KUNGL KRIGSVETENSKAPS-AKADEMIENS
Handlingar och Tidskrift
NR 1/2013

THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF WAR SCIENCES
Proceedings and Journal
NR 1/2013

Försvarsmaktens logistik i ett framtidsperspektiv
av Mats Ström

PRIO i Försvarsmakten
av Stefan Emanuelsson

Kallt krig i Östasien?
av Ingolf Kiesow

WWW.KKRVA.SE

Ur Svenska Krigsmanna Sällskapets Handlingar
1797 Carl Deléns Tryckeri Stockholm

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

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

KKRVAS HANDLINGAR OCH TIDSKRIFT NR 1 2013

REDAKTÖR OCH ANSVARIG UTGIVARE
(MATERIAL TILL TIDSKRIFTEN)

Överstelöjtnant
Tommy Jeppsson
KKRVA TFN: 076-760 96 45
Bodängsvägen 23, 760 10 Bergshamra
E-POST: tommy.jeppsson@kkrva.se

PRENUMERATIONSÄRENDEN
OCH ADRESSÄNDRINGAR

Marie Brunnberg
MOBIL: 073-656 09 03
E-POST: admin@kkrva.se

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

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

Kungl Krigsvetenskapsakademien
Teatergatan 3, 1 tr. 111 48 Stockholm
TFN: se resp person
FAX: 08-667 22 53
E-POST: info@kkrva.se
HEMSIDA: www.kkrva.se

AKADEMIENS VERKSAMHET,
HEMSIDA, LEDAMOTSÄRENDEN

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

LOKALBOKNINGAR, EKONOMI,
BELÖNINGAR, BIDRAG M M

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

AKADEMIENS ÄMBETSMÄN

Styresman
Viceamiral Frank Rosenius
Vallbacksvägen 9, 133 37 Saltsjöbaden
TFN: 08-748 93 20
MOBIL: 070-630 36 25
E-POST: frank.rosenius@swipnet.se

Andre styresman
Fil dr Gunilla Herolf
SIPRI, Signalistvägen 9, 169 70 Solna
TFN: 08-655 97 62
MOBIL: 070-896 05 29
E-POST: herolf@sipri.org

Ständig sekreterare
Generalmajor Björn Anderson
TFN: 076-760 96 40
Västra Finnbodavägen 7B 1 tr,
131 71 Nacka
E-POST: bjorn.anderson@kkrva.se
Skrivelser adresseras till sekreteraren

Andre sekreterare
Överstelöjtnant Gunnar Magnusson
TFN: 076-760 96 41
Lugnets allé 69, 120 67 Stockholm
E-POST: gunnar.magnusson@kkrva.se

Skattmästare
Direktör Gert Schyborger
Sommarvägen 12, 182 74 Stocksund
TFN: 08-755 90 21
E-POST: gert.schyborger@telia.com

KUNGL KRIGSVETENSKAPSAKADEMIEN TAR TACKSAMT EMOT GÅVOR. BANKGIRO 5784-8806

(detta konto används ej för pren avgifter)

AVDELNINGARNA

AVD I (LANTKRIGSVETENSKAP)

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

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

AVD II (SJÖKRIGSVETENSKAP)

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

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

AVD III (LUFTKRIGSVETENSKAP)

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

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

AVD IV (MILITÄRTEKNISK VETENSKAP)

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

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

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

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

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

AVD VI (SÄKERHETSPOLITISK VETENSKAP)

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

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

Innehåll

Handlingar

Försvarsmaktens logistik i ett framtidsperspektiv 5
Inträdesanförande i KKrVA avd I den 6 september 2011 av Mats Ström

Akademisammankomsten den 5 dec 2012 24
Referat av Helge Löfstedt

Kristålighet genom privat-offentlig samverkan 28
Årlig redovisning från KKrVA avd V den 25 september 2012 av Per Kulling, Bo Richard Lundgren, Bengt Sundelius, Leif Vindevåg och Marie Hafström

Är en kärnvapenfri värld möjlig? 47
Inträdesanförande i KKrVA avd VI den 6 december 2011 av Henrik Salander

Signaltjänst och lantkrigföring 64
Aspekter på ledningssystem i relation till operationer och taktik
Inträdesanförande i KKrVA avd I den 5 september 2012 av Henrik Sjövall

Analys & perspektiv

Svenska ytstridsfartyg i internationell belysning 77
av Helge Löfstedt

PRIO i Försvarsmakten 82
Hur stödsystemet villkorat verksamheten
av Stefan Emanuelsson

Finlands sak var vår 91
av Ulf Dahlsten

GMU-rekryterna 95
Motivation, självbild och fortsatt engagemang i försvaret
av Erik Hedlund

Kallt krig i Östasien? 101
av Ingolf Kiesow

Hur länge förblir Ryssland evigt? 112
av Tomas Bertelman

Svenskt utrikespolitiskt beslutsfattande 120
En flernivåanalys av deltagandet i ESFP
av William Vitikainen

Civil-militär samverkan efter jordbävning 135
Självförsvarsstyrkornas insatser i Japan
av Johan Elg

Krig och samhällsutveckling i Afrika 157
av Johan Nyström

Litteratur

Kampen i Stilla havet 171
av Bo G Hall

Norskt sjöförsvar i krig och fred 174
av Tommy Jeppsson

Fransk militär tanke, formulerad av en svensk kommendör 176
av Per Edling

Läsvärt om strategi i en allianskontext 179
av Tommy Jeppsson

Tre perspektiv på svenskarna i Katanga 181
av Olof Santesson

Ännu en stor finländare 184
av Olof Santesson

Vi i norr som håller sams 186
Genom tvåhundra år med lätt bagage
av Olof Santesson

Litteraturöversikt 189

Redaktören

I föreliggande utgåva av Handlingar och Tidskrift byter avdelningen Diskussion & Debatt namn till Analys & Perspektiv. Syftet är att tydliggöra vad denna del ska innehålla. De artiklar som hittills publicerats under Diskussion & Debatt har oftast präglats av såväl analys som perspektiv varför namnändringen känns naturlig. Samtidigt uppmanas till livligare och fortsatt initierade bidrag av karaktären ren debatt, där önskemålet är att den i största utsträckning förs på KKrVA debattblogg. I tryck skapas därmed utrymme för mera genomlysande arbeten som ska bidra till en bättre spridning av Handlingar och Tidskrift.

Tommy Jeppsson

Försvarsmaktens logistik i ett framtidsperspektiv

Inträdesanförande i KKrVA avd I den 6 september 2011
av Mats Ström

SEDAN INTRÄDESANFÖRANDET PRESENTERADES för Akademien den 6 september 2011 har arbetet med att reformera försvarets logistik fortskridit. Riksdagen fattade i juni 2012 beslut om att delar av Försvarsmaktens logistik (FMLOG) överförs till Försvarets materielverk (FMV) den 1 januari 2013. Den verksamhet som berörs av verksamhetsövergången är huvuddelen av upphandlingsenheten, verkstäderna samt delar av servicekontor och försörjningsenheten samt delar av FMLOG centrala ledning- och stabsfunktion. Syftet är att skapa en effektivare försvarslogistik inom ramen för redan befintliga myndigheter.

Min beskrivning och mitt resonemang kring försvarslogistik i allmänhet och FMLOG:s framtida verksamhet i synnerhet, har följaktligen inte beaktat det nyss fattade riksdagsbeslutet, eftersom något sådant inte var taget sommaren 2011. Trots detta bedömer jag att mitt resonemang om försvarslogistik alltjämt har giltighet och relevans och i en tid när många har åsikter om hur logistiken i Försvarsmakten ska ledas vill jag som chef för FMLOG och akademiledamot redovisa min syn på utvecklingen av dess verksamhet.

Redovisningen tar sin utgångspunkt från de observationer, samtal och studier som jag genomfört i samband med mitt tillträde som chef för FMLOG. Min skriftliga analys som här redovisas kommer att användas i det fortsatta arbetet att realisera förändringar inom FMLOG. Redovisningen är avgränsad såtillvida att den inte i någon nämnvärd omfattning tar sin utgångspunkt från eller hänsyn till andra utredningar som berör FMLOG framtida verksamhet. Redovisningen förutsätter att FMLOG även i framtiden ska ingå i Försvarsmakten.

Försvaret genomgår ständiga förändringar. Dock får man troligen gå tillbaka till 1905 års försvarsreform för att hitta en så omvälvande och omfattande förändring som nu sker. Denna förändringsprocess inbegriper också försvarets olika stödfunktioner, bl a logistik. FMLOG bildades 2002 från resterna av Underhållsregementsorganisationen. Det uttalade huvudsyftet var att få till stånd rationaliseringar och ökad kostnadseffektivitet. En viktig uppgift var att avveckla och reducera invasionsförsvarets omfattande materiel- och förnödenhetsförsörjningsbestånd och anpassa kostymen efter nya förutsättningar. Idag är denna uppgift genomförd och därmed ändrar FMLOG kraftsamling och riktar ansträngningarna framåt, d v s mot att understödja försvarets framtida uppgifter i fred, kris och krig.

Bakgrund Logistik

Utifrån ett marknadsmässigt perspektiv handlar logistik om att leda och styra flöden av varor och tjänster och därtill kopplade produktions-, resurs-, informations- och monetära flöden. Syftet är att uppnå högsta möjliga effektivitet genom leverans till kunder i rätt tid med god service och till låga (konkurrensmässiga) kostnader men med maximering av egen vinst.

Logistiken har ett militärt ursprung då behov att kontrollera tillförsel av förnödenheter och ammunition i stora kvantiteter alltid varit avgörande för möjligheterna att bedriva krig. Dagens såväl militära som civila logistikprinciper har utvecklats från de allierades erfarenheter från andra världskriget då produktionsapparaten till stora delar fanns intakt i USA och behoven vid olika fronter måste tillgodoses genom långa transportvägar över Atlanten och Stilla havet. I dagens globala värld har den kommersiella logistiken fått en framträdande roll och blivit ett område som producerande och transporterande företag måste ta hänsyn till, p g a det faktum att en väl utvecklad logistik förbättrar företagens konkurrensförmåga och lönsamhet.

Det yttersta syftet med logistiken inom Försvarsmakten (FM) är att vi ska kunna genomföra insatser och operationer, oavsett om det sker i ett nationellt territoriellt perspektiv eller inom ramen för svenskt deltagande i av FN-, EU- eller Natoledda operationer. Inom FM bedrivs logistiken i tre nivåer.[1] Logistikledning på militärstrategisk och operativ nivå omfattar övergripande ledning avseende stridskrafternas uthållighet samt fördelning av riksgemensamma resurser. Den militärstrategiska nivån syftar ytterst till att skapa logistikresurser och inrikta logistiken. Logistikledning på den operativa nivån sker i samverkan med civila myndigheter och rikstäckande branschorganisationer. Den operativa nivån syftar till att fördela tillgängliga resurser och verkställa ställda order och uppdrag. Logistikledning på taktisk nivå omfattar bl a transport- och trafikledning, underhålls- samt hälso- och sjukvårdsledning. Den taktiska nivån utför givna order och uppdrag i syfte att distribuera tillgängliga resurser. Territoriell logistikledning omfattar fördelning av resurser inom geografiskt avgränsade områden på regional och lokal nivå.[2] Inom FM definieras begreppet logistik:[3] ”Logistik syftar till att ge stöd till strategisk, operativ och taktisk verksamhet. Syftet uppnås genom att man upprätthåller och bibehåller efterfrågad tillgänglighet, uthållighet och rörlighet hos FM:s förband och enheter. Logistik i FM omfattar produktion, styrning och kontroll av tillhandahållet stöd, vilket utgörs av både tjänster och tillgångar med tillhörande information. Logistik i FM omfattar stöd till såväl insatsorganisationen som grundorganisationen och kan utföras av egna resurser eller tillsammans med andra aktörer”.

Logistiken brukar normalt indelas i användar- och produktionslogistik. Militärt används i stället för användarlogistik förnödenhetsförsörjning, teknisk tjänst, kommunikationstjänst, hälso- och sjukvård samt övrigt logistikstöd.[4] Inom Nato används uttrycket *Combat Service Support (CSS)*. Produktionslogistiken inom FM faller tillbaka på förmågeskapande åtgärder avseende uppbyggnad och försörjning av stridskrafterna.

Logistiken omfattar stöd till FM:s båda huvudverksamheter; den förmågeskapande produktionen och de förmågeutnyttjande insatserna. Stödet ska kunna lämnas till båda huvudverksamheterna samtidigt.

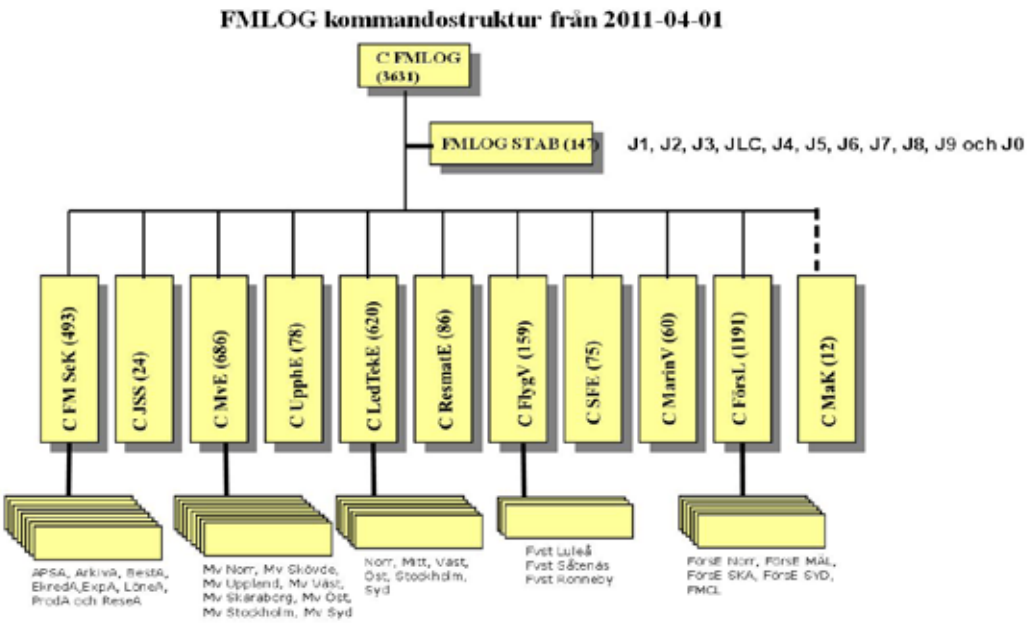
Försvarets Materielverk (FMV) och FMLOG är de organisationer som idag

främst svarar för upphandling och leverans av logistik för försvarets behov. FMV svarar främst för utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materielsystem i materielförsörjningsprocessen för insatsorganisationens behov.

FMLOG verksamhet

FMLOG är försvarsmaktens största organisationsenhet. Uppgiften är att understödja operativ verksamhet, förband, centra och skolor genom att i egen regi tillhandahålla sådan underhålls- och stödverksamhet som är unik för militär verksamhet. Övriga behov ska tillgodoses främst genom upphandling av kommersiella aktörer. FMLOG tjänster och produkter ska levereras mot överenskommen kvalitet till lägsta möjliga kostnad. FMLOG hade vid starten 2002 cirka 7 000 anställda. Ständiga reduceringar och produktionseffektiviseringar har resulterat i en organisation som idag omfattar cirka 3 600 anställda. Personalen består till övervägande delen av anställda utgående från civila meriter och professioner, t ex akademiker och tekniska specialister. En minoritet av personalen är officerare. FMLOG hade 2010 en omsättning om cirka 5,7 miljarder kronor. Verksamheten är intäktsfinansierad med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.

FMLOG bedriver verksamhet på ett stort antal platser i och utanför landet. FMLOG har till uppgift att tillhandahålla tjänster inom förnödenheter, teknisk tjänst, transporter, IT-support och allmänna servicetjänster (förplägnad, ekonomi- och löneadministration, rese- och hotellservice, lokalvård, post- och expeditionstjänst m m) samt svarar för upphandling av främst förbrukningsvaror och tjänster till försvaret. FMLOG levererar logistik till båda huvudverksamheterna, produktion respektive insatser. Inom huvudverksamheten Produktion understödjer FMLOG förbandens verksamhet efter det att verksamhetsöverenskommelse har träffats. Den samla-



de produktionen inom FMLOG styrs därefter via produktionsplanen som ligger till grund för budget, resultat och produktivitet. Inom huvudverksamheten Insatser svarar FMLOG huvudsakligen för den bakre logistiknivån, men avdelar också resurser direkt till den främre logistiknivån.

Skillnaden mellan FMLOG och försvarets övriga organisationsenheter är att FMLOG är intäktsfinansierad och har inriktande personalramar. Övriga organisationsenheter tilldelas anslagsmedel och styrande personalramar.

FMLOG har höga krav att rationalisera verksamheten och minska organisationen. Produktionen och organisationen förändras löpande vid FMLOG. Under perioden 2002–2010 har FMLOG såväl tillförts som avyttrats verksamheter. Verksamheten har under tidsperioden rationaliserats och reducerats i stor omfattning, vilket har sedan 2008 resulterat i en kostnadsminskning om cirka totalt 600 Mkr per år.

Logistiska grunder och principer

Utvecklingen inom den internationella logistiken har under de senaste årtionden varit omfattande. Allteftersom konkurrensen på världsmarknaden har hårdnat har kostnadseffektiva logistiklösningar blivit alltmer viktiga i kampen om viktiga marknadsandelar. Inte minst inom detaljhandeln har låga produktions- och logistikkostnader, främst låga transport- och lagerkostnader, tillsammans med god service och professionell marknadsföring blivit ett vinstgenerande framgångskoncept för företagen. Utvecklingen inom den militära logistiken har också varit betydande och snarlik den kommersiella marknaden, även om det inte alltid har gått lika snabbt som inom den civila sektorn. I detta avsnitt beskrivs några bärande principer för den moderna logistiken, samt de främsta skillnaderna mellan kommersiell och militär logistik.

Kommersiell logistik

Kommersiell logistik indelas huvudsakligen i transport- och produktionslogistik. Transportlogistik omfattar huvudsakligen förflyttning och övervakning av fysiskt gods mellan olika destinationer. Produktionslogistiken hanterar olika produktionsflöden som syftar till att uppnå effektivitet och kapacitet relaterat till kostnader bland annat genom att styra och minska ledtiderna inom produktionen. Inom produktionslogistiken utvecklas ständigt nya metoder för att uppnå bättre effekt. Strävan är att anpassa produktionen exakt efter orderstocken.

