

# Om oenighet och oklarhet

## Neutralitet, civilt försvar och försörjningstrygghet

av *Ingolf Kiesow*

### Résumé

The sudden wave of migration from the Middle East to Northern Europe has created some awareness of the fact that Sweden is ill prepared for unexpected situations which can occur even during peacetime. There is, on the other hand, little agreement about what to do about the problem. There is also no unanimity about the basic security policy concept that used to be called a “policy of neutrality” during the two world wars as well as during the Cold War. In case of a war in our region today, Sweden is likely to be treated as a “non-belligerent state”. This means a great risk for violations of territory, blockades and supply disturbances. Moreover, the present situation between the great powers can increasingly be characterized as a “Hundred- Year Marathon”, where competition about power, influence and trade advantages is ruthless and little attention is paid to the interests of smaller states. Sanctions and trade frictions can bring harsh conditions for a small state that tries to stay on its own. Membership of the EU is also not enough to provide reasonable preparedness for sudden breaches in the chains of supply. Greater care needs to be taken about the need for civil defence and measures for the security of supply.

FOLK OCH FÖRSVARIS årliga konferens i Sälen brukar vara det bästa tillfället under året att följa tankegångarna hos dem som har inflytande på vår försvars- och säkerhetsplanering. I år blir intrycket att det råder ett slags beröringsångest inför ordet ”krig”. Det verkar t ex råda avsevärd oenighet om behov och utformning av ett eventuellt civilt försvar. Det problemet diskuteras inte mot bakgrund av en krigssituation utan snarare som ett fredstida problem.

En förutsättning i svensk försvarsdebatt har länge varit att ett totalt krig inte uppfattas som något som kan förväntas inom överskådlig framtid. Sådana frågor som att satsa statliga resurser på beredskapslagring, ransoneringsbestämmelser, förfogandelagar, skyddsrum, lottakårer, frivilliga sjukvårds- och brandvårnsorganisationer har därför inte framstått som särskilt relevanta.

Att det inte behövs ett totalt krig för att större påfrestningar än vad som kan klaras utan civilt försvar mycket väl kan uppstå i fredstid verkar ändå framstå ganska klart. Flyktingkatastrofen, skogsbränder och översvämningar nämndes i Sälen. Däremot tycks det råda oenighet om utformningen till och med inom regeringen. Utrikesministern säger att allmän och jämställd värnplikt skall möta behoven under både krig och fred. Den tanken avvisas av både försvarsministern och inrikesministern. Partier utanför regeringspartierna verkar inte ha framfört några tankar om hur ett eventuellt civilt försvar skall vara utformat.

Försörjningsberedskap har knappt nämnts i nyhetsflödet från Sälen, och det är ändå en frågeställning som redan aktualiseras av utvecklingen på råvarumarknaderna i vår omvärld. Nuvarande katastrofalt låga priser

inom flera sektorer resulterar i bristande underhåll och nedläggningar, vilket lär skapa bristsituationer inom en snar framtid.

Huruvida Sverige ska föra en alliansfri politik och om denna ska syfta till neutralitet i ett eventuellt krig i vår omvärld eller ha något annat, mera begränsat syfte råder det inte heller någon enighet om. De begrepp som man bollar med har inte något fast definierat innehåll i ett folkrättsligt perspektiv, vilket skapar oklarhet om våra avsikter.

Eftersom det i alla fall tycks råda en viss enighet om att det är dags att ta itu med frågan om ett civilt försvar skall den inte beröras närmare här. Däremot är det på sin plats att granska utvecklingen i vår omvärld. Vad kan mot den bakgrunden det bristande intresse som nyhetsflödet från Sälen antyder innebära för vår försörjningstrygghet? Vad kan vår oklarhet betyda för en eventuell neutralitet?

## Neutralitet, alliansfrihet eller icke-krigförande?

### Förvirring om neutralitet eller/och alliansfrihet

Försvarare av alliansfriheten brukar hävda att neutralitetspolitiken har tjänat Sverige väl. Det är förvisso sant och det förtjänar att framhållas. Däremot är det mindre relevant som argument för fortsatt alliansfrihet.

Det finns tre begrepp som är särskilt relevanta för diskussionen om alliansfrihet, nämligen alliansfrihet, neutralitet (som dessutom har minst två olika betydelser) och icke-krigförande. Tyvärr blandas dessa begrepp ofta ihop i debatten. De flesta av oss har nog i allmänhet klart för sig att vi har att göra med tre (eller fyra) olika begrepp med olika innebörd. Så som debatten om alliansfrihet och neutralitet har utvecklats finns det ändå

anledning att påtala hur olika de är och hur lätt det är att förväxla följdverkningarna av deras användning med varandra.

### Definitionernas innebörd

Alliansfrihet är lättast att definiera, eftersom själva ordet talar om vad det innebär. Det används sällan i någon annan betydelse än att ett land – frivilligt eller ofrivilligt – ställer sig utanför de internationella maktblocken. Det har alltsedan 1950-talet mest använts om stater från den tredje världen. Det har inte någon folkrättslig innebörd, och det ger därför inte ett land som kallar sig alliansfritt några rättigheter eller skyldigheter enligt folkrätten. Det gör däremot ordet neutralitet i en av två möjliga betydelser. Det kan användas i dagligt tal och då betyder det bara – frivilligt eller ofrivilligt – avstående från ställningstagande i en konflikt eller en dragkamp mellan olika krafter. Svensk synonymordbok föreslår opartiskhet, oberoende och oavhängighet. Ingetdera har någon folkrättslig innebörd.

