorsbekämpning. Idag och sannolikt under ett antal år framåt är och kommer Försvarsmakten att vara insatt i operationer som närmast kan liknas vid upprorsbekämpning. Främst gäller detta självfallet inom ramen för ISAF i Afghanistan.

Följande frågeställningar har identifierats för att skapa klarhet i vilken roll och uppgifter psyops har i upprorsbekämpning.

- Vad är uppror och upprorsbekämpning?
- Vilken roll har information och informationshantering i upprorsbekämpning?
- Finns det skillnader i hur information hanteras av upprorsmakaren och upprorsbekämparen?
- Vilka uppgifter har psykologiska operationer (psyops) i upprorsbekämpning?

Artikeln har inte ambitionen att ge en fullständig beskrivning av uppror och upprorsbekämpning som begrepp utan beskriver främst de delar som har koppling till informationshantering och psyops.

Centrala begrepp

En ordagrann översättning av begreppet COIN från engelska skulle ge det tämligen osvenska begreppet ”motuppror” eller enligt Nordstedts stora engelsksvenska ordbok ”militär motaktion mot gerillaverksamhet”.¹ Det kan från det engelska begreppets ordalydelse förstås att det är en reaktiv funktion, d v s en motaktion mot en uppkommen situation skapad av en annan part. Det ter sig därför naturligt att när begreppet upprorsbekämpning undersöks att man först undersöker orsaken till att det måste genomföras, d v s att begreppet ”insurgency” eller uppror undersöks.

Vad är uppror?

Uppror har som sitt generella syfte att skapa en förändring av olika typer av uppfattade eller verkliga missförhållanden. Förhållandena kan ses som katalysatorer för att få ett uppror att starta. De vid RAND verksamma forskarna David Gompert och John Gordon beskriver det i sin bok *War by Other Means* (2008):

All types of insurgencies have certain common characteristics. They are organized movements to overthrow existing ruling structures by a combination of force and popular appeal. Their grievances, be they political, religious, ethnic or economic,

usually have some resonance in the population.²

Som synes av Gomperts och Gordons beskrivning av uppror så riktar sig upproren mot olika typer av missförhållanden och att förutsättningen för uppror är en kombination av väpnad makt och ett stöd från befolkningen och att skälen för upproret har folklig acceptans. Stödet från befolkningen är en aspekt som ett flertal författare inom området tar fasta på.

Den amerikanske forskaren och f d officeren John Nagl beskriver behovet av stöd från befolkningen vid uppror på följande sätt:

An insurgency is a competition between insurgents and government for the support of the civilian population, which provides the sea in which the insurgents swim.³

Nagl beskrivning liknar Gomperts och Gordons resonemang i många avseenden, men det finns en skillnad där Nagl pekar på att båda parter aktivt söker folkets stöd för sin verksamhet. I övrigt kan Nagl beskrivning av befolkningens stöd anses vara en utveckling av Mao Zedongs konstaterande att:

Many people think it impossible for guerrillas to exist for long in the enemys rear. Such a belief reveals lack of comprehension of the relationship that should exist between the people and the troops. The former may be likened to water and the later to the fish who inhabit it.⁴

Maos liknelse vid gerillasoldaten som kan röra sig bland lokalbefolkningen som en

fisk i vattnet beskriver den målsättning som finns för en upprorsmakare att ha ett både direkt och indirekt stöd från befolkningen, och liknelsen har legat till grund för många andra tankar kring gerillakrigsföring.

Den australiensiske forskaren och f d officeren, David Kilcullen, uttrycker liknande tankar när han i boken *Counterinsurgency* (2010) beskriver uppror som:

”The cognitive dimension is normally where COIN success is determined in the Host Nation population’s perception of legitimacy.”

U.S. Joint Publication 3-24

...an insurgency is an organized, protracted politico-military struggle designed to weaken the control and legitimacy of an established government, occupying power, or other political authority while increasing insurgent control.⁵

Även Kilcullens beskrivning av uppror har tydliga tecken av Maos tankar om gerillakrigsföring och utdragna krig som bl a beskrivs i hans *Militärpolitiska skrifter* (1965) och *On Guerilla Warfare* (1961). Även i Kilcullens definition framträder den politiska dimensionen, där upprorsmakarens mål är att i det långa loppet ta över den politisk-militära makten. Kilcullens definition av upprorsbekämpning beskriver även fenomenet som ett nollsummespel, d v s att den ena parten kan vinna endast genom att den andra förlorar.

I den svenska försvarsmaktens Militärstrategiska doktrin (2012) beskrivs uppror som:

en socialt/ekonomiskt/politiskt motiverad grupp eller rörelse(r) som söker politisk förändring i en stat/region med utomparlamentariska medel och/eller med våld. Fokus ligger på att övertyga och övertala befolkningen i regionen samt omvärlden i övrigt genom våld, subversion

och propaganda. Uppror undviker militär konfrontation och kampen kan ha en främst politisk karaktär. Väpnade insatser kan förekomma i takt med att resurser tillförs upproret. Terrorism kan till exempel användas främst i början av ett uppror som en sorts form av kommunikation till folket om att upproret har förmåga att utmana överheten.⁶

I doktrinen återfinns tankarna kring att stöd från befolkningen är centralt. Även den asymmetriska dimensionen i kampen mellan aktörer med stor skillnad i resurser kan anas. Även tidsaspekten i mening att uppror pågår under lång tid återfinns.

Den amerikanska försvarsmaktens gemensamma doktrin för upprorsbekämpning "Counterinsurgency, JP 3-24" (2009) definierar uppror som:

The organized use of subversion and violence by a group or movement that seeks to overthrow or force change of a governing authority. Insurgency can also refer to the group itself.⁷

I definitionen återfinns den politisk-militära aspekten men behovet av stöd från befolkningen saknas. Det går dock inte att dra slutsatsen om att doktrinen anser att upprorsmakarna inte behöver stöd från befolkningen. Behovet av stöd behandlas i doktrinen men inte i definitionen.

Den brittiska arméns doktrin för upprorsbekämpning "British Army Field Manual Volume 1 Part 10 Countering Insurgency" (2009) definierar uppror som:

An organised, violent subversion used to effect or prevent political control, as a challenge to established authority.⁸

Även den brittiska doktrinen pekar på den politiska dimensionen men liksom i den amerikanska försvarsmaktens gemensam-

ma doktrin saknas en beskrivning av upprorsmakarnas kamp om befolkningens stöd i definitionen. När den brittiska doktrinen studeras återfinns dock en uttömmande diskussion om behovet av stöd från lokalbefolkningen.⁹

Nato har under några år arbetat med framtagandet av en gemensam doktrin för upprorsbekämpning. Doktrinen är inte fastställd utan i stället har alliansen gett ut en vägledning om upprorsbekämpning. Denna syftar till att tjäna som vägledning för staber och underställda militära förband. Vägledningen ska även fungera som information till samverkande civila organisationer för att beskriva de förmågor som Nato förfogar över för att bidra till lösandet av de specifika problem som uppstår vid upprorsbekämpning.

Natos definition av uppror beskrivs som:

the actions of an organised, often ideologically motivated, group or movement that seeks to effect or prevent political change of a governing authority within a region, focused on persuading or coercing the population through the use of violence and subversion.¹⁰

I Natos definition framgår att påverkan av befolkningen är en av de viktigaste faktorerna för upprorsmakaren. Detta bedöms bero på de erfarenheter som har dragits under operationer främst i Afghanistan.

Slutsatser

Av ovanstående beskrivningar av begreppet uppror kan slutsatsen dras att skälen till uppror baseras på uppfattade eller verkliga missförhållanden av olika slag. Vidare kan det konstateras att uppror är en politisk-militär verksamhet där kampen om befolkningens stöd står i centrum för upprorsmakaren. Tidsaspekten i uppror ska

inte förringas då uppror har en tendens att pågå under lång tid.

Upproren har formen av en mindre stark aktör som har verkar mot en betydligt större aktör med mer resurser till sitt förfogande. Uppror har alltså en inneboende asymmetrisk prägel vilket leder till att den svagare parten måste finna alternativa lösningar för att nå sina mål.

Vad är upprorsbekämpning?

En grundläggande faktor är att upprorsbekämpning inte främst ska ses som en militär verksamhet. Upprorsbekämpning är en verksamhet som kräver en samverkan mellan en stats olika verksamhetsgrenar för att effektivt kunna motverka de verkliga eller uppfattade missförhållanden som är grunden till ett uppror. Komplexiteten blir stor då statsapparaten insatser ska samordnas. Den brittiske generalen Frank Kitson beskriver bl a upprorsbekämpningens komplexa samverkansbehov i gränslandet mellan civil och militär verksamhet:

The first thing that must be apparent when contemplating the sort of action a government facing an insurgency should take, is that there can be no such thing as a purely military solution because insurgency is not primarily a military activity. At the same time there is no such thing as a wholly political solution either, short of surrender, because the very fact that a state of insurgency exists implies that violence is involved which will have to be countered to some extent at least by the use of force.¹¹

I det föregående stycket som beskrev uppror konstaterades att uppror till stor del handlade om att vinna befolknings stöd för sina mål. Upprorsbekämparen står inför samma utmaning då även han måste vinna befolknings stöd eller som den brittiske

generalen Rupert Smith beskriver det i boken *The Utility of Force* (2005)

The strategic aim of the coalition forces is to show the same people how bad the insurgents are and how good they themselves are. Both are fighting each other amongst the people ... in seeking to establish conditions, our true political aim, for which we are using military force, is to influence the intentions of the people.¹²

David Kilkullen skriver i boken *Ideas as Weapons* (2009) att:

counterinsurgency is a competition with the insurgent for the right to win the hearts, minds, and acquiescence of the population.¹³

Även i Kilkullens beskrivning blir kampen mellan upprorsmakaren och upprorsbekämparen om befolkningens gunst avgörande för utgången av upproret.

John Nagl beskriver i boken *Learning to Eat Soup with a Knife* (2002) två metoder att genomföra upprorsbekämpning – utrotning respektive att vända befolkningens lojalitet. Nagl konstaterar att metoderna kan jämföras vid sätt att genomföra krig, nämligen den direkta och indirekta metoden. Att bekämpa ett uppror med den direkta metoden har prövats genom historien. Nagl hänvisar till den senaste versionen av den brittiska arméns manual för upprorsbekämpning som beskriver användandet av den direkta metoden i bl a tyska operationer mot partisaner på östfronten och i Jugoslavien under andra världskriget, de amerikanska insatserna mot FNL under Vietnamkriget till Saddam Husseins insatser mot det kurdiska upproret i norra Irak under 1980–90 talet.¹⁴ Slutsatsen i den brittiska doktrinen är att:

None of the attritional "solutions" described above is appropriate in a liberal democracy and it is considered that a "gloves off" approach to any insurgency problem has a strictly limited role to play in modern COIN operations.¹⁵

Vidare beskrivs den begränsade framgången att genomföra upprorsbekämpning med utnöttningsmetoder:

Furthermore, the record of success for attrition in COIN operations is generally a poor one.¹⁶

Den indirekta metoden beskrivs av Nagl som en metod där det krävs god kunskap om hur uppror och dess ledare fungerar. Han visar även på behovet av minska stödet från befolkningen till upprorsmakarna:

While continuing to attack the armed elements of the insurgency, the indirect approach recognizes that it is essential also to attack the support of the people for the insurgents.¹⁷

Även Compert and Gordon (2008) beskriver behovet av kunskap kring uppror och att påverka befolkningen:

Whatever the type of insurgency, countering it requires the ability to understand it, to shape the human terrain in which it competes, and to act directly against it.¹⁸

Att framgångsrikt genomföra upprorsbekämpning är en kunskapsintensiv verksamhet där information som i konventionella militära operationer oftast handlar om terrängens inverkan har ersatts av informationsbehov om befolkningen i operationsområdet.

Den svenska försvarsmakten har valt att översätta begreppet "Counterinsurgency" till upprorsmotverkan och begreppet be-

skrivs i *Militärstrategisk doktrin* (2012) som:

...de politiska, ekonomiska, civila, psykologiska, sociala, juridiska och militära åtgärder som genom en sammantagen politisk strategi vidtas för att bekämpa uppror. Värt att uppmärksammas här är att den militära komponenten endast är en av det totala spektret av maktutövningsmedel och att den politiska/civila sektorn har den avgörande förmågan att påverka konflikten.¹⁹

Vid studier av utländska doktriner återfinns olika definitioner av upprorsbekämpning. Den amerikanska arméns doktrin om upprorsbekämpning präglas av erfarenheterna från de senaste årens gemensamma operationer i Irak och Afghanistan. Doktrinen, som gavs ut 2006, var den första större revideringen av officiellt amerikansk tänkande gällande upprorsbekämpning på lång tid. I doktrinens förord beskrivs hur upprorsbekämpning har varit en eftersatt verksamhet i amerikansk militär doktrin över 30 år.²⁰ Den definition som FM 3-24 använder sig av är i sin tur hämtad från tidigt 2000-tal och lyder:

Those military, paramilitary, political, economic, psychological, and civic actions taken by a government to defeat insurgency.²¹

Den försvarsmaktsgemensamma amerikanska doktrinen för COIN gavs ut 2009. I denna doktrin definieras COIN på ett annat sätt:

Comprehensive civilian and military efforts taken to defeat an insurgency and to address any core grievances.²²

ISAF:s center för COIN-utbildning beskriver de främsta skillnaderna mellan FM 3-24 och JP 3-24 som att FM 3-24 har en

civil-militär befolkningscentrerad inriktning medan JP 3-24 fokuserar på de element, principer, som behövs för strategiska överväganden och planering.²³

Den brittiska försvarsmaktens Field Manual beskriver upprorsbekämpning på ytterligare ett sätt.

Those military, law enforcement, political, economic, psychological and civic actions taken to defeat insurgency, while addressing the root causes.²⁴

Det är uppenbart att den amerikanska definitionen från JP 3-24 och den brittiska definitionen är lika varandra vilket kan tyckas vara naturligt då länderna har nutida gemensamma erfarenheter från krigen i Afghanistan och Irak.

