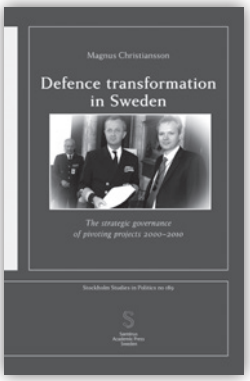
Med sikte på en Grand strategy

av Olof Santesson



TITEL:
Defence transformation in Sweden: The Strategic governance of pivoting projects 2000–2010
FÖRFATTARE:
Magnus Christiansson
FÖRLAG:
Santérus Academic Press, BOD Germany, 2020

KRING SEKELSKIFTET ÖVERGAV Sverige allt som tidigare gällt militärt. Bort sopades flera hundra års bärande idé att landet skulle försvara sina gränser. Istället skulle vår säkerhet stärkas genom insatser ute i världen. Idag, när man talar om det förändrade säkerhetsläget med ett Ryssland som hot mot Europas fredsordning och sedan reparationsarbete påbörjats, framstår det som nyss gjordes som en kuriös, förflugen episod, ändå värd att forskas i och försöka förklara. Hur kunde det gå så fort och vem/vilka tog/bär ansvaret? Läraren vid FHS, Magnus Christiansson, tar i en första vetenskaplig undersökning av perioden dock mer fasta på under vilka omständigheter ett antal förändringar genomfördes.

Det blir en tillbakablick som borde locka unga historiker att ta vid. Boken har dock hemvist i forskningen om hur länder formar sin politik för att främja sina intressen, särskilt på det säkerhetspolitiska området och med tanke på militära konsekvenser; en hållning som kan sträcka sig över flera generationer. Inom stormakter kan det kallas Grand Strategy, *stor-strategi*. Även ett mindre land som Sverige, i sin hävdvunna modell av starka myndigheter på helhetens bekostnad (se Corona-fallet), ställs inför avgöranden på vad vi kallar en strategisk nivå. Ytterst en för nationen existentiell fråga.

Författaren har sin utgångspunkt i att från 1999 en omdaning, rekonstruktion, av Försvarsmakten ansågs behövlig. Han vill diskutera hur regeringen ledde ett omfattande arbete på ”det nya försvaret”, bort från stridskrafter som skulle behöva mobiliseras och över till en ”expeditionärt” präglad organisation. Vad forskare som Samuel Huntington och Morris Janowitz sett, risken av en officerskår som hot mot det demokratiska samhället, var inte och har aldrig varit något svenskt problem. Även mot bakgrund av viss brist på förståelse och ovilja att se en reforms värde skulle förändringar förverkligas. Hur de förverkligades aktualiserar såväl politikers förmåga att fatta beslut och inte minst se dem genomförda som civila och militära tjänstemäns beteende i deras roll av statens lojala verktyg.

Framställningen innehåller detaljerade handfasta beskrivningar av svenskt beslutsfattande på regeringskansliets nivå, framför allt inom försvars- och utrikesdeparte-

menten, men även flera omsorgsfulla kapitel av principiell natur på en många gånger tämligen abstrakt nivå. En bedömning här var i första hand opponentens uppgift vid disputationen den 30 november på FHS i Sverigesalen och hör fortsatt hemma inom forskningsvärlden bland statsvetare (fast också historikern kan se rön att ta till sig). För akademiens ledamöter intresserar nog mest de tre försvarsområden som boken bottnar i: den nordiska stridsgruppen 2008, ändrad militär anskaffningsmodell och insatsen i Afghanistan 2003–2010; tagna i den ordning författaren gett dem.

Den nordiska stridsgruppen, NBG 08, utgick från en process inom EU som inletts 1999 och resulterat i att efterhand sammanlagt tretton grupper skulle organiseras med uppgiften att i ett kris/krigsområde kunna hålla ställningar i avvaktan på en större, mer substantiell insats. Varje sådan grupp skulle byggas kring en manöverbataljon med ett ganska stort bidrag av understöds- och underhållsenheter, s k enablers. Starten skulle ske med två stridsgrupper: Spanien ställde upp med en, och den andra väcktes hos oss till liv genom ett initiativ i försvarsdepartementet. Till bilden av svensk snabbhet låg förstås att Sverige ville visa kraft son ny EU-medlem; en svensk beslutsamhet, kalla den gärna strategisk.

Från början engagerade sig Leni Björklund, socialdemokratisk försvarsminister, för svenskt deltagande. Det förutsatte förstås insatser hos både försvarsdepartement och Försvarsmakten.

