

Vad har vi lärt oss av 1990-talet?

Avslutande syntes av forskningschef Ingemar Dörfer

Uppgifter och styrkor

Försvaret ska ha fyra uppgifter:

- Försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda territoriell integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred.

I sitt inlägg når Karlis Neretnieks slutsatsen att en yrkesarmé bäst kan lösa dessa uppgifter. Eftersom värnplikten är selektiv och bara omfattar 16 000 av en årsklass av 100 000 män och kvinnor kan en professionell organisation nå samma respekt och folkförankring. Av andra skäl bör värnplikten behållas så att alla får minst två–tre månaders utbildning. Det innebär ett system för att i en tillväxtsituation bemanna ett territorialförsvar som ska kunna vara en asymmetrisk komponent i ett existensförsvar samt utgöra en rekryteringsbas för hemvärnet. Pliktsystemet behövs dessutom för att insatsorganisationen

ska kunna nyttiggöra sig vissa yrkeskategoriers specialkompetens. Eftersom politiken är att bibehålla den allmänna värnplikten kommenterades det hur svårt det är att kombinera denna allmänna värnplikt med insatsstyrkor i omvärlden. Både rekryteringen och snabbheten i insatsen blir lidande, som den senaste svenska styrkan i Kosovo har visat. Ett annat problem som diskuteras internationellt beröres inte heller, Medan exempelvis amerikanska trupper som haft fredsbevarande uppgifter på Balkan behöver mellan ett halvt och ett års övning för att åter bli stridsdugliga – uppgift 1 – diskuteras inte detta problem i Sverige. Insatser utomlands bedöms så krävande att trupp som deltagit nästan automatiskt anses vara lämpliga för uppgiften att försvara landet mot väpnat angrepp.¹

Materielförsörjningen och teknisk utveckling är ämnet för Staffan Näsströms anförande. Den är främst teknologiskt inriktad och de politiska realiteterna ikläds ofta managementspråk. Mina egna kommentarer är att arvet, tillkommet under det

1 Martin van Crevelds varning vid ett symposium veckan efteråt – att det är farligt att träna mot svaga motståndare, tycks välbefogad. van Creveld, Martin: "Change and Continuity in Modern War", anförande vid symposiet "Armed Conflicts" 2000-10-17, Försvarets forskningsanstalt.

kalla kriget avsett ett autonomt Sverige, inte är optimalt för ett Sverige som säkerhetspolitiskt samarbetar och i framtiden kanske delar ett kollektivt försvar med västmakterna. Med svensk nischkompetens i ett kollektivt försvar skulle t ex flygvapnet inte vara så stort men kanske min- krigföringskapaciteten dimensioneras större. Oavsett den svenska planeringsprocessen blir Sverige tvingat att delta i politiska europeiska vapensystem för att över huvud taget kunna utveckla nästa generation vapen. Näsström betonade vikten av fortsatt samarbete med Amerika, som något kom i bakgrunden under den största europaeufo- r- in för några år sedan. British Aerospace, så centralt i svensk försvarsmaterielförsörjning är ett transatlantiskt, inte renodlat europeiskt företag.

Dick Börjesson och Bo Riddarström talade om totalförsvaret och ledningsfunktioner. Med de senaste reformerna har totalförsvaret blivit centralstyrt och komplext. Tidigare var de regionala ledningsorganen starka, men detta skapade samarbetsproblem med omvärlden eftersom NATO saknar liknande civila funktioner. Inom NATO-länderna är som regel alla ledningsfunktioner militära eller paramilitära. Det nya totalförsvarsbegreppet innebär att fred/krigsfara/krig är en sömlös väv som sätter statens ledningsförmåga på stora prov. I inget annat land anses behovet av ledningssystem på olika politiska och regionala nivåer så stort som i Sverige – trots att ”den första halvtimmen alltid är avgörande”.