Man kan å andra sidan också tala om neutralitet i medveten folkrättslig mening. Då har det begreppet en innebörd, som regleras i en rad internationella konventioner och anses vara en del av den s k allmänna folkrätten, som gäller också utan åberopande av skrivna konventioner. Det innebär att en stat får både rättigheter och skyldigheter enligt folkrätten och att de krigförande i en konflikt också får rättigheter och skyldigheter gentemot den neutrala staten. Ett angrepp eller en kränkning av en krigförande stat på en stat som förklarat sig eller i praktiken uppträtt som en neutral stat i ett visst krig blir då att anse som en krigshandling, ett nytt anfällskrig, och det betyder att folkrättens regler om krigförandes rättigheter och skyldigheter i stället blir gällande i förhållandet mellan de båda parterna (samt i teorin att angreppet

ifråga utlöser tillämplighet av FN-stadgans artikel 42 om gemensamt agerande, inklusive bruk av militära medel för att stoppa angriparen). Ända fram till det ögonblicket har den neutrala staten en position som skyddas av ett detaljerat och tydligt regelsystem. Det medför samtidigt viktiga skyldigheter för den neutrala staten.

Under det andra världskriget ansågs det av många att ”neutralitet” också innebar skyldighet att avstå från att ta ställning moraliskt mot någon av de krigförande. En sådan skyldighet finns inte inskriven i någon av de konventioner som reglerar neutralitetsbegreppet, men redaktionen för *Goteborgs Handels- och Sjöfarts-Tidning* fick utstå beskyllningar för förräderi med anledning av dess intensiva kritik av Nazi-Tyskland. Det illustrerar hur lätt det är att blanda ihop begreppen, särskilt neutralitet i allmän bemärkelse och neutralitet i folkrättslig bemärkelse.

Slutligen finns det ett begrepp som sällan förekommer i debatten om alliansfrihet i Sverige, och det är ”icke-krigförande”. Det har inte någon folkrättslig innebörd och ger inte några rättigheter eller skyldigheter för den icke-krigförande staten. Det innebär enligt Nationalencyklopedin ”en position som en stat kan inta under krig mellan andra stater. Ställningen som icke-krigförande skiljer sig från neutralitet genom att den icke-krigförande staten inte betraktar sig som bunden av neutralitetsrättens och Haagkonventionernas krav på opartiskhet gentemot de krigförande. Sverige intog positionen icke-krigförande under finska vinterkriget 1939–40.”

En icke-krigförande stat skyddas inte av andra regler än de som gäller för de krigförande. För en krigförande stat innebär t ex inte en ockupation av en del av den icke-krigförande statens territorium för att oskadliggöra dess militära anläggningar – t ex luftvärn, flygplatser och hamnar – att den bryter mot Haag-konventionernas regler

om neutralitet. Den löper bara den risk som ligger i att den kränkta staten kan retaliera med de medel den kan våga uppåda på egen hand – t ex vad Sverige skulle våga tillgripa mot Ryssland i händelse av en rysk ockupation av Gotland. För den icke-krigförande staten innebär situationen i gengäld att ha handlingsfrihet att stödja den ena sidan i ett krig mellan andra stater – men till priset att inte vara skyddad av neutralitetsreglerna och ständigt vara utsatt för risken att själv utsättas för kränkningar.<sup>1</sup>

### **Erfarenheter av neutralitet under det första världskriget**

Som en illustration till nödvändigheten att hålla en klar och tydlig linje i en fredstida politik som syftar till neutralitet under krig kan nämnas följande: Efter krigsutbrottet den 1 augusti utfärdade Sverige en neutralitetsförklaring, men chefen för den ryska Östersjömarinen, amiral von Essen, beordrade ändå en rysk sjöstyrka att gå till Fårösund, där man trodde att den svenska flottans huvudstyrka befann sig och utfärda ett ultimatum och kräva att den avlägsnade sig från Fårösund samt gick till Karlskrona för att där invänta krigsslutet. I texten till detta ultimatum, som påträffats i det ryska krigsarkivet, skriver von Essen till chefen för den svenska kustflottan, vice-amiral W. Dyrssen; ”Ni är militär; Ni förstår därför det faktum, att jag givit alla mina fartyg ordern att förstöra alla örlogsfartyg, vilka de än vara må, som påträffas i Östersjön och dess havsvikar. Jag beder Eder att anse denna förklaring såsom en vänlig handling, avsedd att utesluta möjligheten för ödesdigra händelser mellan våra två flottor och våra två länder”. Brevet överlämnades aldrig, därför att von Essen av den ryske överbefälhavaren med radiotelegram beordrades dra tillbaka de utsända fartygen till den Finska viken.

Sjöstyrkan fick meddelande om detta när den redan befann sig havs, åtföljde ordern och vände tillbaka.<sup>2</sup>

Att en sådan situation kunde uppstå berodde bl a på några särskilda omständigheter, såsom att den ryska legationen i Stockholm hade fått information om att en svensk planerad flottövning hade avsetts innefatta gruppering av fartygsenheter i Fårösund. Denna operation hade avblåsts så fort kriget bröt ut, vilket man dock inte kände till på rysk sida, där man däremot hade dechiffrerat ett telegram från den österrikiske ministern i Stockholm, som ansåg att Sverige utan tvivel skulle ansluta sig till Tyskland. Dessutom trodde man att den tyska flottan höll på att koncentrera styrkor för att kunna förena sig med den svenska flottan med avsikt att därefter tillsammans anfalla den ryska flottan i Finska viken.