Även i den brittiska doktrinen pekas på behovet av att ha stöd från befolkningen:

Gaining and maintaining popular support is an essential objective for successful counterinsurgency. It gives authority to the campaign and helps establish legitimacy.²⁵

I Natos doktrin för upprorsbekämpning definieras fenomenet som:

the set of political, economic, social, military, law enforcement, civil and psychological activities with the aim to defeat insurgency and address any core grievances.²⁶

Det finns ett uppenbart samband mellan den brittiska definitionen och NATO:s definition där bl a de grundläggande orsakerna till upproret står i centrum.

Ett underliggande tema i de äldre beskrivningarna av upprorsbekämpning är att fokus ligger på att externa styrkors åtgärder och insatser ska leda till att upprorsmakarna besegras. En faktor som ofta förbigås

är den roll som den understödda regeringen har att spela i upprorsbekämpning. Den amerikanske forskaren Seth Jones framför i RAND-rapporten *Counterinsurgency in Afghanistan* (2008) tesen att den viktigaste aktören för att besegra ett uppror är den styrande regeringen i landet där upproret pågår. Jones underbygger sitt resonemang med studier av 90 uppror efter 1945. Jones identifierar vidare de lokala säkerhetsstyrkorna, främst representerade av polisen, som den viktigaste organisationen för att besegra ett uppror.²⁷

Slutsatser

Upprorsbekämpning är i grunden en politisk verksamhet där statsmaktens samtliga medel för att bekämpa ett uppror ska samordnas. Samordningen av statsmaktens verksamheter för att proaktivt kunna möta ett uppror är en utmaning då uppror ofta har grunden i reella missförhållanden där statsmakten inte har reagerat i tid. Upprorsmakaren har i dessa situationer initiativet och har kunnat förbereda sig innan upproret övergår från en agiterande fas till en våldsam fas.

I centrum för både uppror och upprorsbekämpning står befolkningen vilken båda parter vill vinna för sina syften. Ur ett militärteoretiskt perspektiv kan befolkningens stöd för partens (upprorsmakaren alt upprorsbekämparen) verksamhet anses vara "Center of Gravity". Åtgärder för att påverka befolkningens attityder och beteenden har därför hög prioritet, både för upprorsmakaren och för upprorsbekämparen även om metoderna skiljer sig åt.

Uppror och upprorsbekämpning präglas till del av våldsanvändning. Upprorsmakaren har inte samma restriktioner i våldsanvändning som upprorsbekämparen har. Ett överdrivet användande av våld

från upprorsmakarens sida kan ha positiva effekter för upprorsmakaren som inte upprorsbekämparen skulle få vid motsvarande våldsanvändning.

Olika traditioner, regler och sätt för våldsanvändning hos upprorsbekämparen kan leda till svårigheter i samordning av insatser mellan militära och polisiära styrkor. Detta problem kan accentueras, i samband med att övriga delar av statsapparaten, vilka inte har rätt att bruka våld, ska integreras. Samordningsproblemen kan få ytterligare en dimension om även internationella militära och polisiära styrkor ska samordnas med nationella styrkor.

Beskrivningarna av upprorsbekämpning har ofta perspektivet av att en koalition av nationer kommer till en regerings undsättning. Kunskap om lokala förhållanden och befolkning blir av stor vikt och ofta hänvisas till behovet av stöd från "Host Nation" gällande detta område.

Den lokala regeringen måste framstå som den part som har det huvudsakliga ansvaret för upprorsbekämpningen. De trovärdighetsproblem som kan uppstå då ett land eller en koalition av länder genomför upprorsbekämpning som stöd åt en utsatt regering kan reduceras genom att statsapparaten framstår som den ledande parten. Ett sådant förhållningssätt innebär utmaningar för de utländska styrkorna då de normalt har doktriner som förutsätter att de har den primära rollen i upprorsbekämpning. Förhållningssättet kräver även en anpassning till lokala förhållanden, seder och bruk.

Även tidsfaktorn måste beaktas i samspillet mellan uppror och upprorsbekämpning. En internationell styrka har normalt ett slutdatum för sin insats. Detta faktum kan användas av upprorsmakarna för att påverka lokalbefolkningen om trovärdigheten i en tidsbegränsad insats. Även detta

trovärdighetsproblem kan lösas genom att den utsatta regeringen har eller förfaller ha det huvudsakliga ansvaret för upprorsbekämpningen.

Information och påverkan i upprorsbekämpning

Uppror är till sin natur en asymmetrisk kamp då upprorsmakaren inte disponerar samma militära styrka som upprorsbekämparen. Den asymmetriska kampen kan ta sig olika uttryck och ofta är kampen om information och uppfattningar avgörande för att nå framgång.

Då informationen och påverkan har stor betydelse för både upprorsmakaren och upprorsbekämparen kan man ställa sig frågan om parterna kan förhålla sig till information på samma sätt eller om det finns skillnader i hanteringen av information och påverkan.

David Galula beskriver i boken *Counterinsurgency Warfare* (1964, 2006) den asymmetri som gäller i användandet av information mellan upprorsmakaren och upprorsbekämparen.

The insurgent, having no responsibility, is free to use every trick; if necessary he can lie, cheat, exaggerate. He is not obliged to prove; he is judged by what he promises, not by what he does. Consequently, propaganda is a powerful weapon for him. With no positive policy but with good propaganda, the insurgent may still win.

The counterinsurgent is tied to his responsibilities and to his past, and for him, facts speak louder than words. He is judged on what he does, not on what he says. If he lies, cheats, exaggerates, and does not prove, he may achieve some temporary success, but at the price of being discredited for good. And he cannot cheat much unless his political structures are monolithic, for the legitimate opposition in his

own camp would soon disclose his every psychological maneuver. For him, propaganda can be no more than a secondary weapon, *valuable only if intended to inform and not to fool*. (förf kursivering).²⁸

Galulas beskrivning av propaganda pekar bl a på asymmetrin i informationshantering. Möjligheten för upprorsmakaren att avsiktligt lämna falsk information i sin informationsspridning leder till avsevärda svårigheter för upprorsbekämparen och kan leda till att upprorsbekämparens informationshantering blir reaktiv, d v s att han endast har möjlighet att reagera på motpartens mer eller mindre sanna information. Galula påpekar även att propaganda endast blir ett värdefullt verktyg för upprorsbekämparen om den nyttjas för att sprida korrekt information. Denna slutsats, även om det finns andra inflytelsefaktorer, har fått genomslag i moderna operationer där försvarsmakter endast får genomföra s k vit psyops, d v s att källan till informationen är klart och tydligt angiven.

Galulas slutsats om att ”propaganda” endast kan vara ett sekundärt vapen för upprorsbekämparen kan till del ifrågasättas. Galula skrev sin bok med erfarenheter från de franska kolonialkrigen i Indokina och Algeriet samt erfarenheter främst hämtade från Mao Zedongs publikationer. Galula kunde under sin livstid självfallet inte förutse den informationsrevolution som skulle uppträda 50 år senare. Möjligheten att sprida information till olika målgrupper har under dessa 50 år ökat exponentiellt med de risker och möjligheter det innebär. En modern demokratis möjlighet att bedriva upprorsbekämpning bygger till stor del på det stöd som kan erhållas från den egna befolkningen. För att vidmakthålla ett kontinuerligt stöd krävs fri information för att den egna befolkningen ska kunna fatta

initierade beslut. Upprorsbekämparen får därför även uppgiften att till del leverera information för att den egna civilbefolkningen ska kunna fatta övervägda beslut. Dock måste även aspekten av att lämna information som vederlägger upprorsmakarens mer eller mindre felaktiga information beaktas.

Upprorsmakarens information som verkansmedel

David Kilcullen beskriver i boken *Accidental Guerrilla* (2009) den vikt som upprorsmakare generellt lägger vid informationshantering och informationsspridning:

The insurgents treat propaganda as their main effort, coordination physical attacks in support of a sophisticated propaganda campaign.²⁹

Informationshantering blir upprorsmakarens viktigaste vapen, särskilt om han väl har analyserat en västerländsk demokratis kritiska svaghet som ofta är allmänhetens vilja att fortsätta en utdragen konflikt, ofta långt från hemlandet. Den största skillnaden mellan en upprorsmakares och en upprorsbekämpares användning av information ligger i att upprorsmakaren kan använda informationen utan legala, moraliska eller hierarkiska överväganden. Upprorsmakaren befinner sig normalt även på hemmaplan och känner sina målgrupper väl. Kunskapen om målgruppernas grundläggande värderingar, attityder och beteenden samt att kunna verka i sin egen kultur kan ge upprorsmakaren avgörande fördelar oavsett vilka budskap som sänds. Budskap från upprorsmakaren om en säker död vid samarbete med upprorsbekämparen kan ha betydligt större effekt än upprorsbekämparens budskap om ett potentiellt statsbyggande i en okänd framtid.

Upprorsmakare har även fördelen av att utan restriktioner kunna använda sig av två huvudsakliga målgrupper för sina budskap: den nationella befolkningen genom egna kanaler och nationella medier, det internationella samfundet genom internationell media. Hastigheten i nyhetsförmedling verkar ofta på upprorsmakarens sida och det finns ett antal exempel på där internationell media har använt sig av upprorsmakares k B-Roll, dvs de bilder eller filmer som används i bakgrunden när nyheter förmedlas. B-Roll kan ofta indirekt förmedla ett helt annat budskap än det talade budskapet, tex att skapa bilden av ett framgångsrikt uppror.

Upprorsmakare i olika delar av världen har utvecklat stor skicklighet i att snabbt vända taktiska förluster till strategiska vinster genom att snabbt agera på informationsarenan. Nedanstående exempel belyser de problem som en upprorsbekämpare har i hanteringen av information då upprorsmakaren inte behöver följa samma spelregler.

Den irakiska terroristgruppen Jaish al-Mahdi (JAM) lyckades genom ett snabbt agerande på informationsarenan vända en taktisk förlust i strid med amerikanska och irakiska specialförband till en strategisk vinst. Ett amerikanskt specialförband genomförde den 26 mars 2006 en räd mot en byggnad som användes av JAM. Resultatet var att 16-17 terrorister dödades och lika många tillfångatogs. När de amerikanska soldaterna lämnat området anlände JAM-personal som avlägsnade vapen och arrangerade de dödade terroristerna på sådant sätt att de såg ut att be. De dokumenterade det färdiga resultatet och spred det på internet inom 45 minuter. Bilderna användes av arabiska och internationella media och därmed lyckades terroristerna sprida bilden av ett amerikanskt övergrepp.

Konsekvensen för de amerikanska styrkorna av detta proaktiva användande av vilseledning och medieoperationer från JAM:s sida var att det amerikanska specialförbandet sattes under utredning och var inaktivt under ca en månad. JAM lyckades genom effektiv användning av informationsarenan uppnå effekter som man inte skulle kunna nå genom konventionell strid.³⁰

Upprorsbekämparens information som verkansmedel

Galulas beskrivning av asymmetrin kring informationsspridning fångar det dilemma som upprorsbekämpare står inför. Upprorsbekämparens krav att strikt hålla sig till sanningen och snabbt leverera resultat blir en utmaning då upprorsmakaren inte har samma begränsningar. Upprorsbekämparens informationsspridning och budskap blir lätt en flaskhals och en sårbarhet. Behovet att alltid kontrollera de fakta som egna budskap bygger på leder normalt till en fördröjning av informationsspridningen. Detta accentueras om informationsspridningen är reaktiv, dvs att upprorsbekämparen reagerar på upprorsmakarens budskap. En fördröjning i informationsspridning kan i dagens mediasamhälle vara förödande för upprorsbekämparens trovärdighet då nyhetsförmedlingen är så snabb att en fördröjd reaktion mot felaktig information kan leda till att media tappat intresset för händelsen och upprorsmakarens bild av verkligheten blir den oemotsagda.³¹ En upprorsbekämpare är ofta bunden av legala, politiska och hierarkiska strukturer och begränsningar som reducerar möjligheten att snabbt agera med information.³²

Trovärdighetsaspekten är avgörande för att nå framgång med informationsaktiviteter. Trovärdighet gentemot målgrupperna,

men även media, beskrivs ofta som svårt att uppnå och lätt att förlora. Det finns ett inneboende motsatsförhållande mellan viljan att snabbt uppnå resultat och det långsamma arbete det innebär att bygga upp trovärdighet. Frestelsen att agera med grå information (där avsändaren är okänd eller svåridentifierad) eller svart information (där avsändaren är avsiktligt felrepresenterad) kan tyckas vara övermäktig då snabba resultat krävs. Den amerikanska försvarsmaktsgemensamma doktrinen för upprorsbekämpning sammanfattar problemet och behovet att upprorsbekämparen vidmakthåller sin trovärdighet gentemot målgrupper och media genom att inte manipulera information:

Counterinsurgents must strive to avoid the perception of attempting to manipulate the population or media. Even the slightest appearance of impropriety can undermine the credibility of the COIN forces and Host Nation legitimacy.³³

En målsättning som alltid ska eftersträvas är en situation där upprorsbekämparens information anses vara mer trovärdig än upprorsmakarens. Denna situation kräver ingående samverkan mellan den understödda regeringen och utländska styrkor. Kunskapen om målgrupper, förhållanden och underliggande orsaker bakom ett uppror är sannolikt bättre hos de nationella maktstrukturerna än hos en understödjande internationell styrka. Seth Jones beskriver i *Counterinsurgency in Afghanistan* (2008) att informationsoperationer som genomfördes av afghaner ofta var mer framgångsrika än de som genomfördes av amerikanska styrkor.³⁴ Jones beskriver även hur den afghanska underrättelsetjänsten, NDS, genomförde psyops mot mullor i södra och östra delarna av Afghanistan för att få dem att stödja den afghanska

regeringen eller att sluta stödja talibanerna.³⁵ Enligt Jones var påverkan av mullor ett av de framgångsrikaste sätten att påverka den afghanska befolkningen.³⁶

Slutsatser

Information och informationsspridning är av största betydelse då upprorsbekämpning genomförs. Självfallet kan information till befolkningen inte ensamt besegra en upprorsmakare men utan en genomtänkt och samordnad informationsspridning blir det mycket svårt att nå framgång då upprorsmakaren kontinuerligt använder sig av denna möjlighet. Samordningen av militär och civil verksamhet med olika typer av budskap är nödvändig. Att endast sända budskap som inte följs upp av handlingar är ofta kontraproduktivt då budskapen kommer att uppfattas som "tomt prat" och därmed sänka trovärdigheten.