De vanligaste sätten att styra produktions- och/eller transportflödet är genom *Push-* eller *Pull-* metoderna. *Pull-* metoden innebär att produktionen eller transportflödet sker utifrån redan lagda beställningar. *Push-* metoden innebär att företagets tillverkningskapacitet styr produktionen och inte efterfrågan, vilket oftast innebär att tillverkaren har en lagerhållning av produkten före avsättning. Fördelen med systemet är att kunden har större chans att få produkter inom angiven tid, men samtidigt är risken större för lagerhållningskostnader jämfört med ett *pull-* system.

Produktionslogistikens ständiga utmaning är att kunna anpassa produktionen till orderstocken. Ett företag med en lång tillverkningsprocess och stor orderstock får oftast långa ledtider från beställning till effektuering och leverans. Strävan vid produktion är att anpassa tillverkningen till efterfrågan, s k *Lean production*.

Idag är det mest vanligt förekommande att andra partners än tillverkaren ansva-

rar för logistiklösningarna mellan tillverkningsföretaget och dess kunder. Syftet med att lägga ut logistiken till en annan partner är att uppnå större flexibilitet, kostnadseffektivitet genom stordriftsfördelar och fokusera på egen kärnverksamhet. Det har blivit allt viktigare att kunna kontrollera och styra hela försörjningskedjan från tillverkning till slutleverans av en produkt till kunden via olika mellanled, benämnt *Supply Chain Management*. ”Försörjningskedjan *(Supply Chain*) är det utbyte av materiel och information som görs mellan olika företag för att producera en viss produkt eller tjänst”.[5] De individuella aktörerna kan var för sig bedriva en effektiv verksamhet men det är inte en garanti för att hela försörjningskedjan är effektoptimerad. Det som kännetecknar en effektiv försörjningskedja är att den är kostnadseffektiv eller leveranssnabb, alternativt har en hög kundservicenivå. En effektiv försörjningskedja kan utifrån ett företagsperspektiv definieras som största möjliga differensen mellan intäkt och kostnad.

I dagens globala värld har den kommersiella logistiken fått en framträdande roll och blivit ett område som producerande och transporterande företag måste ta hänsyn till, då en väl utvecklad logistik förbättrar företagens konkurrensförmåga och lönsamhet. Det förekommer att företag konstruerar sina försörjningskedjor för fel ändamål, d v s att vara snabba och ha låga kostnader. Denna typ av försörjningskedja har ofta svårt att anpassa sig till snabba marknadsförändringar, vilket i sin tur leder till försämrade konkurrensfördelar. Försörjningskedjor som istället kan bidra till ett bestående värde kännetecknas av följsamhet *(agility),* anpassning *(adaptivity)* och koordination *(alignment)*.[6]

De företag som har följsamma försörjningskedjor reagerar snabbt, flexibelt, kostnadseffektivt och tillförlitligt på omvärldsförändringar. Det krävs en organisation som har nära relationer till sina leverantörer, har rätt anpassad storlek på buffertlagret, rätt avvägda kapacitetsnivåer, en produktion som kan hantera avvikelser, ett lednings- och informationssystem som snabbt kan förändra produktionen utifrån utbud och efterfrågan. För att kunna anpassa sig till förändrade omvärldsförhållanden krävs att man kan registrera omvärldsförändringar och nya trender och anpassa försörjningskedjan efter nya rådande förutsättningar. Vidare krävs det koordination av kedjans deltagare så att alla arbetar mot samma gemensamma mål eller nytta. Detta sker genom att dela information och kunskap, samt att gemensamt dela risker, kostnader och vinster på ett rättvist sätt.

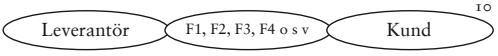
Behovet av moderna IT-baserade lednings- och affärssystem har, inte minst beroende på den globaliserade marknaden, blivit allt mer betydelsefullt. Idag väljer företag att placera tillverkning och lager på helt andra geografiska platser än där avsättningen finns. Det innebär att planering, ledning, transaktioner och uppföljning med moderna affärssystem blir en nödvändighet. Moderna avancerade affärssystem (t ex SAP) eller logistiska uppföljningssystem gör det möjligt att styra och följa hela produktions- och transportkedjan.

Militär logistikutveckling

Målet med den kommersiella försörjningskedjan är att bidra till företagets ökade vinstresultat, till skillnad från militära försörjningskedjor vilkas uppgift är att bidra till att de operativa målen uppnås. Eftersom att militär logistik handlar om säkerhet och ytterst om människors liv och död, krävs att säkerhet måste gå före kostnadseffektivitet. Det innebär att buffertar måste

finnas att tillgå på ett sätt som inte krävs inom den kommersiella sektorn.[7] Den militära operativa försörjningskedjan är diskontinuerlig, till skillnad från många kommersiella motsvarigheter. Den fredstida militära försörjningskedjan måste kunna eskalera för att tillgodose operativa krav och behov vid ett förändrat omvärldsläge eller insatssituation. Förberedelser måste göras långt innan en eventuell säkerhetspolitisk försämring uppstår, för att kunna hantera en eventuell eskalerad eller försämrad försörjningssituation. ”Det diskontinuerliga flödet innebär att en försvarsmakt måste välja när i tiden en resurs ska anskaffas”.[8]

Logistiksystem som är konstruerade ur ett systemteoretiskt perspektiv utgår från att helheten är mer än summan av delarna. Det innebär att den erhållna effekten av den totala logistikkedjan är mer intressant att studera än de olika ingående delsystemen. Ett integrerat logistikkoncept representerar olika funktioner och är avhängiga av varandra.[9]



[10]

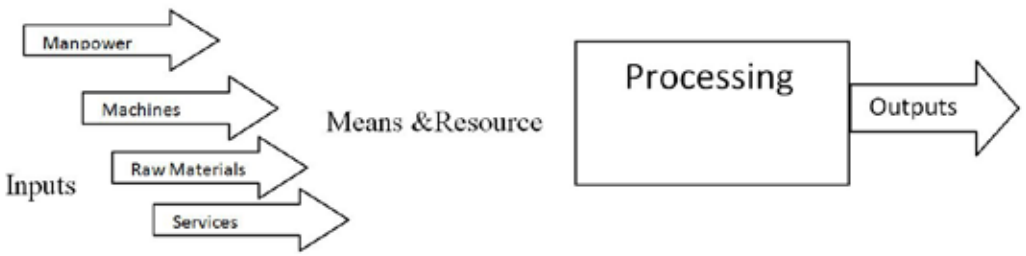
Kress anser att kriget kan beskrivas som ett produktionssystem, utifrån främst ett ekonomiskt- och ingenjörsvetenskapligt synsätt:

> war can be viewed as a system that produces outputs from inputs, in spite of the malevolent actions of agent called ”Enemy”, through a process that is called warfare or Combat.[11]

Kress definierar därför logistik som:

> A discipline that encompasses the resources that are needed to keep the *means* of the military *process* (operation) going in order to achieve its desired *outputs* (objectives). Logistics includes planning, managing, treating and controlling these resources.

Militära operationer har teoretiskt studerats med utgångspunkt från linjära och icke linjära teoribildningar. Den linjära teorin utgår från en mekanisk synsätt, där livets olika verksamheter kan framställas och problematiseras utifrån ett linjärt synsätt. Karakteristiskt för linjärt tänkande är: Proportionalitet (förutsägbarhet och planmässighet), Additivitet (helheten är lika med summan av delarna), Replikation (samma händelser återupprepas) samt Påvisbarhet mellan orsak och verkan (2+2=4). Utifrån ett linjärt resonemang kännetecknas typiska logistiska parametrar och problem av följande: kvantitetsparametrar i form av rätt avvägt behov av volymer, vikter och antal av förnödenheter och reservdelar, tidsförhållanden i syfte att ackumulera styrkeförhållanden, förtänksamhet och planläggning av olika händelseförlopp, optimering av den logistiska processen i form av transporter, resurser och lagerhållning.[12]



Utnötningskrigföring bygger på ett vetenskapsteoretiskt eller linjärt tänkande. Ett linjärt teoretiserande kan också härledas till många olika civila logistikkoncept. Produktionslogistik som ska leverera ett jämt förutbestämt flöde av komponenter till sammansättning av nya fordon är ett typiskt exempel på ett linjärt tänkande. Det icke linjära tänkandet utgår från att militära operationer är dynamiska. Militära operationer kännetecknas av oförutsägbarhet, kaos, friktioner och ständiga förändringar. Väpnade insatser består i grunden av ett ständiga pågående växelspel mellan aktörernas verkan och motverkan, vilket kräver beslutsprocesser som kan hantera kreativitet, intuition, insikter, beslutsförmåga och mental flexibilitet. Det icke linjära synsättet kräver, enligt Kress, improvisationsförmåga, vara i förhand, synkronisering och en kontinuitet som är väl definierad men inte alltid formaliserad. Genom att omhänderta dessa ”mjuka” principer kan en adekvat operativ logistiklägesbild upprätthållas Manöverkrigföring har många likheter med icke linjära teoribildningar.[13]

William S Lind hävdar att militära logistiksystem måste vara integrerade med övriga förband och inte påminna om ”postorderföretag”. Logistiken får inte åtskiljas från taktik och operationer om den ska vara riktigt effektiv. Lind hävdar vidare att tyska och israeliska krigserfarenheter påvisar att logistiken måste vara framåtriktad, vilket innebär att bedömningar om underhållsbehovet måste ske innan det faktiska behovet uppstår vid de stridande enheterna. Beställningsförfarande innebär ofrånkomliga fördröjningar i logistikkedjan.[14] Operationer som genomförs utifrån manöverkrigföringens principer kräver därför att insatslogistiken är framåtriktad och att handlingsfrihet och kraftsamling kan skapas och framgång på djupet kan uppnås utan att tillförsel av förnödenheter försvårar operationen. Det innebär att logistiken är framåtriktad och utnyttjas som en förstärkningsresurs där framgång eftersträvas och uppnås.

Gulfkriget 1991 demonstrerade att det amerikanska logistiksystemet, byggt på det kalla krigets principer, klarade av att transportera enorma mängder materiel över stora avstånd. Det visade sig dock att de stridande enheterna hade svårt att få leverans av rätt förnödenheter, i rätt tid och på rätt plats, trots att enorma lager byggdes upp i operationsområdet.[15] Den amerikanske logistikchefen under det första Gulfkriget 1991, generallöjtnant William G. Pagonis, drog efter kriget följande generella slutsatser, som är relevanta i såväl civila som militära sammanhang: “I have defined logistics as the integration of transportation, supply, warehousing, maintenance, procurement, contracting, and automation into a single function that ensures no sub optimization in any of those areas, to allow the overall accomplishment of a particular strategy, objective, or mission”.[16]

Forskare vid RAND[17] konstaterade att förutsättningarna för det amerikanska logistiksystemet hade radikalt förändrats efter det kalla krigets slut. ”Det befintliga logistiksystemet hade skapats i en tid då militär materiel var relativt billig, medan transporter var relativt dyra”.[18] Forskarna menade att logistiksystemet borde vara magrare *(leaner)*, mera robust, mer flexibelt och ha förmåga att kunna respondera på uppkomna behov. Baserat på civila innovationer, där fokus låg på att tillfredsställa den slutliga kundens behov och att företag framgångsrikt ökat kvaliteten på sina produkter, reducerat sina lager och dramatiskt reducerat ledtiderna, antog forskarna att motsvarande förbättringar måste kun-

na ske inom den militära sektorn genom att.[19]

- Fokusera hela logistiksystemet på att tillfredsställa slutkundens behov.
- Forma och reglera logistikprocessen ändamålsenlig och effektiv.
- Utforma vapensystem så att underhållet kan effektiviseras.

Joint Vision 2010 (JV2010) beskriver *Fokuserad logistik* som en fusion av information, logistik och transporttekniker för att.[20]

- Stödja snabbinsatser.
- Ha kontroll över tillgångar och förmåga att omdirigera dessa under tilltransport.
- Leverera skräddarsydd logistik direkt till de strategiska, operativa och taktiska nivåerna i en operation.
- Minska lagerhållning, ”fotavtryck” och ledtider.

Begreppet *Flödesbaserad logistik* som återfinns i Grundsyn Logistik är ett konkret exempel på en teori baserad på de amerikanska slutsatserna efter Gulfkriget. Flödesbaserad logistik strävar efter att optimera flödet av produkter, tjänster och information i syfte att öka resurseffektiviteten.[21]

I olika Nato-doktriner anges att en av förutsättningarna för militär framgång är att logistiken samordnas i ett operativ gemensamt sammanhang, vilket innebär *integrerad planläggning och gemensam lägesuppfattning, enhetlig ledning, en framåtriktad logistikleverans i rätt tid, enkelhet och resursekonomisering.*[22] Målet för logistiken blir följaktligen att (1) i rätt tid kunna leverera förband och underhåll till kunden och (2) minimera de logistiska aktiviteterna i ett operationsområde.

Slutsatser

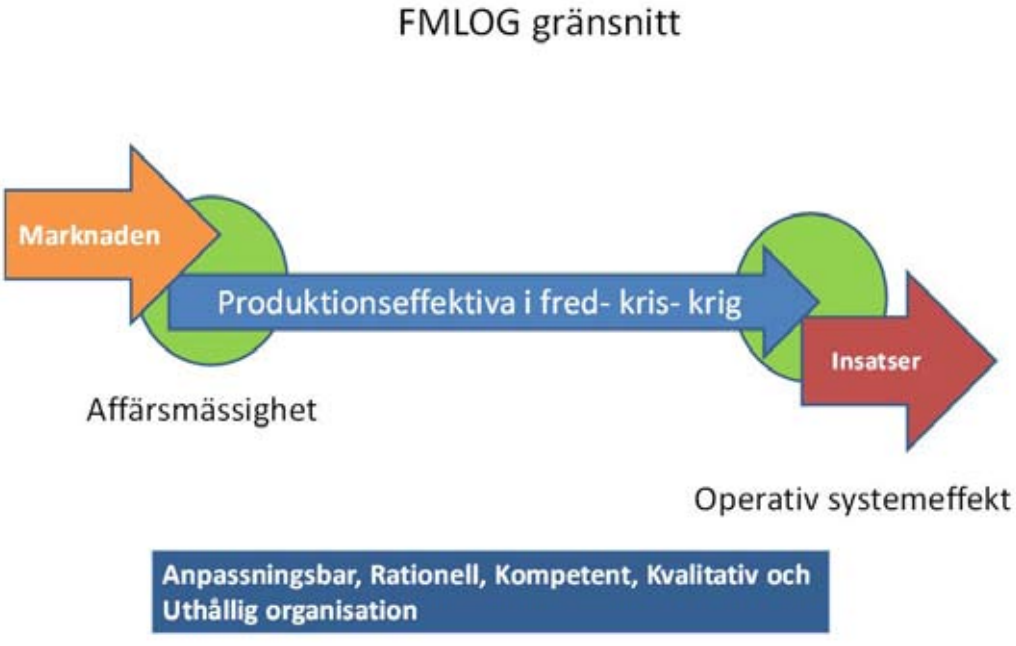
Utvecklingen inom den västerländska militära logistiken har alltmer likriktats med den kommersiella utvecklingen. Behovet av att minska kostnaderna tillsammans med behovet av en effektiv logistikkedja, med bland annat minskad egen lagerhållning, har drivit denna utveckling framåt. En annan faktor har också varit att av politiska skäl hålla nere den rent militära närvaron i olika operationsområden. Den amerikanska närvaron i bland annat Irak och Afghanistan är tydliga exempel på detta faktum, där en stor del av den bakre logistiken har kontrakterats till civila entreprenörer. Trenden i de västerländska försvarsmakterna är att utkontraktera den logistik som obönhörligen inte krävs vara integrerad med de stridande enheterna. Filosofin bakom detta är helt enkelt att minska kostnaderna. I dag handlar internationell militär logistik om att knyta samman nätverk av leverantörer och leverera förnödenheterna till brukarna i rätt tid. Parallellt med den slimmade försörjningskedjan upprätthålls en viss lagerhållning, med hänsyn till behovet att vara reaktionssnabb, uthållig och ha en säker tillgång till kritisk materiel.[23]

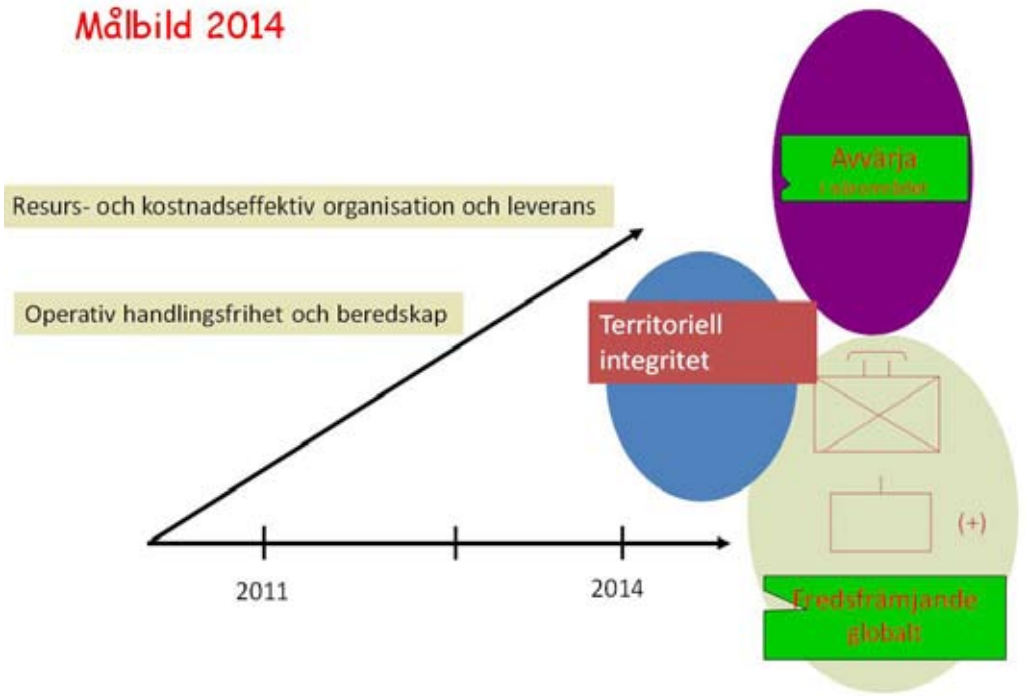
Militära organisationer styrs ekonomiskt genom tilldelade budgetar. Det innebär att man måste kunna maximera försörjningskedjans nytta givet den avdelade budgeten. Militära logistikkoncept som ska stödja operativ verksamhet måste i framtiden konstrueras utifrån att över tiden kunna hantera såväl stabila, cykliska som varierande logistikflöden. Behovet av att kunna styra och kontrollera hela logistikflödet, förmåga att prognostisera uppkomna logistikbehov samt kontinuerligt upprätthålla en gemensam logistiklägesbild är framgångsfaktorer för detta. Att ha kontroll över lager och andra tillgångar samt för-

måga att kunna minimera ledtiderna mellan efterfrågat behov och leverans är andra nyckelfaktorer. Detta kräver en centraliserad ledning med kontroll över hela processen och ett decentraliserat utförande, som stöds av moderna logistikledningssystem. Den militära logistiken blir i framtiden mer en fråga om kontroll av ledning och styrning än behovet av att i alla stycken svara för utförandet.

