

En svensk strategi för massförstörelsevapen

av Pontus Johansson

Résumé

The thesis of this article is that Sweden needs a rational and realistic approach to weapons of mass destruction (WMD). The current policy is idealistic and on a collision course with greater powers realistic geo-political approach to WMD and strategic deterrence. The issue is made even more pressing by the fact that Sweden is in the process of revising its national security strategy as well as its strategic military doctrine. In the current security strategy from 2017 Sweden expresses a far reaching goal in which the world is rid of all WMD. In the same policy Sweden emphasizes the importance of the Trans-Atlantic partnership for regional stability, without referring to the nuclear deterrent it is based on. The Swedish policy further fails to specify in what order the dismantlement of WMD should be done. Neither does the policy specify what the current condition of mutually assured destruction (MAD) will be replaced by. This thesis emphasizes that it is a vital Swedish national interest that western democratic states do not disassemble their means of strategic deterrence before non-democratic states do so.

DENNA ARTIKEL¹ ARGUMENTERAR för att det behövs ett realistiskt svenskt förhållningssätt till massförstörelsevapen. Frågan är särskilt relevant då båda den nationella säkerhetsstrategin och militärstrategisk doktrin ska revideras i närtid. I den nationella säkerhetsstrategin från 2017 (NSS17)² uttrycker den svenska statsmakten målbilden att massförstörelsevapnen ska avvecklas, men det framgår inte i vilken ordning olika stater ska avveckla sina kärnvapen eller vad terrorbalansen kommer ersättas med. Artikeln understryker att det är ett svenskt intresse att demokratiska staters kärnvapen inte avvecklas före icke-demokratiers kärnvapen.

Inledningsvis genomförs en kort beskrivning av teori och strategi. Därpå följer empiri och analys, där empirin består av en sammanställning för hur frekvent begreppen kärnvapen och massförstörelsevapen förekommit i centrala dokument. Avslutningsvis förs en argumentation för behovet av ett

svenskt realistiskt förhållningssätt avseende massförstörelsevapen i syfte att förstå och kunna förhålla sig till stormakternas strategier i en komplex säkerhetsmiljö.

Strategi

En strategi ska innehålla en beskrivning av en nations strategiska mål, de medel som står till statens förfogande, samt metoder som nationen avser nyttja för att nå målen i den säkerhetspolitiska miljö som staten verkar.³

Strategisk miljö

Utgångspunkten för Sverige är att landet är en småstat. Det innebär att nationen inte kan påverka den säkerhetspolitiska miljön med egna medel.⁴ Sverige som småstat ingår i ett säkerhetspolitiskt komplex.⁵ Där dominerar två stormakter, USA och Ryssland, som driver och påverkar de multilaterala samarbetsorganisationerna Nato och CSTO.⁶

Strategiska medel

I det ovan beskrivna säkerhetspolitiska komplexet garanteras stabiliteten mellan stater av återförsäkring hos respektive stormakt, ytterst med strategiska kärnvapen. Detta går att relatera till klassisk realistisk teori avseende internationella relationer.⁷ Enligt nämnda teori har terrorbalansen medfört ett stabilt tillstånd med ömsesidig förståelse för att inte använda kärnvapen och i praktiken cementerat de geografiska förhållandena mellan globala aktörer efter kalla kriget.

Strategiska metoder

En strategi ska definiera hur metoden, kombinationen av maktmedel, möjliggör för staten att nå sina mål. Stormakter har i den internationella miljön fortsatt behov av att hävda sina intressen och har möjligen anpassat sig till terrorbalansen genom att flytta konfliktytan från konventionellt krig till konkurrens via hybridkrig.⁸

Massförstörelsevapen är en realitet som för närvarande påverkar svensk säkerhetspolitik ur flera perspektiv; dels som kirurgiskt instrument vid påverkanoperationer; dels ur ett krigsfallscenario där Försvarmakten behöver möta en motståndare som nyttjar kärnvapen som stridsmedel på taktisk och operativ nivå, och dels ur systemperspekti-

vet genom den övergripande terrorbalansen mellan stormakterna.⁹

Analys

Metoden vilar i huvudsak på en textanalys avseende massförstörelsevapen i svenska försvarspropositioner genom att belysa trender medelst kvantitativ metod.¹⁰ Analysen är genomförd genom sökning efter orden; massförstörelsevapen och kärnvapen i de utvalda dokumenten och därefter kontrasteras dessa i jämförelse över tid eller i jämförelse med andra länders motsvarande dokument samt i vilken kontext begreppen nämns.