En upprorsmakare har stora möjligheter att komma innanför upprorsbekämparens informationscykel genom effektiv mediehantering. För att upprorsbekämparen ska kunna motverka detta krävs att informationshanteringen ses som en prioriterad uppgift eller till och med en huvuduppgift i upprorsbekämpning.

Upprorsmakarens informationsspridning i alla typer av media måste motverkas tidigt. Ur ett militärt perspektiv kräver detta en nära samverkan med Info Ops, underrättelsefunktionen och informationstjänsten men den viktigaste parten bedöms vara de nationella styrkorna då de normalt har större kunskap om den lokala situationen och målgrupperna. Samverkan mellan en internationell styrka och understödd regering gällande budskapsspridning bedöms vara viktig både för att motverka divergerande budskap men även för att öka trovärdigheten i budskapen. En erfarenhet från

taktisk nivå i den svenska insatsen i Afghanistan är att om inte snabb och trovärdig information lämnas så blir det motståndarens version av verkligheten som ges trovärdighet.³⁷

I upprorsbekämpning blir informationshantering en sådan viktig komponent att upprorsbekämparen inte kan lämna denna "arena" för att låta upprorsmakaren härja fritt. John Nagl beskriver det i förordet till Galulas *Counterinsurgency Warfare* (1964, 2006) som:

The control of information is strategically decisive in counterinsurgency. It is the insurgent's primary weapon, while the civilian population is its main target and also the battlefield the war is fought.³⁸

Psyops i upprorsbekämpning

Galula beskriver i sjunde kapitlet av *Counterinsurgency Warfare* (1964, 2006) hur operationer mot upprorsmakare kan genomföras. En stor del av dessa operationer baseras på påverkan av både upprorsbekämparna, befolkningen och upprorsmakarna. Dessa delar visar den vikt Galula lägger vid påverkan genom informationsåtgärder. Den verksamhet som han beskriver är dock betydligt bredare än de uppgifter som normalt genomförs inom ramen för psyops. Galulas beskrivning bör snarast ses utifrån perspektivet av sammanhållen påverkan mot ett stort antal målgrupper från upprorsbekämparens hela statsapparat.

Påverkan enligt Galula innehåller komponenter som enligt svenskt synsätt handlar om information till egna förband, informationstjänst och psykologiska operationer. Galula använder sig av samlingsbegreppet propaganda för den påverkansverksamhet som bedrivs. Även om begreppet propaganda enligt ett modernt synsätt

ofta likställs med lögn eller medvetet falsk information så används här begreppet då det är Galulas originaluttryck.

Enligt Galula genomförs upprorsbekämpning i åtta steg. Dessa är:

1. Destruction or expulsion of the insurgent forces.
2. Deployment of the static unit.
3. Contact with and control of the population.
4. Destruction of the insurgent political organization.
5. Local elections.
6. Testing the local leaders.
7. Organizing a party.
8. Winning over or suppressing the last guerrillas.

I det första steget inriktas propagandan till upprorsbekämparna att säkerställa att de förstår vikten av att genomföra striden med minimal "collateral damage". En militär operation kommer att resultera i förstörelse och denna kommer en upprorsmakare att försöka använda för att slå split mellan befolkningen och upprorsbekämparna. Upprorsbekämparna måste vara medvetna om de legala konsekvenserna av eget felaktigt agerande och att missgärningar kommer att straffas. All skada som upprorsbekämparna gör sig skyldig till ska omedelbart kompenseras.³⁹

Propagandan riktad mot befolkningen inriktas till att övertyga befolkningen att hålla sig neutral i konflikten mellan upprorsmakarna och de upprorsbekämparna. Galula påpekar vikten av att i denna fas ha begränsade mål med budskapen riktade till befolkningen. Budskapen kan inriktas till "Stay neutral and peace will soon return to the area. Help the insurgents and we will be obliged to carry on more military operations and thus inflict more destruction".⁴⁰

Propagandan riktad mot upprorsmakarna bör i denna fas inriktas till att lura dem till att ta strid mot upprorsbekämparna då de är starka i det aktuella området.⁴¹

I det andra steget inriktas propagandan till upprorsbekämparna till att informera om anledningen till att fokus ändras från militära operationer till andra verksamheter. Informationen till upprorsbekämparna ska lämnas på ett sätt som möjliggör diskussion om uppgiften. Detta sker bl a för att identifiera den personal som passar för att interagera med lokalbefolkningen men även för att identifiera de som bäst passar att genomföra de mer militära aspekterna av upprorsbekämpning.⁴²

Propagandan riktad mot befolkningen inriktas mot att skapa förståelse hos befolkningen för att upprorsbekämparens förband kommer att grupperas under lång tid i deras område. Detta uppnås enligt Galula bäst genom att befolkningen får dra sina egna slutsatser från fakta och rykten, t ex genom att upprorsbekämparen hyr mark eller förläggningar under lång tid.⁴³

Propagandan riktad mot upprorsmakarna inriktas mot att få dem att ta strid med upprorsbekämparens förband på för upprorsmakarna ogynnsamma villkor. Detta uppnås bl a genom att använda teman om att upprorsmakarna kommer att förlora då de snart kommer att vara avskurna från befolkningen. Uppmaningar till upprorsmakarna om att de ska lämna det aktuella området eller att ge upp leder förhoppningsvis till att de agerar tvärt om, d v s. tar strid på ogynnsamma villkor.⁴⁴

I det tredje steget inriktas propagandan mot upprorsbekämparna och till att inpränta behovet av att både vara utåtriktat vänliga mot civilbefolkningen samtidigt som de måste vara på sin vakt. Behovet av att alla upprorsbekämpare verkar för att inhämta information poängteras.⁴⁵

Propagandan riktad till befolkningen hänförs till tre områden där det första handlar om att förklara för målgrupperna den verksamhet som genomförs. Den andra handlar om att påbörja åtgärder för att ge befolkningen möjlighet att bryta med upprorsmakarna och den tredje handlar om att förbereda åtgärder för att möjliggöra stöd från hitintills neutrala men vänligt inställda personer/grupper.⁴⁶

Propagandan riktad till upprorsmakarna inriktas mot att splittra dem, särskilt ledarna från soldaterna och att försöka vinna över missnöjda upprorsmän. Den främsta kommunikationskanalen för att nå upprorsmakarna anses vara genom befolkningen.⁴⁷

I det fjärde steget inriktas verksamheten på försök att minska de negativa reaktionerna som sannolikt uppstår då arresteringsoperationer genomförs för att nå målet med det fjärde steget. Galula anser att det är nödvändigt att i detta steg förklara varför upprorsmakarnas politiska organisation måste förstöras men att samtidigt påpeka att de som ger upp kampen kommer att behandlas mildt. I detta steg visas på att handling väger tyngre än ord då Galula påpekar att det inte spelar någon roll om befolkningen tror på budskapen om att de som ger upp kampen kommer att släppas. Det faktiska frisläppandet kommer att påverka målgrupperna och därmed öka egen trovärdighet.⁴⁸

I det femte steget inriktas propagandan på att understryka vikten av valen, de röstades valfrihet och behovet av att rösta.⁴⁹

I det sjätte steget inriktas propagandan på att föra ut det "goda budskapet" d v s. att sprida exempel där befolkningen aktivt stöder upprorsbekämparens förband. I detta steg ska man även försöka använda inhemska personer för att sprida bud-

skapen då de normalt har betydligt större trovärdighet.⁵⁰

I det sjunde steget anges inga speciella uppgifter för propaganda

I det åttonde och sista steget samordnas den militära insatsen med kraftfull psykologisk krigsföring mot kvarvarande upprorsmakare. Det effektivaste budskapet i denna fas är ett erbjudande om amnesti till alla som ger upp kampen.⁵¹

Av Galulas beskrivning och resonemang kan man dra ett flertal slutsatser vad gäller psyops i upprorsbekämpning.

- Verksamheten har en tydlig koppling till den politiska nivån då det är den som formulerar målsättningar och informationsstrategin samt har möjlighet att genomföra de förändringar som krävs för att segra i upprorsbekämpning.
- Modellen kräver en samordnad informationsstrategi där psyops är en av funktionerna som sprider budskap. Det finns dock många andra budskapsspridande verksamheter som måste samordnas för att nå önskvärda effekter.
- Utöver behovet av informationsstrategi och organisatorisk samordning finns det även ett behov av samordning av budskap då dessa inriktas mot flera olika målgrupper.
- Modellen har tydliga inslag av sammanhållande psyops riktad mot befolkningen och splittrande psyops riktad mot upprorsmakarna.
- Ord måste följas med handling. Det duger inte med budskap som adresserar relevanta problem utan målgrupperna måste se reella förändringar av uppfattade eller verkliga missförhållanden. Genom att agera på sådant sätt ökar upprorsbekämparen i trovärdighet. Behovet av budskap som följs av handling eller handling som följs av budskap kräver en långtgående samordning där de budskapsspridan-

de funktionerna samordnas med övriga delar av operationen.

- Propagandan används som ett stöd till den lokala politiska processen, främst i syfte att få befolkningen att engagera sig och därmed minska stödet för upprorsmakarna.
- "Key Communicators", d v s personer ur befolkningen som med hög trovärdighet kan framföra upprorsbekämparens budskap, spelar en stor roll i upprorsbekämpningen.
- Vikten av att propagandan genomförs av eller i samverkan med de lokala styrkorna främst för att öka trovärdigheten i budskapen.

Psyops enligt svensk grundsyn för informationsoperationer

Insatser med psykologiska operationer, inom ramen för upprorsbekämpning eller konventionella militära operationer, sker som en del av informationsoperationer (Info Ops). Enligt svenskt synsätt är Info Ops en koordineringsstrategi där verkan på informationsarenan koordineras "...genom att påverka data och information i syfte att påverka motståndarens eller andra aktörers agerande, samtidigt som egen verksamhet på informationsarenan skyddas."⁵²

Enligt svenskt synsätt består Info Ops av verkansmedel som telekrig, dator- och nätverksoperationer, övrig signalkrigsföring, fysisk bekämpning, Information Assurance, operationssekretess, vilseledning och psyops. Dessa verksamheter stöds av underrättelser, informationstjänst och civil-militärt samarbete.⁵³ Verksamheten inom Info Ops baseras på en övergripande gemensam informationsstrategi formulerad på strategisk nivå. Utifrån denna informationsstrategi formas de teman och budskap som bl a sprids av psyops. Samordning av teman

och budskap får en stor betydelse särskilt i koalitionsstrategiföring då olika nationers intressen ska vägas samman till en informationsstrategi.

I de svenska styrdokumenterna för Info Ops och psyops finns inga särskilda skrivningar gällande nyttjandet av dessa funktioner inom ramen för upprorsbekämpning. Det finns dock en beskrivning av behovet av koordinering av Info Ops vid multinationella operationer. I denna beskrivning nämns bl a de svårigheter som finns p.g.a. olika nationers agendor, behovet av hög sekretessnivå gällande Info Ops, hur sårbar en koalitionspartner kan vara för motståndarens Info Ops samt hur olika aktörer värderar information och data.⁵⁴

När det gäller beskrivningen av psyops så är den så generellt skriven att den är tillämplig oavsett i vilket operativt sammanhang verksamheten ska bedrivas.⁵⁵ Det betyder dock att beskrivningen saknar djup och inte ger riktlinjer för de verksamheter och potentiella svårigheter som psyops kan ställas inför vid genomförandet av verksamhet inom ramen för upprorsbekämpning.

Psyops i upprorsbekämpning enligt amerikanska arméns doktrin (FM 3-24)

Den amerikanska arméns Field Manual om upprorsbekämpning nämner endast psyops som en del av de förmågor som specialförband disponerar. Däremot beskrivs ingående de uppgifter som informationsoperationer har i upprorsbekämpning. Av Info Ops uppgifter kan man dra slutsatsen att en stor del av dessa uppgifter hör hemma inom området psyops. Exempel på uppgifter som ges till Info Ops men har en stark koppling till psyops är:

- Ensure that IO are synchronized at all levels and nested within the interagency strategic communications operation.
- Identify all the audiences (local, regional, and international), the various news cycles, and how to reach them with the Host Nation government's message.
- Develop common, multiechelon themes based on and consistent with Host Nation government policies and the operation's objectives. Sustain unity of the message.⁵⁶

Ett genomgående tema, som till del kan anses vara kritik mot psyops är mottot "Action speaks louder than words" vilket sannolikt kan härledas till tillfällen där sända budskap och löften har saknat förankring i verkligheten. Det bör observeras att FM 3-24 poängterar vikten av samverkan med "Host Nation" vid genomförande av psyops relevanta delar av Info Ops. Vikten av samverkan med och att sätta den lokala regeringen i första rummet kan inte underskattas när det gäller att skapa trovärdighet i budskap och handlingar.

Psyops i upprorsbekämpning i amerikanska försvarsmaktens gemensamma doktrin (JP 3-24)

I den försvarsmaktsgemensamma doktrinen för upprorsbekämpning fastställs att psyops har uppgiften att:

"induce or reinforce attitudes and behavior that support Host Nation legitimacy and are favorable to the end state, including addressing perceived core grievances, drivers of conflict, and the illegitimacy of the insurgents."⁵⁷

Doktrinen betonar även behovet av djup kunskap om de målgrupper som ska påverkas samt att interpersonell kommunikation är det bästa spridningsmedlet i upprorsbekämpning. I upprorsbekämpning har

psyops uppgifter på både strategisk och operativ nivå, främst samordnande eller stödjande till andra myndigheter. Psyops bedöms vara avgörande på taktisk nivå för att skapa/förstärka stödet till de amerikanska trupperna, legitimiteten och stödet till regeringen, stödja civil-militär samverkan samt reducera upprorsmakarens effektivitet. Inom ramen för informationsoperationer tar även doktrinen upp behovet av att kunna motverka upprorsmakarens informationsaktiviteter.