Diskussion kring förutsättningar för logistikutveckling

Under de senaste åren har ett antal utredningar avlöst varandra med syfte att främst föreslå minskade stödkostnader inom försvarets olika myndigheter. De förslag som har presenterats har inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till de operativa logistikbehoven, utan har främst betraktat verksamheten ur ett kommersiellt produktionslogistiskt perspektiv. Främst har materielförsörjningsprocessen beskrivits, vilket är en begränsad del av FMLOG:s mångfasetterade verksamhet. Resonemangen i utredningarna har kretsat kring upphandling och affärsmässighet, kopplat till förhållandet mellan den öppna marknadens aktörer och myndigheterna FM och FMV. FMLOG är den organisation inom FM som svarar för upphandling och kontraktering av förbrukningsvaror och olika former av tjänster, från kommersiella leverantörer till myndigheten FM, vilket är ett av FMLOG:s gränssnitt. Dess andra gränssnitt, vilket är leverans av logistik till olika kunder inom FM, har endast översiktligt berörts i utredningarna. FMLOG har de senaste åren fått en tyngdpunktsförskjutning mot att svara för en leveranssäker logistik, ytterst till insatsorganisation i fred, kris och krig oavsett hot- eller risknivå. Slutsatsen är att FMLOG utifrån ett logistikteoretiskt perspektiv genomför såväl produktionslogistik som transport- och





lagerhållningslogistik, vilket gör verksamheten komplicerad att förstå och beskriva.

Logistik och operationer

Nationen Sverige lever och verkar inom den globala marknaden där de fria marknadskrafterna styr den ekonomiska utvecklingen, vilket bland annat har inneburit att den nationella självförsörjningsgraden reducerats under de senaste årtionden. Vid en försämrad omvärldsutveckling måste följaktligen försörjningen av nationen säkerställas av den globala marknaden.

Försvarets främsta uppgift är att med väpnade styrkor stödja nationens säkerhetspolitiska intressen, vart än behov av deltagande så kräver. Då försvarets ekonomiska ramar och resurser är begränsade krävs att kraftsamling och prioritering sker med utgångspunkt från FM:s förmåga att kunna avdela förband och personal till olika typer av insatser, såväl hemma som långt borta. Konsekvensen blir att kravet på effektiviseringar ökar vid FM:s stödjande funktioner. FM:s fokusering på expeditionär förmåga och förmåga att delta i internationella allomfattande insatser kräver ett internationellt ”*mindset*”. Förutsättningar för militär framgång är att logistiken samordnas i ett operativ gemensamt sammanhang, vilket innebär *integrerad planläggning och gemensam lägesuppfattning, enhetlig ledning, en framåtriktad logistikleverans i rätt tid, enkelhet och resursekonomisering*. Resultatet av dessa principer blir att gränsdragningen mellan den främre och bakre logistiknivån blir alltmer otydlig, bland annat beroende på kravet på ökad resursekonomisering. Vidare krävs ett enkelt och tydligt lednings- och ansvarsförhållande.

FMLOG stödjer kontinuerligt de internationella insatserna på den så kallade främre nivån. Exempelvis upparbetade FMLOG 2010 mer än 3171 systemstödsdagar[24] åt de svenska förbanden, på plats i Afghanistan och Kosovo. Samtidigt hade FMLOG ett fyrtiotal anställda tjänstgörande i Kosovo för att avveckla installationerna vid dåvarande Camp Victoria.

Vikten av samma lednings- och lydnadsförhållanden samt understöd och hänvisningar i såväl fred som i krig är en välkänd devis, som i realiteten sällan eller aldrig följs. Försvarsmakten är på väg mot en stående insatsorganisation med direkt insatsklara förband. Detta förhållande bör också återspegla sättet att leda och organisera verksamheten. Det finns ingen större principiell skillnad mellan att understödja ett förband som är grupperat på kaserngården eller genomför insatser i Afghanistan. Motsvarande resonemang och förutsättningar gäller även marin- som flygförband. Den slutsatsats som dras är att försvaret ska eftersträva samma ledningsprinciper oavsett var förbanden är grupperade och oavsett vilken uppgifts som löses i grund- eller insatsorganisationen.

Supply Chain Management innebär centraliserad planering och styrning och ett delegerat utförande. Ett övergripande delat ansvarsförhållande för den militära logistikprocessen begränsar starkt förmågan att effektivt stödja våra insatta soldater och sjömän och i förlängningen äventyras deras säkerhet. Vidare försvårar ett delat ledningsansvar förmågan att samarbeta på den internationella arenan med andra nationers militära logistikföreträdare.

För att säkerställa en välfungerande logistik måste ansvarsförhållandena mellan FM:s olika ledningsnivåer bli tydligare. Mål och inriktning av verksamhetens bedrivande ska otvivelaktigt utföras av Högkvarteret (HKV). Ansvaret för verkställigheten om hur verksamheten ska genomföras bör åligga FMLOG. Genomförandet svarar de olika kommersiella och offentliga aktörerna för, tillsammans med FMLOG underavdelningar och insatsorganisationens olika förband och enheter.

Nätverksbaserad logistik

Den globala marknaden likväl som den internationella militära utvecklingen blir alltmer nätverksbaserade. På den globala marknaden utövas idag logistiken i större eller mindre tillfälliga eller permanenta nätverk, bestående av en mängd olika leverantörer som efter konkurrensutsättning har förvärvat avtal med olika huvudleverantörer. Sammantaget bildas olika logistikkedjor med syftet att generera konkurrensfördelaktiga, värdestegrande och effektiva varuflöden.

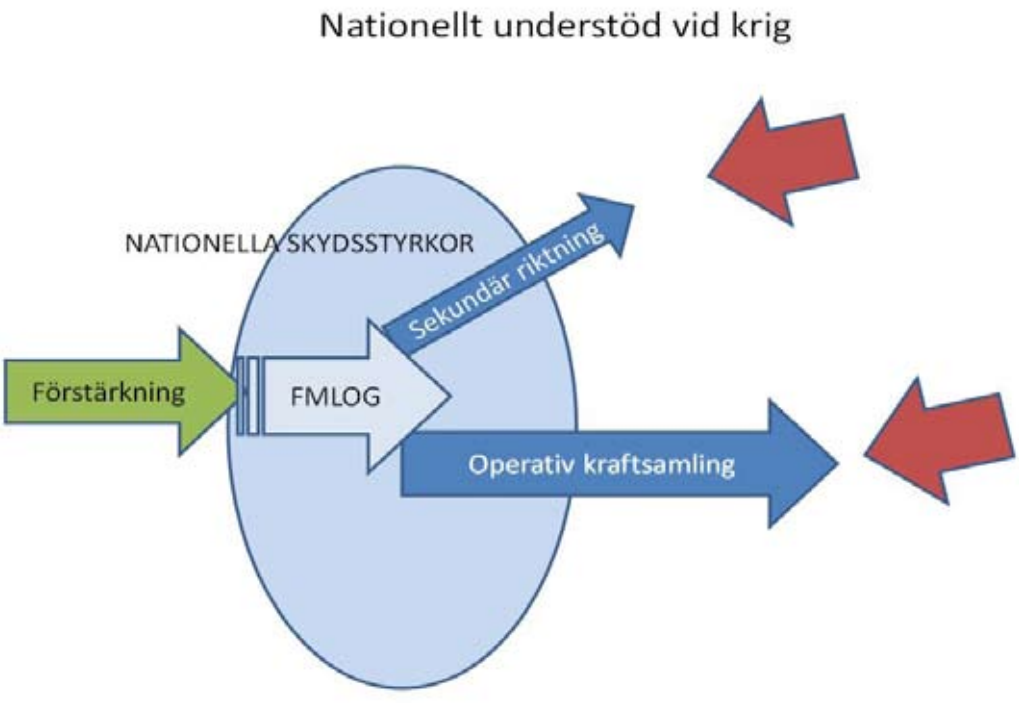
Logistiken inom försvaret består av en mängd delfunktioner och aktiviteter som utförs för att lämna stöd till verksamheter inom insatsorganisationen och grundorganisationen. FMLOG verksamhet är redan idag nätverksbaserad och den allmänna utvecklingen, inte minst den ekonomiska, driver försvarets logistik ytterligare i den riktningen. En förutsättning för att hantera och styra utvecklingen i den riktning FM själv vill, är att forma en lednings- och organisationsstruktur inom FM som kan hantera de förändrade förutsättningarna inom logistiken. Det gäller att skapa en organisation inom FMLOG som bättre kan verkställa och synkronisera kommersiella leverantörer och myndigheter med FM:s interna logistikunderstöd.

Att upprätta och följa upp leveransavtal mot gällande operativa och verksamhetsmässiga mål, krav och effekter blir därmed en huvuduppgift. I detta sammanhang

blir det också viktigt att FMLOG egenproduktion klarar konkurrensutsättning från kommersiella leverantörer och andra myndigheter. Ledtider, produktionskostnader, kvalitet och kundnöjdhet samt förmågan att snabbt kunna anpassa verksamheten till förändrade produktionsförutsättningar blir de viktigaste effektmåtten att ta hänsyn till vid en konkurrensutsättning. Det är också viktigt att varje del i en definierad logistikkedja i sig själv har ett eget förädlingsvärde, som kan summeras till det totala värdet av logistikkedjan.

Logistik för grund- och insatsorganisationen

FMLOG är en organisation som är intäktsfinansierad, och tanken med detta är att organisationen inte ska vara större än vad som krävs för att lösa de dagliga uppgifterna vid normal fredsdrift. Dock krävs för att kunna lösa uppgifter i alla kris- och krigsfall att organisationen snabbt kan öka sin uteffekt och uthållighet. Det innebär att det i grunden krävs en inbyggd robusthet i organisationen som snabbt kan möta ökade uppgifter och krav från uppdragsgivaren. Det kan i ett första påseende uppfattas som en anomali, att å ena sidan i alla stycken vara ”fredsrationell” och å andra sidan vara så robust i sin struktur att FMLOG kan stödja stridskrafterna under svåra förhållanden. Detta är ett grundläggande ramvillkor som definieras i termer av operativa krav på uthållighet ställda till FMLOG. I samband med att den operativa planläggningen för försvar av nationen och insatser i närområdet färdigställts, kommer dessa uthållighetskrav att definieras i form av förmågor och kapaciteter som snabbt och smidigt ska kunna hanteras inom organisationen vid en beredskapshöjning.



Logistik för verksamheter som kan resursplaneras till tid och rum kan med fördel utföras enligt kommersiella affärs- och logistikprinciper. Normalt kan FM:s fredsdrift resurs- effektiviseras med dessa principer som styrande parametrar. Vid övergång till en högre konfliktnivå kräver operationerna en högre uthållighet av personal och resurser på bekostnad av resurs- och kostnadseffektivitet. Det är vid genomförande av militära operationer ett historiskt känt faktum att den militära logistikens betydelse ökar exponentiellt med insatsernas omfattning och avstånd. Det är också ett känt faktum att operationer som genomförs utifrån manöverkrigföringens principer kräver att insatslogistiken måste vara framåtriktad *(push)* och utnyttjas som en förstärkningsresurs, där framgång ska uppnås.

Regeringen ställer kravet att vid utgången av 2014 ska vid beslut av höjd beredskap huvuddelen av insatsorganisationen vara tillgänglig inom några dagar och inte för något förband överstiga en vecka. Vid ett fientligt storskaligt anfall mot landet är idag insatsorganisationens logistikresurser i bästa fall dimensionerade för att stödja stridskrafterna i en operativ kraftsamlingsriktning. I övriga operativa riktningar och områden krävs att FMLOG från nuvarande utgångsgrupperingar kan stödja marinens och flygets underhållsorganisation samt de nationella skyddsstyrkorna i deras främre nivå.

Vid beredskapshöjningar utgör FMLOG såväl bakre som främre understödsnivå. Samtidigt som spridning av förrådsställd materiel ska genomföras för att säkerställa mobilisering av i storleksordningen 49 000 man, inkluderande nationella skyddsstyrkorna, ska cirka 20 000 man ingående i de stående kontrakterade förbandens underhållssäkerhet säkerställas, i form av ammunition, drivmedel och andra viktiga förnödenheter. För FMLOG del måste denna stödjande verksamhet kunna igångsättas och genomföras utan att beredskapshöjande åtgärder har anbefallts. En annan aspekt är försvarets förmåga att ta emot och lämna stöd i enlighet med regeringens säkerhetspolitiska deklaration.

De kunskaper, förmågor och rutiner som bland annat krävs för planering, kontraktering, ledning och uppföljning återfinns till stora delar inom FMLOG:s nuvarande organisation. Det är därför av yttersta vikt att samma lednings- och lydnadsförhållanden gäller för FMLOG på samtliga beredskapsnivåer och att de är intimt sammanknutna med FM:s operativa ledningssystem. Detta gäller inte minst kopplat till behovet av kontinuerliga nära relationer till krigsförbandscheferna för våra insatsförband, vilket också kan utryckas i termer av ett väl utvecklat och fungerande kund-leverantörsförhållande. Försvarsmaktens förmåga att leda FMLOG:s verksamhet är således en avgörande framgångsfaktor för att inom stipulerad tid möjliggöra ”omedelbart insatsklara förband” och samtidigt skapa förutsättningar för försörjning och uthållighet av stridskrafterna på kort och lång sikt.

Offentlig Privat Samverkan (OPS)

Diskussionerna kring privatisering av den militära logistiken har främst kretsat kring möjligheterna att minska logistikkostnader och därigenom frigöra medel för operativ verksamhet åt FM. För att uppnå detta krävs att det finns en marknad där konkurrensfördelar kan uppnås. I flera av de segment som är intressanta för privatiseringar har leverantörerna av tjänsterna en monopolsituation och därmed är minskade

logistikkostnader mindre sannolika i det långa loppet, utan tvärtom ökar kostnaderna då FM kommer i ett osunt beroendeförhållande till leverantörerna av tjänster.

Eftersom att huvuddelen av de europeiska försvarsmakterna inom EU idag genomför omfattande kostnadsreduceringar, med anledning av hårt ansträngda statsfinanser, torde det vara mer fördelaktigt att söka samverkan mellan Sverige och andra nationers försvarsmakter inom EU och därigenom skapa konkurrenskraftiga stordriftsfördelar. Frågan är hur långt kan försvarets verksamhet privatiseras, eftersom statens ansvar för rikets försvar utgör ett grundläggande fundament för nationalstatens existensberättigande. De etiska, folkrättsliga och säkerhetspolitiska frågorna kring privatisering av militära insatser har en internationell bäring och denna diskussion förs idag mer eller mindre intensivt i bland annat USA och Storbritannien.

Förändringsbenägenhet och personalkvalifikationer

Många forskare anser syftet med byråkrati är att den uppfyller kravet på mål rationalitet i sin verksamhet. Tyvärr tenderar byråkratier att istället bli värdekonservativa i samband med förändringsprocesser, då den anställda personalen prioriterar sina egenintressen före de målrationella organisatoriska intressena. Detta fenomen påverkar den inneboende förändringsbenägenheten i organisationer negativt. Fördelen med en ämbetsmannakår är att den skapar struktur och kontinuitet vid myndigheter. Nackdelen är deras ovilja att fatta beslut och ta ansvar, vilket minskar i takt med den ökade byråkratiseringsgraden. Organisationer som är konkurrensutsatta eller utsatta för olika former av existentiella hot måste ständigt anpassa sina ledningsmetoder och organisationsstrukturer till förändrade förutsättningar. Om inte förändringar sker kommer målet och syftet med den verksamhet som ska ledas att bli lidande.

FMLOG måste även i framtiden kännetecknas av att vara en kompetent organisation, som är förändringsbenägen och anpassar sin verksamhet till nya förutsättningar, även i en komplex insatsmiljö. Medarbetare vid FMLOG måste ha en sådan kompetens och med därtill hörande anställningsvillkor att personalen, oberoende av risk- och hotbild, kan genomföra ålagda uppgifter. Vidare måste personalens kombattantstatus säkerställas, inte minst utifrån ett folkrättsligt perspektiv. Detta gäller såväl nationellt som internationellt. De militära, främst operativa, kompetenserna måste kunna säkerställas i ett med övriga FM integrerat personalförsörjningssystem. Vid FMLOG krävs inte minst erkänt dugliga medarbetare som har erfarenheter från såväl taktisk som operativ militär ledningsnivå, i såväl nationella som internationella insatsmiljöer.

FMLOG mot 2019

Det är viktigt att de operativa styrningarna av FMLOG får en större betydelse än tidigare, då dessa styrningar utgör grunden för uppgifter, dimensionering, metoder och ledning av verksamheten. Ett sådant förhållningssätt ställer ytterligare krav på att intensifiera arbetet med att hitta nya metoder för ökad produktionsrationalitet. Det är också viktigt att FMLOG rationalitet även fortsättningsvis intimt sammankopplas med den övriga verksamheten i Försvarsmakten, då det är FM:s sammanvägda rationalitet som är målet. Identifieringen av ytterligare möjligheter till kostnadsreduceringar inom FMLOG

måste intensifieras då framtiden kommer att handla om effektiva arbetsmetoder snarare än stora organisationsförändringar.

FMLOG övergripande mål blir därmed att:

- upprätthålla operativ handlingsfrihet och beredskap,
- leverera rationella och kostnadseffektiva logistiklösningar med rätt kvalitet,
- utgöra gränssnittet mellan Insatsorganisationens unika behov och krav på uthållighet och den kommersiella marknadens leverantörer av logistik och tjänster, oavsett konfliktnivå och insatsmiljö,
- vara och uppfattas som en trovärdig affärspartner inom segmentet militär logistik, som arbetar aktivt för att erhålla nya uppdrag. Den internationella samverkan med andra motsvarigheter ska utvecklas, inte minst för att skapa gemensamma rationella lösningar i insatsområden.