Begreppsdefinition

Regeringen definierar massförstörelsevapen som vapen vars nyttjande skapar stor fördelse och stort lidande. Massförstörelsevapen skiljer sig därmed från konventionella vapen i den omfattning av skada dessa vapen kan ge upphov till. Massförstörelsevapen delas in i tre kategorier beroende på dess karaktär och uppbyggnad: biologiska-, kemiska- och kärnvapen.¹¹

Som tabellen illustrerar har svenska strategiska dokument varit sparsamma med att referera till massförstörelsevapen, framförallt i förhållande till stormakternas motsvarande dokument på området. Sverige har under senare år ökat frekvensen av förekomsten av

Publikation	Totalt	Kärnvapen	Massförstörelsevapen
NSS17 Nationell Säkerhetsstrategi 2017	2	2	0
FP20 Försvarsproposition 2020	23	19	4
FP15 Försvarsproposition 2015	20	19	1
FP09 Försvarsproposition 2009	10	7	3
FP04 Försvarsproposition 2004	13	3	10
FP00 Försvarsproposition 2000	6	4	2

Tabell 1.

orden i de centrala försvarsdokumenterna.¹² Sverige sätter massförstörelsevapen i relation till nedrustning snarare än strategisk avskräckning och terrorbalans. I detta avseende skiljer sig Sverige från stormakternas syn på massförstörelsevapen. Som jämförelse nämner den finska nationella strategin från 2020 massförstörelsevapen och kärnvapen en gång vardera. Detta kan jämföras med Ryssland som i sin korta sammanfattning av den strategiska doktrinen 2015, som skickades ut från respektive ambassad, nämnde kärnvapen 25 gånger och massförstörelsevapen tre gånger.

Analys av svensk nationell säkerhetsstrategi 2017

I svensk nationell säkerhetsstrategi från 2017 framgår:

Sveriges politik för nedrustning och ickespridning utgör en integrerad del av vår säkerhetspolitik och har tydlig relevans för såväl regional som global säkerhet. Ett särskilt oroväckande inslag i den försämrade säkerhetspolitiska bilden är den mer framträdande roll som kärnvapen är på väg att återfå, även i norra Europa. Detta återspeglas i såväl politiska deklARATIONER som i planer på omfattande moderniseringar av vapenarsenalerna. De förödande skadeverkningar på människor och miljö som användning av kärnvapen skulle medföra ger anledning till fortsatt svenskt engagemang i frågan. Det är ett tydligt säkerhetspolitiskt intresse för oss att det dödläge som länge präglade det multilaterala samarbetet för kärnvapenedrustning kan hävas.¹³

En strategi behöver beskriva vägen till målet, exempelvis i vilken ordning ska massförstörelsevapen avvecklas. I detta fall vore det önskvärt med en uppfattning om vilket eller vilka länder som inte får avveckla sitt

innehav först. Exempelvis gav Ukraina upp sitt kärnvapeninnehav i utbyte mot garantier för sin territoriella integritet och suveränitet av både USA och Ryssland enligt Budapestkonventionen. Detta faktum får strategiska implikationer på nedrustningsavtalet, ett annat svenskt strategiskt mål, och bidrar sannolikt inte till att länder som utvecklat förmågan i strid mot NPT överväger att ansluta sig. NPT-garantiernas värde har därmed devalverats av den ryska ockupationen av Krim och understödandet av separatisterna i Donbass. Ett resonemang avseende vad statsmakten bedömer att terrorbalansen ersätts med om massförstörelsevapen avvecklas saknas också. Därutöver förs inget resonemang avseende svensk syn på huruvida anarki präglar internationella relationer eller ej. En historisk tillbakablick leder tanken till konkurrensförhållandena mellan stormakterna som förevar under världskriget under inledningen av 1900-talet.