Sveriges allmänna hållning hade – med rätta – på rysk sida uppfattats som starkt anti-rysk och dessutom övervägande tyskvänlig. Det var bara intensiv diplomatisk verksamhet för att understryka Sveriges fasta avsikt att förbli neutralt, tillsammans med en förnyad neutralitetsförklaring den 8 augusti, samt korrigerig av uppgifterna om de tyska marina dispositionerna som fick den ryska överbefälhavaren att den 9 augusti beordra von Essen att dra tillbaka de ryska styrkor som var på väg mot Fårö.

Så nära var det att otydlighet om avsikterna med vår deklarerade neutralitet hade dragit in oss i kriget den gången.

## Erfarenheter av krigshandelspolitik under det andra världskriget

Ambassadören Gunnar Häggglöf, som – tidvis i egenskap av ansvarig regeringsledamot – ledde de svenska handelsförhandlingarna med de krigförande länderna, har skildrat händelseförloppet i en bok (*”Svensk krigs-*

*handelspolitik under andra världskriget*”). Som bekant utbröt kriget, när Tyskland anföll Polen den 1 september 1939. Häggglöf beskriver i inledningen hur man inom regering och administration ville undvika att göra samma misstag som hade begåtts under det första världskriget. Han beskriver sedan att ”vad Sverige angår kan det knappast påstås att denna allt starkare känsla av att utvecklingen pekade mot krig föranledde några mera systematiska överläggningar om de problem inför vilka landet sannolikt skulle ställas i händelse av ett storkrig. Man visste att Sverige skulle deklarerera sin neutralitet, och det är ju lätt att glömma att hävdande av neutraliteten förutsätter mycket mera än en neutralitetsförklaring... Faktum var emellertid att det under de två första åren före krigsutbrottet ägde rum en åsiktsbildning, som var påfallande enstämmig inom regering och administration och som fann sina första formuleringar i det diplomatiska meningsutbytet med de två blivande krigförande parterna.”

Om krigshandelspolitiken säger Häggglöf att ”man utgick från att staten alltifrån ett storkrigs början skulle taga ansvaret genom utfärdande av import- och exportförbud och tillsättande av myndigheter för licensgivning ... Man avsåg vidare att vid ett krigsutbrott omedelbart inleda förhandlingar med de krigförande, varvid man lade tonvikten på underhandlingar med västmakterna i syfte att upprätthålla importen västerifrån.”

Häggglöf säger senare att ”den 26 augusti och 3 september beslutades om exportförbud å ett mycket stort antal varor, livsmedel, fetter, oljor, kolonialprodukter, mineraloljor, kemikalier, spånadsämnen m m ... senhösten 1939 började de stora kommissionerna, såsom bränsle-, handels-, industri-, livsmedels-, och transportkommissionerna att utföra utredningar angående de folkhushållningssynpunkter, som borde beaktas”.

Omedelbart vid krigsutbrottet utlyste den brittiska regeringen en blockad av Tyskland och utfärdade en kontrabandslista samt inbjöd den 15 september Sverige till förhandlingar om ett krigshandelsavtal. Den 3 september föreslog ett tyskt sändebud i Stockholm samtal om handelsförbindelserna. Därmed hade de s k dubbelförhandlingar som pågick ända till 1944 tagit sin början. I slutet av boken beskriver Häggglöf sin analys av dessa förhandlingar. ”Vad som emellertid ur svensk och neutral synpunkt var ägnat att väcka oro och förvåning var att de västallierade och i synnerhet USA alltifrån mars 1944 började driva sina krigshandelspolitiska krav.”

Han avslutar sin bok med följande pessimistiska slutord: ”Därest blockadkriget i en eventuell framtida storkonflikt skall taga sin början vid de positioner, som uppnåddes under 1944, och med de metoder, som då kommo till användning, är det icke sannolikt att Sverige ånyo skulle kunna fullfölja en politik liknande den svenska krigshandelspolitiken under det andra världskriget” Han syftar då på hur Sverige måste ge de allierade och framför allt USA och England avgörande mycket bättre villkor än det försvagade Tyskland.<sup>3</sup>

Man kan mot den bakgrunden försöka tänka sig in i hur Sverige, utan att ha gjort förberedelser för lagstiftning om import- och exportförbud i händelse av en konflikt i vårt närområde, och såsom EU-medlem utfärdar sådana förbud. De skulle behövas i händelse av en konflikt som tenderar att leda till ett handelskrig eller rentav till blockadkrigföring. Det skulle inte vara möjligt för Sverige att stå oförberett. Att utträda ur EU under pågående konflikt skulle ge sådana konsekvenser för vår folkförsörjning att det skulle leda till katastrofala förhållanden. Det är nog inte så att det som man allmänt har utgått från under anslutningsprocesserna för respektive ”neutrala” EU-land, dvs Sverige, Finland

och Österrike, nämligen att det skulle vara möjligt att uppträda som ett neutralt land i händelse av krig. Vid en närmare granskning skulle detta sannolikt visa sig ha varit ett utslag av önsketänkande. Liksom USA (och Storbritannien) mot slutet av det andra världskriget lär övriga EU-medlemmar ställa sådana krav på dem som vill vara neutrala att någon trovärdig och av alla parter godtagbar neutralitetspolitik knappast blir tänkbar.

## Vad Sverige egentligen kan bli i händelse av krig

Sedan vi blev medlemmar av EU använder svenska politiker i officiell ställning inte längre orden ”alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig” som beteckning på vårt lands säkerhetspolitik. Sverige är medlem av FN och deltar i Pfp och samordnar strukturen av vårt försvar med gällande Natostandard. Svenska förband samövar regelbundet med Natoförband i övningar med det tydliga men inte uttalade syftet att öva försvar mot ryska krigshandlingar. Utrikesministern fördömer Rysslands hållning i Ukraina i hårda ordalag. Försvarsministern talar öppet om behovet av att samordna det svenska försvaret med USA och Nato på grund av Rysslands alltmera aggressiva attityd. Det är helt klart att Sverige inte kan kallas neutralt i ordets allmänna betydelse. Våra attityder är tvärtom fast förankrade i ”väst”. Ryskt strategiskt tänkande kan förmodas bli ungefär detsamma som vid utbrottet av det första världskriget.