FMLOG i sin helhet måste i framtiden bli mer dynamisk till sin karaktär och fokusera på distribution. Logistikkedjan från strategisk till taktisk nivån måste snabbt kunna anpassas till nya operativa förutsättningar, vilket innebär att den ska kunna stödja icke linjära operationsavsikter. De olika operativa kraven, eller om man så vill kundens krav, måste vara helt styrande för hur försvarets hela logistikkedja ska vara uppbyggd. För att kunna hantera detta krävs att försvarets logistikkedja, i högre grad än tidigare, anpassas till ”*Supply Chain Management*”. Vidare att logistiken är ”*Combined and Joint*”, vilket innebär att den kan integreras i multinationella militära koncept, samt att flexibilitet och möjligheter finns att samordna lämpliga delar med andra nationella och internationella myndigheter. Genom att öka det internationella samarbetet mellan i första hand de nordiska ländernas logistikorganisationer bör förutsättningarna till gemensamma rationaliseringar och stordriftsfördelar kunna erhållas, då inte bara vad gäller upphandling och anskaffning av nya materielsystem utan också gemensamma logistiklösningar i försörjnings- och verkstadssektorn.

En strömlinjeformad försörjningskedja sker på bekostnad av redundans i systemet, vilket innebär en ökad sårbarhet. Denna sårbarhet måste kompenseras genom förbättrad prognostiseringsförmåga, ledning och styrning samt inte minst planer för olika alternativa lösningar. Fokuserad logistik innebär att försörjningskedjan är väl definierad och att ledning, styrning och kontroll sker från en central nivå och att alla aktörer är integrerade i samma ledningssystem. Konkret innebär det att den reella underhållsäkerhet för olika förnödenheter måste fastställas för varje given operativ förutsättning. För att minska behovet av förhandslagring av förnödenheter bör operativa tidskrav på tillgänglighet fastställas. I de fall erforderliga operativa tillgänglighetskrav inte kan innehållas krävs att dessa förnödenheter kan buffertlagras.

Sammanfattningsvis handlar det om:

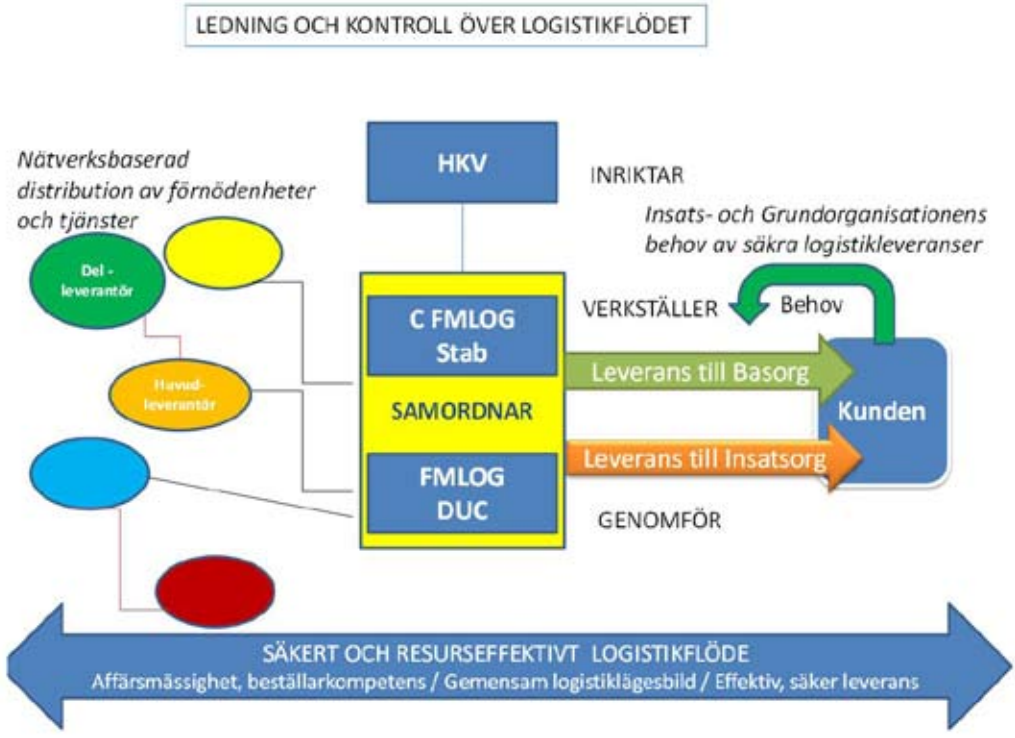
- En fokusering på flödet av produkter, tjänster, information och kapital.
- En fokusering på slutkundens behov och krav.
- En strävan efter att öka värde för slutkunden.
- Reducera totalkostnaderna inom försörjningskedjan.
- Betrakta hela försörjningskedjan som en enhet.
- Integrera alla olika aktörer i kedjan.
- Prioritera till kedjans behov än till den enskilde aktörens behov.

FMLOG bör i första hand utformas till en kompetensorganisation som insatsorganiseras. Försvarets totala behov från samtliga beställningar ska vara dimensionerande för FMLOG:s verksamhet. För att vara långsiktigt kostnadseffektiv bör dess produktionskapacitet vara underdimensionerad. Tillfälliga toppar i efterfrågan bör lösas genom att man anlitar externa utförare och/eller visstidsanställningar. Den operativa handlingsfriheten kan, om behov uppstår, lösas genom bland annat ett utökat arbetstidsuttag av befintlig anställd personal samt genom avropsavtal. Inom vissa smala sektorer kan en viss överkapacitet erfordras av kompetens-, uthållighets- och säkerhetsskäl.

FMLOG:s verksamhet bör ytterligare koncentreras. Även fortsättningsvis ska lämplig produktion och tjänster upphandlas genom OPS i stället för att produceras i egen regi. Däremot är det långt ifrån självklart att outsourcing inom den militära domänen alltid är lika tillämplig som den hittills visat sig vara inom den civila logistiken. En besvärande omständighet för statliga aktörer inom EU är lagstiftningen om offentlig upphandling.

En överföring av lämpliga uppgifter till personalen i de stående förbanden bör inte bara neutralisera dubbla personalkostnader utan också kunna skapa ett mervärde i form av ansvar och kompetens i insatsorganisationen.

Slutsatsen är att arbetet måste intensifieras med att söka nya metoder för produktionseffektiviseringar och kostnadsreduceringar inom försörjningskedjan. Konsekvenserna av detta resonemang innebär bland annat minskade personal- och lagerhållningskostnader, och det innebär i över-



gripande termer att FMLOG:s målsättningar på kort sikt mot 2014 bör omfatta:

- ökad kostnadsmedvetenhet,
- förbättrad kostnads- och verksamhetsuppföljning,
- ökad affärsmässighet och förbättrad beställarfunktion,
- minska antal avropsavtal och istället ökade volymerna hos kvarvarande avropare,
- en sammanhållen logistikförsörjning,
- ytterligare optimering av ledningsorganisationen, processer och materielflöden,
- nya lednings- och uppföljningssystem för effektivare planering, prognostisering, systemstöd och uppföljning,
- fortsatt utveckling av ett resurseffektivare försörjningskoncept,
- ökad centralisering av verkstäder och etablering av rörliga underhållsgrupper,
- ökad produktivitet genom effektivare samutnyttjande av personal i insatsorganisation och basorganisationen,
- förbättrat och effektivare flöde av reservdelar,
- översyn av möjligheten att integrera den tekniska bataljonen med markverkstadsenheten,
- konkurrensutsätta och OPS-pröva verksamheter som inte har något militärt operativt förädlingsvärde,
- minskat antal direktunderställda chefer,
- utveckla ”Shared Service” funktionen,
- minskade totala kostnader inom segmentet logistik samt
- starta på implementering 2012 och organisationen slutligen intagen 2015.

Ovanstående resonemang beskriver en ytterligare slimmad organisation utifrån en oförändrad produktions- och tjänstevolym. Regeringens intentioner är att mer medel ska överföras till insatsverksamheten. Det får till följd att efterfrågan av logistik kommer att öka i relation till den beordrade ökade insatsverksamheten. Cirka 20-25 % av den totala kostnaden för en specifik insatsverksamhet åtgår generellt för olika logistikändamål. Därför gäller det också att skapa utrymme för en ökad verksamhet. Det är också viktigt att analysera och föreslå nya områden inom FM som kan effektiviseras och inlämnas inom FMLOG:s ansvarsområde. Rationaliseringar och effektiviseringar innebär inte bara kostnadsminskningar utan har oftast initialt stora behov av omställnings- och investeringskostnader i t ex ny teknik. Detta faktum måste tidigt tas med i beräkningarna vid analyser av effektiviserings- och rationaliseringsvinster.

Avslutning

Försvaret genomgår ständiga förändringar, vilket också inbegriper dess stödfunktioner. Sedan FMLOG bildades 2002 har organisationen kontinuerligt varit föremål för förändringar. Det som hela tiden har kännetecknat FMLOG är att den har varit tjänstegrens- och funktionsfokuserad på bekostnad av en gemensam distributions- och kundfokusering. Utmaningen ligger i att forma en effektiv lednings- och organisationsstruktur som kan hantera alla nya utmaningar.

FMLOG är en organisation som inte ska vara större än vad som krävs för att, i det korta tidsperspektivet, lösa ålagda uppgifter i grundorganisationen. För att organisationen ska kunna lösa uppgifter i alla kris- och krigsfall krävs dock att den snabbt kan öka sin effekt och uthållighet. Detta innebär att det i grunden krävs en inbyggd ro-

busthet i organisationen som snabbt kan möta ökade uppgifter och krav från uppdragsgivaren. Detta kan i ett första påseende uppfattas som en anomali, att å ena sidan i alla stycken vara ”fredsrationell” och å andra sidan vara så robust i sin struktur att FMLOG kan stödja stridskrafterna under svåraste förhållanden. Detta förhållande är ett grundläggande ramvillkor som måste definieras i termer av stödjande förmågor och kapaciteter och kunna hanteras smidigt inom organisationen.

Utifrån FM:s nuvarande styrningar och direktiv till FMLOG kan följande slutsatser dras:

- Ett ökat insatsperspektiv och en bättre kundfokusering.
- Fortsatt förändring av FMLOG:s organisation och arbetssätt i syfte att reducera kostnader men med bibehållen effekt.

FM:s framtida behov av en sammanhållen och kontrollerad försörjningskedja, från anskaffning till leverans vid insatsförbanden, oavsett miljö och konfliktnivå *ska säkerställas*. Utmaningen ligger i att skapa en ledningsprocess som i alla led har kontroll över FM försörjningskedja från ”ax till limpa”. En dynamisk logistik som är resurs- och kostnadseffektiv och som dessutom med säkerhet alltid levererar det som efterfrågas kräver en centraliserad ledning och styrning av logistikflödet och ett decentraliserat genomförande.

Försvarsmaktens insatslogistik följer i allt väsentligt Natos ledningsfilosofi. Vad som däremot saknas är en nationell operativ/högre taktisk ledningsstab, med samordningsansvar för logistikflödet, inom Nato benämnd som ”Joint Logistic Support Command”. Denna uppgift borde ges till FMLOG, med ansvar att upprätthålla den gemensamma logistiklägesbilden, samordna och verkställa det operativa logistikunderstödet enligt gällande operationsavsikter. Med inrättande av sådan stab skapas också möjligheterna att samordna och leda logistik i alla konfliktnivåer från fred, kris till väpnat angrepp, utan att förändringar i lednings- och lydnadsförhållandena behöver genomföras. Erfarenhetsmässigt är det av synnerlig vikt att ledning av logistiken verkligen fungerar i samband med beredskapshöjningar. Framtiden för FMLOG ligger i ledningen av verkställigheten och genomförandet av FM:s logistikverksamhet.

Författaren är överste, chef för FMLOG och ledamot av KKrVA.

Noter

1. *Grundsyn Logistik,* Försvarsmakten, Stockholm 2007, s 46-47.
2. *Doktrin för gemensamma operationer* Försvarsmakten, Stockholm 2005, s 46.
3. Op cit, *Grundsyn Logistik,* s 8.
4. Ibid, s 10.
5. Ekström, Thomas: *Supply Chain Management, FOI Memo 777*, Stockholm 2004, s 28.
6. Lilja, Göran och Hedwall, Maria: *Effektiv logistik vid kriser eller insatser, FOI Memo 2261,* Stockholm 2007, s 7.
7. Ibid, s 18.
8. Ibid, s 11.
9. Persson, Göran och Virum, Helge: ”Logistik för konkurrenskraft” i *Militär logistik,* Försvarshögskolan, Stockholm 2005, s 78.
10. F = Funktion
11. Kress, Moshe: *Operational Logistics*, Kluwer Academic Publishers, London 2002, s 4.
12. Berg, Torgeir: *Militär logistik*, Försvarshögskolan, Stockholm, s 124.
13. Ibid, s 125.
14. Lind, William S: *Handbok Manöverkrigföring*, Försvarshögskolan, 2002, s 41.
15. Op cit, Ekström, Thomas, s 46.
16. Pagonis, William G: *Moving Mountains*, Harvard 1992, s 2.
17. Op cit, Ekström, Thomas, s 46. Med hänvisning till: Davis, *New Challenges for Defense Planning: Rethinking How Much is Enough*.
18. Ibid, s 46.
19. Ibid, s 47.
20. Op cit, Ekström, Thomas, s 48. Med hänvisning till JV2010, *http://www.dtic.mil/jointvision/history.htm*
21. Op cit, *Grundsyn Logistik,* s 26.
22. Forsvarets Fellesoperative Doktrine, Försvarsstaben, Oslo 2007, s 152.
23. Ibid, s 151.
24. Med systemstöd menas personal med speciell kunskap som sänds ut från FMLOG för att stödja verksamheten på plats.

Akademisammankomsten den 5 dec 2012

Referat av Helge Löfstedt

LEDAMOTEN OCH PROFESSORN vid Försvarshögskolan, Jan Hallenberg, gav vid Kung Krigsvetenskapsakademiens möte i december, som första programpunkt, en kort men innehållsrik föreläsning om sina intryck efter det amerikanska presidentvalet. Den andra programpunkten var en föreläsning av Tekn dr och docent Roland Heickerö om ”Internets mörka sidor. Om cyberhot och informationskrigföring”.

USA under Obama II

Hallenberg inledde med att redovisa bedömningen att de utrikespolitiska och försvarspolitiska frågorna inte har haft någon större betydelse för att president Obama omvaldes för en andra fyraårsperiod. De inrikespolitiska frågorna dominerade stort under hela valkampanjen. Obama vann därför att han tidigt tog sikte på de tio delstater (så kallade *Swing States*) där valet i praktiken avgjordes. Han satsade på en tidigt utbyggd valorganisation och en intensiv Tv-reklam i dessa stater. Under hösten genomförde sedan båda sidor många besök av ledande personer i dessa stater, men republikanerna förmådde aldrig komma i kapp Obamas valmaskineri.

Den säkerhetspolitiska globala utvecklingen påverkas i hög grad av den linje USA kommer att driva. De två presidentkandidaterna hade olika utrikespolitiska program. Obamas linje karakteriserade Hallenberg som *liberal samarbetslinje* som innebär att allianser och FN ska utnyttjas så långt möjligt. Romneys linje karakteriserades som strävan efter *amerikansk dominans* och att andra stater förväntas följa efter. En sådan linje företräds också av senatorn McCaine som var republikanernas presidentkandidat i förra valet 2008. McCaines aktivistiska linje innebär bland annat att han företräder åsikten att USA skall gå in i Syrien. Båda anser således att USA har försvagats militärt under Obamas första presidentperiod. Romney nämnde också den ryska upprustningen, vilket däremot inte Obama gjorde. Ett konkret uttryck för Romneys linje att stärka USA militärt var att han ville öka bygget av örlogsfartyg från 9 per år till 15.

Inom det republikanska partiet fanns dessutom en tredje linje, som tydligt företräds av kandidaten till posten som vicepresident, nämligen Paul Ryan. Honom ville Hallenberg närmast karakterisera som isolationist – USA skall lämna många av sina globala engagemang. Att Ryan utsågs till vicepresidentkandidat har av några bedömare setts som ett tecken på att isolationismen skulle ha stärkts i USA. Hallenberg delar inte denna åsikt, utan anser att isolationismen i USA finns kvar på en låg men jämn nivå. Att Ryan utsågs ska

närmast hänföras till att han tydligt företrädde republikanernas hårda linje när det gäller skattesänkning.

Splittring inom republikanerna fanns också i andra frågor än de utrikespolitiska, vilket bidrog till en oklar bild av var Romney och republikanerna stod. Ett annat skäl till otydligheten var att Romney har en tendens att glida i uppfattning i olika frågor, något som Obamas kampanj naturligvis angrep.

Utrikespolitiskt bedöms Obama fortsätta sin linje från första perioden, vilket bland annat innebär fortsatt ökad fokusering på Asien. Det är dock inte så att det är Obama som har påbörjat en svängning mot Asien. En långsam förskjutning har ägt rum redan under tidigare presidenter, vilket har att göra med Asiens ökande ekonomiska betydelse. En indikation på förskjutningen är att företrädare för USA:s ledande kretsar sedan åtskillig tid i betydligt större utsträckning reser till Asien än till Europa. Samtidigt påpekas att även om Europas relativa betydelse minskar är det inget drastiskt avståndstagande. I bakgrunden finns en kulturell gemenskap som någon gång kan uttryckas som att USA i grunden är ”europeiskt”. Mellersta Östern kommer även i framtiden att ägnas stor uppmärksamhet i den amerikanska utrikespolitiken.

Utrikespolitiken, och i vilken grad militära resurser skall stödja mera aktiva linjer inom denna, beror i hög grad av den ekonomiska utvecklingen. De ekonomiska frågorna i samband med ”budgetstupet” blir därmed viktiga och måste beröras även när man som i den aktuella föreläsningen i huvudsak vill fokusera på utrikespolitiken. Hallenbergs analys var att USA:s ekonomiska läge är problematiskt men blir allvarlig först om den nuvarande situationen vansköts under den närmaste framtiden.

En politisk hantering av de ekonomiska problemen måste innehålla tre led. Det första är *neddragningar* inom offentlig sektor. Nedskärningar inom försvaret och de icke militära säkerhetsorganisationerna kan då troligen inte undvikas. Frågan är närmast hur stora dessa neddragningar blir.

En annan väsentlig fråga är *skatterna*. En ökning av unionens och delstaternas skatteinkomster är angelägen. Obamas linje är höjning för personer med de högsta inkomsterna. Till bilden hör då att inkomstfördelningen i USA under senare blivit allt skevare. Det vill säga med allt större skillnad mellan olika inkomstgrupper. En utveckling som bedöms fortsätta. Republikanerna vill helst ha skattesänkning och motsätter sig absolut skattehöjning. Den ekonomiska fackkunskapen är delad. Några anser att en skattesänkning skulle stimulera ekonomin i sådan grad att den medför förbättrad budgetbalans – andra anser att skattesänkningar leder till försämrad budgetbalans och att skattehöjningar är nödvändiga.