Psyops i brittiska arméns doktrin om upprorsbekämpning

Enligt den brittiska doktrinen genomförs psyops inom ramen för s k "Influence Activities" som består av CIMIC, Media Ops, Info Ops och OPSEC. "Influence Activities" främsta uppgift är att skapa en balans mellan användandet av kinetiska och icke-kinetiska aktiviteter för att uppnå effekter mot upprorsmakarna, lokalbefolkningen och andra indirekta målgrupper. Syftet med psyops inom ramen för upprorsbekämpning beskrivs som:

The primary purpose of PSYOPS within counterinsurgency is to influence the perceptions, attitudes and behavior of selected individuals and groups particularly at the local level. It is therefore an important tool for the tactical commander.⁵⁸

Huvuduppgifterna för psyops på taktisk nivå i upprorsbekämpning är:

- Stödja förbandets planeringsprocess genom att bidra med en psyops-analys av operationsområdet.
- Integrera psyops, inom ramen för Info Ops, i förbandets planering och genomförande av operationer.

- Genomföra målgruppsanalys, test och utvärdering av produkter samt effektmätning av psyops.
- Utveckling av psyops program och produkter.
- Stödja godkännandeprocessen av psyops produkter i samverkan med Den juridiske rådgivaren och andra relevanta experter.
- Kontrollera spridningen av psyops-produkter.
- Leda taktiska psyops-team.

Doktrinen betonar vikten av att "Influence Activities" med vilket avses nära samverkan med de civila insatserna vid upprorsbekämpning. Psyops beskrivs som en funktion som har störst verkan på den taktiska nivån. I likhet med den amerikanska gemensamma doktrinen så poängteras behovet av mycket god kunskap om de målgrupper som ska påverkas.⁵⁹

Med anledning av erfarenheter från operationer i Irak och Afghanistan har den brittiska armén dragit slutsatsen att psyops resurser och förmågor inte är tillräckliga för att lösa den typ av påverkansuppgifter som genomförs på lägre taktisk nivå. Brittiska armén har därför utvecklat ett koncept kallat "Non-kinetic effect teams" som har till uppgift att:

- Lämna stöd till lägre taktiska chefer i användandet av psyops.
- Spridning av budskap med interpersonell kommunikation, högtalare och flygblad.
- Inhämtning av information om målgrupper samt utvärdering av effekter från egen psyops.
- Inhämtning av underlag för "Atmospherics", d v s en enklare form av effektmätning.
- Ledning av mindre lokala hjälpprojekt.

- Hantera lokalbefolkningens krav på ekonomisk kompensation för skador orsakade av brittiska förband.⁶⁰

Den brittiska doktrinen betonar även vikten av att effektivt motverka upprorsmakarens informationsverksamhet. Detta motiveras av att en upprorsmakares verksamhet fokuseras till att genomföra "armed propaganda through the propaganda of the deed" för att uppnå effekter från strategisk till taktisk nivå.

Psyops i Natos doktrin om upprorsbekämpning

Psyops roll inom upprorsbekämpning är främst en förstärkningsfunktion till konventionella förband och specialförband i syfte att påverka lokalbefolkningen. Doktrinen pekar på att det måste finnas en balans i uppgifterna att påverka och få stöd från lokala målgrupper och att motverka motståndarens informationsverksamhet. Vidare poängteras att psyopsfunktionen besitter förmågan att analysera främmande målgrupper och kulturer samt att psyops funktionen är den enda militära funktion som har förmåga att producera egna massmedier till stöd för militär verksamhet.

Nato ser tre huvudsakliga uppgifter för psyops i upprorsbekämpning:

- Reducera viljan hos motståndaren eller potentiella motståndare.
- Förstärka stödet från vänligt sinnade målgrupper.
- Övertyga neutrala grupper att samarbeta/stödja.

Vidare identifierar bl a doktrinen att psyopsfunktionen kommer att verka i en miljö där den konkurrerar med motståndare som inte har några etiska eller juridiska

ramverk att följa. Psyops måste verka integrerat i hela operationen och stödjas av stabspersonal på alla nivåer. Snabbhet i framtagning, godkännande och spridning av produkter och aktiviteter anses vara avgörande liksom att budskapen är trovärdiga och sanningsenliga. Nato ser även ett behov av att psyopsförband ska kunna understödja och utbilda understödd nations förmågor inom psyopsområdet.⁶¹

Slutsatser om psyopsuppgifter i upprorsbekämpning

Det är uppenbart att psyops har en stor roll att spela då upprorsbekämpning genomförs. De slutsatser som kan dras om psyops uppgifter i upprorsbekämpning då doktriner och militärteorier studeras är:

- Psyops måste samordnas från strategisk nivå då information inte känner hierarkiska eller geografiska gränser.
- Den huvudsakliga uppgiften för psyops är att påverka målgruppers attityder och beteenden.
- Psyops måste integreras tidigt i stabsarbetet.
- Psyops måste planeras och genomföras i samverkan med understödd nations förband och myndigheter bl a för att nyttja den kunskap som finns om lokala målgrupper och att öka trovärdigheten i de sända budskapen.
- Om möjligt bör psyops genomföras av understödd nations psyopsförband. Om inte den understödda nationens försvarsmakt disponerar psyopsförband bör de internationella psyopsförbanden ha förmåga att lämna stöd till skapandet och utbildningen av nationella psyopsförband.
- Motverkan av upprorsmakarens informationsverksamhet är en högt prioriterad uppgift som bl a kan lösas genom integrerad proaktiv informationshantering.

Det är av stor vikt att motverkan sker tidigt, helst före en upprorsmakare har möjlighet att nyttja en incident för eget syfte. Detta ställer dock krav på snabb och korrekt rapportering av egen verksamhet.

- Psyops måste integreras med andra funktioner, både civila och militära, för att säkerställa att budskapen är relevanta. Budskapen måste fånga de problem målgrupperna har och visa upprorsbekämparens verkliga åtgärder för att åtgärda problemen.
- Om stora psyopsresurser disponeras kan funktionen verka från strategisk till taktisk nivå. Typexempel på detta är utformning och uppgifter till de amerikanska psyopsförbanden. Disponeras små resurser blir psyops främst ett verktyg för den taktiska chefen. Typexempel på detta är utvecklingen av det brittiska konceptet för "Non-kinetic effect teams".

Avslutande diskussion

Bekämpning av en upprorsmakare som använder informationsmaktmedel som sin huvudsakliga stridsmetod kräver främst icke-militära maktmedel. Upprorsbekämpning blir därför främst civil till sin karaktär och får därmed formen av en samordningsstrategi av en statsapparats alla resurser för att hantera de grundläggande orsakerna till ett uppror. Informationsmaktmedlet blir i en sådan uppgift avgörande för att påvisa att de grundläggande problemen hanteras och upprorsbekämparen förtjänar befolkningens stöd. Hantering av befolkningens grundläggande problem är en verksamhet som tar lång tid att genomföra, vilket kräver tålamod från befolkningen men innebär också att upprorsmakarna ges möjlighet att med relativt enkla medel skjuta processen bakåt. Psyops, både som metodologi och förbandsresurs, utgör en viktig

resurs i denna kamp där målgrupperna ska fatta beslut om vilken sida de ska stödja. Psyops inriktas främst till att påverka de som inte har gett sitt stöd åt någon sida i konflikten, vilket ofta är den stora majoriteten av befolkningen.

Psyops syfte är att påverka godkända målgruppers uppfattningar och inställningar, dvs beteenden och attityder i olika frågor. Psyops verkar genom att med olika metoder sända budskap i påverkande syfte. Målgrupperna är normalt befolkningen och motståndaren i ett operationsområde. Det har ovan konstaterats att information till och påverkan av befolkningen är av stor betydelse för att framgångsrikt kunna genomföra upprorsbekämpning. Psyops erbjuder en möjlighet att direkt kommunicera med utvalda målgrupper utan något mellanliggande filter, t ex medier, som omtolkar och förändrar budskapet. Det måste dock poängteras att psyops för en kamp i en mediemiljö där psyops resurser är små i jämförelse med vad övriga aktörer, främst medier, disponerar.

Det måste särskilt poängteras att psyops inte verkar ensamt utan är en stödfunktion som främst kan förstärka effekter av andra verksamheter. Psyops har möjligheten att föra fram budskap om andra verksamheter som sker inom ramen för upprorsbekämpning. Detta kräver dock en nära samverkan med andra funktioner och representanter för understödd regering samt att psyops tidigt integreras i planeringsprocessen.

Psyops är även den funktion som har uppgiften att analysera och föreslå motåtgärder mot upprorsmakarens informationsaktiviteter. Då en upprorsmakare främsta stridsmedel är informationsåtgärder innebär det att psyopsfunktionens förmåga att rätt analysera och föreslå motåtgärder får en stor betydelse i funktionens verksamhet. Analysen av motståndarens

informationsverksamhet och förslag till motåtgärder kan även vara avgörande för en operations genomförande. Analysen bör genomföras i samverkan med bl a under rättelsefunktionen men även andra verksamheter, bl a civila aktörer måste beaktas.

Oavsett hur välgenomtänkt psyops planering och genomförande är blir resultaten av åtgärderna marginella om inte tankesättet att vinna befolkningens förtroende genomsyrar hela operationen. De budskap som sänds måste återspeglas i operationens verksamhet. I en kamp om målgruppens gunst måste argument underbyggas med reell verksamhet.

Rätt använt blir psyops resurser och metoder ett hjälpmedel i den tävling som bl a David Kilcullen beskriver rörande befolkningens lojalitet. Psyops kan dock själv inte ”vinna” bekämpningen av ett uppror men genom sin inneboende förmåga att påverka målgrupper kan den, i samverkan med ett antal andra funktioner, fungera som oljan i COIN-maskineriet för att driva upprorsbekämpningen till ett framgångsrikt genomförande.

Författaren är senioranalytiker vid Försvarshögskolans Centrum för asymmetriska hot och terrorismstudier samt överseltöjtnant i reserven.

Noter

1. Nordstedts stora engelsk-svenska ordbok, Nordstedts Akademiska Förlag, Stockholm 2000, s 255.
2. Gompert, David C och Gordon IV, John: *War by Other Means*, RAND National Defence Research Institute, St Monica CA 2008, s xxix.
3. Nagl, John A: *Förord till Galula, D. Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, Praeger Security International, Westport 2006, s viii.
4. Zedong, Mao: *On Guerrilla Warfare*, Dover Publications, New York 2005, s 92 f.
5. Kilcullen, David: *Counterinsurgency*, Hurst & Company, London 2010, s 1.
6. *Militärstrategisk doktrin*, 2012 års utgåva, Försvarsmakten, Stockholm 2011-07-01, s 28.
7. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (JP 1-02)*, 12 april 2001 (As Amended Through 31 juli 2010), s 229.
8. *Countering Insurgency*, British Army Field Manual Volume 1 Part 10, UK Ministry of Defense, 2009, s 1-5.
9. Ibid, s 3-11 ff.
10. *Bi-SC Counter-Insurgency (COIN) Joint Operational Guidelines (JOG)*, 1590/SHCPPSPO/OG/10 – TT270409, Nato, 26 maj 2010, s 1-3.
11. Kitson, Frank: *Bunch of Five*, Faber and Faber, London 1977, s 283.
12. Smith, Rupert: *The Utility of Force*, Vintage Books, New York 2005, s 279.
13. Kilcullen, David: "Twenty-Eight Articles": Fundamentals of Company- Level Counterinsurgency", i David Jr, G J och McKeldin III, T R (red): *Ideas as Weapons*, Potomac Books, Washington DC 2009, s 389.
14. Nagl, John A: *Learning to Eat Soup with a Knife*, The University of Chicago Press, Chicago 2002, s 26.
15. British Army Code No 71596 (Part 2), Army Field Manual, Volume V, *Operations Other Than War*, Section B, Counter Insurgency Operations, Part 2, Conduct of Counter Insurgency Operations, s 2-1.
16. Ibid.
17. Op cit, Nagl, John A, se not 14, s 28.
18. Gompert, David C och Gordon IV, John: *War by Other Means*, RAND National Defence Research Institute, St Monica CA 2008, s 32.
19. Op cit, not 6.
20. *FM 3-24 Counterinsurgency*, Department of the Army, Washington DC december 2006, s vii.
21. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, JP 1-02, 12 April 2001 (As Amended Through 15 October 2001), s 103.
22. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, JP 1-02, 12 April 2001 (As Amended Through 31 July 2010), s 108.
23. Forsdyke, Nathan: COIN Terrain, opublicerad studie vid Försvarshögskolan, s 6.
24. British Army Field Manual Volume 1 Part 10, *Countering Insurgency*, Army Code 71876 October 2009, s 1-6
25. Ibid, s 3-11.
26. Op cit, not 10.
27. Jones, Seth G: *Counterinsurgency in Afghanistan*, RAND Cooperation, Santa Monica 2008, s 16 f.
28. Galula, David: *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, Praeger Security International, Westport 1964, 2006, s 9.
29. Kilcullen, David: *The Accidental Guerrilla*, Oxford University Press, New York 2009, s 58.
30. Dauber, Cori E: *The Truth is out There – Responding to Insurgent Disinformation and Deception Operations*, *Military Review*, januari – februari 2009, s 13 f.
31. Ett exempel på detta är incidenten i PRT Kunduz i september 2009 då den tyska staben godkände bekämpningen av två tankbilar som hade beslagtogs av talibaner. Ett stort antal civila inkl barn (56-179 enligt olika källor) dödades. Talibanerna genomförde proaktiv informationshantering och det var deras bild av verkligheten som blev rapporterad i nationell och internationell media. De politiska återverkningarna av incidenten blev stora i Tyskland. Både statssekreteraren i försvarsdepartementet och stabschefen för tyska Bundeswehr tvingades att avgå.
32. Konnander, Fredrik: *Svensk psyops i Afghanistan*, Bilaga 1 till FHS 675/2009, 2009-06-12.
33. *Counterinsurgency Operations JP 3-24*, U.S. Armed Forces, 2009, s XX

34. Op cit, Jones, Seth G, se not 27, s 104.
35. Ibid, s 78.
36. Ibid, s 129.
37. Intervju med Staff Officer Psyops FS 18, 2010-10-29.
38. Op cit, Nagl, John A, se not 3, s ix.
39. Op cit, Galula, David, se not 28, s 76.
40. Ibid, s 76.
41. Ibid, s 77.
42. Ibid, s 80.
43. Ibid, s 80.
44. Ibid, s 80.
45. Ibid, s 85.
46. Ibid, s 85.
47. Ibid, s 86.
48. Ibid, s 89.
49. Ibid, s 90.
50. Ibid, s 92.
51. Ibid, s 94.
52. *Handbok Informationsoperationer*, Försvarsmakten, Stockholm 2008, s 14.
53. Ibid, s 28.
54. Ibid, s 21.
55. Ibid, s 29 ff.
56. Op cit, not 20, s 5-8.
57. Op cit, not 33, s I-13.
58. Op cit, not 24, s 6-5.
59. Ibid, s 6-9.
60. Ibid, s 6-13.
61. Op cit, not 10, s 4-14 f.