Det är också svårt att se hur Sverige i ett krig mellan Nato och Ryssland och såsom medlem i EU skulle kunna göra anspråk på neutralitet i folkrättslig bemärkelse när det blir fråga om krigshandelspolitik. Ryssland måste också utgå från att våra solidaritetsförklaringar innebär att vi kommer att stödja de baltiska länderna och Nato i övrigt, även med medel som inte är förenliga med folk-

rättslig neutralitet (ungefär som vi gjorde under det finska vinterkriget). Vårt nära samre med Nato gör också att vi inte kan göra anspråk på att kallas alliansfria i någon annan bemärkelse än den vi själva påstår finnas. Nato kommer att räkna med stöd från Sverige, om det skulle behövas i någon form och pressa på för att få det, om det skulle se ut som om vi hade betänkligheter. Det spelar dessutom mycket liten roll att vi kallar oss alliansfria. Det ger oss ändå inte något skydd enligt folkrätten. Det skulle möjligen kunna underlätta försök att vinna tilltro till vår vilja att ställa oss neutrala i ett krig mellan Nato och Ryssland. I verkligheten kommer dock varken Nato eller Ryssland att sätta någon tilltro till en sådan plötsligt påkommen vilja eller neutralitetsförklaring, så länge vi fortsätter att bedriva den politik som beskrivits ovan.

Med andra ord är förhoppningar om folkrättslig neutralitet föga realistiska i händelse av krig mellan andra länder i vårt närområde. Vi kommer sannolikt att anses vara ”icke-krigförande” till Natos förmån. Det är de krigförande som bestämmer om de låter ett land förbli neutralt eller om de går till anfall. Avgörandet ligger inte hos det land som vill vara neutralt. De krigförande fattar sina beslut bl a mot bakgrund av hur trovärdig neutraliteten framstår. Det stämmer inte med verkligheten att låta påskina att vi kan föra en neutralitetspolitik i traditionell bemärkelse, som på samma sätt som under det andra världskriget ger oss skydd enligt Haag-konventionerna. De tänkbara krigförande i en framtida väpnad konflikt i vårt närområde har inte fått anledning att lita på Sveriges neutrala uppträdande så att de kan antas vara beredda att ta på sig de begränsningar i sin krigföring som det innebär att behandla Sverige som ett neutralt land enligt folkrätten. Vi har inte byggt upp det nödvändiga underlaget för

trovärdighet som neutral stat. Vi försöker inte ens göra det.

## Sverige ensamt även inför fredstida kriser

Flyktingkrisen har tagit Sverige med överraskning. Samhället visade sig inte tåla de påfrestningar som den enorma ansvällningen av flyktingvägen medförde. Den generösa attityd som vi har visat dem som flyr från nöd och förföljelse ända sedan judarna började fly från Danmark under det andra världskriget visade sig inte längre möjlig att upprätthålla. Samhället är alltför sårbart. Otrygghetskänslan har förstärkts av att EU inte kan enas om en flyktingpolitik som accepteras av alla. En rad före detta Warszawapaktsmedlemmar trotsar öppet de majoritetsbeslut som har fattats. EU har aldrig varit en försvarsallians, men många hade trott att medlemskap i EU är allt vad som behövs för att vara trygg inför händelser i vår omvärld. Något civilt försvar skulle t ex inte behövas. Inga krig såg ut att vara möjliga i vårt närområde och EU skulle rädda oss från försörjningsproblem under fredstid. Så är det uppenbarligen inte, och det har inte heller någonsin varit på det viset.

Varken Polen och andra tidigare östblocksstater eller Storbritannien är längre självklara deltagare i beslut om viktiga frågor, särskilt men inte bara avseende migrationsfrågor. Polen står själv anklagat för att bryta mot EU-lagar om press- och yttrandefrihet. Schengen-avtalet utsätts för påfrestningar efter de svenska och danska besluten om ID-kontroller vid gränsen. Frankrike har inte lyckats dra in flera EU-länder med militära styrkor i kriget mot ISIL i Syrien efter terrordåden i Paris (med undantag för Tyskland, som nu deltar med spaningsflyg). EU har därmed inte någon enad hållning i den konflikten. Det finns anledning till oro

inför frågan om enigheten och solidariteten inom EU kommer att visa sig tillräckliga för att vi skall få den hjälp vi behöver i händelse av upptrappning av motsättningar i vårt närområde, som leder till avbrott i vår försörjning.

Och sådana händelser kan inte uteslutas.

## Fredstida krisrisker

### Sanktioner och oljepriskrig

Redan strax före årsskiftet hade även väst gjort en markering, som nästan kom bort i nyhetsflödet. Den 22 december kungjordes en förlängning med ett halvår av de sanktioner mot Ryssland som USA och EU tillsammans med Japan, Canada, Australien och andra västorienterade länder började införa i mars 2014 med anledning av det ryska agerandet mot Ukraina. Sanktionerna har förstärkts successivt och är numera riktade mot energisektorn, teknologiöverföring, finanstransaktioner, banker och tjänster.

Deras verkan har förstärkts av att OPEC-länderna under ledning av Saudiarabien i slutet av 2014 övergav systemet att genom exportkvoter reglera priset på oljemarknaden. Det skedde med verkan tills vidare för att förhindra att amerikanska företag, som använder dyrare utvinningsmetoder såsom "fracking" skall ta över marknadsandelar. Följden blev, som redan nämnts, en sänkning av oljepriset på världsmarknaden från 100-110 dollar fatet till under 30 dollar.