En tredje fråga är höjning av *lånetaket*, d v s hur höga lån som får tas för att täcka budgetunderskottet. Utan sådana höjningar måste både utgiftsbegränsningarna och skattehöjningarna bli mera drastiska. Hallenbergs tes var således att om förhandlingarna i alla dessa tre avseenden missköts så kommer den ekonomiska situationen i USA att bli allvarlig.

Grundproblemet efter valet är då att republikanerna har majoriteten i representanthuset och kan blockera Obamas initiativ. Vidare är republikanerna efter valförlusten splittrade och står i valet mellan partipolitiska hänsyn och nationens väl. Ett problem är också att Obama måste visa prov på större förmåga att förhandla än vad han gjort under den första fyraårsperioden

Hallenbergs bedömning var att det möjligen kan vara lämpligt för demokraterna att låta utvecklingen gå ut över ”budgetstupet” för att därigenom skapa ett nytt och bättre utgångsläge för förhandlingarna. Därifrån kan man sedan förhoppningsvis hitta en kompromiss som då troligen inte innebär en långsiktig lösning, men väl att USA ekonomiskt hankar sig fram några år. En mera långsiktig lösning såg inte Hallenberg som trolig.

Den samlade bedömningen blev således att USA i någon grad kommer att försvagas militärt och säkerhetspolitiskt men förbli en huvudaktör. Hallenberg trodde att man skulle komma fram till någon slags kompromiss avseende de ekonomiska problemen. Om detta trots allt inte skulle bli fallet kan USA hamna i ett mera allvarligt svaghetstillstånd och som då ytterst beror på handlingsförlamning i samband med fortsatt och fördjupad inrikespolitisk polarisering.

Cyberkrigföring

De senaste årtiondenas snabba informationsteknologiska utveckling medför inte bara nya möjligheter till kommunikation och spridning av information. Även förutsättningar för nya slag av hotbilder skapas som förändrar den säkerhetspolitiska kontexten. Dr Heickerös föreläsning gav en bakgrund till hur stormakterna bygger upp resurser och förmåga till informationskrigföring. Olika fenomen som cyberterrorism, industrispionage och ”hacktivism” på internet beskrevs.

Som exempel på hur man ser på cyberkrigföring nämndes att USA sedan 2010 har inrättat ett Cyber Command. Motsvarande finns i andra stormakter som Ryssland och Kina.

Ett antal exempel på informationsoperationer och regelrätta krig nämndes. Förutom de mest välkända – de ryska attackerna på Estland och Georgien – nämndes också attacker mot Danmark i samband med Muhammedbilderna för några år sedan, kinesiska statliga cyberattacker mot tibetanska exilkretsar samt upprepad ”slagväxling” mellan Indien och Pakistan. I det senare fallet har man också slutit ”stilleståndsavtal”, vilka sedan brutits för att följas av nya stilleståndsavtal. Här ses tydliga likheter med hur man politiskt agerar vid fysiska stridshandlingar.

Heickerö började med att jämföra cyberkrigföringen med de stora omvälvningarna i

krigföringen som skett under 1900-talet: första världskrigets industripåverkade krigföring, andra världskrigets mekaniserade rörlighet. Inledningen av det kalla kriget präglades av utveckling av kärnvapenbalans och dess påverkan på stridskrafter och taktiska och operativa doktriner. Under den senare delen av det kalla kriget påbörjades den omfattande datorisering som ledde till möjligheterna för cyberoperationer, vilka sedan utvecklats och förverkligats under det senaste decenniet.

Primärmålen i cyberattacker är oftast mjuka mål som systemlogik och mänskligt tänkande. Heickerö åberopade Sun Tzu och anger att cyberattacker görs för att påverka mänskors motiv, vilja och förmåga att agera. Men cyberattacker kan också ge allvarliga fysiska effekter beroende på ”interdependence” mellan olika system – både militära och civila i varierande kombinationer.

Inom cyberkrigföringen är det lätt (och billigt) att attackera men svårt och dyrt att skydda sig mot attacker.

Medel i cyberoperationerna är dels att störa eller förstöra logik, dels att åstadkom-

ma ”semantiska effekter” viket får ses som en omskrivning för att ändra informationsinnehåll och åstadkomma vilseledning på olika sätt.

Tekniska medel för cyberoperationer är enkla, d v s vanliga datorer. Vill man komplettera finns också enkla störutrustningar. Sådana finns direkt tillgängliga på nätet och också beskrivningar för självbygge, rimligen då för ”den händige”. Det mänskliga kunnandet är avgörande men hackerskolor finns på nätet. Likaså finns många målbeskrivningar (t ex infrastruktur) på nätet, som kan underlätta cyberattacker.

Aktörerna i cyberaktioner är mycket varierande: från cyberkriminella till cybersoldater och med stora inslag av ”hackare” eller ”hacktivister”, individuella eller med mycket olika grad av organisation och även med olika grad av statsstöd. I flera av de exempel som inledningsvis nämndes har man kunnat spåra attackerna till signalregementen eller motsvarande och således tydligt indikerat statliga och militära aktörer. I många andra fall kan det vara svårt att urskilja om en attack härrör från en fast organisation, ett löst nätverka eller individer. Många är västkulturella och långt ifrån alltid medieinriktade. Här finns en tydlig skillnad till självmordsaktivister.

Heickerö gick också in på Al Qaidas roll. Organisationen utgör ett framträdande exempel på terrorister som opererar i cyberrymden. Där bedömer man att det finns en kärna på 200-300 personer. Organisationen arbetar med ca 5 000 webplatser. Antalet har varit förvånansvärt konstant samtidigt som ett antal av platserna kontinuerligt växlar och byts ut. Utbytestakten är ca 200 platser per år. Där finns bland annat websidor för rekrytering. Andra exempel utgörs av ”Encyclopedia of Jihad” liksom olika målbeskrivningar. Arbetsdokument har återfunnits i Al Qaida-nästen i Afghanistan och indikerar att cyberdokumentation cirkulerar även utanför cyberrymden.

Att cyberrymden används som medel vid spionage är inte förvånande. När sådan verksamhet övergår till cyberoperation är inte lätt att avgöra och betraktas också som ett allvarligt hot i Pentagon. På samma sätt förekommer ekonomiskt spionage, d v s information hämtas från nätet i samband med normal ekonomisk konkurrens.

Heickerös föreläsning och mycket mera av hans kunnande finns att läsa i hans bok *Internets mörka sidor*, som finns att beställa på nätet.

En intressant sammankomst

Flertalet deltagare kunde i likhet med referenten konstatera att arrangemanget varit mycket lyckat, där de båda föreläsarnas presentationer gav stor behållning.

Referenten är överingenjör och ledamot av KKrVA.

Kristålighet genom privat-offentlig samverkan

Årlig redovisning från KKrVA avd V den 25 september 2012 av Per Kulling, Bo Richard Lundgren, Bengt Sundelius, Leif Vindevåg och Marie Hafström

I DEN ÅRLIGA redovisningen för 2006 i KKrVA avdelning V (avdelningen för annan vetenskap av betydelse för rikets säkerhet och försvar) var titeln ”Förmåga till ledning och ledarskap vid civil krishantering?”[1] och där rekommenderades ett antal områden för fortsatta studier. Ett av dessa områden utgjorde avdelning V:s årliga redovisning för 2011: ”Fungerar samverkan i krishantering”.[2] I denna studie konstaterades att privat-offentlig samverkan vid krishantering var ett område som behövde belysas ytterligare. Efter diskussioner i Kungliga Krigsvetenskapsakademien, KKrVA, avdelning V beslutades att i årlig redovisning för 2012 skulle privat-offentlig samverkan belysas i ett seminarium med titeln ”Kristålighet genom privat-offentlig samverkan”. Detta seminarium avhölls den 25 september 2012 och sammanfattas här.

Inledning

När Krigsvetenskapsakademiens avdelning V anordnar ett seminarium om kristålighet genom privat-offentlig samverkan är det en satsning som berör ett viktigt ämne. Definitionen och innebörden av begreppet kris kan diskuteras, men i detta sammanhang används regeringens definition, d v s en händelse som drabbar eller berör många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner.

Vid allvarliga händelser och kriser med nationella konsekvenser är det främst regeringens uppgift att hantera övergripande normativa och strategiska frågor samt att på en övergripande nationell nivå säkerställa en effektiv krishantering. Men ansvaret för samordning av åtgärder som krävs för att hantera en allvarlig händelse eller kriser av nationell karaktär ligger på de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Privat och offentlig samverkan behandlas i budgetpropositionen 2012/13.[3] Där anförs att utvecklingen karaktäriseras av en långtgående specialisering inom samhällsviktig verksamhet, och det blir dessutom allt vanligare att privata aktörer har ett ansvar i den samhällsviktiga verksamheten. Det finns anledning, enligt regeringen, att kontinuerligt se över och analysera hur de s k samverkansområdena på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt kan uppnå målen för samhällets krisberedskap. Det är av största vikt att de myndigheter som ingår i samverkansområdena tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, fortsätter arbetet för att utveckla former för att öka privata aktörers deltagande i arbetet inom samverkansområdena. Syftet med seminariet var att belysa hur det ser ut idag, vad är bra, var finns

bristerna och sårbarheten, vad behöver åtgärdas – på kort och längre sikt, och hur kan vi förbättra kriståligheten genom privat och offentlig samverkan?

Bakgrund

Seminariet fokuserade på diskussioner i två paneler som avhandlade finansiella system respektive hälsa och omvårdnad. Som bakgrund till diskussionerna i panelerna gavs några övergripande presentationer.

Vad görs i dag?

Tommy Arnesson från Myndighetens för samhällsskydd och beredskap, MSB, reflekterade över ämnet ”Vad som görs i dag?”.

En kartläggning presenterades som nyligen gjorts över nuläget dels beträffande privat-offentlig samverkan hos enskilda aktörer på central nivå och på regional nivå och dels beträffande privat-offentlig samverkan med flera samordnade aktörer inom den finansiella sektorn, telesektorn och olje-/gassektorn.[4] Kartläggningen visade att det behövs en strategi för privat-offentlig samverkan, en gemensam syn på kontakterna och att aktiviteterna måste prioriteras. Infrastrukturområdet bör ha högsta prioritet. Exempel på frågor som behöver utvecklas och konkretiseras är risk- och sårbarhetsanalyser samt identifiering av åtgärder som behöver vidtas. Vidare måste hanteringen av kontinuitetsfrågor utvecklas liksom identifiering av ansvarsfrågor och avtalsfrågor. Slutligen behöver behövliga resurser identifieras samt informationshantering och analysförmågor utvecklas.

Vid en nyligen (2012) genomförd workshop som behandlade privat-offentlig samverkan inom ramen för samverkansområdena i krishanteringssystemet framkom att det är viktigt att finna drivkrafterna för att konkretisera vinna-vinn-situationer. Detta kan ske genom robust upphandling och genom överenskommelse om samverkansformer. Dessutom bör åtgärder vara konkreta och avgränsade. Man bör skapa ”robusthetsmärkta företag” och man bör skaffa kunskap om varandra. Att finna rimliga ekonomiska incitament samt att träffas öga mot öga med regelbundna intervall är också viktigt.

Det är väsentligt att skapa en helhetssyn och en gemensam planering bland de olika aktörerna i de olika samverkansområdena (Teknisk infrastruktur; Farliga ämnen; Ekonomisk säkerhet; Transporter; Skydd, undsättning och vård; Geografiskt områdesansvar). Framgångsfaktorer som identifierades är förankring hos högsta ledningen, tydliga avsiktsförklaringar, formulerade ambitionsnivåer och regler för hur information sprids. Vidare bör mandat tydliggöras, resurser avsättas och kontinuitet i processerna säkras. Man bör sträva efter att få aktörerna att finna ett gemensamt intresse i aktiviteterna och att det gynnar den egna ekonomin. Man bör ha tillgång till kvalificerade tjänster och man bör sträva efter att skapa myndighetsneutrala arbeten samt tydliga rutiner för uppföljning. Slutligen bör man försäkra sig om en utveckling av en samverkansområdesgemensam strategi för privat-offentlig samverkan.

Infrastrukturens beroende av IT-system – Kommunikation Internet

Ingvar Hellquist belyste infrastrukturens beroende av IT-system. Nyttan med de moderna systemen är stor, men de skapar samtidigt en rad beroenden. IT har revolutionerat samhället på 30 år. De senaste 10 åren har datakommunikation eskalerat förloppet. De moderna s k smartphones är datorer och i den version av IP (Internet

Protocol)-adress som främst används i dag, IPV 6 (Internet Protocol Version 6), kan adresserna vara lika många som jordens atomer. Nationella gränser och lagar förändras i cyberrymden. Inom några områden som är särskilt viktiga förändras förutsättningarna snabbt.

Inom t ex den *finansiella sektorn* gör köprobotar aktie- och valutaaffärer på delar av sekunder och inom *hälso- sjukvårdssektorn* har elektroniska journaler och elektroniska recept införts. *Elsektorn*s s k smart grid (smarta ledningsnät) hanterar elnätet via Internet, gammal och ny teknik byggs samman och nya sårbarheter uppstår samtidigt som effektiviteten och lönsamheten förbättras. Papperstidningar ersätts av web-tidningar inom *mediesektorn* och sociala medier ökar dramatiskt. I USA har 40 % av befolkningen ett Facebookkonto. Samtidigt finns det 40 millioner falska konton i omlopp där många används för att ”stjäla” information. *Positionering och synkroniseringsektorn* har utvecklat GPS/telenät/W-lan/G-mailÄ/Android m m som kartlägger såväl vad individen ägnar sig åt som var man är eller har varit. Det så kallade *molnet* med bland annat Dropbox privat är också exempel på ett område som utvecklas snabbt. Kommunens infrastruktur i offentlig sektor är exempel på att privat respektive samhällsviktig information läggs i någon annans databas.

Ett antal sårbarheter kan identifieras såsom sammankoppling av gammal och ny teknik. SCADA (Supervisionary Control and Data Acquision) styr kritiska system, samtidigt som det kopplas ihop med internet. Det skapar osäkerheter genom att intrång nu kan ske i tidigare slutna system. Blixtsnabb och okontrollerad spridning av information kan anses som en annan sårbarhet. Myndighetsverksamhet för medborgarna och näringsverksamhet sker på nätet, vilket ökar sårbarheten i systemen. En förlorad generation har tidigare varit ung, nu räknas tiden från andra hållet.

Den privata sektorn inkluderande näringslivet dominerar innehavet av samhällsviktig infrastruktur och i ökande utsträckning också verksamhet. Telesektorn är den viktigaste sektorn därför att den hanterar elektronisk kommunikation, följd av elsektorn.

Ett antal antagonistiska hot kan identifieras, och de kan rangordnas efter hur vanliga de är och vilken betydelse de har: Industrispionage (stöld av intellectual properties) är vanligast följd av nätkriminalitet, organiserad brottslighet, hackare och hacktivister, terrorister samt cyberangrepp mellan och mot stater.

Några kända exempel på nätverksangrepp är händelserna i Estland 2007, Georgien 2008, Iran 2010, Mellanöstern 2012, och fler är att vänta!

Ett genomgående problem är att detektera farliga angrepp och inse att de har betydelse för samhället och andra aktörer. Det är svårt att se intrången i bruset av ”normala fel” och andra driftstörningar.

Det går att försvara samhället mot nätangrepp, men det kräver nationellt och internationellt samarbete och omfattande samverkan med näringslivet. Byggstenarna är grundläggande säkerhet och regelverk, incidentrapportering, gemensamt myndighetsnät med trafikmätning och normalbildskunskap. Andra väsentliga byggstenar är underrättelser och förvarning, samlad lägesbild, responsförmåga, och inte minst att övningar genomförs med regelbundenhet.

Det finns lösningar på dessa problem. Den s k ansvarsprincipen är dock anpassad till ”långsamma” händelseförlopp och tydliga sektorsansvar, vilket gör att den fungerar dåligt vid IT-angrepp. Området

kräver mer av ”omedelbar beredskapshöjning” med utvidgade mandat i gränsområdena mellan Polisen, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. För att komma ett steg vidare i att göra området säkrare behövs ekonomiska incitament. Ett sådant är försäkringsbranschen. Om viktiga produkter eller system försäkras och är sårbara startar en process där marknadskrafterna samverkar till säkrare produkter, säkrare system och säkrare kommunikation.

Privat-offentlig samverkan i cybervärlden

Åke Holmgren från MSB gav aspekter på privat-offentlig samverkan i cybervärlden. För att illustrera betydelsen av privat offentlig samverkan beskrev han inledningsvis den stora IT-störning som drabbade Sverige i slutet av november 2011. Helgen den 25-27 november 2011 inträffade ett antal it-händelser. Media rapporterade att ca 350 apotek inte kunde expediera recept på grund av störningar, SBAB:s låneverksamhet påverkades och en finansiell aktör stoppade produktionen av kreditkort, allt detta till följd av störningar i IT-systemen. Ett stort logistikföretag (med kunder i den offentliga sektorn) drabbades av kommunikationsproblem. Nästföljande vecka (2011-11-28–12-04) rapporterade ett antal kommuner störningar i sina IT-system. Bilprovningens IT-stöd var borta på 180 kontrollstationer i landet, och flera andra aktörer drabbades av it-störningar. Sammanfattningsvis drabbades ett 50-tal privata och offentliga aktörer i samhället i olika omfattning. Tillgången till IT-system och -tjänster var borta i dagar eller veckor för vissa verksamheter.

Orsaken till händelsen var ett hårdvarufel i datalagringen i en datahall hos it-driftleverantören Tieto. Det tekniska felet var åtgärdat söndag kväll den 27 november, men återställningen av kundernas information och tjänster tog mycket längre tid. MSB tog tidigt kontakt med

IT-leverantören, samlade in information om konsekvenserna i samhället och samverkade med ett stort antal aktörer i samhället (Kammarkollegiet, Socialstyrelsen, drabbade, etc). Vidare analyserade MSB incidenten, informerade allmänheten och rapporterade regelbundet till regeringen (Försvarsdepartementet). MSB påbörjade också planering för att förebygga liknande händelser samt skrev en offentlig rapport.[5] Sammanfattningsvis kan konstateras att privat-offentlig samverkan är en grundförutsättning för att skapa säkerhet i cybervärlden.