Teknik, vetenskap och säkerhetspolitik

av Owe Wiktorin

TITEL:

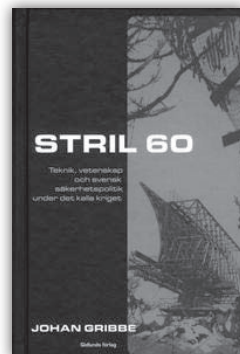
Stril 60: Teknik, vetenskap och svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget

FÖRFATTARE:

Johan Gribbe

FÖRLAG:

Gidlunds förlag



ALLIANSFRIHET I FRED syftande till neutralitet i krig, så löd den officiella svenska säkerhetspolitiska doktrinen under det kalla kriget.

Johan Gribbe tar i sin doktorsavhandling, *Stril 60*, denna som utgångspunkt. Han väljer dock konsekvent, genom hela boken, att benämna den svenska säkerhetspolitiken, "neutralitetspolitiken". Detta understryker, medvetet eller omedvetet, de slutsatser han drar. Gribbe konstaterar att bilden av neutralitetspolitiken i huvudsak har formats av regeringens officiella deklarationer genom åren och de uttolkningar som politiker och diplomater gjort av dessa.

Väljer man att i stället studera det svenska säkerhetspolitiska agerandet på ett vetenskapligt och militärt/systemmässigt plan blir bilden genast mer komplicerad. Neutraliteten framstår då mera som en fond mot vilken bakgrund de vetenskapliga, tekniska och militära utlandskontakterna kunde utvecklas. Neutralitetspolitiken styrde formerna för kontakterna men ej innehålllet är Gribbes slutsats. Samma kom därmed att gälla försvarets tekniska och materiella utveckling, främst flygvapnets.

Skillnaden mellan politisk retorik och teknisk-militär praktik kan, enligt Gribbe beskrivas som att Sverige hade skilda utrikespolitiska och försvarspolitiska linjer. Den utrikespolitiska bilden beskrev Sverige som en politisk och strategisk frizon i Europa. Den försvarspolitiska bilden markerade att möjligheterna att stå utanför ett eventuellt krig var små. Den enda möjligheten att undgå nederlag och ockupation var starka informella kontakter syftande till teknisk kunskap och inköp av modern materiel samt ytterst, snabb hjälp från västmakterna. De tekniska och vetenskapliga utlandskontakterna liksom materielanskaffningen och det operativa nyttjandet av materielen målade entydigt upp denna bild.

Gribbe tar utgångspunkt för sin avhandling i införandet av *Stril 60*, Stridslednings- och luftbevakningssystem 60, som började byggas ut i flygvapnet under perioden 1956–1959. Det var en av de enskilt största infrastruktursatsningarna under det kalla kriget med en total kostnad på uppemot en miljard kronor.

Det blir en spännande och lättläst skildring av utlandskontakterna, de tekniska svårigheterna och beslutsvändorna samt sys-

temets utformning innan de säkerhetspolitiska slutsatserna dras. Skildringen bör ge en tankeställare till dem som nu förordar ytterligare reduktion av försvarsindustrin och övergång till ”köp från hyllan” utomlands. Köp av kvalificerade tekniska system förutsätter nära och förtroendefulla relationer om man själv ej har erforderlig förmåga att utveckla och producera materielen ifråga.

Våren 1953 tillsattes den första systemutredningen rörande det framtida stridsledningssystemet, SOS-utredningen (spaning och stridsledning i luftförsvaret). Under den första teknisk-vetenskapliga studiefasen av Stril 60-projektet stod teoretiska problem rörande den militärtekniska utvecklingen inom radarområdet i förgrunden. Detta leddes av civila specialister från FOA. Den svenska kunskapsnivån låg långt efter Englands. Man upparbetade successivt mycket goda kontakter med detta land, vilket öppnade dörren för ett omfattande informellt informationsutbyte med brittiska departement, myndigheter och forskningsinstitutioner.

1955 öppnade sig plötsligt möjligheten att få upphandla moderna brittiska spanings- och stridsledningsstationer. Man gick därmed in i en operativ utredningsfas. Flygstab och flygförvaltning tog ledningen i arbetet. Kontakterna med England fördjupades och breddades.

Många i flygledningen motsatte sig att anskaffa dyra och dessutom budgetmässigt ofinansierade radarstationer på bekostnad av antalet flygplan. De mera framsynta hävdade att ett modernt ledningssystem i själva verket var en nödvändig förutsättning för att Flygvapnets nya flygplan-generationer skulle kunna verka effektivt. Några stormiga månader följde. Om man tackade nej till radarstationerna var risken stor att man skulle hamna sist i kön av

potentiella kunder. Tackade man ja skulle konsekvenserna för flygvapnets ekonomi, organisation, utbildning och taktik bli omvälvande. En radarutredning tillsattes där operationsanalys för första gången nyttjades som stöd.

Flygvapenchefen fattade slutligen beslut om en kraftfull satsning på ledningssystemet. Beslutet föregicks av omfattande kontakter med britterna. Sju av Sveriges elva luftförsvarssektorer skulle moderniseras fullt ut med nya spaningsstationer och automatiserad stridsledning, högre kapacitet i höjdmätningen och utbyggt kommunikationssystem. Införandet skulle vara klart till 1965.

Två radarstationer anskaffades omedelbart för förstärkning av ledningssystemet längs ostkusten söder om Stockholm. Utöver denna satsning skulle radarsystemet i Norrland, som fått styrka på foten, rustas upp genom att befintlig radarstation PS-41 skulle uppgraderas bl.a. med ny antenn. Beslut togs sommaren 1956. Detta var endast ett år efter att erbjudandet om köp av de brittiska stationerna hade kommit. Imponerande i jämförelse med dagens beslutsgång!

Man gick därefter in i en upphandlingsfas av övriga systemkomponenter. De dominerande frågorna var databehandlings-systemets utformning, stridsledningens automatisering och IK-systemet, igenkänningssystemet (vän eller fiende).

Under denna fas var utbytet med England om möjligt ännu djupare än tidigare. Brittisk industri, Decca och Marconi, gavs utredningsuppdrag. Efter svåra överväganden fattades beslut om att direkt gå mot ett automatiserat stridsledningssystem med digital teknik. Marconi valdes som leverantör. Ett tekniskt riskfyllt steg ut i ny och oprövad teknik som kom att visa sig synnerligen framsynt.

Beslutet fattades mot de råd som de brittiska experterna gav. De förordade analog teknik och successiv automatisering. Sverige hade uppenbarligen vid denna tid mognat och nått en fördjupad teknisk förståelse och kunskap. Det förtjänar att understrykas att denna tekniska nivå i hög grad nåtts via de brittiska kontakterna under åren som gått.

IK systemets utformning var svårt att lösa. Systemet omgavs av mycket strikt sekretess såväl på svensk som på brittisk sida. Sannolikt var det också extra politiskt känsligt m h t neutralitetspolitiken. Flygvapnet hade tre krav på systemet. Det skulle skilja på vän och fiende, kunna identifiera Nato-flygplan och kunna skilja på olika svenska flygplan individer, detta för att möjliggöra automatiserad stridsledning.

Trots sekretessen frisläppte britterna så småningom det amerikansk/brittiska IK-systemet, dock ej den modernaste versionen. Sverige fann att det ej tillgodosåg uppställda krav. Flygvapnets beslut blev att utveckla ett eget system, men med bibehållen teknisk handlingsfrihet att i hotande läge införa också ett annat system.

Johan Gribbe konstaterar att utvecklingen av Stril 60 mycket kretsade kring ett informellt informationsutbyte med brittiska myndigheter och organisationer. En förutsättning för teknikutbytet var att de svenska deltagarna hade de beslutsbefogenheter och den legitimitet som följer med en befattning i en statlig organisation. Men enbart ett organisatoriskt perspektiv är ej tillräckligt för att förklara hur samarbetet uppstod, fungerade och vidmakthölls. Ett målmedvetet nätverksbyggande var ett centralt inslag i militärledningens strategi att knyta band mot väst. Hela denna process, konstaterar Gribbe, skedde oreglerat och informellt, utan att några mellan-

statliga samarbetsavtal mellan Sverige och Storbritannien någonsin undertecknades.

Om den politiska styrningen av processen och kontrollen vet vi mycket lite. Politisk styrning lyser med sin frånvaro, trots att regeringskansliet fortlöpande hölls informerat under årens lopp. Informationen lämnades dock oftast ej på ministernivå, troligen i syfte att hålla ryggen fri för den högsta politiska nivån

Den svenska försvarspolitiska inriktningen framgår klart av flygvapnets krigsplanering konstaterar Gribbe. Den var uppenbar för alla med någon insyn i de verkliga förhållandena

Inriktningen var att möta en sovjetisk flygoffensiv som utgick från baser på andra sidan Östersjön. Stridsledningsskapaciteten i Stril 60 fanns i landets södra och östra delar. Samma sak gällde kommunikationssystem och moderna radarstationer. Detta kände man väl till på amerikansk och brittisk sida. Britterna hade detaljerad kunskap om det svenska stridsledningssystemets kapacitet och utformning. Några farhågor om att den materiel och tekniska kunskap man förmedlat till Sverige skulle användas mot överflygande brittiska flygplan i en krigssituation förkommer ej i engelska dokument. I den svenska flygvapenledningen måste tanken på luftstrider mellan svenska och brittiska förband ha varit lika fullständigt främmande – ja, gränsande till absurd, konstaterar Gribbe.

En samtida betraktare, med insikter i det svensk-brittiska samarbetet runt det svenska luftförsvarets modernisering, skulle knappast ha känt igen sig i den officiella beskrivningen av den svenska säkerhetspolitiken. Gribbe anser att detta varken är anmärkningsvärt eller uppseendeväckande. Flygvapnets planering och systemuppbyggnad bottnade helt enkelt i en professionell analys av en luftoperativ hotbild som hade

mycket lite att göra med den svenska regeringens officiella utrikes- och säkerhetspolitiska deklarationer.

Gribbes slutsats blir att om man studerar den militärtekniska, materiella och operativa utvecklingen så framgår det tydligt att Sverige hade olika försvars- och utrikespolitik. Den officiella säkerhetspolitiken spredade. Detta måste ha stått klart för varje initierad, utomstående betraktare.

Johan Gribbe har presenterat en lättläst och intressant avhandling. Såväl den teknikintresserade som den säkerhetspolitiskt intresserade får sitt lystmäte och

viktig kunskap om kalla krigets realiteter. Balansgången mellan den officiella säkerhetspolitiska doktrinen och de faktiska försvarsansträngningarna för att trygga Sveriges överlevnad och frihet under en svår tid lyfts fram. Det görs utan pekpinnar och med respekt för att den faktiska militära hotbilden måste forma vår försvarspolitik. Boken har ett mycket bredare anslag än vad enbart dess titel, Stril 60, anger.

Författaren är general, f d överbefälhavare och ledamot av KKrVA

Med brigader i strid

En ledamot berättar från Kongo

av Olof Santesson

TITEL

Med alla nödvändiga medel:
Brigadgeneral Jan-Gunnar Isbergs
erfarenheter från tjänstgöring i Kongo
2003–2005

FÖRFATTARE

Jan-Gunnar Isberg och
Lotta Victor Tillberg

FÖRLAG

Försvarshögskolan, Livonia Print,
Lettland 2011



CHEF FÖR EN brigad i upprepade strider. Det har inte många svenskar varit under ett drygt halvsekels fredsooperationer i FN-regi. Närmare bestämt är de två. Den förste var Jonas Wærn, som i början av 1960-talet förde befälet över en svensk och en irländsk bataljon i Katanga under den tidens inbördeskrig i Kongo. Den andre är Jan-Gunnar Isberg, som 2003–2005 var i elden med två olika brigader i samma plågade land. Man kan inte tala om en svensk officersprofil till det yttre. Här skiljde de sig ifrån varandra: en lång och flott, en litet kraftigare. Men båda visade sig vara krigare när det gällde.

Likt Wærn, som på sin tid delade med sig av sina upplevelser, har ledamoten Isberg efter hemkomsten till Sverige många gånger berättat om de strider han ledde. Att han till sist också har skrivit ned vad han var med om i en bok med titeln *Med alla nödvändiga medel*, efter det starkaste mandat FN:s säkerhetsråd kan tillgripa,

är glädjande. Det ger möjligheter för hans många åhörare att gå tillbaka och studera händelserna på kammaren. En engelsk upplaga utgavs i april 2012, och Isbergs insatser har med rätta uppmärksammats utomlands.

Uppdraget till boken, som Isberg har författat tillsammans med forskaren Lotta Victor Tillberg, är ingen liten beställning. Den ska i ett "kunskapsteoretiskt perspektiv" (det heter så) beskriva hur han har hanterat FN-uppdragets utmaningar. Den ska möjliggöra för andra som kan komma att ställas inför liknande problem att ta del av hans erfarenheter. Den ska användas som läromedel och referenslitteratur inom både Försvarsmaktens och Försvarshögskolans utbildning och forskning.