Varning och anpassning

Katarina Engberg presenterade en välstrukturerad teori om strategisk planering som anpassningsprincip. För att kunna planera med ledning av fortlöpande politiska beslut har man infört kontrollstationer, en stående försvarsberedning och inom regeringskansliet SALP, SUND² och snart också en strategisk bedömandegrupp. Som kontrast konstaterade Johan Tunberger i sitt något luttrade inlägg att den svenska planeringskulturen inte räknar med krig, att systemutveckling pågår men att resurserna i praktiken kommer att gå till fortlöpande insatser, d v s operativ förmåga så att mindre blir kvar till det system man planerar. Anpassningen ska komma på ett, fem eller tio års sikt, beroende på ambitionerna, men svårigheten är, som också Bo Hugemark påpekade i sitt anförande, att veta när omslagspunkten är nådd. Tunberger visade att det är svårt för svenska analytiker att nå samförstånd speciellt om att nya faror blivit konkreta. Dessutom är analytiker inte beslutsfattare, och erfarenheten visar att de politiska beslutsfattarna har svårt att ta beslut som de dessutom anser vara alarmerande. Denna svenska självavskräckning överdriver enligt min mening betydelsen av ett svenskt beslut och dess effekt på exempelvis Ryssland. Tunbergers inlägg visar att det trots ambitiösa styrinstrument ändå blir svårt att i tid fatta beslut om upp- eller omrustning om världsläget så kräver. Hans förhoppning att landet ska ha flera oberoende analyscentra för att undvika

2 SALP = Sekretariatet för analys och långsiktig försvarsplanering; SUND = samordningsfunktion för försvarsunderrättelsetjänsten.

likriktning och "group think" i bedömningarna förtjänar extra uppmärksamhet.

Historia och strategi

Kristian Gerner indelar 1900-talet i fyra epoker; förspelet, världskrigen, det kalla kriget och efterspelet. Jag delar hans slutsats att det säkerhetspolitiska läget i Europa återigen påminner om den europeiska konserten 1815–1914 med relativt få krig. Skillnaden är dock att den viktigaste europeiska stormakten – Amerikas Förenta Stater³ – nu är mycket mäktigare och mer inflytelserikt än alla andra konkurrenter som till stor utsträckning fortfarande försvaras av Amerika. Men i fråga om hans slutsatser är vi oense på följande punkter:

- 1 Sveriges försvarsförmåga var oviktig år 1940 när Tyskland och Storbritannien kapplöpte om att invadera Norge men den var inte oviktig tre år senare när Tyskland planerade att invadera Sverige. På grund av läget på östfronten tvingades Tyskland överföra en pansardivision i Norge till den krigsskådeplatsen och de återstående fem tyska divisionerna ansågs inte kunna besegra de svenska styrkorna snabbt nog.⁴ Här har vi upprinnelsen till den svenska marginalstrategin under det kalla kriget.
- 2 Sveriges politik av formell neutralitet och hemlig diplomati gentemot väst

fungerade under det kalla kriget, men var enligt min åsikt inte den bästa tänkbara politiken. Allt eftersom perioden nu börjar studeras seriöst får vi mer kunskap om *hur* västorienterat Sverige var med hemliga förberedelser och kommunikationer med västmakterna. Om Sverige öppet gått med i NATO hade vi fått försvarsgarantier som andra medlemmar och också formellt legat under det amerikanska kärnvapenparaplyet i stället för som nu informellt. Den svenska avskräckningen mot ett sovjetiskt anfall hade drastiskt ökat. Vi hade bättre kunnat påverka vårt säkerhetspolitiska läge i Europa i stället för att vara ett objekt. Det offentliga klimatet i Sverige och den säkerhetspolitiska debatten hade varit mer realistisk och inte som nu opportunistisk och dubbelbottnad. Också om Sverige inte hade gått med i NATO men om debatten inte blivit så neutralitetsdogmatisk hade det varit enklare för Sverige att tänka om efter det kalla krigets slut, d v s på 1990-talet.

- 3 Det militära hotet mot Sverige under det kalla kriget fanns främst vid en stor-konflikt i Europa där vi skulle ha dragits in från första början. I ett sådant läge var fungerande krigsmakt och civilförsvar bättre än ingen organisation alls. Uttalanden från marskalk Malinovskij 1963 tyder på att Sovjetunionen också kunde tänka sig angripa

3 Holbrooke, Richard: "America, a European Power", *Foreign Affairs*, mars–april 1995.

4 Ziemke, Earl F: *The German Northern Theater of Operations 1940–1945*, Department of the Army, Washington DC 1959, s 252–264.

Sverige isolerat om detta vore opportunt, naturligtvis mer opportunt ju svagare det svenska försvaret var.