Att bygga privat-offentlig samverkan i cybervärlden förutsätter att parterna har förtroende för varandra och att det finns ett mervärde för alla deltagarna. Vidare är det viktigt att alla bidrar med information, att det sker i en konkurrensneutral (opartiskhet) anda och att det sker kontinuerligt. Staten har en viktig funktion som facilitator och ”svänghjul”. Andra förutsättningar är att det även måste finnas sak-kompetens hos de statliga aktörerna samt att det avsatts nödvändiga resurser, att ledningen är engagerad och att verksamheten är långsiktig.

För privat-offentlig samverkan och informationsdelning om olika aspekter av samhällets informationssäkerhet driver MSB ett antal grupper med samlingsnamnet FIDI (Forum för Informationsdelning avseende Informationssäkerhet).

Exempel på organ för privat-offentlig samverkan i cybervärlden är E-delegationen, Informationssäkerhetsrådet, FIDI-Vård och Omsorg, FIDI-Finans, FIDI-SCADA (Supervisory Control and Data Acquisition),

Mediernas beredskapsråd, E-SCSIE (The European SCADA and Control System Information Exchange), FI-ISAC (Financial Institute for Information Sharing and Analysis), Nationella telesamverkansgruppen (NTSG) och CERT-SE (Computer Emergency Respons Team).

MSB:s informationssäkerhetsråd består av representanter från både offentlig förvaltning och näringsliv. Medlemmarna kommer från Rikspolisstyrelsen, Nordea, Post- och telestyrelsen, Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt, Vattenfall AB, Stiftelsen för Internetinfrastruktur, Karlstads Universitet, Försvarsmakten, Ericsson, Västra Götalandsregionen, Försvarshögskolan, Riksgälden, Försvarets materielverk, Scania AB. MSB:s överdirektör är ordförande i informationssäkerhetsrådet.

Rådet ska i huvudsak bistå MSB med information om utvecklingstrender inom området informationssäkerhet (skydd av information och säkring av informationssystem) och ge synpunkter på inriktning, prioritering och genomförande av MSB:s arbete inom området. Rådet ska vidare säkra kvalitet och trovärdighet till MSB:s arbete genom att vara rätt sammansatt och i viss utsträckning ha koppling till vitala samhällsfunktioner. Vidare ska rådet bidra till spridning av information om MSB:s arbete med informationssäkerhet i omvärlden. Rådet sammanträder fyra gånger per år, varav ett möte utgörs av en studieresa inom eller utom Sverige.

FIDI-Vård och Omsorg startade 2010 och syftet med forumet är att stödja vård och omsorg genom att utveckla god informationssäkerhet för att på det sättet öka samhällets möjlighet att fungera i både ett normalläge och ett krisläge. Forumet har medlemmar från fem landsting/regioner och kommunerna representeras av KIS (kommunnätverket). Övriga medlemmar är SKL (Sveriges kommuner och landsting), Inera AB, CeHis (Center för eHälsa i samverkan), Socialstyrelsen, Datainspektionen, Läkemedelsverket, Riksarkivet, Apotekens Service AB och Kammarkollegiet.

FIDI-Finans startade 2009 och syftar till att identifiera och initiera åtgärder som kan medverka till att öka säkerheten och minska gemensamma sårbarheter för den finansiella sektorn. Medlemmarna är Bankföreningen, BGC (Bankgirocentralen), Handelsbanken, Euroclear, Finansinspektionen, Nasdaq-OMX Nordnet, Riksbanken, Riksgälden, Skandinaviska Enskilda Banken, Rikspolisstyrelsen, IT-Brottsroteln och Försvarets radioanstalt.

FIDI-SCADA startade 2005 och syftar till att förbättra de deltagande organisationernas informationssäkerhet avseende industriella informations- och styrsystem (SCADA) samt att på lämpligt sätt förmedla valda delar av informationen eller resultat av gruppens arbete till andra aktörer i samhället. Medlemmar i FIDI-SCADA är EON AB, Fortum AB, MSB, Norrvatten, Preem Petroleum AB, AB Storstockholms lokaltrafik (SL), Stockholm Vatten AB, Svenska kraftnät, Säkerhetspolisen, VA Syd AB, Vattenfall AB och Trafikverket.

En betydelsefull del i MSB:s arbete med medieberedskap är den samverkan som sker i Mediernas beredskapsråd. Samarbetet mellan staten och medieföretagen startade redan på femtiotalet. Inom rådet förs en kontinuerlig dialog kring medieföretagens säkerhet, beredskap, krisledningsförmåga och samverkan. Arbetet sker på frivillig basis och en av rådets viktigaste uppgifter är att arbeta för en öppen dialog och ett ömsesidigt förtroende mellan aktörerna. Medlemmarna i Mediernas beredskapsråd är Canal Digital, Com Hem, Radiobranschen, Sveriges Radio Sveriges Television, Teracom, Tidningarnas Tele-

grambyrå, Tidningsutgivarna, TV4, Post- och telestyrelsen, Viasat. Ordförande i rådet är MSB:s generaldirektör.

Sammanfattningsvis är informationsutbyte (Information Exchange) i dag en etablerad modell för privat-offentlig samverkan (POS) internationellt. I Sverige tillämpas denna modell bl a inom ramen för MSB:s FIDI-koncept samt även i Post och Telestyrelsens (PTS) grupp NTSG (nationella telesamverkansgruppen). Grunden för arbetet enligt denna modell är överenskomna mötesregler, informationsdelning vid slutna möten, mekanismer för att dela information (Traffic Light Protocol), personligt deltagande (inga ersättare), personligt förtroende mellan deltagarna, regelbundna möten med närvarokrav och praktisk verksamhet i arbetsgrupper.

Avslutningsvis gavs en kort sammanfattning av MSB:s arbetsuppgifter inom informationssäkerhetsområdet. *Policy och inriktning* är ett område som inbegriper strategi, handlingsplan, föreskrifter och analys. Ett annat område är *medieberedskap* där medie- och etermedieberedskap avhandlas. *Respons- och hanterarfrågor* berör den nationella samverkansfunktionen informationssäkerhet (NOS), nationell responsplan och CERT-SE liksom övningar. *Stöd till verksamheters m fl förebyggande informationssäkerhetsarbete* inbegriper förebyggande informationssäkerhetsarbete, kritisk informationsinfrastruktur (s k SCADA-frågor), kommunikationssäkerhet och e-utveckling. Vidare ingår frågor relaterade till vård- och omsorg, standardisering, medvetandehöjning och risk- och sårbarhetsanalyser liksom förmågebedömning, informationssäkerhet, utbildning och forskning samt utveckling. Se vidare MSB:s hemsida om Informationssäkerhet och förebyggande informationssäkerhet[6] samt CERT.se:s hemsida.[7]

Nya mål – ny rollfördelning mellan privata och offentliga aktörer

Bo Richard Lundgren presenterade aspekter på ”den nya säkerheten”, vilka främst handlar om hur man kan resonera när det gäller hot mot den nationella säkerheten och hur ett sådant resonemang påverkar rollfördelningen mellan ansvariga aktörer. Hit hör frågan om privat-offentlig samverkan inom samhällets krisberedskap.

Till att börja med kan man konstatera att statsmakterna formulerade år 2006[8] en strategi för Sveriges säkerhet. Här formulerades nya *mål* för svensk säkerhet. Dessa är:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

En viktig fråga är nu på vilket sätt dessa mål kan äventyras, d v s vad utgör *hot* mot dessa mål. En genomgång av ytterligare riksdagstryck (betänkanden och propositioner) ger vid handen tolv hot som ofta återkommer i dessa sammanhang och som betraktas som hot mot nationell säkerhet. Dessa är:

- väpnat angrepp,
- terrorism,
- organiserad brottslighet,
- avbrott i vitala system och flöden,
- finanskris, massarbetslöshet,
- politisk extremism,
- hot mot demokrati och rättssystem,
- socialt utanförskap,
- hot mot värdegrunder,
- klimatförändringar,
- naturkatastrofer,
- pandemier.

Ett sätt att strukturera dessa hot och försöka analysera vilken typ av säkerhet som hotas erbjuder den statsvetenskapliga s k Köpenhamnsskolan.[9] Här delas den nationella säkerheten in i fem sektorer. Dessa är: Militär säkerhet, politisk säkerhet, ekonomisk säkerhet, social säkerhet och miljösäkerhet. Om vi försöker relatera de ovan uppräknade hoten till såväl mål som säkerhetssektor får man en bild enligt illustrationen i figur 1.

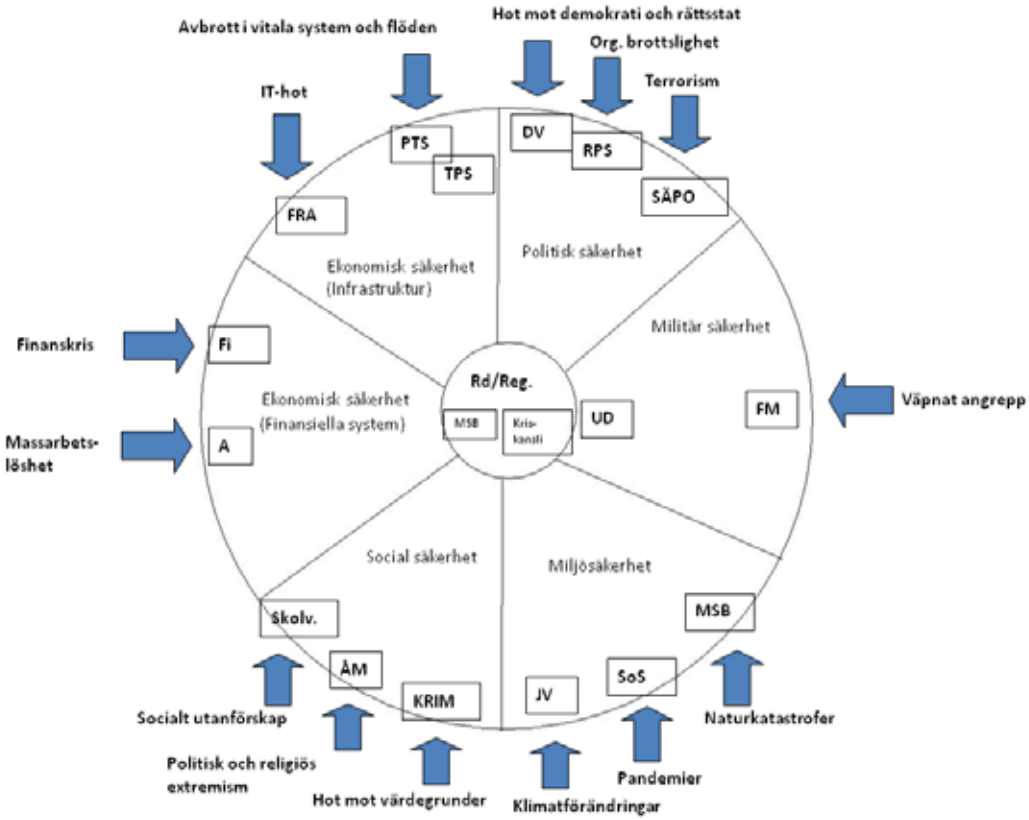
En vidare analys i syfte att identifiera de statliga aktörer som på central nivå är ansvariga för säkerhetsarbetet inom varje sektor illustreras i figur 2. Lägg märke till att sektorn Ekonomisk säkerhet är uppdelad i Infrastruktur och Finansiella system.

Som kan avläsas av figur 2 är ansvaret spritt på ett stort antal statliga aktörer. Ansvaret för att hålla ihop det nationella säkerhetsarbetet vilar ytterst på regeringen, men Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, och kriskansliet i statsrådsberedningen har också viktiga roller för att se till helheten.

Alla vet emellertid – och det är ju detta seminarium bl a till för att belysa – att nationell säkerhet inte skapas av statliga organ på central nivå. Här finns många andra viktiga aktörer både inom den offentliga sektorn och inom den privata. Dessa åter-

Figur 1. Hot mot nationell säkerhet. Mål och säkerhetssektor.

	MILITÄR SÄKERHET	POLITISK SÄKERHET	EKONOMISK SÄKERHET	SOCIAL SÄKERHET	MILJÖ-SÄKERHET
Värna befolkningens liv och hälsa	• Väpnat angrepp				• Klimatförändringar • Naturkatastrofer • Pandemier
Värna samhällets funktionalitet			• Avbrott i vitala system och flöden • Finanskris • Massarbetslöshet		
Värna vår förmåga att upprätthålla grundl. värden		• Politisk extremism • Hot mot demokrati och rättssystemet		• Socialt utanförskap • Politisk och religiös extremism • Hot mot värdegrunder och rättssystem	



Figur 2. Statliga aktörer på central nivå ansvariga för säkerhetsarbetet.

finns också på regional och lokal nivå. På den offentliga sidan har vi kommunala och landstingskommunala organ. På den privata sidan finns näringsliv, organisationer (av ideell, religiös eller politisk karaktär) samt enskilda individer. Det är nu intressant att fundera över hur denna mix av aktörer förhåller sig till de mål som statsmakterna formulerat. I figur 3 görs ett försök att illustrera hur relationen mellan aktörerna kan komma att te sig i förhållande till varje mål.

Illustrationen gör inte anspråk på att utgöra någon exakt vetenskap, men visar att inslaget av privata aktörer är betydande. När det gäller att värna samhällets funktionalitet har näringslivet en vital roll. Att värna grundläggande värden är i huvudsak en uppgift för individer, sammanslutningar och organisationer även om skolan har en viktig roll.

Slutsatsen av detta resonemang är att de nya målen kräver en ny syn på rollfördelningen mellan de aktörer som ansvarar för den nationella säkerheten. Arbetssättet kommer därför också att uppvisa stora skillnader. Förmågan till samverkan mellan privata och offentliga organ blir i framtiden en viktig faktor för att samhället skall kunna hantera hot mot den nationella säkerheten.

Finansiella system

Stärkt krisberedskap i centrala betalningssystemet

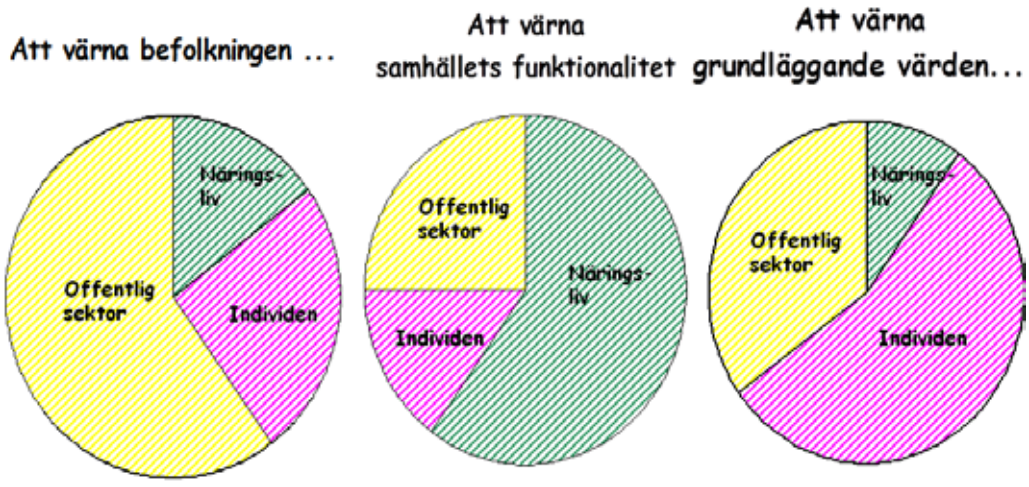
Åke Pettersson sammanfattade den offentliga utredning från 2011 med rubriken *Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet*, som han ansvarade för.[10]

Bakgrund till utredningen var Riksrevisionens kritiska rapport 2007, Finansinspektionens och Riksgäldskontorets kommentarer, samverkansövningen SAMÖ 2008 liksom SKRIB-rapporten (Stärkt krisberedskap i betalningssystemen) från 2010.[11]

Direktiven till utredningen var att formulera grundläggande säkerhetsnivåer och kvantitativa (mätbara) mål, föreslå ansvarig samordnande myndighet, utarbeta författningsförslag, ta vara på internationella erfarenheter samt redovisa eventuellt behov av finansiering. Med centrala betalningssystemet avses de delar av det nationella betalningssystemet som har en sådan betydelse att ett bortfall eller allvarlig störning, direkt eller över tid, skulle innebära risk eller fara för samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden.

Det centrala betalningssystemet kan sammanfattas bestå främst av RIX-systemet och dess tjugotal deltagare, som utgör den centrala knutpunkten i det svenska betalningssystemet. Aktörer är bl a Riksbanken, de stora bankerna, Bankgirocentralen; Euroclear Sweden AB (VPC-systemet); Nasdaq OMX Derivatives Market och Riksgäldskontoret.

De grundläggande säkerhetskraven är enligt utredningen att målen är definierade, kritiska beroenden identifierade, risk- och sårbarhetsanalyser gjorda, funktionskrav formulerade, och att det finns en kontinuitetsplanering. Målen föreslås vara att alla transaktioner ska avvecklas enligt gällande avtal och lagar, i regel senast under pågående bankdag. Vid störning eller avbrott ska återstart ske inom två timmar. Reservsystemen ska anpassas för detta. Om detta inte är möjligt ska de viktigaste transaktionerna prioriteras. Principer och metoder för att i ett krisläge prioritera de viktigaste transaktionerna ska utvecklas.



Figur 3. Samhällets säkerhet. Relation mellan aktörerna i förhållande till varje mål.

Krisberedskapen kräver en nära privat-offentlig samverkan. Värdet av den Finansiella sektorns privat-offentliga samverkansorgan (FSPOS) betonas.

Riksbanken föreslås få samordningsansvaret. Före en kris ska Riksbanken utforma föreskrifter om grundläggande säkerhetskrav, genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för det centrala betalningssystemet och samordna beredskapsplaneringen. Riksbanken ska även utbilda och öva personal, verka för effektiv privat-offentlig samverkan samt lämna information om beredskapsläget till Regeringen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Under en kris ska Riksbanken samordna de åtgärder som vidtas, upprätta lägesrapporter till riksdagen, regeringen och vissa myndigheter samt samordna information som riktas till allmänhet och media.

Beträffande ansvarsfördelningen så ska Riksbankens samordningsansvar omfatta det centrala betalningssystemet, Finansinspektionen ska ha ett fortsatt ansvar för den finansiella sektorn i övrigt. Riksbankens nationella samordningsansvar ska inte omfatta uppgifter som ingår i Finansinspektionens tillsynsansvar.

Utredningen lämnar förslag till en ny fristående lag där en definition av det centrala betalningssystemet inkluderas. Lagens syfte är att förebygga, förbereda för och samordna agerandet vid en kris. Riksbanken ska bemyndigas att meddela föreskrifter, utfärda sanktioner, hantera överklaganden och sekretessfrågor. Smärre ändringar i Riksbankslagen och Sekretesslagen föreslås som komplement.