Efter att ha tagit del av sådana krav på den kronologiska framställningen har en läsare väl viss rätt att förvänta sig ett pedagogiskt snarast mönstergillt arbete; så tydligt, glasklart och sammanhängande som

det någonsin är möjligt. Här är det dock litet svårt att hänga med för den som inte besitter en sådan formidabelt snabb uppfattning och inlevelseförmåga som kanske utmärker elever på FHS.

Lotta Victor Tillbergs intervjuer och Isbergs egen insamling av minnesanteckningar och annat arbetsmaterial har inte dämpat hans berättarförmåga, och det är bra. Men litet kunde ha tuktats i klarhetens namn. Med stadigare finish skulle materialet ha kunnat presenteras aningen mer noggrant; nu känner man sig ibland lätt förvirrad bland allt som presenteras. Ett förord av Lotta Viktor Tillberg jämte ett avsnitt av Isberg, "Hur det började", sätter i alla fall scenen med Kongo som en kollapsad stat (failed state); gott så långt.

Landet hemsöktes av ett första inbördeskrig 1996–1997 i spåren på folkmordet på tutsier i det angränsade Rwanda några år tidigare. Nordöstra Kongo hade sin egen tutsibefolkning och hade översvämmats av flyende hutuer. Härskaren Mobutu flydde, men 1998 angreps segraren Laurent Kabila av en rad grupper (nyss hans allierade) och grannländer i vad som har kallats "Afrikas världskrig".

1999 ingrep FN och inrättade MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unie en République Démocratique du Congo), ursprungligen en observatörmission, året därpå utvidgad till att omfatta såväl drygt 5 000 soldater, fördelade på sektorer, som 500 observatörer. Ett fredsavtal framförhandlades 2002, utan att förhindra nya fientligheter. Kabila mördades och efterträddes av sonen Joseph Kabila.

Sommaren 2003 var landets armé inte pålitlig, delvis ihopsatt av befälhavare och förband som nyss varit rebeller och kanske fortfarande var det. Läget var som värst i öster vid den porösa gränsen till Rwanda. Ituridistriktet i nordöst hade under våren

präglats av strider mellan den av Thomas Lubanga ledda milisgruppen UPC, med en kärntrupp på 9 000 man, och en annan grupp, FNI, vars kärna bestod av 8 000 man. Massakrer i och runt huvudstaden Bunia (130 000 invånare) hade väckt stark kritik mot FN. Ursprungliga planer inom MONUC att här sätta in en så kallad Task Force (TF 2) förslog inte, FN-högkvarteret började organisera ett större "robust" förband, det som skulle bli Ituribrigaden.

En operativ uppgift

I avvaktan på dess färdigställande hade Frankrike svarat för en snabbinsats av en bataljon med tilläggsförband, s k enablers. Isberg liknar styrkan vid en EU-stridsgrupp i mindre skala, med 1 300 man på plats i Kongo och några hundra i underhållsbasen vid Entebbes flygplats i Uganda. Operationen, benämnd Artemis och uppmärksammas hos oss genom att ett svenskt specialförband deltog, inleddes i juni för att avslutas i augusti. Därefter var det dags för MONUC att visa vad FN kunde.

Det är i ett politiskt rörigt övergångsskede, där Kabila omges av fyra vicepresidenter (många hans fiender), som Isberg sommaren 2003 utses till MONUC:s biträdande militäre chef, Deputy Force Commander, under generalmajor Mountaga Diallo från Senegal med säte i huvudstaden Kinshasa. Efter en vecka, i början av augusti, får Isberg till sin glädje en i högsta grad operativ uppgift att dessutom föra befälet över den under uppbyggnad varande Ituribrigaden. Senare ska han även få motsvarande befäl längre söderut, Kivubrigaden.

Ett konventionellt och möjligen tråkigt grepp hade här varit att – gärna efter någon färgstark spelöppning – samlat beskriva hur MONUC på uppdrag av FN-ledningen (DPKO, Department of Peacekeeping

Operations) ledningsmässigt var uppbyggt civilt-militärt, vilka som var de viktigaste befattningshavarna från generalsekreterarens representant i Kongo (SRSG, Special Representative of the Secretary General, med två ställföreträdare) och nedåt, militärt vilka förband som fanns att tillgå och hur de var sammansatta, en *Order of Battle* om man så vill.

Ävenledes kunde det ha varit bra om man tidigt hade getts ett begrepp om hur såväl FN:s organ som den kongolesiska armén militärgeografiskt var indelade. Nu uppenbarar sig under framställningen nummersatta sektorer och olika styrkor (Task Forces) liksom militärregioner, vilkas lokala belägenhet och ställning i befälshierarkin i många fall inte riktigt klaras ut. Bataljoner sätts in utan att det framgår hur fullständiga de är; ibland står namnet bara för ett enstaka kompani.

Isbergs olika brigadstaber behandlas rudimentärt, vilket väl ändå måste kunna ses som en brist. Läsaren lär känna namnet på enstaka adjutanter och G 3, operationsofficerare, men knappast mer. Har han en ställföreträdare från början och i så fall med vilka huvuduppgifter? Först senare dyker en sådan högre befälsfigur upp. Annars nämns mest att en kanadensisk överste och en brittisk överstelöjtnant hjälper till att organisera staben. I övrigt, bland myllret av personer i olika positioner (en förteckning hade inte skadat) nämns somliga vid hela namn och hemhörighet, andra får endast efternamn. I det rika kartmaterialet saknas några gånger en skala, dessvärre särskilt i den operation som särskilt analyseras i raden av 35 stycken!

Sambandsfrågorna hade nog också varit värda en starkare belysning med tanke på att förbanden ofta(st) var utspridda och särskilt som Isberg på ett ställe talar om svårigheter med kontakterna mellan

brigadledningen och bataljonerna. Där emot förefaller kommunikationerna med FN-staben i Kinshasa (telefon, epost) av allt att döma ha fungerat problemfritt, vilket var på gott och ont utifrån den operativa chefens behov av handlingsfrihet. Kommandospråket inom brigaden var engelska enligt en upplysning längre bak i boken. Klarar sig Isberg utan franska eller kännedom om lokala dialekter i snabba lägen där han personligen konfronterar hopar av dissidenter?

Informationstjänsten som operativt verktyg under en fredsinsats brukar med rätta diskuteras och borde ha en given plats i en lärobok. Kanske sköttes allt detta psykologiskt så viktiga – gentemot civilbefolkningen, hemmapubliken och inte minst den egna truppen – av högkvarteret i Kinshasa, vilket i så fall skulle ha avlyft en börda från brigadchefen. Men om hur uppgiften löstes, inte ett ord hos Isberg. Massmedieskildringar från oroshärdar återges med för FN besvärande uppgifter, men inte om eller på vad sätt de hanterades av organisationen. Problem med FN-soldaters kvinnoönsyn, för att nämna ett annat nedslående fenomen endast snuddas vid. Mer krävs nog numera.

En författare väljer vad han vill ta upp, men det känns som om berättartillfällen har gått förlorade. Kanske kunde Lotta Viktor Tillberg, som i boken skriver om ”Erfarenhetens betydelse för kunskapsutveckling i militär praktik”, eller någon annan ha hjälpt till att stötta upp pedagogiken framför allt i Isbergs ramtext och täta sådana luckor som ytterst går tillbaka på dennes iver att berätta från stridsfältet.

Att ovanstående lyfts fram kan förfalla kinkigt i överkant. Påståendet att Isberg knappast har åstadkommit en för läsförståelsen helt tillgänglig text får naturligtvis inte skymma det verkligt väsentliga: han

visar upprepade gånger sin ledarförmåga i strid – och han har något substantiellt att berätta om villkoren för militära chefer i kritiska fredsinsatser under FN- eller Natoflagg.

Vad hade han att starta med? Operation Artemis hade satt sig i viss respekt och förbjudit milisen att öppet bära vapen, men vapen fanns i förläggningar, privatbostäder och i dolda förråd. Fransmännen hade opererat samordnat med en FN-bataljon från Uruguay, URUBAT, från juli också en bangladeshisk bataljon, BANBAT, och från mitten av augusti en bangladeshisk helikopterbataljon, BANAIR. Tillsammans med – vad man efter hand kan läsa sig till i boken – ett militärt ledningsorgan i Bunia (staben för sektor 6) skulle dessa bataljoner ingå i Ituribrigaden. Av detta något improviserade embryo väntades en handplockad svensk officer skapa ett slagkraftigt förband.

Strid från början

Hur det kan vara att som ny tillsatt chef dyka upp i en internationell miljö visar Isbergs och hans franske adjutants ankomst den 6 augusti som brigadens enda två européer. En hedersvakt stod uppställd, men brigadchefen berättar att han därefter inne i staden inte kände sig påfallande välkommen av vare sig den högste civile representanten, Director of Office, eller sektorchefen. Ett särskilt frostigt möte blev det med chefen för BANBAT, som tydligen hade trott att han inte skulle vara underordnad utan leda den ovan nämnda Task Force 2. Isbergs första uppgift blev att reda ut hur bostadsfrågan skulle ordnas på den tilltagsne bataljonschefens bekostnad – ett exempel på en strid som måste tas.

Annars var uppenbart Isberg så redo för uppgiften som han kunde vara. ”Jag

kände mig faktiskt trygg med mina kunskaper om och träning i brigadkonceptet”, skriver han. Särskilt nämner han sina tre år på Försvarshögskolan, generalstabskårens årliga fältövningar, krigsplacering hemma som brigadchef och i ledningen av Sveriges militära stöd till staterna i Baltikum. Helt färsk i Afrikamiljön var han. Men han hade gått tillväga som en chef i utlandstjänst måste göra och noga studerat FN-mandatet och reglerna för våldanvändning, och, tydligen från första början, visste han vad han ville.

Brigaden skulle användas rörligt – med som en ofrånkomlig följd att man efteråt skulle komma att utrymma områden som nyss hade tagits. Marktrupp skulle kunna sättas in med understöd av vanligtvis två attackhelikoptrar, effektiva vapen som inga miliser hade några bra motmedel mot. I MONUC-högkvarteret och FN-högkvarteret i New York hade man tvärtom tänkt sig en statisk gruppering, och Isberg berättar att det krävdes gräl med Force Commander innan planeringen ändrades till det ur brigadchefens synvinkel bättre.

MONUC var enligt FN-stadgans kapitel VII auktoriserad att använda ”alla nödvändiga medel” för att skydda civilbefolkningen. Här ingick stöd för DDR-åtgärder (Disarmament, Demobilisation och Reintegration), för etablering av demokratiska institutioner och kommande allmänna val. ”Mandatet och reglerna för våldsanvändning (Rules of Engagement) var sådana att det för en drivande militär chef på marken i stort sett inte fanns några begränsningar”, skriver Isberg. Han skulle dock få erfara att han inte alltid kunde få som han ville.

En internationell fredsmission är sällan idealiskt sammansatt. Moralen i URUBAT var inte den bästa sedan bataljonen hade

kritiserats för passivitet under vårens massakrer och chefen var ”mycket trött”. Kompletterande utbildning inleddes omgående, men bataljonen kunde Isberg inte lätt bli av med, och den kom att ingå i båda hans brigader och skulle vålla honom fortsatta bekymmer.

Kraven på ”robusthet” var heller inte tillfredsställda vad det gäller förbandens utrustning. Isberg har en lång lista över vad som felades. Man hade i New York (DPKO) glömt bort hela organisationen för flygunderstöd, inklusive samverkanspersonal (FAC, Forward Air Controllers) och radioapparater. Det var bland det första som Isberg fick se till att få ordnat. Annat som saknades var t ex förmåga att flyga nattetid och snabbgående beväpnade båtar för att stoppa vapenflödet över gränssjöarna i öster. Man inser att FN har svårt att gå igång med redan kompletta manöverförband. Förhoppningsvis är Nato bättre här.

Brister får en militär chef leva med. Någon timme efter det att Isberg den 1 september 2003 övertagit Artemis del av ansvaret för Bunia gjorde han en rivstart med patruller över hela staden och helikoptrar i luften. Det var en styrkedemonstration, samtidigt som det visade sig att resurser saknades för att genomföra DDR-åtgärder (avrustning av miliser m m), och utbildningen av 50-60 civila poliser för rättsområdet (SSR, Security Sector Reform) var inte mycket att komma med.

Även på andra håll i boken framgår svårigheterna att effektivt samverka civilt och militärt enligt s k comprehensive approach. Någon gång kunde det mest handla om att evakuera civil personal, och särskilt besvärligt blev det när intressen kolliderade. Det gick så långt att DPKO-chefen Jean-Marie Guéhenno sade ifrån: ”You civilians, never again interfere in a military operation”.

Ituribrigadens eldprov kom i mitten av september, när Isberg uppehöll tre befattningar i vad han beskriver som ”det värsta krigsområdet i centrala Afrika”: stf Force Commander, brigadchef och tillförordnad chef för FN-kontoret (Director of Office). Den ovan nämnda UPC-milisen hade lyckats infiltrera staden med anstiften till upplöpp.

Med BANBAT grupperad vid infarter förfogade Isberg över två bataljoner inne i staden för insats mot milisen. URUBAT (- två plutoner som gard söderut) gavs order att, med militärt språkbruk, ”rensa” Bunia från söder mot norr intill en punkt där en pakistansk bataljon, PAKBAT som via en luftbro från Entebbe flugits in som förstärkning, tog över vidare norrut. När den uruguayanske förbindelseofficeren kom tillbaka med frågan om uppgiften skulle lösas (!) fann Isberg det för gott att ansluta sig till truppen och i praktiken ta ledningen som förbandsinstruktör under pågående eldstrid. Uppgiften löstes, vid mörkrets inbrott var Bunia under Ituribrigadens kontroll.