- 4 Kristian Gerner överskattar vikten av de svenska fredsbevarande insatserna under det kalla kriget. Från 1960 har ca 80 000 man skickats ut, d v s i genomsnitt 2 000 per år. Dessa insatser kunde ha företagits av många andra länder som ju också skett – Indien, Irland, Norge, Kanada t ex. De aktuella konflikthärdarna var marginella ur stormakternas synpunkt, annars hade man inte låtit de neutrala staterna spela en sådan stor roll. Nu däremot är sådana insatser viktiga för den svenska Försvarsmakten eftersom invasionshotet under överskådlig tid försvunnit. Men nu sker insatserna i Europa sida vid sida med NATO-förband och har ingen neutraliserande effekt. Det svenska existensförsvaret var därför viktigare under det kalla kriget än dessa styrkor som bara utgjorde 3 % av officerskåren plus värnpliktskontingenten.

Likadant är utbildningen av det baltiska territorialförsvaret viktigare än de blygsamma fredsbevarande styrkor som balterna tränar. Till namnet är måhända dessa styrkor insatsstyrkor för utlandet men till gagnet ska de i första hand försvara Baltikum efter att ha tränat samordning med stater inom *Partnerskap för fred*.

I Mats Bergquists bidrag fäster jag mig särskilt vid den intressanta frågeställ-

ningen om EU:s och NATO:s utvidgning som snart kommer på dagordningen. Eftersom Sverige tillhör den ena grupperingen men inte den andra har vi naturligt nog koncentrerat oss på EU:s utvidgning. Men den nya amerikanska administrationen kommer oavsett partifärg vilja att NATO går först för att behålla det amerikanska initiativet i europeisk säkerhetspolitik och inte tappa det till EU. Eftersom Sverige numera ofta betonar den amerikanska närvaron i Europa kommer vi här ofrivilligt i konflikt med amerikanska intressen. De två målsättningarna är motstridiga och kan leda till en kontrovers om vi ensidigt driver EU-utvidgning före NATO alltför hårt.

Bo Hugemark visar inledningsvis att den svenska strategin under 1970- och 1980-talen förföll till torftiga och sterila scenarier med öronbedövande förutsägbarhet. Strategin av ”uppehållande strid till hjälp anländer” hade försvunnit med 1968 års försvarsbeslut och hjälp ingick sedan längre inte mer i planeringen. Som Johan Kihl och Göran Gunnarsson visar i sitt genmäle innefattar perspektivplaneringen numera kollektivt försvar, d v s allians med främmande makter som en av fem idébilder.⁵ Hjälp finns med i planeringen igen också om man av den svenska retoriken ofta får intrycket att det är Sverige som ska hjälpa andra, inte tvärtom. Hugemark skiljer mellan tre situationer och pekar ut den bästa handlingslinjen i de tre fallen:

5 Årsrapport från perspektivplaneringen 99–00. Försvarsmaktens idé och målbild, FMI 2020 rapport 4, Försvarsmaktens högkvarter, Stockholm 2000-03-01, s 106–108.

- 1 Hur bäst bevara läget?
- 2 Kris i Östersjöområdet.
- 3 Krig i Östersjöområdet.

I fall 1 rekommenderar han NATO-medlemskap för de baltiska staterna och att Sverige och Finland själva blir medlemmar för att underlätta just den utgången av NATO-utvidgningen. Kihl och Gunnarsson däremot anser att man med hänsyn till Rysslands stabilitet och fredliga utveckling inte bör uppmuntra de baltiska staterna att söka NATO-medlemskap och att läget är stabilare om de stannar utanför.

I fall 2 anser både Hugemark och Gunnarsson att Sverige ska ta ledningen, Gunnarsson i samråd med våra nordiska grannar. Hugemark visar att det är just i en sådan situation som vi kan bli utsatta för repressalier av Ryssland och kanske t o m hamna i krig. När Sverige med entusiasm stöder det europeiska initiativet att bilda en egen insatsstyrka hade man nog inte i första hand tänkt sig att den ska sättas in på andra sidan Östersjön även om detta vid eftertanke är mest logiskt ur svensk synpunkt. Det är uteslutet att Sverige står utanför om rysk aggression sker i Östersjöområdet konstaterar Hugemark – en slutsats stick i stäv med den officiella svenska linjen att vi ska kunna vara neutrala vid krig i närområdet. Hans andra slutsats är också i konflikt med officiell politik. I stället för att medelst anpassningsdoktrinen vänta med att upp-rusta senare om nödvändigt vill han behålla en betydande militär förmåga nu för att därigenom stabilisera Östersjöområdet.

Kihl och Gunnarsson däremot anser att den ryska krigsmaktens kapacitet inte bör styra svensk försvarsförmåga under det närmaste decenniet.