Utredningen betonar nödvändigheten av systematiskt säkerhetsarbete med stöd av ISO/IEC 27 000. Incidentrapportering ska ske sekretesskyddat till CERT-funktionen. CERT-SE är Sveriges nationella CSIRT (Computer Security Incident Response Team) med uppgift att stödja samhället i arbetet med att hantera och förebygga IT-incidenter.[12]

Några perspektiv på hot och risker mot distribution av finansiella tjänster

Pär Karlsson från Svenska Bankföreningen gav några perspektiv på hot och risker mot distribution av finansiella tjänster. Ca 60 procent använder internet i sina kontakter med banken, medan ca 27 procent gör det genom ett personligt besök. Andelen personer över 15 år som betalar sina räkningar via internetbank har ökat från 9 procent 1999 till 72 procent 2011. I de yngre åldersgrupperna är det upp till 99 procent som betalar sina räkningar via internet. Samtidigt har andelen som brevledes betalar med bank- och postgiro minskat från nästan 79 procent 1999 till 15 procent 2011. Upp till 80 procent av svenskarna använder nätet för köp av artiklar och upp nästan 90 procent för bankärenden. Upp till ca 65 procent av svenskarna litar mycket eller ganska mycket på nätet när de t ex handlar och gör bankärenden. Antal transaktioner som görs med användandet av kortbetalning har ökat kraftig de senaste åren från drygt 200 miljoner transaktioner 1999 till drygt 1600 miljoner transaktioner 2010.

Definition av operativ risk är risken för förluster till följd av icke ändamålsenliga eller misslyckade processer, mänskliga fel, felaktiga system eller externa händelser och definitionen inkluderar legal risk.

Tendenser som på senare tid iakttagits beträffande hotbilder är att bankrån har en tendens att minska kraftigt, medan hot mot personal ökar något. Angrepp mot automater är konstant, bedrägerier mot in-

ternetbanker ökar något, kortbedrägerier minskar men det sker en ökning av ID relaterade hot kopplade till IT-system. Det förekommer fler anmälningar beträffande penningtvätt och en viss ökning av insiderrelaterade brott. För dataintrång och informationsförlust sker inte någon ökning, men hotbilden har ändrats. Hotbilden har ändrats t ex som en följd av allt mer komplexa IT-miljöer med ökat inslag av outsourcing. Risken för informationsförluster per se har dock inte ökat.

Det finns många olika IT-relaterade hot som t ex skadlig kod, intrång, ”man i mitten”, social engineering och DoS (Denial of Service). Andra exempel är DNS (Domane Name System) attacker inkluderande s k pharming och SPAM som inkluderar s k phishing och popups. Ytterligare exempel är attacker mot fysiskt nät och mot trådlöst nät liksom obehörig utrustning.

I en ”*man i mitten*” (Man-In-The-Middle – MITM) attack har angriparen tagit sig in på förbindelsen mellan två parter och kan avlyssna och/eller förvanska den information som skickas mellan parterna. Inom internetbankverksamhet är det vanligt att MITM används i samband med phishing där kunden luras till en falsk banksida varifrån bedragaren kan utföra bankärenden i kundens namn.

SPAM – oönskad e-post kan användas för att utföra s k *phishing*, vilket är en metod att lura innehavare till bankkonton och andra elektroniska resurser att delge kreditkortsnummer, lösenord eller annan känslig information. *Pop-up fönster* är ett fenomen då ett fönster visas framför andra fönster i webbläsaren, ofta utan att användaren själv gjort något särskilt för att fönstret ska visas. Denna metod kan användas för att utföra phishing.

DoS (Denial of Service) attack är en tillgänglighetsattack och/eller en [över]belastningsattack, som innebär att en specifik aktivitet förhindrar behöriga att få åtkomst till resurser i ett IT-system eller att tidskritisk verksamhet fördröjs.

Med *DNS-attack* (Domane Name System) menas angrepp som syftar till att göra obehöriga ändringar i namnuppslagningsfunktionen på Internet och i datorer. Detta kan göras genom att man manipulerar DNS-databaser eller manipulerar lokal namnuppslagningsfiler (t ex local hosts). Överbelastningsattacker (DoS) mot DNS-servrar och varumärkesintrång genom domänregistering omfattas inte av begreppet DNS-attack. *Pharming* är ett sätt att lura användare att lämna ifrån sig användarnamn, lösenord, kontokortsnummer etc. Det är med andra ord en typ av phishing. Pharming innebär att man påverkar DNS funktionaliteten på ett sådant sätt att användaren får en annan IP-adress än den riktiga.

Den finansiella sektorns privat-offentliga samverkansgrupp (FSPOS) har visionen att samhällsviktiga finansiella tjänster alltid ska fungera. Verksamhetsidén är att stärka den finansiella infrastrukturen genom att samverka, öva, kartlägga och dela information och på så sätt värna sektorn och samhället. Verksamheten bygger på frivilligt arbete bland deltagarna och bedrivs för närvarande i fem arbetsgrupper: betalningsförmedling, information, kritisk infrastruktur, övning och grundläggande säkerhetsnivåer (GSN).

De viktigaste aktörerna i FSPOS är bankerna, försäkringsbolagen, clearingorganisationerna, Riksbanken, Riksgälden, Försäkringskassan och Finansinspektionen

Ett antal s k nulägesanalyser har genomförts. En nulägesanalys beträffande *elsystemen* visar att det svenska elsystemet är byggt för hög driftsäkerhet och är i sin helhet generellt robust och tåligt. Det finns

dock hot och sårbarheter i elförsörjningen såsom tekniska fel i viktiga anläggningar (t ex driftcentraler), långvariga störningar i vitala system för elektronisk kommunikation, intrång eller haveri av driftstödsystem.

Nulägesanalysen för *drivmedel* visade att den finansiella sektorn är främst beroende av drivmedel i händelse av ett större elavbrott, då reservkraft behöver användas. Dagens beredskap att försörja samhället med bränsle vid ett mer omfattande elavbrott är bristfällig. De största sårbarheterna finns i den begränsade tillgången till transporter av drivmedel och bristen på chaufförer samt i prioritetsproblem vid en bristsituation.

För *elektronisk kommunikation* visade nulägesanalysen att stabila nät är viktiga för att den mängd information som transporteras ska levereras med hög säkerhet och precision. Nätet för elektronisk kommunikation är omfattande och det finns en mängd redundanta förbindelser, vilket betyder att man snabbt kan leda om trafik vid ett kabelbrott. Det finns möjlighet att avtala om avbrottsfri leverans av elektronisk kommunikation, men ibland saknas dock beställarkompetens.

Kommunalteknisk försörjning omfattar bl.a. fjärrvärmeleverans, vattenförsörjning och avloppshantering. Nulägesanalysen för *kommunalteknisk försörjning* visade att ledningsnätet för vatten är omfattande och leveransen av vatten kan oftast ledas om vid ett avbrott. De största riskerna med den kommunaltekniska försörjningen är problem med de olika ledningsnäten eller hot om sabotage och skadegörelse. Slutsatserna av nulägesanalyserna presenteras i figur 4.

Hälsa och omvårdnad

Stockholms läns landsting

Håkan Lindberg från Stockholms läns landsting (SLL) påpekade att lärandet från inträffade händelser är väsentligt och att det finns ett utmärkt system för detta genom Kamedo-verksamheten (Katastrofmedicinska observatörsstudier), som bedrivs i Socialstyrelsens regi. Akutsjukvården inom SLL bedrivs i olika driftformer, mer än 50 % av vårdcentralerna drivs i privat regi, ambulanssjukvården drivs huvudsakligen av privata entreprenörer och dirigering av ambulanser sker av SOS-Alarm, som är en från landstinget fristående organisation. En allt större del av psykiatrin privatiseras. Sjukvården är helt beroende av infrastukturen och det mesta av logistiken beträffande läkemedel och sjukvårdsutrustning sker inom ramen för just-in-time-principen.

Den allt mer strikta tillämpningen av den s k ansvarsprincipen innebär att de statliga bidragen för utbildning och övning upphört liksom bidragen för utrustning m m inom CBRN (Chemical, Biological, Radio-Nuclear)-områdena, vilket är stora utmaningar för landstingen. Vidare har de statliga bidragen för det robusta sjukhuset minskat betydligt.

Den katastrofmedicinska beredskapen innefattar såväl somatiskt som psykosocialt omhändertagande. Den ökade privatiseringen av psykiatrin ställer till stora organisatoriska problem inom det psyko-sociala omhändertagandet i samband med krissituationer.

Landstinget har inkluderat krisberedskapsaspekten i alla avtal med samtliga vårdgivare, i vissa fall har särskilda tilläggsavtal tecknats med vårdgivare och

Elförsörjning	Slutsatser
Elförsörjning	• Sektorn bör ställa krav på hög leveranssäkerhet. • Aktörerna bör säkra upp med egen reservkraft. • Arbeta för att den finansiella sektorn inkluderas som en prioriterad elanvändare.
Elektronisk kommunikation	• Det finns redundanta lösningar. • Finansiella sektorns kravställning behöver bli bättre. • Behov av information och utbildning inom finansiella sektorn.
Kommunalteknisk Försörjning	• Hög inbyggd redundans i systemen. • Största sårbarheterna finns i ledningsnäten (avgrävningar, skadegörelse/sabotage) och produktions-/leveransproblem på grund av större elavbrott • Finns extra redundanta lösningar som kan implementeras om särskilt behov, t.ex. av vattenförsörjning.
Drivmedelsförsörjning	• I en elavbrottssituation kan drivmedelsförsörjning bli en kritisk faktor. • Finns utmaningar kopplat till leveransen: – Flaskhals vid depåerna – Transportproblematik – Prioriteringsproblematik

Figur 4. Slutsatser av nulägesanalyserna inom finansiella sektorn.

med andra aktörer som levererar varor och tjänster.

För framtiden ser landstinget det som väsentligt att system säkras som garanterar att utbildnings- och övningsverksamheten kan hållas på minst samma nivå som hittills. Utbildning och övning är nyckeln till framgång. Det är viktigt att det sker en regional och nationell likriktning som garanterar samordning inom krisberedskapsområdet. Samverkan genom s k nätverkande är kritiskt liksom att forskning och utveckling inom krisberedskapen och det katastrofmedicinska området fortsätter att utvecklas. Det finns ett behov av att tolka vad den s k ansvarsprincipen egentligen innebär för krisberedskapen och den katastrofmedicinska beredskapen inom landstingsvärlden.

Capio S:t Göran

Från Capio S:t Göran deltog Måns Belfrage. Capio S:t Göran (CStG) har sedan länge deltagit i landstingets beredskaps- och katastrofplanering. CStG är ett privatägt akutsjukhus med avtal med Stockholms läns landsting (SLL). Ca 65 % av patientkontakter är akuta, med ca 75 000 akutbesök årligen. Finansieringen utgörs till ca 99,5 % av offentliga medel.

CStG deltar i beredskapssamordningen som alla andra akutsjukhus inom SLL bl a genom i av landstinget anordnade övningar. Vid sjukhuset finns t ex en saneringsstation i händelse av kemiska och radioaktiva händelser. Utveckling av kursverksamheten inom det katastrofmedicinska området liksom forskning med bl a utveckling av kvalitetsindikatorer särskilt beträffande

sjukvårdsledning vid katastrofer sker inom ramen för sjukhusets verksamhet. Det finns en katastrofledningsgrupp, specifik ledningscentral och en katastrofkommitté vid sjukhuset. Risk- och sårbarhetsanalyser görs regelbundet och CStG deltar även i SLL:s katastrofmedicinska råd.

Det finns vissa svårigheter att vara s k privat aktör. Förutom huvudavtalet med SLL finns ett eget underavtal med REK (Regionala enheten för kris- och katastrofberedskap). Vad som dock inte är reglerat är den s k psykologiska katastrofledningen (PKL).

Driften av kris- och katastrofberedkapen är dock underfinansierad, och samarbetet med kommunerna och stadsdelnämnderna behöver utvecklas. Reglering saknas beträffande fastighetsägaren Locums roll och ansvar för att garantera det robusta sjukhuset och reglering saknas med underleverantörer. Exempelvis är det oklart hur bl a gasleveranser ska garanteras under icke kontorstid liksom elförsörjningen till pumpstationer för att garantera vattenförsörjningen.

Inför framtiden är det oklart hur den ökade specialiseringen kommer att påverka utvecklingen och hur beredskapsaspekten ska regleras.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det är viktigt att det finns tydliga avtal och att utbildnings- och övningsverksamheten får det ekonomiska stöd som behövs. Det är väsentligt att upprätthålla motivationen i organisationen för en kris-och katastrofmedicinsk beredskap. Samverkan mellan olika myndigheter och privata aktörer behöver utvecklas.

LIF – Branschföreningen för de forskande läkemedelsföretagen

Anita Finne-Grahnén från LIF presenterade aspekter från sin organisation. LIF är ”Branschföreningen för forskande läkemedelsföretag som utvecklar och bedriver forskning på läkemedel”. LIF har ca 80 medlemmar med ca totalt 13 000 anställda, som tillsammans står för ca 80 % av alla läkemedel som säljs i Sverige. Företagen lägger årligen 13 miljarder svenska kronor på Forskning och Utveckling.

LIFs mission är att i partnerskap med regering, landsting, statliga verk och centrala hälsovårdsaktörer förbättra livskvaliteten för alla patienter i Sverige. Detta gör man genom att medverka i utvecklingen av det svenska sjukvårdssystemet och genom att verka för utvecklingen av, tillgång till, samt korrekt användning av innovativa läkemedel och vacciner.

LIF fullföljer sin mission genom påverkansarbete i för den forskande läkemedelsindustrin viktiga policyfrågor. LIF arbetar dessutom för att stödja medlemmarna så att företagen kan uppnå sina respektive affärsmål.

LIF har arbetet med beredskapsfrågor under lång tid. T ex deltog LIF i SOLK (Socialstyrelsens kommitté för läkemedelsfrågor vid kris eller beredskap), som dock upphörde 2008. I denna verksamhet deltog representanter från apotek, Socialstyrelsen, Försvarsmakten, Oriola, Tamro, LIF, Läkemedelsverket samt några läkemedelsföretag. Syftet med den verksamheten hade flera dimensioner. Omvärldsbevakning, d v s att man delgav sin syn på vad som händer i omvärlden, var en viktig aktivitet. Lägesrapportering genom att man informerade varandra om vad som var på gång inom respektive arbetsområde var ett annat område som avhandlades liksom att man

gav information om slutförda eller kommande projekt. Probleminventering genom att man informerade om sådant som kunde orsaka problem inom läkemedelsområdet, så att eventuella nödvändiga åtgärder kunde vidtas, ingick också i SOLK-verksamheten. SOLK verkade också som ett diskussionsforum för olika frågeställningar kring läkemedel och beredskapsaspekten och verkade som en rådgivare/expertpanel åt Socialstyrelsen. LIF beklagar att denna mycket viktiga verksamhet upphörde.

Erfarenheter från en pandemiövning 2006 tillsammans med ett antal aktörer var att ett antal områden identifierades där prioriteringarna och ansvarsförhållanden måste klargöras såsom behöver lagerhållningen ökas? vem gör listan? vilken myndighet har befogenhet att fatta snabba ransoneringsbeslut? finns ersättning för IT-system?

Socialstyrelsens beredskapsplan för läkemedel, som reviderades 2012, inbegriper tillgång och tillgänglighet av beredskapsläkemedel och information om vilka läkemedel som är inköpta. Sjukvårdshuvudmännen ansvarar för kostnaderna för beredskapsläkemedlen. Det finns dock fortfarande några frågeställningar som behöver klarläggas. Hit hör beredskapslagrets storlek och om och hur ransonering av läkemedel ska göras. Värdefull vägledning kan man få genom att studera hur t ex grannländerna (t ex Finland och Norge) har löst dessa frågor.

Avslutande reflexioner

Helena Lindberg, GD för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och ledamot av KKrVA, gav avslutningsvis sina reflexioner över seminariet. Dagens ämne anknyter väl till temat för hennes inträdesanförande i KKrVA förra året; ”Från skyddsrum och beredskapslager till samhällsskydd och globala flöden”.[13] Där betonades att det finns anledning att återuppväcka det goda privat-offentliga samarbete som fanns inom totalförsvarets ram – bl a idén bakom de s k K-företagen och kanske också det systematiska arbete som bedrevs utifrån krigsviktiga civila funktioner. På den tiden gällde det beredskap inför krigets villkor. Dagens utmaning är att engagera några som vi kan kalla ”Kris-företag” i detta arbete. Då gällde det tillverkning och lagring av krigsviktiga varor och transporter för försvarsmaktens behov. Nu handlar det framförallt om att engagera tjänsteproducerande företag – t ex inom finansvärlden eller inom hälsa och omvårdnad – som detta seminarium främst handlat om.

Idag står också medborgaren och dennes behov av att ha tillgång till grundläggande samhällsviktiga funktioner mycket tydligare i centrum. Samhällskydd och -beredskap utgår ifrån individen och sträcker sig över hela samhället – ”whole-of-society”. Och den kristålighet som byggs upp måste förhålla sig till en högst föränderlig värld – med ett brett och skiftande hot- och riskspektrum.

Det har påpekats att näringslivet kan ses som något skyddsvärt eller till och med som en måltavla eller ett offer för andras aktioner. Det finns sådana exempel från Danmark i närtid. Näringslivet kan dessutom ses både som en del av problemet för samhällsskydd och beredskap och en del av den gemensamma lösningen. En hel del sker redan, som tidigare påpekats. MSB driver olika projekt och har olika samverkansformer med näringslivet. Former och effekter varierar samtidigt en hel del mellan samhällssektorer.

De goda exempel vi har måste spridas över sektorsgränser, och vi behöver samti-

digt ännu mer av internationell samverkan kring denna fråga. Det är faktiskt inte bara Sverige som sliter med att fylla begreppet PPP (Public-Private Partnership) med mer konkretion än ofta rätt luddiga formuleringar om partnerskap baserade på ”win-win” o s v. En diskussion pågår för närvarande runt om i Europa och även på andra sidan Atlanten, kring hur man kan bära sig åt för att få till stånd ett mer kontinuerligt och närmare samarbete med näringslivet kring frågor om kristålighet. Ett av de länder där dessa frågor diskuteras intensivt är Nederländerna. Just därför arrangerar MSB, i samverkan med sin motsvarighet i Nederländerna, en gemensam högnivåkonferens i februari 2014 i Haag på detta tema. Ansvarig EU-kommissionär medverkar i programmet.