Intäkter från olja och gas svarade 2013 för omkring hälften av de ryska statsinkomsterna. Nu föll oljeexporten med hälften och gasexporten med 20 %. Bruttonationalprodukten föll med 4,6 % mellan halvårsskiftena 2014 och 2015. Även de ryska motåtgärderna i form av importförbud för livsmedel och konsumtionsvaror från länder som deltar

i sanktionerna har drabbat den egna ryska försörjningen.

Nästan samtidigt med att USA och EU förlängde sanktionerna förlängde OPEC-länderna sitt avstående från kvotering tills vidare. Saudiarabien publicerade också en statsbudget för 2016, som innefattar borttagande av subsidier och underhåll samt andra besparingsåtgärder. Det visar en betydande beslutsamhet att tåla ekonomiska påfrestningar för att hålla ut med prispolitiken på olja. Man tänker fortsätta ända tills man kan räkna med att de amerikanska fracking-bolagen inte kommer tillbaka till marknaden.

Ryssland, som redan drabbas hårt av sanktionerna fortsätter därmed att också drabbas av det låga oljepriset. För att kompensera sjunkande export till Europa försöker Ryssland med viss framgång att få Kina att köpa dess olja och gas. Detta har bidragit till att man också ökar samarbetet på de ekonomiska, kulturella och militära områdena. bl a har man genomfört gemensamma marina manövrar i östra Medelhavet, i Japanska sjön och norr om Japan.

### Den muslimska världen

Det verkar någorlunda förutsägbart att motsättningarna mellan shiiter (som dominerar Iran, Irak och Bahrain) och sunniter (som dominerar nästan alla övriga muslimska länder) kommer att förvärras. Terrordåd har under 2015 begåtts mellan shiiter och sunniter runtom i "den farliga halvmånen" dvs alla muslimska länder från västra Kina i öster till Marocko i väster. Under början av 2016 har våldshandlingar redan hunnit följas av iranska hotelser mot Saudiarabien och dess sunnitiska allierade. En shiitisk stam ("Houthi") med stöd från Iran har i ett inbördeskrig i Jemen vunnit segrar mot en allians av sunnitiska stater ledd av Saudiarabien.

Även inbördeskriget i Syrien är delvis ett utslag av shia-sunni-motsättningar. Assad representerar en shia-sekt som utgör en minoritet, men som sedan länge härskar över en blandning av olika etniska och religiösa element. Av dessa tillhör en majoritet sunnitisk islam i någon form. Assad stöds av Ryssland och Iran samt vad gäller FN:s säkerhetsråd även Kina, medan västländerna stöder rebellerna (utom ISIL). Ett öppet krig mellan det sunnitiska Saudiarabien och det shiitiska Iran skulle tendera att dra in stormakterna i konflikten mellan sunni och shia enligt samma mönster och riskera att ytterligare inflamma relationerna mellan ”öst” och ”väst”.

## Hur reagerar stormakterna på sin egen växande inbördes konkurrens?

### Strategiförändring och militärreformer i Ryssland och Kina

Den 1 januari 2016 publicerades nya riktlinjer för strategisk planering i Ryssland genom ett dekret undertecknat av president Putin. Det ersätter ett motsvarande dekret från 2009 och nämner nu uttryckligen både USA och Nato som hot mot rysk säkerhet. USA:s och EU:s agerande i Ukraina nämns som orsak till den väpnade konflikten där. USA beskylls för att förbereda biologisk krigföring. Ryssland måste vidta motåtgärder och göra landet mindre beroende av omvärlden, men samarbete med Kina med flera BRICS-länder skall utökas.

Kina, som redan tidigare har fördömt sanktionerna mot Ryssland uttalade genom en talesman för utrikesministeriet att man gillar de nya ryska säkerhetspolitiska riktlinjerna och tillade att ”Kina kommer att

fortsätta samordna sig med Moskva rörande globala angelägenheter”.

Kina hade samma dag publicerat nya detaljer om sina egna pågående militära reformer. De innehöll en uppgraderad missilstyrka och specialstyrkor för rymd- och cyberkrigföring samt reform av kommandostrukturen. Kina hade dagen innan publicerat en bekräftelse på att man har påbörjat byggandet av ett andra hangarfartyg och kritiserade samtidigt den amerikanska politiken att upprätthålla ”havens frihet” i Sydkinesiska havet och utföra patrullering i området med örlogsfartyg och tunga bombflygplan.

Båda Ryssland och Kina har anspråk på att diktera villkoren för sina grannar och båda tilldelar sina försvarsmakter växande andel av sina ekonomiska resurser. De ger nu uttryck för att vara gemensamma potentiella motståndare till väst.

### Ett ”hundraårsmaraton”?

Det har kommit ut åtskilliga böcker på senare tid på temat om hur Rysslands utveckling förändrar eller bör förändra EU:s, USA:s och Natos syn på Europas säkerhet. Ur ett svenskt perspektiv kan nämnas den alldeles färska och alarmistiska boken av Vera Afron, *”I huvudet på Putin”*.<sup>4</sup>

Ännu mera än Putins ambitioner betyder dock just nu konkurrensförhållandet med Kina för USA:s syn på sin egen säkerhet och roll i världen. Kina har för närvarande en betydligt större ekonomisk kapacitet än Ryssland att frigöra resurser för en fortgående militär upprustning och tävlan om ekonomiskt och politiskt inflytande. Därför skall återges något av innehållet i en bok av Michael Pillsbury, som heter *”The Hundred Year Marathon”*. Han är en central placerad person i sin egenskap av analytiker åt den amerikanska kongressen med ansvar för informationsbehandlingen rörande Kina och



med ett stort antal sidouppdrag hos CIA, FBI och andra underrättelseorgan. Han har varit säkerhetsrådgivare åt flera amerikanska presidenter. Boken har redan väckt uppmärksamhet i USA.<sup>5</sup>