Den svenska hållningen i frågan om förbud för massförstörelsevapen i FN generalförsamling leder även den till eftertanke.¹⁴ Den målbild som uttrycks avseende massförstörelsevapen i NSS17 och i FN påverkar även vår relation till USA. Regeringens egen utredning 2019 avseende konsekvenser av eventuell anslutning till FN-konventionen mot kärnvapen konstateras följande:

Ett svenskt tillträde skulle inte minst på grund av paraplyförbudet i konventionen uppfattas som en grundläggande kritik av den strategiska doktrin som omfattas av nästan alla Sveriges grannar och samarbetspartners i Europa och Nordamerika i Nato. Sverige skulle i detta avseende inte uppfattas som likasinnat.¹⁵

Ett svenskt tillträde till konventionen skulle förhindra ett framtida svenskt medlemskap i Nato så länge Nato förblir en kärnvapenallians, om inte konventionens text ändras.¹⁶

I praktiska ordalag förhindrar nuvarande förhållningssätt som beskrivet i NSS17 Sverige från att aktivt föra sin utrikespolitik i riktning mot Nato om nationen så önskar. Även USA ser problem med svenskt förhållningssätt till massförstörelsevapen.

USA förstår mycket väl Sveriges argument för att bli observatör. Strävan efter en kärnvapenfri värld är ett lovvärt mål, men vi lever i en värld där kärnvapen är en verklighet. Vi är oroade över att enbart genom att vara observatör så påverkar det processen och underminerar den avskräckning som kärnvapnen innebär, säger Karen Donfried, Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs.¹⁷

Som citatet ovan visar är svensk strategi, för våra internationella partner, motsägelsefull i det att vi vurmar om den transatlantiska länken och den europeiska säkerhetsordningen men kritiserar fundamenten den bygger på. Stormakterna ser massförstörelsevapen som oskiljaktiga från den nuvarande säkerhetspolitiska regelbaserade världsordningen.

Stormakterna ser internationella relationer som i grunden anarkiska och stater kan endast tvingas till regelbunden samexistens genom hot om ömsesidig utplåning.¹⁸

Ryssland som aktörer i det svenska säkerhetspolitiska komplexet

Kärnvapen är av central vikt för rysk säkerhetspolitik. Kärnvapnen definierar Rysslands roll i världspolitiken och utan dessa skulle Ryssland reduceras till som bäst en regional makt.

Kärnvapen är med andra ord helt vitalt för Rysslands säkerhetsintressen och medför inflytande över områden utanför de direkt militärt relaterade frågorna.¹⁹

I diskussionen om en eventuell användning av kärnvapen i preventivt syfte går meningarna isär om huruvida den ryska tröskeln sänkts. Tydligt är dock att icke-strategiska kärnvapen har nämnts i ett strategiskt dokument, vilket kan betyda att även icke-strategiska kärnvapen är en tydlig del av strategisk avskräckning. Det politiska målet är då att tvinga motståndaren att avstå från aggression. Dessutom talar den politiska och militära ledningen allt oftare om de vapensystem som Putin lät presentera 2018, vilket tyder på att dessa nu är en del av rysk strategisk avskräckning.²⁰ Det är fullt möjligt att tänka sig ett scenario där Ryssland använder stridsfältskärnvapen efter initiala strider med konventionella medel. Syfte uppges vara att ställa USA för ett kärnvapendilemma i vilket det är svårt att genomföra en proportionerlig svarsåtgärd med strategiska kärnvapen.²¹

I en FOI-analys av rysk kärnvapendoktrin framkommer nedanstående vilket borde vara oroande för samtliga länder som inte delar Rysslands värderingar eller syn på internationella relationer. Ingen större förändring i rysk kärnvapendoktrin har skett sedan 2000, då Ryssland frångick den sovjetiska principen om att inte använda kärnvapen först.²² Under 2020 nyanserade president Putin budskapet genom att förtydliga kärnvapendoktrinen med tillägget att den ryska doktrinen för kärnvapen i huvudsak är defensiv.