Nära ett dråpslag

Då kom vad som kunde ha blivit ett dråpslag. Force Commander Diallo ringde på uppdrag av den civila ledningen med instruktionen att UPC-ledaren Thomas Lubanga skulle eskorteras in i staden för att tala till sina anhängare. Alla fångar som hade tagits skulle släppas, d v s en lyckad militär operation skulle i praktiken omintetgöras. Här gavs ett blott alltför vanligt exempel på att mannen på platsen måste försöka hindra uppdrag som kanske bygger på högre chefs felaktiga uppfattning om läget. Isberg var som han skriver ”lojal mot mandatet” och protesterade; dess bättre sköts Lubangas besök upp på obestämd

framtid. Denne greps senare, och i mars 2012 dömdes han i ICC, Internationella brottsdomstolen i Haag, för rekrytering av barnsoldater.

I oktober 2003 var Isberg, som avlösts som brigadchef av en pakistansk brigadgeneral, tillbaka i ordinarie befattning i MONUC-högkvarteret i Kinshasa, en tid som tjt Force Commander; den ordinarie, Diallo, ersattes i december av generalmajor Somaila Ilyia från Nigeria, en chef med vilken Isberg tycks ha haft lätt att samarbeta med.

I början av 2004 beslöts att MONUC genom omfördelning av förband skulle sätta upp en andra brigad, avsedd för de båda Kivuprovinserna söder om Ituri, där en öppen konflikt blossat upp kring provinshuvudstaden Bukavu.

Efter att ha försökt mörda sin chef hade stf militärregionchefen Mutebutsi förskansat sig i stadens östra delar, under vägran att infinna sig i Kinshasa för utredning. I norra delen av staden fanns från början av mars en nyutnämnd militärregionchef Mbudja Mabe med en ungefär lika stor styrka ut armén (FARDC) som var lojal mot övergångsregeringen. MONUC ansåg att denna trupp skulle ta hand om problemet Mutebutsi.

Likafullt började den andra FN-missionen, Kivubrigaden, långsamt etableras, baserad på en sydafrikansk bataljon, RSABAT. Inte överraskande utsågs Isberg till chef men kallades snabbt tillbaka att åter leda sin gamla brigad (dess chef var hemma i Pakistan och ingen i Bunia hyste förtroende för den bangladeshiske ställföreträdaren). UPC-milisen var ånyo på framryckning norr och öster om staden, och Force Commander gav order om kraftfulla motåtgärder. Det ledde till en insats som boken särskilt lyfter fram, Operation Nyamamba, i mitten av mars 2004.

Den ska bäst följas på en karta, men i korthet satte Isberg på marken in BANBAT (ett kompani) mot ett UPC-läger söder om den kanal som delade stridsområdet mitt itu. URUBAT:s uppgift var att med ett kompani likaledes söderifrån gå över kanalen och det andra kompaniet helikopterburet mot läger norr om kanalen. En nytilkommen nepalesisk bataljon, NEPBAT, utgjorde reserv med ett kompani. Brigadchefens plats var i en ledningshelikopter; bataljonscheferna assisterade sina kompanier, så som det var anbefallt när Isberg ledde striden.

Allt gick planenligt så när som att URUBAT:s fordonsburna kompani först körde fast och senare, vid upptäckten att en bro inte existerade, nödgades fortsätta striden till fots. Isberg skriver att han bara ingrep vid några tillfällen men hela tiden manade på förbanden genom deras bataljonschefer så att rörelsen in i milisens gruppering inte avstannade. Eldgivning från attackhelikoptrar och pansarfordon gjorde slut på allt motstånd, och milisen återhämtade sig aldrig riktigt efter detta.

I detta ganska typiska fall genomfördes, som har framgått, den isbergiska brigadens anfall av fyra från luften understödda kompanier. Det var således i 2000-talets Kongo inte fråga om sådana stora slag som när Wærn på sin tid ledde med två bataljoner i bredd, men denne hade fördelen att den ena var hans egen svenska.

Tillbaka i Bukavu fortsatte Isberg arbetet att bygga upp Kivubrigaden med bl a den allestädes närvarande URUBAT. Behovet av influgna förstärkningar blev akut när i slutet av maj den ovan nämnda Mutebutsi med stöd av upprorsstyrkor angrep Mabes regeringstroga förband, samtidigt som en dissidentarmé under brigadgeneralen Nkunda närmade sig från norr för att undsätta tutsiminoriteten i staden. Isberg evakuerade drygt 1 000 civila FN-tjänstemän

och beredde sig att avvärja Mutebutsi respektive hejda Nkunda.

En av FN:s sämsta stunder

Men nu gick det utför. Stf brigadchefen, den uruguayanske översten Arqimedes Cabrera, överlämnade mot givna order halva stadens flygplats över till Nkunda, så att den inte kunde användas av brigadens indiska helikopterförband. Med URUBAT var situationen ännu sämre än tidigare sedan order kommit från hemlandet att förluster inte tilläts; till agerandet på platsen hörde snarast myteri.

Värst av allt: Isberg tvingades i en militärpolitisk scenförändring i MONUC-högkvarteret lyda order att varken stoppa Nkunda eller avvärja Mutebutsi. Man tycks där mitt i en

kapitel VII-mission plötsligt ha påmint sig om att FN i princip skulle vara neutralt. Brigaden fick stiga åt sidan. Den 2 juni intog sålunda Nkunda Bukavo under plundring, avrättningar och våldtäkter; det var en av FN:s sämsta stunder. Visserligen avtågade Nkunda efter några dagar, men skadan var skedd. Ett annat felbeslut av högkvarteret ledde till att ett sydafrikanskt kompani på reträtt led förluster under ett eldöverfall.

Nu hade Isberg tröttnat på alla resultatlösa förhandlingar med motståndarna, tog saken mer eller mindre i egna händer och ingrep mot Mutebutsis läger inne i staden, i en senare operation revs dennes styrkor upp och flydde in i Rwanda där de internerades.

Under återstoden av året och in på nyåret 2005 genomförde Isberg sedan en rad operationer för att demobilisera dissidenter, bl a ett tag åter i ledningen för sin gamla Ituribrigad och sedan tillbaka i båda Kivuprovinserna.

I sina personliga reflexioner påtalar Isberg behovet av flexibilitet, tempo och manöverkrigföring i snabba operationer med helikopter och pansarfordon. Stridsledningen var i allmänhet i brigadformat, med bataljonscheferna medverkande som stöd även om endast något enstaka av deras kompanier sattes in; likaledes kunde inom dessa endast ett par plutoner vara engagerade men därtill en kompaniledning. Kraftsamling, ”tillräcklig överraskning” och vilseledning var viktiga framgångsfaktorer. Inom båda brigaderna var dock underrättelse- och informationsförmågan otillräcklig. Det verkar dessvärre vara tydliga problem i FN-ledda operationer; professionell fältmässighet på alla plan lyser med sin frånvaro.

Intrycket stärks under läsningen att Isberg med sin personlighet och många direkta stridsingripanden kompenserade för brister och ibland ödesdigra högkvarterbeslut. Han tycks intuitivt göra rätt saker i kritiska lägen. Det är en förmåga som inte kan läras ut, men i övrigt torde andra, trots vissa utlämnanden i boken, under Isbergs handledning få ut mycken kunskap om internationella FN-insatser på gott och ont.

Tiderna och synen på värdet av fredsinsatser har trots allt ändrats. Jonas Wærn fick efter fullbordade insatser utan chefsuppskattning på hemmaplan gå tillbaka till graden som överstelöjtnant; man kunde skylla på att han saknade den rätta högre utbildningen. Jan-Gunnar Isberg har fått sluta sin aktiva karriär som brigadgeneral – och det var väl inte bara tack vare att han en gång varit generalstabsofficer.

Recensenten är ledamot av KKrVA

Tre nya i storverket om vår historia

av Bo G Hall

TITEL:

Sveriges historia

Del IV 1600–1721, del V 1721–1830
och del VI 1830–1920

FÖRFATTARE:

Dick Harrison (huvudred)

FÖRLAG:

Norstedts



MED OJÄMNA MELLANRUM kommer böcker om svensk historia vilka har så hög kvalitet att deras hållbarhetstid räcker rejält långt utöver det vanliga. I idealfallet kombinerar de lätlästhets med ordentlig förankring i de senaste forskningsrönen. Till dem hör utan minsta tvekan den ambitiösa serie om Sveriges Historia – i totalt åtta delar – som Norstedts sedan några år håller på att ge ut. De tre första volymerna har tidigare recenserats i dessa spalter. Eftersom nu ytterligare tre utkommit av trycket kan det vara dags att här presentera även dem.

Ett viktigt skäl är att faktiskt mer än ett halvt sekel förflutit sedan professorsduon Jerker Rosén/Sten Carlsson publicerade något motsvarande. Därefter har forskningen onekligen hunnit ge oss åtskillig ny kunskap. För dem som intresserar sig för vårt försvar i gången tid – inte minst vilka förutsättningar som har gällt under olika epoker – både ekonomiskt, personellt och politiskt finns all anledning att fördjupa sig i detta verk.

Huvudredaktör för serien är den flitige lundaprofessorn Dick Harrison, som förståndigt nog överlåtit ansvaret för varje enskild del på andra forskare. Den fjärde volymen behandlar den på många sätt

dramatiska perioden 1600–1721; som bekant ofta kallad Sveriges stormaktstid. Huvudansvarig för denna del är Nils Erik Villstrand, professor i nordisk historia vid Åbo Akademi. Detta är ett mycket förnuftigt val; främst enär han verkligen behärskar epoken men också därför att på detta vis läsarna får en självklar – men tyvärr alldeles för ofta försummad – belysning av den finska rikshalvans betydelse och roll.

Givetvis får raden av krigande kungar och deras fälttåg stort utrymme i denna volym. Begrepp som Lützen, Breitenfeld, Tåget över Bält, Helsingborg, Narva och Poltava är sedan länge välkända och belysande exempel. Karl XI:s indelningsverk skapades under den här perioden för att sedan finnas kvar i mer än två århundraden. Samtidigt växte den svenska örlogsflottans betydelse kraftigt; trots katastrofen när *Vasa* gick till botten 1628. Överhuvud taget karaktäriserades landet under denna tid av så omfattande satsningar på försvaret att historikerna brukar tala om det dåtida Sverige som en ”militärstat”. Det hindrar inte att denna del även uppmärksammar en rad andra ämnen; exempelvis relationerna mellan kvinna och man på 1600-talet, det merkantilistiska synsätten, de

fruktansvärda häxprocesserna, kyrkans och hustavlans helt centrala roll i människornas vardag eller satsningarna på den svenska kolonin i Delaware.

Redaktör för den femte delen – vilken täcker perioden 1721–1830 – är Elisabeth Mansén, professor i idéhistoria vid Stockholms Universitet. Hennes bakgrund som mycket kunnig i romantikens salongsliv och den dåtida svenska kurortskulturen borgar för de vetenskapliga kvaliteterna. Dessutom har hon haft ett rikt material att välja bland. Detta var en epok då frihetstidens parlamentariska dominans kom att ersättas av det gustavianska enväldet och senare följdes av bernadottarnas första decennier, när kungen önskade bestämma det mesta.

Sjuttonhundratalet hade dessförinnan fyllts av vittomfamnande planer och högtflygande reformpropåer. Frihet var alltså mantrat som gällde och man provade nya vägar i både teori och praktik. I såväl politiska som andliga frågor vann en ökad tolerans insteg. På ett helt nytt sätt kom resandet på modet och intresset för vetenskaperna ökade med namn som Scheele, Celsius och – i synnerhet – Linné som lysande föregångsgestalter. Den gustavianska eran innebar också ett storartat uppsving för konst och kultur; allra bäst demonstrerad genom tillkomsten av Svenska Akademien. Epoken kan också illustreras med nyckelord som kakelugnar, tobaks- respektive silkesmaskodlingar, ordensmystik, stapelstäder, kaffehus, ostindiefarare och roddar-madamer. Sannerligen en skön blandning – och allt väl beskrivet av Mansén.

Militärt upplevdes hotet från den ryska tsarens allt mer framväxande välde. Härjande ryska galärer längs ostkusten och den snöpliga freden i Fredrikshamn 1721 skapade revansch känslor. Under frihetstiden låg dessa bakom några dåligt

förberedda och genomförda svenska anfäll mot ”moskoviten”. Och inte blev det bättre i de militära äventyrligheterna under Gustav III:s styre med segern i det andra slaget vid Svensksund i juli 1790 som enda undantag. Officerarnas uppror i Anjala mot kungen visar vilken upprördhet och uppgivenhet som då rådde bland dem. Anläggandet av fästningen Sveaborg var visserligen en nationell kraftsamling av kolossala mått. Men den motsvarade dåligt förväntningarna när Finland smärtsamt rycktes ur riksgemenskapen 1808–1809. Den sålunda illa skadskjutna ”svenska äran” – ett mycket viktigt begrepp vid denna tid – kunde till nöds räddas genom deltagandet i koalitionen mot Napoleon och det följande angreppet mot Norge, som tvingade in landet i unionen med Sverige.

I den sjätte delen är vi så framme vid den omvälvande perioden 1830–1920. För denna volym svarar Bo Stråth, professor i Nordens, Europas och världens historia vid Helsingfors Universitet. Likaså detta är ett utmärkt val eftersom han genom sin tidigare forskning verkligen visat sig behärska epoken. Samtidigt får läsarna en indirekt – men ofta försummad – belysning av den finska rikshalvans fortsatta öden och betydelse efter skilsmässan 1809. Finlands nationalskald Johan Ludvig Runeberg gjorde ju djupa intryck i vår gemensamma litteraturhistoria genom *Fänrik Ståls sägner*; obligatorisk läsning även i svenska skolor långt in i 1900-talets andra hälft.

I de övriga nu recenserade delarna har raden av krigande kungar och deras fälttåg av naturliga skäl fått stort utrymme. I Stråths volym är det i stället en fredens period som skildras – möjligen med undantag för dramatiken kring upplösningen av unionen med Norge. Trots att norrmännen i september 1905 faktiskt delvis mobiliserade och en rad svenska arméförband

samtidigt hölls redo på vår sida gränsen – och framför allt att hela den svenska flottan med tiotalet pansarskepp kryssade utanför Strömstad – lyckades förhandlarna i Karlstad tack och lov undvika all blodspilan. Konflikten om Ålands ställning blossade upp alldeles i slutskedet av den epok som skildras. Även där fanns det som bekant en viss svensk militär närvaro.