Både i Hugemarks fall 2 och 3 underlättar Sveriges medlemskap i NATO hjälp och stöd till de baltiska staterna. Detta är utmärkt, men jag anser ändå att dessa skäl för svenskt NATO-medlemskap är något schizofrena. Det viktigaste skälet till svenskt NATO-medlemskap är att *Sveriges* säkerhet förbättras. Att de baltiska staternas läge förbättras är ett sekundärt skäl men inte ett huvudskäl. Den svenska inställningen till NATO påminner om Groucho Marx som inte kunde tänka sig bli medlem i en klubb som var beredd att acceptera honom.

Det käcka talet om självklar svensk intervention om Baltikum hotas är också scenarieberoende. Är interventionen lika trovärdig om Ryssland någon gång i detta decennium har satt in kärnvapen, exempelvis i Kaukasus? Stefan Forss bidrag visar att man i finsk försvarsplanering inte räknat ut Ryssland som en dimensionerande faktor, och att just den nya ryska tonvikten på kärnvapen som ett geopolitiskt instrument leder till farhågor. Desto större skäl att tillhöra en allians som kan avskräcka en sådan insats.

Slutsatser

Det kalla krigets slut klargjorde den europeiska säkerhetspolitikens struktur och villkor också för svenskarna. Mycket som varit fördolt kunde nu bevitnas och förstås. Ändå vill jag beteckna 1990-talet som det förlorade decenniet i svensk säkerhets-

politik, Cykelskyttebataljonerna har utmönstrats ur försvaret men det är som om bataljonscheferna fortfarande står för säkerhetspolitiken.

Ledamoten Agrell konstaterar i sin senaste bok:⁶

Efter att ha varit förträngd i ett halvsekel återkom NATO-frågan, men bara för att visa sig i realiteten vara passerad av den historiska utvecklingen. --- Den kollektiva säkerheten ligger dold i strukturer som ännu inte skapats och om vars risker och möjligheter det följaktligen inte går att ha några uppfattningar.

Men om så vore fallet, varför står nio länder i kö för att gå med i NATO och varför pågår sedan sommaren en livlig debatt i Österrike om NATO-medlemskap?

Under dagens överläggningar framhölls två skäl till svenskt medlemskap i NATO. Det blir svårt, för att inte säga omöjligt, för riket att hålla sig utanför en väpnad konflikt i Östersjöregionen. Det är bättre för Baltikum och Finland om Sverige är medlem. Men det finns andra skäl.⁷ Först och främst naturligtvis artikel 5-klausulen om undsättning vid aggression riktad mot Sverige och det amerikanska kärnvapenparaplyet. Men NATO som ett forum för den transatlantiska dia-

logen är nog så viktigt i det Europa som nu växer fram. NATO är helt enkelt Europas säkerhetspolitiska *lingua franca*. Om du inte talar det hör dig ingen. ”Tänk om vi inte är välkomna när vi äntligen har beslutat oss”, sade moderatorn Ulf Wickbom. Tänk om Ryssland och Tyskland gör upp om balterna, finnarna och svenskarna och tycker det är bäst de hålls utanför NATO, frågar sig Max Jakobson.⁸ Efter Kosovo är uppmärksamheten i NATO i allmänhet och Washington i synnerhet inriktat på Sydeuropa och Balkan.⁹ Har vi missat ett ”window of opportunity” som inte kommer åter?

Mycken energi och argumentation har i dag ägnats och ägnas fortlöpande åt att forma den ryska utvecklingen så att den blir fredlig och demokratisk. Detta är nog futilt – Ryssland är alldeles för stort och annorlunda. Det är mycket enklare att influera Amerika så att det förblir vänligt och intresserat.

Som för 350 år sedan söker Sverige sin säkerhet på andra sidan Östersjön, säger Kristian Gerner, därtill provocerad av moderatorn. Men till skillnad från situationen för 350 år sedan, och innan vi överdriver Sveriges betydelse i regionen, är det nog klokast att *först* återförsäkra sig på andra sidan Atlanten.

6 Agrell, Wilhelm: *Fred och fruktan. Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918–2000*, Historiska Media, Lund 2000, s 175.

7 Dörfer, Ingemar: *The Nordic Nations in the New Western Security Regime*, Woodrow Wilson Center Press, Washington DC 1997, s 91–95.

8 Jakobson, Max: *Finland in the New Europe*, Praeger, Westport 1998, s 144–145.

9 Ochmanek, David A: *NATO's Future. Implications for US Military Capabilities and Posture*, RAND, Santa Monica 2000.