Slutsatser

Jämfört med stormakterna lägger Sverige inte samma vikt vid begreppen massförstörelsevapen, trots att vi förhåller oss till samma säkerhetspolitiska miljö. Även hur massförstörelsevapen beskrivs skiljer sig väsentlig mellan stormakterna och den svenska strategin. Sverige påvisar behovet av nedrustning

och avveckling medan stormakterna beskriver massförstörelsevapen som fundament i den internationella säkerhetspolitiska miljön. Detta kan ha sin grund i att Sverige och de globala stormakterna skiljer sig åt avseende vilken teoretisk förståelse statsmakten har avseende internationella relationer där stormakter tenderar att vara mer teoretiskt realistiska i sitt förhållningssätt.

Argumentation

Strategi

Inledningsvis underströks att NSS17 saknar analys av hur Sverige ska kombinera sina maktmedel i syfte att uppnå sina mål. Det konstaterades också att en småstat per definition inte äger möjlighet att på egen hand forma sin säkerhetspolitiska kontext. Då metoden hur målen ska uppnås inte framgår i den nationella säkerhetsstrategin riskerar dokumentet att i stället för att förena den nationella ansträngningen mot ett gemensamt mål reduceras till ytterligare en orealiserbar politisk idealistisk önskelista.

Det synsätt som artikeln framhåller understryks av Finkel i hans verk *on Flexibility* i vilket han utvecklar sina teorier om att spänna ut utfallsrummet av alla möjliga händelser i syfte att undvika att bli handlingsförlamad även när det oväntade inträffar.²³

Strategisk miljö

Det är ett svenskt intresse att demokratiska staters kärnvapen inte avvecklas före icke- demokratier. I det säkerhetspolitiska komplex som Sverige befinner sig är återförsäkringen avseende amerikansk avskräckning helt avgörande för svensk säkerhetsstrategi. Amerikanska slagfältskärnvapen som motvikt till rysk dominans inom det vapensegmentet är viktigt för den regionala stabiliteten. Det tjänar med andra ord

svenska intressen med en trovärdig proportionerlig avskräckning med alla typer av kärnvapen i Östersjöområdet i syfte att bibehålla balansen mellan stormakterna i vårt säkerhetspolitiska komplex. De amerikanska kärnvapen garanterar inte bara svenskt självbestämmande utan garanterar de delvis svenska geopolitiska vinningarna genom Baltstaternas Nato-anslutning efter det kalla kriget.

Strategiska medel

I Sveriges fall så består idag de strategiska medlen av en hög andel diplomatiska ansträngningar följt av ekonomisk styrka och i mindre omfattning av militär förmåga. Under det kalla kriget avdelades en bytande del av statens resurser till en trovärdig tröskeffekt mot aggression vilket medförde svenskt handlingsutrymme även inom andra områden. Trots att Sverige sedan 1960-talet förespråkade nedrustning, var det anrikade materialet kvar i landet i drygt fyrtio år efter att kärnvapenprogrammet skrotades. En teori för varför materialet och kunskapen behölls i Sverige skulle kunna beskrivas som den tysta svenska kärnvapendiplomatin. Teorin vilar på att en eventuell fiende visste att Sverige hade både kunskap, bärare och egen industri för att snabbt kunna tillverka egna kärnvapen. Det medförde i sin tur en höjd tröskeffekt mot Sovjetunionen, utan att behöva bära kostnaden för ett utbyggt kärnvapenprogram. Budskapet om svensk kärnvapenförmåga sändes indirekt och bidrog i så fall högst påtagligt till svensk tröskeffekt. Med motsvarande argumentationslinje medför, den sedan 2012 avvecklade förmågan, en mer begränsad svensk tröskeffekt och därmed också ett betydligt mindre säkerhetspolitiskt manöverutrymme.