Vad säger oss då denna potentiellt viktiga bok? Jo, dess tema är att Kina uppfattar världen som en spelplan för ett antal stora, medelstora och små länder, som alla strävar efter att vinna hegemoni över de övriga. Spelplanen är begränsad, precis som Kinas centrala delar var under de tre kungadömenas krig på 200-talet före Kristus, och de större spelarna försöker skaffa sig övertag över de andra genom allianser med de medelstora och små spelarna. Det rör sig om ett slags nollsummespel, där bara en kan vinna, och kampen gäller vem som först kan försvaga sina motspelare genom att omringa, ingå allianser med mindre stater, spela ut övriga större konkurrenter mot varandra och till sist betvinga och vinna kontroll över alla övriga spelare. Det kan bara finnas en kejsare/hegemon, och det skall vara Kina i dagens värld.

Spelet tros kunna ta hundra år och började med att Mao Tsedong kom till makten 1949. USA har hela tiden varit Kinas huvudmotståndare, med undantag för en period, då Sovjetunionen spelade den rollen. Spelet förs med svek och bedrägeri och alla andra till buds stående medel. Pillsbury's slutsats är att USA måste lära sig spelets förutsättningar och spela det på samma sätt – samt behålla rollen som världens enda hegemon.

De praktiska konsekvenserna blir att USA bör göra allt som kan försvaga Kinas förmåga på alla områden. Dess bundsförvanter bör motarbetas och dess allianser bör splittras. Det gäller också att motverka alla tendenser till att någon annan större spelare kan få för mycket makt och styrka. Egna bundsförvanter måste stärkas, men inte för mycket, och de måste hållas under strategisk kontroll. För

USA innebär detta att motarbeta allt som gynnar Kina, även om det inte skulle vara till USA:s nackdel, dess allianser såsom SCO (Shanghai Cooperation Organization) måste splittras, dess klienter såsom Pakistan och Nordkorea måste bekämpas. Ryssland måste försvagas ytterligare genom att man behåller sanktionerna och undviker en varaktig fred i Ukraina, och detsamma gäller Iran. Europa, som är svagt och opålitligt, skall ses som en korg där man inte ska lägga många ägg.

Pillsbury utgår inte från att USA har råd att använda sin militära styrka för att lösa problemen. Bokens främsta lärdom är att vi befinner oss i ett nytt slags kallt krig, och det kriget förs främst med ekonomiska medel. Det viktiga är att inte tappa perspektivet och hela tiden hålla i minnet vad man egentligen håller på att ställas inför, en totalt hänsynslös och skrupellös motståndare. Det är inte någon ideologisk kamp, som pågår, anser Pillsbury. Han pekar visserligen på alla för en västerlänning vederstyggliga politiska villkor, som kinesisk hegemoni skulle stå för, men bara för amerikansk del. Han ser spelet som amerikan och menar nog att det är bra i längden, om Europa fortsätter att vara svagt och inte försöker lägga sig i.

Boken får därmed ett ytterligare – oavsett – budskap för oss européer. Den generation som har inflytande på amerikanskt säkerhetstänkande på central nivå betraktar sedan länge Europa som en möjlig konkurrent om rollen som hegemon. (Redan 1993 deklarerade både USA:s dåvarande president George Bush d ä och hans försvarsminister Caspar Weinberger USA:s avsikt att i framtiden spela rollen som ledare för världen. Weinberger betonade då att den avsikten också innebar att man skulle motarbeta ambitioner hos varje annan makt, som frestades att försöka överta eller konkurrera om den rollen. Detta gällde också för Europa.)

Man kan diskutera om hur typisk Pillsbury är för tänkandet hos ansvariga amerikanska strateger, men redan recensionerna av hans bok tyder på att han inte avviker särskilt mycket. De gemensamma värderingarna betyder inte mycket för dessa strateger. USA är inte längre någon självklar beskyddare för ett svagt Europa, och världen blir överlag mera osäker och oberäknelig i takt med att spelet mellan stormakterna förs som ett nollsummespel mellan vargarna USA, Kina och Ryssland. Putins hårdnande attityd mot både USA och EU och Kinas arrogans mot sina grannar i Sydkinesiska havet är välkända tecken på att ett liknande synsätt har tagit över även där.

Detta är en hårdare värld än den rätt idylliska värld som började skymta, när Sovjetunionen just hade upplösts, och USA – och Europa – kunde få stöd av både Ryssland och Kina i FN:s säkerhetsråd om internationellt agerande för att hejda Saddam Husseins angrepp på Kuwait 1990. Nu har vi i stället en värld, som domineras av stormakters konkurrens om ekonomiskt inflytande och politisk makt och där även militära hot börjar användas som diplomatiskt instrument. Exempelvis har USA:s vice president nyligen antytt avsikter att använda militära medel för att skapa en lösning på Syrienproblemet om ingen enighet kan nås om vilka parter som skall inbjudas till fredssamtal.

## Sverige inte väl förberett för svårare fredstida kriser

### Strategiska råvaror i en hårdare värld

Livsmedel, bränsle och metaller är de vanligaste råvaror som brukar kallas strategiska. De har genom historien haft avgörande betydelse för samhällsutvecklingen, men också

förmågan till krigföring. När Tyskland 1943 öppet började tillämpa det totala krigets strategi ansågs också Sverige behöva hushålla med de strategiska resurserna. Tillverkare, importörer och producenter av strategiska råvaror lades under statlig kontroll av en beredskapsmyndighet. Ett antal beredskaps- och förfogandelagar infördes.