Inom departementet skapades en arbetsgrupp, ag BG, där militära och civila befattningshavare kunde mötas. Men saken fick sin största vikt genom beslutsamheten hos Håkan Syrén. d v s Christiansson framhärdar i att inte, som brukligt, kalla denne för överbefälhavare utan använder ”försvarschef” CHOD (Chief of Defence) såsom rätt titel i fredstid; CIC (Commander-in-Chief) anger han som en roll i krig.

Alltnog, i förstone enligt egen utsago tämligen ensam på militär ledningsnivå såg Syrén i NBG ett redskap med nyckeln till att öppna dörren för nya vindar, omdana Försvarsmakten och skapa vad han ville med den. Någon har talat om stridsgruppen som ”grunden till en professionell armé”. Syrén handplockade sina chefer.

På militärt manér skulle Sverige som ansvarigt (”Framework Nation”) stå för både operativ ledning och stridsledning. Överst: ett operativt högkvarter, med säte i såväl engelska Northwood med brittiska stabsförutsättningar som Stockholm, båda under generalmajoren Bengt Andersson (likt Syrén kustartillerist). Utåt förblev den uppgiften okänd, mycket fick improviseras, men han tog den på nytt inför nästa stridsgrupp, NBG 11, för att senare träda in som övningsledare inför Aurora 17, den första stora svenska övningen på ett kvartssekel.

Nivån under blev den i nyhetsmedierna synliga. Det började med att Syrén utanför ”linjen” skapade en befattning som koordinatör för att skilja ut stridsgruppen från övriga ledningsorgan inom Försvarsmakten. Den förste på posten blev Karl Engelbrektson, dagens arméchef men då ännu överste i armén. 2006 utsågs till han chef för NBG. Efterföljaren som koordinatör fick därmed inte alls samma självständiga roll i staben.

Utnämnd till brigadgeneral blev Engelbrektson dynamon i organisationsarbetet, och det är han som tar en rad egna initiativ för att göra NBG 08 till ett snabbt växande förband, till slut i antal snarast stor som en utländsk liten brigad. Men brigad skulle det inte bli. I fredsbevarande missioner hade Sverige deltagit med bataljoner. Enbart bataljoner skulle vi ha, det framstod i högkvarteret under något decennium som det

rätta, innan brigaden åter togs till heders som central i svensk försvarsplanering.

I EU-stridsgrupper var alltså stommen bestämd till en nationellt bemannad bataljon. Vad man än kan ha trott i försvarsdepartementet, så var enigheten inom försvaret på en punkt total: manöverförband skulle inte blandas. Inom bataljonen gjordes ett undantag för Finland som deltog med ett granatkastarkompani. Men lejonparten var helsvensk: stabs/granatkastarkompani, lätt skyttekompani, mekaniserat kompani, lätt skvadron och trosskompani. Detsamma gällde en lång rad stödenheter, åter utom Finland med dess del i bl a en militärpolisenhet respektive CBRN-enhet samt Irland (gammalt fredsbevarande broderland) med ett IEDD (Improvised Explosive Device Disposion) -kompani.

Av 2 800 man var sålunda 500 komna utifrån, och detta krävde mycket av resor och överläggningar för Engelbrektson. Motiverat och nödvändigt? Frågan tas inte upp av Christiansson. Det han intresserar sig för, är hur mycket som gick utan formella instruktioner och jobbeskrivningar. Departementet tog inte kommandot utan med författarens favoritformulering ”sidesteppeade” runt många frågor. NBG 08 upplöste gränser, skar igenom hierarkier. Generaler och amiraler tyckte att stridsgruppen ställde till oreda. Fullt operativ blev den inte heller med sina stora behov i luften av ukrainska Antonov (strategiska transporter) och fler Herkules (taktiska) än Sveriges inalles sex.

Men det gjorde inte så mycket. Ingen kallade på denna verkligt kraftsamlade stridsgrupp.

Så har heller inte skett i fortsättningen under dussintalet år. Medlemsstaters brist på vilja och obenägenhet att betala har blivit projektets öde. PS: det skulle vara intressant med en parallell studie av den samtidiga spanska stridsgruppen; gissningsvis togs den helt enkelt ut bland bataljoner i befintlig förbandsmassa.

Som nästa prioriterade ovandlingsfall tar författaren som nämnts upp fler års arbete på att ändra rutiner för anskaffning av vapen- och andra militära resurser. Försvarsindustrins traditionella tunga roll passade sämre i ett expeditionsförsvar; nu skulle kontrakt upprättas på kommersiella grunder.

Spänningar uppstod mellan projektenheter och Försvarsmaktens invanda rutiner. Men liksom i de andra fallen ställdes inte militär mot civil. Man får snarare söka sådant inom regeringsnivå respektive Försvarsmakten. Det krävdes en genomförandegrupp för att man skulle komma runt en byråkratisk administration. Politiker var besvikna över tempot i förändringarna liksom vad de såg som brist på genomskinlighet. Man noterar ömsesidig misstro mellan Försvarsmakten, försvarsdepartementet och den tyngsta spelaren: finansdepartementet. ”Fredsvinsten” skulle tas ut.