Strategi bygger på att det finns maktmedel att kombinera. Som läget är just nu för-

litar sig Sverige i stor utsträckning på andra länders militära förmåga. Sverige har dock gjort en del anpassningar efter den aktuella hotbilden från kärnvapen utan att direkt nämna detta. I skrivande stund införs luftvärnsrobotsystem 103 Patriot. En av de eftersökta förmågorna är att kunna bekämpa ballistiska hot d v s bäraren till båda konventionella och nukleära och övriga (CBRN) stridsspetsar. Sverige gav upp sina kärnvapenambitioner, till förmån för diplomatiska garantier avseende territoriell integritet, likt Ukraina. Garantier stadfästes inom icke spridningsavtalet, NPT, vilket givet aktuellt läget är en klen tröst för Ukraina.

Sverige kommer att behöva investera mer i sin förmåga att projicera konventionell militär makt i sitt närområde i syfte att säkerställa säkerhetspolitiska garantier avseende icke- konventionella militära ”massförstörelse”-medel genom den så ofta citerade transatlantiska länken. Den nettoexportör som Sverige var av säkerhet genom konventionell militär förmåga under det kalla kriget kommer att behöva byggas upp på nytt i syfte att möjliggöra svenskt manöverutrymme i det aktuella säkerhetspolitiska komplexet.

Strategiska metoder

Olika aktörer använder aktivt sina massförstörelsevapen retoriskt och/eller som kirurgiska instrument inom ramen för hybridoperationer med syfte att påverka beslutsfattare

i andra länder, även Sverige måste ta höjd för att det kan hända. I Sveriges direkta närområde används massförstörelsevapen eller hot om dessa återkommande i både konventionella och hybridkrigstermer på flera nivåer simultant; individuellt, nationellt och på systemnivå.²⁴

En nationell säkerhetsstrategi måste förhålla sig till fundament i den säkerhetspolitiska miljön. Den nuvarande doktrinen är influerad av önsketänkande, vilket är en av John Hammond definierad beslutsfälla och riskerar att leda både organisationer och ledare fel vid för nationen vitala säkerhetspolitiska avvägningar.²⁵ Som framgår i FOI:s rapport avseende slagfältskärnvapen så är kärnvapen ett fundament för den rådande världsordningen, inte minst avseende värdemenskapen inom Nato. Detta kan inte ignoreras om Sverige önskar hålla sina säkerhetspolitiska vägval öppna. Vidare är det ett vitalt svenskt intresse att demokratiska staters kärnvapen inte avvecklas före icke-demokratiernas kärnvapen. Att inte förhålla sig till stormakterna perspektiv på internationella relationer och massförstörelsevapen är önsketänkande. Detta är ett tydligt exempel på hur småstater (exempelvis Sverige) inte kan påverka sin säkerhetspolitiska miljö utan är hänvisad till stormakternas tolkningsföreträdare och vilja.

Författaren är överstelöjtnant och sektionschef vid Insatsstaben, högkvarteret.