Efter det kalla kriget utvecklades Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB). Motsvarande utveckling har skett i nästan hela vår omvärld i takt med att globalisering och frihandel börjat dominera världshandeln, men detta har inte varit utan problem. Under de första åren av det nya milleniet rådde en rekordhög tillväxttakt i världsekonomin, särskilt i de asiatiska jätteländerna Kina och Indien. Det gjorde att ett antal råvaror blev föremål för en hårdnande konkurrens med ofta osnygga metoder och skadeverkningar på andra länder.

Kina utestängde Japan under en period från tillgång till de s k sällsynta jordmetallerna (REE), som bara Kina hade överskott av. Dessa är viktiga för både militär och civil produktion, och agerandet föranledde också mycket diskussion och tankar på strategisk planering av råvarutillförsel i fredstid i en rad länder. EU lade 2008 fram en utredning och uppmanade medlemsländerna att göra en bättre planering. I vårt land fick Sveriges geologiska undersökning i uppdrag att lägga fram ett förslag, men under den lågkonjunktur som sedan följt är det inte aktuellt att införa ens övervakning av råvaruhanteringen på hemmaplan. Civilförsvarförbundets bok ”*Beredskap i Kris*”<sup>6</sup> om livsmedelsstrategi och försörjning beskriver hot och sårbarheter på livsmedelsområdet. Hittills har den boken inte föranlett förslag om nya lagar eller instiftande av myndighet eller organisation för att råda bot på vår låga motståndskraft.<sup>7</sup>

Tecknen är många på att konkurrens om råvaror kommer att ske på hårdare villkor

och att denna utveckling redan nu är på väg att ta ny fart. Indien och Kina tävlar om att köpa oljefält i Centralasien, Latinamerika och Afrika. Japan skaffar sig fiskerättigheter i u-länder, och Kina köper jordbruksmark i Afrika för att föda en växande befolkning. Ett kinesiskt bolag har planerat att bygga en kanal genom socialistlandet Nicaragua bl a för att minska beroendet av (den USA-dominerade) Panamakanalen för oljeimport från Sydamerika.

Världsekonomin kommer förhoppningsvis snart igång igen, men då sker det i en situation när Afrika och Mellanöstern härjas av etniska och religiösa konflikter. USA och EU står mot Ryssland i konflikten i Ukraina. USA och Kinas grannländer står mot Kina i både det Östkinesiska och Syd kinesiska havet. Olja och gas spelar en viktig roll i alla dessa konflikter, försörjning med livsmedel likaså. Skulle någon av dessa utvecklas till en väpnad konflikt stiger kraven i hela världen på försörjningsberedskap – också för Sverige. Sådan beredskap tar tid att ta fram.

Priset på den internationella oljemarknaden har på ett år rasat ned från 110-120 dollar per fat till under 30 dollar per fat. Flera finansinstitut förutspår ett fortsatt prisras för råolja ända ned till en nivå kring 20 dollar fatet. Redan på nuvarande prisnivå tvingas oljebolagen lägga ned verksamhet eller/och avstå från investeringar och underhåll. Detta gör i sin tur att man med viss säkerhet kan förutse att det kommer att uppstå knapphet på olja på världsmarknaden och att priserna kommer att åter gå upp kraftigt om några år. Ett land som Kina, känt för sin långsiktiga planering, utnyttjar tillfället till att under tiden köpa billig olja och bygga upp stora beredskapslager. En sådan politik verkar omöjlig att föra i Sverige.

Samhällets syn i vårt land är snarast den motsatta. Staten förväntas fungera som ”brandsläckare” och bara sätta in resurser,

när katastrofen redan är ett faktum och inte ödsla resurser på beredskapsfrågor. Vi har sedan det kalla kriget ett antal berggrum, som har varit beredskapslager för olja, men det verkar otänkbart i Sverige att återupprusta ens några av dem nu och köpa billig olja för samhällets mest kritiska behov medan möjligheten finns. Det är visserligen sant att Sverige uppfyller de minimikrav som ställs av medlemskapet i den internationella organisationen av oljekonsumerande stater IEA. Där tillåter man nämligen numera att medlemsstaterna som reservlager räknar in privata företags lagrade olja i de reserver som varje stat ska ha som beredskap inför svängningar på oljemarknaden. Att Sverige fortsätter att maximalt utnyttja undantagsreglerna vittnar dock om hur obekymrad den svenska inställningen är till detta problem – exempelvis i jämförelse med Kina.

## Sårbarhet inför ekonomisk krigsföring

I en hårdnande värld är en kärnfråga vårt behov av en intellektuell beredskap inför skadeverkningar av ekonomisk krigsföring. Vi kan drabbas av brist på kritiska råvaror som en följd av sanktioner, påföljande motåtgärder eller manipulationer av stora länder på världsmarknaden som ett led i spelet mellan dem. Såväl Ryssland och Kina som USA har stort inflytande på världsmarknaderna för kritiska råvaror. Ryssland och Kina anser sig hotade av väst i en pågående upptrappning av militära, ekonomiska och på senare tid åter igen även ideologiska konkurrensförhållanden.