I det tredje fallet, Afghanistan, kan man se skillnaden mellan kalla krigets avskräckning med militära förband avsedda för att förhindra krig snarare än att utsättas för det och en ny tid med aktiva insatser av svensk trupp. Som försvarschef (ÖB) gjorde Johan Hederstedt något för Försvarsmakten i dess helhet tidigare marginellt till ett prioriterat åtagande inom ramen för det internationella uppbådet vid USA:s sida, ISAF (Internation Security Assistance Force). För Nato var det ett sätt att för första gången inta en roll i ett globalt krig utanför Europa, för Sverige var det ett sätt att transformera Försvarsmakten.

Det som gick utöver tidigare fredsinsatser var att Sverige från december 2005 under befäl av en tysk general och chef för en av Afghanistans fyra regioner skulle överta ansvaret för en provins i det rätt lugna nordväst med den stora staden Mazar-e-Sharif. Beslutsamt såg man uppgraderingen som en del av Sveriges säkerhetspolitik. Detta var

avgörande snarare än någon analys av vad som vore det lämpligaste. I en första omgång omfattade missionen 375 man, vartill kom 100 finska soldater. 2007 utvidgades den svenska insatsen till 500 man.

Men vad som framför allt skapade en ny, i regeringskansliet inte övervägd situation, var beslutet efter ISAF:s nära anknytning till USA: EF (Enduring Freedom), att man civilt-militärt skulle verka för landets sociala och fredliga utveckling genom s k PRT (Provinconal ReconstructionTeams). Sverige fick ta över ett sådant PRT med uppgift att både svara för det egna områdets säkerhet och biståndet till det. En situation uppstod för vilken ingen i Sverige riktigt hade kunnat förbereda sig.

Visserligen gjorde biståndsminister Gunilla Carlsson och försvarsministern Mikael Odenberg gemensamt en resa till området i mars 2007, och statsminister Reinfeldt genomförde 2009 det första besök utomland hos svensk trupp sedan 1992. Men det löste inte upp vad som blev ett envist problem i Mazar-e-Sharif.

Utgångsläget för civil-militär samverkan var inte det bästa med tanke på läget på platsen med bara ett litet civilt påhäng på en traditionellt uppbyggd armébataljon. Proportionerna uteslöt jämvikt. Vad värre var att man på Sida helt enkelt vägrade att tänka på biståndssatsning i säkerhetspolitiska termer, även om Christiansson formulerade det mer vetenskapligt.

Två delar av regeringsmaskineriet förmådde inte enas, och regeringen kunde inte ta kommandot. I praktiken fick befälhavaren på platsen ofta själv ta de beslut som ingen i Stockholm tog eller ens var beredd att ta. Inga nödvändiga förberedelser hade gjorts för att ta ledningen, vadan bataljoncheferna efteråt har kommit att ses som ”strategiska överstar”. Vi var med i en Natooperation men hemifrån gjordes inga målmedvetna försök att relatera till hur ISAF och Nato ville agera och vad det kunde betyda för oss. Att vara bataljonschef innebar också att vara Mazar-e-Sharifs guvernör: det var vi åren 2003–2010 bara på väg att anpassa oss till.

Christianssons forskning stöder inte föreställningen om en svensk skarp skiljelinje mellan civilister och militärer uppifrån och ner, vare sig hemma eller ute som miniatyrsamhälle i en mission. Men först 2007 efter förhalning utsågs en Senior Civilian Representative i Mazar-e-Sharif; den förste blev ambassadören Krister Bringéus. Klockrent fungerade det inte heller inom UD mellan områdena säkerhet och bistånd.

I sin granskning av svenskt beslutsfattande har författaren inte funnit inpyrda motsättningar eller något ”kammardrama”. Mycket löstes informellt. Det har inte varit några svårigheter att få igång projekt, men sen har det sviktat. Utsikterna till samverkan över departementsgränser ser han inte som stora. ”Grand strategy is dead, long live strategisk ledning”, citeras en annan forskare. Genom sin forskning har Magnus Christiansson gett oss nya belägg för vad som framstår som hämmande egenheter i svensk kontroll och genomförandeledning. Just här framstår en rekonstruktion som utan nationellt stöd.

Kaptenen styr sällan skeppet, det går på kompass. Vår säkerhet skulle kunna bli mer stadig, det är i varje fall ett sätt att tolka boken. Kanske dags för en mer krishanterande grundlag? Och framöver? Med siktet på en nationellt fungerande Grand Strategy har Sverige ett problem.

Recensenten är ledamot av KKrVA.