Noter

1. Artikeln är författad under Högre Operativ Chefskurs vid FHS 2021
2. *Nationell säkerhetsstrategi 2017*, Regeringskansliet, Stockholm 2017.
3. Westberg, Jacob: *Svenska säkerhetsstrategier: teori och praktik*, 2. uppl, Studentlitteratur, Lund 2021, s 21-46.
4. *Ibid*, s 21-46
5. Buzan, Barry; Wæver, Ole och de Wilde, Jaap: *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder 1998, s 1-20.
6. Författarens kommentar: Även EU utgör en säkerhetspolitisk aktör, men i mindre utsträckning avseende det militära maktmedlet och än mindre avseende kärnvapen och terrorbalans.
7. Jackson, Robert och Sörensen, Georg: *Introduction to International Relations; Theories and approaches*, 2. utg, Oxford University Press, Oxford 2003, s 67-105; Waltz, Kenneth och Walt, Stephen M: *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, New York 2018.
Författarens kommentar: Detta uttrycks ofta i form av MAD eller Mutually Assured Destruction i studier av internationella relationer.
8. Göransson, Markus: "Understanding Russian Thinking on gibriddnya vojna" i Weissmann, Mikael m fl, (red): *Hybrid Warfare, Security and Asymmetric Conflict in International Relations*, Tauris Bloomsbury Publishing, London 2021, s 83-92.
Författarens kommentar: Hybridkrig kan ses som ett uttryck för fortsatt konkurrens i den anarkiska miljön utifrån en realistisk syn på internationella relationer.
9. Författarens kommentar: Se t ex Litvinenko Skripal och Navalnys förgiftningar som sannolikt är statsunderstödda av ryska staten. Lawrence, Peter: "Navalny and Russia's arsenal of exotic poisons", *BBC* 2020-07-26, <https://www.bbc.com/news/world-europe-53907761>, (2021-12-30); Op cit, Buzan, Barry m fl, se not 5, s 5-6 avseende diskussion om "level of analysis".
10. Boréus, Kristina, och Bergström, Göran: *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 4. uppl, Studentlitteratur, Lund 2018, s 9-34.
11. "Nedrustning, icke-spridning och exportkontroll", Regeringen, 2020-12-11, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes--och-sakerhetspolitik/medrustning--icke-spridning-och-exportkontroll/>, (2021-12-30);
12. Författarens kommentar: under inledningen av 00-talet var massförstörelsevapen väldigt omnämnda (även i försvarspropositionen 04), men nästan uteslutande i relation till den amerikanska insatsen mot Saddam Husseins Irak och FN:s utredning ledd av ambassadör Ekéus.
13. Op cit, *Nationell Säkerhetsstrategi 2017*, se not 2, s 13.
14. *Utredning av konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, Regeringskansliet, Stockholm 2019.
15. *Ibid*, s 24.
16. *Ibid*, s 25.
17. "Allt djupare USA-band stärker Sveriges försvar – men kärnvapen tvistefråga", *Dagens Nyheter*, 2021-11-03, <https://www.dn.se/sverige/allt-djupare-usa-band-starker-sveriges-forsvar-men-karnvapen-tvistefraga>, (2021-12-30).
18. Op cit, Jackson, Robert och Sörensen, Georg, se not 7, s 67-105.
19. Woolf, Amy: *Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization*, rapport, Congressional Research Service, 2021-09-13, <https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45861.pdf>, (2021-12-30).
20. Westerlund, Fredrik och Oxenstierna, Susanne (red): *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv*, FOI, Stockholm 2019.
21. Van Steenberghe, Raphaël: "Proportionality under jus ad bellum and jus in bello: clarifying their relationship", *Israel Law Review*, nr 45(1) 2012, s 107-124; Goliath, Martin m fl (red): *Kärnvapen för slagfältbruk och europeisk säkerhet – en strategisk faktors regionala betydelse*, FOI, Stockholm 2017.
22. Persson, Gudrun: *Rysslands kärnvapendoktrin – oförutsägbarheten stadfäst*, FOI, Stockholm 2020.
23. Finkel, Meir: *On Flexibility: Recovery From Technological and Doctrinal Surprise on the Battlefield*, Stanford Security Studies, Stanford 2011, s 223-233.
24. Jackson, Robert och Sörensen, Georg: *Introduction to International Relations; Theories and approaches*, 2. utg, Oxford University Press, Oxford 2003, s 84-88.
25. Hammond, John S; Keeney, Ralph L och Raiffa, Howard: "The Hidden Traps in Decision Making", *Harvard Business Review*, jan 2006, s 1-31.