I princip skall enligt gällande beredskapslagar våra myndigheter i krislägen fortsätta att arbeta inom sina områden med de problem som uppstår. Det finns inte någon central planering för hur de olika hoten skall bemötas eller hur regeringen ska kunna framtvunga

en samordning eller skyddsåtgärder på olika områden av samhället i en fredstida kris på råvarusidan. Det saknas också organiserad bevakning av när en illasinnad aktivitet börjar kunna spåras. Framför allt finns det ingen synbar tankeverksamhet inför frågan om myndigheterna kan samarbeta med näringslivet i krislägen eller om regeringen förfogar över några instrument för att åstadkomma en sådan samverkan. Nya konkurrensförhållanden och nya metoder börjar märkas i vår omvärld. De ställer andra krav på samordning än vad vi under en lång period av fred och internationellt samarbete har vant oss vid att hantera.

## Osäkerheter kring Sverige försörjning

De flesta av dessa riskfaktorer är av långsiktig karaktär. De har plötsligt blivit många, och alla har inte nämnts här. De kan kombineras i oförutsägbara händelseförlopp, som förändrar förutsättningarna för vår säkerhetspolitik. Sverige är varken medlem av Nato eller någon annan militär allians som kan ge oss skydd. Staten saknar ett civilt försvar, förlitar sig helt på frivilliga organisationer och har inte något egentligt invasionsförsvar. Vi har en extremt låg självförsörjningsgrad med livsmedel och bränsle. Vi saknar myndigheter och lagstiftning som på samma sätt som vid andra världskrigets utbrott kunde hantera våra försörjningsproblem. Ändå deltar vi i Natos partnerskap för fred och i EU:s östliga partnerskap, som vi själva har tagit initiativ till och som anses som ett hot av Ryssland. I egenskap av EU-medlem deltar vi i de västliga sanktionerna mot Ryssland för dess agerande i Ukraina, som vi kritiserar häftigt.

Varken Nato eller Ryssland har anledning att behandla oss som ett neutralt land i händelse av väpnad konflikt mellan dem,

oavsett att vi själva hävdar ”alliansfrihet”. Ordföranden i den ryska duman har förklarat att Sverige och Finland inte längre kommer att behandlas som neutrala stater efter att ha undertecknat ett ”värdlandsavtal” med Nato. I bästa fall kan vi i händelse av krig i vårt närområde räkna med att behandlas som ”icke-krigförande” och inte som en fiende. Inte heller kommer vi att behandlas som ”neutralt land” under eskalering av sanktions- eller handelstvister till konfliktnivå under fredstid.

## Plädering för civilförsvar och försörjningsberedskap

Politiker och tjänstemän i regeringskansliet avfärdar tal om civilt försvar eller starkare militärt försvar med att sådana frågor inte kan ges prioritet när vi har en flyktingkris och budgetproblem med skola och sjukvård att lösa.

Flyktingkrisen är inte något isolerat inrikespolitiskt problem. Det är en signal från en omvärld, som snabbt blir mera osäker och pockar på vår uppmärksamhet. Den borde göra att frågor om civilt försvar, försörjningsberedskap och militär beredskap ges högre i stället för lägre prioritet. Den borde också ha lärt oss att det kan gå fort när omvärlden kommer med utmaningar för svensk säkerhetspolitik. Det är farligt att försumma planering och beredskap inför oväntade händelser. Det ter sig oklokt, när man vet att det finns en viss sannolikhet för att de kommer att inträffa.

Flyktingkrisen har också visat att det inte behövs ett storkrig för att vårt samhälle ska utsättas för påfrestningar som inte kan bemötas utan drastiska och mycket oönskade beslut. Redan om de västliga sanktionerna mot Ryssland skulle eskalera, kan det skapa problem för vår försörjning med varor utifrån. Under det andra världskriget hade vi

en självförsörjningsgrad på livsmedel nära 80 %. Idag är den sannolikt under 50 %. Under det kriget hade vi stora problem med att försörja befolkningen med både livsmedel och bränsle. Idag är vi också på många andra områden beroende av daglig tillförsel av t ex elektronik. Då behandlades vårt land som en neutral stat i folkrättslig bemärkelse. Vi hade också skapat en rad institutioner och mekanismer, som gav oss ett civilt försvar och en försörjningsberedskap. Vi har nu åter igen behov av sådana mekanismer eller åtminstone intellektuell beredskap om hur vi tillräckligt snabbt skall kunna ta fram dem. Vi kan behöva dem redan i en fredstid, som

ser ut att bjuda på åtskilliga påfrestningar för samhället. Vi kan inte ens i fredstid räkna med att skyddas av vare sig EU eller neutralitetsregler.

Det är svårt att förstå varför vi inte vill ta intryck av vad som sker i vår omvärld på samma sätt som en tidigare generation hade förmågan att göra, när osäkerheten började infinna sig. Osäkerheten ser visserligen anorlunda ut idag, och historien upprepar sig inte, men det hindrar inte att man bör ta lärdom av den.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.

## Noter

1. Om neutralitetsbegreppet under det andra världskriget se Castrén, Erik: *“The present law of war and neutrality”*, Helsingfors 1954.
2. Björklund, E: *“Det ryska anfallsföretaget mot Sverige 1914”*, *Svensk Tidskrift* 1936, <http://www.svensktidskrift.se/det-ryska-anfallsforetaget-mot-sverige-1914-2/> (2016-01-25).
3. Häggelöf, Gunnar: *Svensk krigshandelspolitik under andra världskriget*, P A Nordstedt & Söners förlag, Stockholm 1958.
4. Afron, Vera: *“I huvudet på Putin”*, Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek, 2016.
5. Pillsbury, Michael: *“The Hundred-Year Marathon: China’s Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower”*, Amazon.com (Kindle version).
6. Recenserad i KKrVAHT, 4. häftet 2015, s 177.
7. Gäre, Susenne och Lyckhage, Gunnar: *“Beredskap i kris”*, Civilförsvarsförbundet, Stockholm 2015.