Det aktuella knappa seklet präglades – som Stråth understryker – av en påtaglig framstegstro, tydligt speglad i bokens tre huvudkapitel. Det första bär titeln *Kampen om framtiden* och redovisar den veritabla häxkittel som följde av striden om visionerna – och dessa var många. En del såg framtiden som en möjlighet, andra som en vag utopisk hägring och återigen andra upplevde den som ett direkt hot. Nästa kapitel är rubricerat *Framsteg och konflikter* och skildrar hur en reflekterande och förhandlande miljö växte fram, vilken författaren väljer att kalla en svensk ekonomisk kultur. Efterhand drogs landet in i ett globalt utbyte av tjänster och varor. I sitt släp-tåg hade detta både stigande välstånd och stigande armod vilket vågorna av USA-emigranter vittnar om. Samtidigt gick mot-sättningarna kring rollfördelningen mellan könen klart på tvärs med konflikten mellan olika sociala klasser.

Det avslutande kapitlet är betitlat *Kulturen formar ett folk*. Här bjuds på en spännande genomgång av hur medelklassens och överhetens ledkultur på 1880-talet ifrågasattes av en motkultur med bas i på folkrörelser och kulturradikalism. Inte sällan fungerade den i år så aktuella August Strindberg som katalysator. I centrum för konflikten stod frågan om vilket begrepp folket egentligen stod för. Debatten gav

gott om utrymme för nostalgiska tripper in i det förflutna. I vissa kretsar stod patriotismen högt; särskilt då inom försvarsvänliga läger. På vänsterkanten beskrevs i gengäld Sverige som "Det befästa fattighuset".

Som framgår är Sveriges Historia ingalunda ett verk som man sträckläser – eller ens läser alla kapitel i. Med register och referenslistor omfattar de här presenterade tre delarna gott och väl tvåtusenettundra sidor. I en kort recension kan denna i dubbel mening överväldigande mångsidighet bara antydast. Men läst i ett antal omgångar och lagom portioner bjuder verket på stimulerande och många gånger oväntade kunskaper. Inte minst de omsorgsfullt valda illustrationerna bidrar till det goda intrycket. Texterna är dessutom överlag spänstigt skrivna och gediget korrekturlästa; särskilt viktigt för ett referensverk av detta slag och något det tyvärr inte så sällan slarvas med. Just litteratur- och källlistorna på slutet ger dessutom åtskilliga tips för den som vill dyka djupare inom mera avgränsade områden.

In summa: de här behandlade delarna ger ovärderliga bidrag när det gäller att förstå den successiva framväxten av vårt nuvarande Sverige. De är helt enkelt ett standardverk med en given plats i bokhyllan. De avslutande båda delarna i serien kommer att behandla de senaste dryga nittio åren av svensk historia. Förmodligen är de svårast att skriva; närheten i tid försvårar som bekant perspektiven – och därmed vetenskapligheten. Just därför är det inte utan att man redan nyfiket längtar efter dem.

Recensenten är fil dr, f d kommersråd och ledamot av KKrVA.

TITEL

The 9/11 Wars

FÖRFATTARE

Jason Burke

FÖRLAG

**Allen Lane,
Great Britain 2011**

TITEL

**The Unquiet American:
Richard Holbrooke in the World**

REDAKTÖRER

Derek Chollet & Samantha Power

FÖRLAG

PublicAffairs, New York 2011

Boken skildrar tioårsperioden efter terrordåden den 11 september 2001. Al Qaida-kännaren Jason Burke har vidgat sitt perspektiv till en skildring av hela det skede som ännu väntar på sitt namn. Denne engelske reporter har sin bild klar av att den heltäckande beteckningen är ”11 september-krigen”. Vad som har utlösts av radikaliserings i hela den islamiska världen kan bäst jämföras med reaktionerna på sexdagarskriget 1967 och Yom Kippur 1973.

Det rör sig om krig mer präglade av utdragna, oavgjorda skärmytslingar än av strategiskt avgörande konfrontationer. Till dess skrämmande karakteristika hör övergreppen mot fångar. Våld mot civila är en av följderna av västmilitärers oförmåga att tillämpa en taktik avpassad efter lokala förhållanden. Här kom snart Osama Bin Ladin med sin globala kamp lika mycket till korta som väst med sina demokratiambitioner och fördomar.

Muslimska länder har inte stått stilla utan genomgått dynamiska, oförutsedda och komplexa förändringar betonar Burke i en blandning av undersökning, reportage och samtidshistoria; en mäktig krönika som går utanpå det mesta som har skrivits i detta ämne. Suveränt rör han sig lika mycket i Pakistan som i Afghanistan, Irak och Västeuropa. Vad vi möter är en växande utmaning mot USA:s och Europas intressen.

AfPak var hans sista utmaning. Den slöts med Richard Holbrookes död; aortan brast. Framgång som president Obamas representant i Afghanistan-Pakistan hade heller knappast varit att räkna med; inte ens hans legendariska förmåga tycktes här ha räckt till.

Vänner och medarbetare har samlats i en minnesbok om en amerikansk superdiplomat av det ovanliga slaget; en framfusig egocentrisk nätverkare, hänsynslös på vägen mot sina mål körde han över somliga och smickrade andra. Boken visar hur väl han skrev själv, stimulerad i journalisters sällskap samtidigt som han drog nytta av dem. Man tänker på Olof Palme.

Hos oss är Holbrooke mest känd för att ha åstadkommit en förhandlingsfred i Bosnien. Men det fanns mycket annat. Som FN-ambassadör lyckades han få USA-kongressen att betala supermaktens skulder till organisationen. Han satte HIV-aids på FN-kartan.

Porträtten skriver ett stycke amerikansk utrikespolitik. Holbrooke väntades bli president Clintons utrikesminister, men det blev Madeleine Albright. Han skulle troligen ha nått den posten under Al Gore eller John Kerry, och kanske ha fått jobbet med Hillary Clinton som president. Han var förvissad om att ingen makt likt USA kan göra gott i världen. Med en arbetsförmåga som få gjorde han sitt bästa för att bekräfta tesen.

TITEL

The Russian Origins of the First World War

FÖRFATTARE

Sean McMeekin

FÖRLAG

The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England 2011

Det är hög tid att Ryssland ges sin del av skulden till första världskriget! Den amerikanske författaren till denna bok är säker på sin sak: nyckeln till krigsutbrottet är att söka i S:t Petersburg. Hans forskning visar att försvarsministern Sergei Sazonov och tsarens generaler bedrev i hemlighet mobilisering fem kritiska dygn innan man i Berlin reagerade mot den "ryska faran". Det ryska motivet var inte att stödja Serbien mot Österrike utan att driva konflikten till en upplösning av det habsburgska väldet och – framför allt – det ottomanska.

Här är vi långt ifrån Franz Fischers numera också ifrågasatta tes från 1961 rörande den tyska krigsskulden. Märkligast är måhända beskrivningen av hur ödesdigert framgångsrikt det ryska spelet bedrevs mot Storbritannien och Frankrike. Fransmännen förmådde inte ryssarna att pressa tyskarna på östfronten trots att de två ententeländerna gav upp tidigare motstånd mot att ge ryssarna kontrollen över sunden mellan Svarta havet och Medelhavet. Britterna fann sig rent av i att ryssarna underlät att medverka i striderna på Gallipoli.

I förlängningen drog den ryska krigspolitiken oåterkalleligt in Mellersta Östern in i världsbranden – med följderna som vi än i denna dag ser i kampen om de sista resterna av arvet från det ottomanska väldet.

TITEL

The Partnership: Five Cold Warriors and their Quest to Ban the Bomb

FÖRFATTARE

Philip Taubman

FÖRLAG

HarperCollins Publishers
New York 2012

En kärnvapenfri värld är endast en vision. Men sedan president Barack Obamas makttillträde har de nukleära arsenalernas avskaffande satts på den politiska dagordningen i USA. Författaren skildrar hur det mödosamt gick till, med utgångspunkt i en uppmärksamrad debattartikel "En värld fri från kärnvapen" i *Wall Street Journal* i januari 2007.

Vad som väckte uppseende var under-teknarna: de tidigare republikanska utrikesministrarna Henry Kissinger och George Shultz, förre försvarsministern William Perry och Sam Nunn, en gång mäktig ordförande i senatens försvarsutskott, båda demokrater, och som femte namn fysikern Sidney Drell. De är alla män som förknippas med det kalla krigets amerikanska strategi med tonvikt på kärnvapen. Nu tycktes de ta ställning mot supermaktens försvarsetablissemang och doktriner, ja allt som de själva hade stått för.

Helt eniga är de kanske inte, särskilt Kissinger sticker ut. Kanske ville han mest åter hamna i rampljuset. Den som följer boken genom det kalla krigets utmaningar märker dock att kvintetten hela tiden grubblade över kärnvapnens roll och den ömsesidiga totala förstörelsens innebörden i galenskap. Man får en märklig bild av hur maktens människor slits mellan vad de utåt står för och innerst inne tvivlar på.

TITEL

The Fateful Alliance:
German Conservatives and Nazis in 1933:
the *Machtergreifung* in a New Light

FÖRFATTARE

Hermann Beck

FÖRLAG

Berghan Books, New York-Oxford 2010

TITEL

Cultures of War:
Pearl Harbor–Hiroshima–9-11–Iraq

FÖRFATTARE

John W Dower

FÖRLAG

W.W. Norton/The New Press
New York, London 2011

Alla traditionella partier förlorade på det nazistiska maktövertagandet i januari 1933. Det slog undan benen på såväl vänsterkrafterna som den tyska borgerligheten. Hermann Beck, historiker i Miami, hävdar att tidigare forskare har missat den anti-borgerliga revolutionära tendensen hos Hitlers anhängare. Partiet var ingalunda ett uttryck för högerpolitik. Dess taktiska allians med det konservativa tysknationella partiet saknade varje värde så snart man hade undanröjt kommunisterna, socialdemokraterna och den katolska centern.

På mindre än ett halvår tog nazisterna över en förträdesvis konservativ statsapparat. De tysknationella föll med sin eroderade maktbastion. Angripna som klassfienden hade de inget för att de hade delat motviljan mot Weimarrepubliken, parlamentarismen och judarna. I efterhand förvånar det att så många av dem hoppades överleva som stödparti till nazisterna.

Nazisterna hade gripit tolkningsföreträdet när det gällde det tyska/preussiska arvet och gjorde intryck på folkopinionen – lika högt i gunst skulle de endast hamna en kort stund sju år senare, i svallvågorna av de militära segrarna under andra världskrigets inledningsskede. Den proletära iver blev inte långvarig, den slocknade i och med ”de långa knivarnas natt” 1934 när Hitler ville göra sig av med rivaler och vinna arméns beväpningshjälp.

Pearl Harbor blev snabbt en vanönsad dag. President Roosevelts ryktbara ord klingar ironiskt i denna bok där en amerikansk Japanspecialist skärsådar sina landsmäns tendens att forma historien ideologiskt. I sin krigskultur har de haft blott alltför lätt att sudda över det som kunde uppfattas som belastande för dem själva.

Man finner här påfallande paralleller mellan George W Bushs Irakkrig och japanernas angrepp sextio år tidigare. Styrda av nationell säkerhet präglades båda besluten av byråkratiskt, ”grupptänkande”, önsketänkande och självbedrägeri; de igångsattes utan nödvändig utvärdering av motståndarens psyke.

Liksom dagens terrorister hade Japan blivit en fiende som skulle utrotas. De sista krigsmånadernas brandbombningar bar syn för saken. Betänkligheter kvävdes. Atombomberna mot Hiroshima och Nagasaki styrdes inte minst av sina upphovsmäns oemotståndliga iver att se effekten av ett helt nytt massmördarvapen.

Folkkrätten fick inte stå i vägen för andra världskrigets hantering av de slagna Tyskland och Japan. Författaren ser samma mönster i dagens Washington: USA känner sig utmanat av dem som i internationella fora argumenterar juridiskt likaväl som avterrorister.

Böckerna anmälda av Olof Santesson.

Anvisningar till författare

Författaren ansvarar för att artikel som insänds är språkgranskad och genomarbetad och sänder originalmanuskript i Word till redaktionen på info@kkrva.se. Författarens namn, adress, e-postadress, telefon- och faxnummer anges i mailet. Författare till inträdesanförande och årliga redovisningar bör begränsa antal tecken (inkl blanksteg) till högst 30 000 resp 60 000.

Vetenskapliga artiklar inom Akademiens område bör innehålla 7-10 000 ord (d v s max 50 000 tecken utan blanksteg = max 60 000 tecken med blanksteg = max 20 A4-sidor i normal text med 12 punkter). Artikelns skall starta med ett abstract på engelska om det är en artikel skriven på skandinaviskt språk eller på skandinaviskt språk om artikeln är skriven på engelska.

Bilder: Förslag till illustrationer bifogas separat. Obs! Det räcker inte att bilderna är inmonterade i ett word- eller powerpoint-dokument. För tryck krävs att bilderna är bifogade som separata högupplösta bildfiler, dvs minst 300 dpi.

Tips: Akademiens skrivhandbok med våra skrivregler finns att hämta på hemsidan.

Redaktionen språkgranskar manuskriptet och återsänder det till författaren.

Författaren granskar redaktionens förslag till förtydliganden etc och meddelar skriftligen eventuella synpunkter.

Beställning av särtryck och lösnummer

Särtryck beställs hos redaktionen, efter överenskommelse om pris, med uppgift om antal och adresser för leverans och fakturering. Lösnummer beställs hos redaktionen eller på admin@kkrva.se som också svarar för utsändning och fakturering.

Helårsprenumeration:

400 kr (Sverige) 500 kr (Europa)

600 kr (övriga länder)

Lösnummer: 105 kr inkl moms

ISSN 0023-5369

© Kungl Krigsvetenskapsakademien 2012