Ett annat inspel för det fortsatta arbetet kan hämtas från MSB:s arbete i en arbetsgrupp inom OECD kring ”Corporate Governance for Process Safety” som i somras resulterade i en internationell handbok för företagsledare inom kemisk och petrokemisk industri. Skriften presenterades i Paris och skall användas internationellt för att stimulera en bättre säkerhetskultur bland de högsta cheferna inom denna mycket känsliga industrisektor.

Utan ett tydligt engagemang från högsta ledningen i dessa frågor är det svårt att nå bra resultat. Vi minns hur British Petroleums ledning brottades med svåra frågor sommaren 2010 efter olyckan i mexikanska Gulfen. Sådant vill vi helst slippa i vårt närområde. Med stolthet konstateras att MSB:s experter har varit med och utformat denna Guide, som förhoppningsvis kommer till konkret användning även bland svenska företagsledare. Ett annat arbete med en tydlig koppling till näringslivet och inte minst till den privatägda infrastrukturen handlar om solstormar. MSB:s omvärldsbevakning omfattar numera även rymden och skeendet på solskorpan. Effekterna av det som händer där kan vara förödande för olika kritiska samhällsfunktioner.

Ett antal expertmöten arrangeras kring denna problematik och inte minst deltagare från näringslivet har visat ett stort intresse – säkert av egenintresse. MSB arbetar nu fram rutiner för förvarningskonferenser kring rymdväder, liknande de vi redan har etablerat för vanligt väder. I detta arbete behöver vi ett starkt engagemang från näringslivet som står för teknikkunnandet och mycket av berörd materiel på marken och i rymden. MSB gör naturligtvis en hel del tillsammans med näringslivet även på det viktiga och växande informationssäkerhetsområdet.

”Resilience” är ett samlande begrepp som kan användas för att markera vad man vill åstadkomma med en helhetssyn före, under och efter diverse svåra händelser. Översatt betyder resilience snabb återhämtningsförmåga. Det finns en omfattande vetenskaplig diskussion om detta begrepp och dess tillämplighet på samhällsfrågor och särskilt på samhällssäkerhet. Klart är att det rymmer en mycket tydlig dimension av privat-offentlig samverkan. Rubriken för dagens möte använder begreppet ”kristålighet”. Man skulle kunna ha använt begreppet ”*resiliens*” i stället.

De rekommendationer och förslag som detta seminarium utmynnar i kommer att diskuteras vidare inom MSB bland berörda experter. Några kan kanske även lanseras i olika internationella sammanhang framöver. Alla är överens om att Något behöver göras snarast för att stärka samverkan mellan det offentliga och det privata inom vårt arbetsområde. De svåra frågorna kvarstår emellertid om vad vi Kan och vad

vi Bör göra och hur detta kan Genomföras hemma och internationellt.

Slutsatser och rekommendationer

Slutsatserna och rekommendationerna nedan baserar sig på de diskussioner som fördes främst i de två panelerna.

Ytterligare reglering behövs

- Ytterligare regleringar för privat-offentlig samverkan behövs, regleringar bör genomföras i förväg och man bör inte vänta på att något händer.
- Det är viktigt att identifiera hur motivation kan vidmakthållas i organisationen när inget händer och att systematisk utbildnings- och övningsverksamhet bedrivs.
- Nya institutioner har en tendens att hamna utanför, och därför måste det finas system för att få med dem så snart som möjligt. En framgångsfaktor kan vara att analysera kundernas redundans och föra en dialog med dem om en lägsta acceptabel nivå.
- Plattformar måste byggas, förtroendefrågor och mervärdesaspekter måste belysas.
- Statens roll som initiativtagare och samordnare är viktig.
- Beträffande genomförande måste klara mål finnas och kontrollmöjligheter bejakas.
- Det som behöver göras måste genomföras och man bör ta reda på om rätt saker görs och vad som behöver mätas för att få veta det.

Statliga medel har stor betydelse

- Statliga medel för att stimulera utbildning och övningar är av vital betydelse.
- Nationell likriktning och samordning är viktig liksom forskning och utveckling.
- Hur ska ansvarsprincipen tolkas – som det är nu trycks ansvaret ner i organisationerna till det lokala planet, som då också får ett ekonomiskt ansvar som det inte alltid finns utrymme för.

Tydliga avtal behövs

- Tydliga avtal behövs och regleringar där beredskapsaspekten finns med.
- Det behövs bättre beslutsstöd för beslutsfattare på det regionala/lokala planet och det är viktigt att identifiera vad som är gränssättande.
- Tillverkares och distributörers ansvar behöver förtydligas.
- De offentliga myndigheterna behöver utveckla sin förmåga att upphandla tjänster och produkter inom krisberedskapsområdet.

Sammanfattning

Hur förbättra privat-offentlig samverkan?

Några slutsatser och rekommendationer vid seminariet var att ansvaret för krishantering beror mycket på problemets dimensioner. Alla problem går inte att planera bort ty det oväntade kommer alltid att hända. När verksamheter privatiseras eller konkurrensutsätts måste särskild omsorg ägnas åt att de krismarginaler som tidigare fanns inte tappas bort i övergången.

Ytterligare reglering behövs

Ytterligare regleringar för privat-offentlig samverkan behövs, regleringar bör genomföras i förväg, och man bör inte vänta på att något händer. Det är viktigt att man identifierar hur motivation kan vidmakthållas i organisationen, när inget händer, och att systematisk utbildnings- och övningsverksamhet bedrivs. Nya institutioner har en tendens att hamna utanför, och därför måste system finnas för att få med dem så snart som möjligt. En framgångsfaktor kan vara att analysera kundernas redundans och föra en dialog med dem om en lägsta acceptabel nivå. Plattformar måste byggas, förtroendefrågor och mervärdesaspekter måste belysas. Statens roll som initiativtagare och samordnare är viktig. Beträffande genomförande måste klara mål finnas och kontrollmöjligheter bejakas. Det som behöver göras måste genomföras och man bör ta reda på om rätt saker görs och vad som behöver mätas för att få veta det.

Statliga medel har stor betydelse

Statliga medel för att stimulera utbildning och övningar är av vital betydelse. Nationell likriktning och samordning är viktiga liksom forskning och utveckling. Hur ska ansvarsprincipen tolkas? Som det är nu trycks ansvaret ner i organisationerna till det lokala planet, som då också får ett ekonomiskt ansvar, som det inte alltid finns utrymme för.

Tydliga avtal behövs

Tydliga avtal behövs och regleringar där beredskapsaspekten finns med. Det behövs bättre beslutsstöd för beslutsfattare på det regionala/lokala planet och det är viktigt att man identifierar vad som är gränssättande. Tillverkares och distributörers ansvar behöver förtydligas. De offentliga myndigheterna behöver utveckla sin förmåga att upphandla tjänster och produkter inom krisberedskapsområdet.

Författarna är Marie Hafström, jur kand, f d generaldirektör och ordförande i avd V, Per Kulling, med lic, f d medicinalråd, Bo Richard Lundgren, jur kand, f d chef för Institutet för högre totalförsvarsutbildning (IHT), Försvarshögskolan, Bengt Sundelius, professor i statsvetenskap vid Försvarshögskolan, strategisk rådgivare vid MSB, samt Leif Vindevåg, pol mag, f d bankdirektör; samtliga ledamöter av KKrVA.

Noter

1. Kulling, Per; Ericson, Sture; Lindgren, Karin och Pärnerteg, Folke: ”Förmåga till ledning och ledarskap vid civil krishantering”, *KKrVAHT* , 4. häftet 2006, s 3-26. (Ability of management and leadership in civil crises, *The Royal Swedish Academy of War Sciences. Proceedings and Journal,* No. 4 2006, pp 3-26, English summary). *http://www.kkrva.se/wp-content/uploads/Artiklar/064/kkrvaht_4_2006_1.pdf* (2012-11-23).
2. Kulling, Per; Hall, Bo G; Jarlsvik, Helén; Lundgren, Bo Richard; Mattsson, Therese; Pärnerteg, Folke och Wisén, Jan: ”Fungerar samverkan i krishantering? En studie med fokus på hälsosektorn”, *KKrVAHT*, 4. häftet 2011, s 39-58. (Does collaboration in crisis management work well? A study focusing on the health sector, *The Royal Swedish Academy of War Sciences. Proceedings and Journal*, No. 4 2011, pp. 39-58, English summary)
3. Regeringen: ”Budgetproposition för 2013 (2012/13:1) Utgiftsområde 6”, s 101 f, *http://www.regeringen.se/sb/d/15677/a/199189* (2012-11-23).
4. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, MSB: *Kartläggning av privat-offentlig samverkan inom krisberedskapen*, konsultrapport utarbetad av UW Konsult AB, 2011-11-23, (D nr 2011-2330).
5. Myndigheten för Samhällssäkerhet och beredskap, MSB: ”Reflektioner kring samhällets skydd och beredskap vid allvarliga it-incidenter. En studie av konsekvenserna i samhället efter driftstörningen hos Tieto i november 2011”, *https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26170.pdf* (2012-11-23).
6. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB: ”Förebyggande informationssäkerhet.” *https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Informationssakerhet/* (2012-11-23); Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB: ”Informationssäkerhet.” *http://www.informationssakerhet.se/* (2012-11-23).
7. Cert.se hemsida, *www.cert.se*
8. Regeringen: ”En strategi för Sveriges säkerhet”, (Ds 2006:1), *http://www.regeringen.se/sb/d/306/a/56226* (2012-11-23).
9. Buzan, Barry; Ole Waever och de Wilde, Jaap: *Security: A new Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder CO 1997.
10. Regeringen: ”Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet”, (SOU 2011:78) *http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/181656* (2012-11-23).
11. Riksrevisionen: *Krisberedskap i betalningssystemet* (RiR 2007:28) *http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2007/Krisberedskap-i-betalningssystemet-/* (2012-11-23); Krisberedskapsmyndigheten. ”Utvärdering av Samverkansövning 2008”, *https://www.msb.se/en/Kunskapsbank/Utvarderingar--strategiska-analyser/Utvardering-av-ovningar/* (2012-11-23); Finansinspektionen: ”SKRIB (Stärkt krisberedskap i betalningssystemen)”, Fi 2010/1619.
12. Op cit, CERT.se, se not 7.
13. Lindberg Helena: ”Från skyddsrum och beredskapslager till samhällsskydd och globala flöden”, *KKrVAHT* , 4. häftet 2011, s 69-81. *http://www.kkrva.se/wp-content/uploads/Artiklar/114/kkrvaht_4_2011_10.pdf* (2012-11-23).

Är en kärnvapenfri värld möjlig?

Inträdesanförande i KKrVA avd VI den 6 december 2011
av Henrik Salander

JAG KOMMER FÖRST att ta en hastig överblick över några teman i den internationella diskussionen om avskaffande av kärnvapnen. Därefter tar jag upp några argument som anförts emot kärnvapeneliminering, vilket bland annat leder oss in på kärnvapenavskräckningens politik och sambandet mellan vissa länders kärnvapeninnehav och spridning till andra länder. Sedan kommer jag att diskutera ett antal svårlösta frågor som uppstår om världen skulle börja anträda vägen till ett tillstånd utan kärnvapen – problem som rör både vägen dit och sluttillståndet. Avslutningsvis ska jag försöka besvara frågan ”Är en kärnvapenfri värld möjlig?”

Ämnet är kanske mer spekulativt än normalt för Akademiens inträdesanföranden. Det får motiveras med att det idag faktiskt finns en seriös internationell diskussion, bland forskare, tankesmedjor, politiker, diplomater och militärer, om möjligheterna att eliminera eller förbjuda kärnvapen. För trettio eller femtio år sedan diskuterades främst huruvida ett globalt kärnvapenkrig gick att undvika. Nu dryftas andra nukleära risker, och även möjligheten av en kärnvapenfri värld. Den diskussionen ska jag alltså försöka belysa och systematisera något.

Jag kommer inte idag att gå närmare in på om det är angeläget av *etiska* eller *rättsliga* skäl att avskaffa kärnvapnen. Rättsligt kan saken hävdas vara avgjord av International Court of Justice[1] och i ickespridningsavtalet, NPT, som båda fastslår att kärnvapenstaterna ska slutföra en förhandling om nedrustning av sina arsenaler. Vad gäller den etiska aspekten anser många att kärnvapen av humanitärrättsliga och etiska skäl knappast kan tas i bruk av ansvarsfulla regeringar – på grund av deras unika destruktivitet, disproportionalitet, och potential att starta en för mänskligheten katastrofal sekvens av händelser. Mot denna åsikt står den lika vanliga, och kanske lika rationella, som finner kärnvapen vara just en ansvarsfull och nödvändig beredskap mot en farlig och delvis kärnvapenbeväpnad omvärld.

Om vi således bortser från rättsliga och etiska aspekter är den mer begränsade uppgiften idag att söka besvara frågan ”är det möjligt för världens länder att göra sig av med befintliga kärnvapen, respektive avstå från att skaffa sig nya?” Eller mer drastiskt uttryckt: ”Är det möjligt att skapa och vidmakthålla ett internationellt system där staterna vet hur man konstruerar och använder kärnvapen, men ingen gör det?”

Om svaret ska bli jakande, så står det redan från diskussionens början klart att kärnvapenstaterna måste övertalas. De kan ju inte tvingas, just på grund av sina kärn-

vapen. De måste alltså själva dra slutsatsen att de kommer att vinna mer än de förlorar om kärnvapnen skulle försvinna. Och för att komma till den slutsatsen måste de själva vara med och utforma balanserade internationella maktrelationer som inte är beroende av kärnvapen.

En värld fri från kärnvapen har ansetts eftersträvansvärd så länge de har funnits. Redan *innan* de första amerikanska kärnvapnen färdigställts i slutskedet av andra världskriget ansåg några få fysiker och politiker en sådan värld nödvändig, och de ansåg att världen förr eller senare skulle förintas om många länder lyckades framställa kärnvapen. Deras råd klingade ohörda, och de två bomberna över Hiroshima och Nagasaki i augusti 1945 har präglat världshistorien sedan dess.

Jag behöver inte inför läsekretsen beskriva kärnvapnens destruktivitet närmare – endast påminna om att bomberna över Japan jämförda med dagens kärnvapen var små (nyligen skrotade USA sina B53-stridsspetsar som var 600 gånger starkare än Hiroshimabomben; den starkaste idag är 80 gånger Hiroshima; de ryska siffrorna anges vara högre). I början av 2011 fanns det åtminstone 20 500, mer troligt cirka 22 400 användbara kärnvapen, möjligen något fler; ingen vet exakt.[2] Om en halv procent av dessa vapen avfyrades i ett regionalt krig (exempelvis Indien-Pakistan), skulle cirka 20 miljoner människor avlida och delar av jorden bli obeboeliga för lång tid. Vid ett fullskaligt kärnvapenkrig skulle enbart klimateffekterna hota mänsklighetens fortlevnad. Dessa kalkyler, till en del baserade på den amerikanska rymdstyrelsens dataprogram, har ifrågasatts på marginalen men inte till sin huvudinnebörd.[3]

När kärnvapnens verkan hade demonstrerats, höjdes under 40-talets andra hälft allt flera röster för att de borde bli en parentes i mänsklighetens utveckling. Bland rösterna fanns president Truman, som presenterade den s k Baruch-planen inför FN 1946.[4] Men när det amerikanska monopolet på vapnet försvunnit, och i takt med att nya kärnvapenländer uppstod, kom den politiska diskussionen istället mer att handla om förhindrandet av fortsatt spridning till nya länder. (Låt mig tillägga att för vår diskussion spelar det ingen roll om världen idag har åtta eller nio kärnvapenstater: förutom de av NPT definierade USA, Ryssland, Kina, Frankrike och Storbritannien är Indien, Pakistan och Israel säkra kärnvapenstater. Nordkorea har detonerat primitiva kärnladdningar men har ingen transporterbar arsenal; så låt oss säga att världen just nu har åtta, gränsande till nio, kärnvapenstater.)

Kärnvapensituationen under det kalla kriget är välkänd: kapprustningen, den ömsesidiga garanterade totalförstörelsen, Kubakrisen etc. Men en avvikande händelse var när Reagan och Gorbatjov i Reykjavik 1986, till sina rådgivares häpnad och bestörtning, var nära att komma överens om en ömsesidig skrotning av kärnvapnen, först med 50 procent inom fem år, och sedan alla vapen 1996.[5] Deras analys var överrumplande och slagkraftig – ett kärnvapenkrig kan inte vinnas av någon och får inte utkämpas, som Reagan sade – men ett sådant steg visade sig vara för stort för att ta så snabbt, och vid den här tiden.

Debatten tar fart

I den mer avspända atmosfären under 1990-talet utvecklades en livaktigare debatt. En av Australien sponsrad internationell kommission, den s k Canberra-kommissionen, lade 1996 fram det dittills bäst förankrade förslaget om eliminering av kärnvapen. Samma år kom ett sensationellt utspel av

den amerikanske generalen Lee Butler, tidigare chef för de strategiska kärnvapenstyrkorna, som pläderade för vapnens utfasning. 1999 skrev Paul Nitze, ”hökarnas hök”, en artikel rubricerad ”A Threat Mostly to Ourselves”, där han argumenterade inte bara för kärnvapennedrustning utan t o m unilateral sådan av USA.[6]

Med Bush-administrationens tillträde i januari 2001 och senare samma år 11 september-attentaten förändrades situationen och debatten återigen. Kärnvapnen tilldelades i amerikansk doktrin en mer operativ roll, som tänkbart militärt användbara, inte bara som avskräckning mot andras kärnvapen. Rysk doktrin gick i liknande riktning. Den internationella debatten blev mer konfrontatorisk. Washingtons gradvis ökande betoning av unilateralism, och andra länders reaktioner på detta, ledde till att flera förhandlingsprocesser i rustningskontrollsfären körde fast eller övergavs.[7]

I detta klimat bad utrikesminister Anna Lindh strax före sin död 2003 Hans Blix att leda en ny internationell kommission om både kärnvapen och andra massförstörelsevapen. Den lade fram sin rapport 2006, med 60 rekommendationer stödda av samtliga medlemmar, bland dem förre amerikanske försvarsministern Perry, ryske parlamentarikern Arbatov, samt en kinesisk och en indisk general. En riktning, om än inte detaljerade steg, mot en värld utan kärnvapen pekades där ut.[8]

I januari 2007 publicerade *Wall Street Journal* den berömda artikel, ”A World Free of Nuclear Weapons”,[9] där fyra amerikanska statsmän (Henry Kissinger, George Schultz, William Perry och Sam Nunn) förklarade att terrorbalansen mellan USA och Ryssland var obsolet, att spridning till stater och terrorister var det avgörande kärnvapenproblemet, och att en värld utan kärnvapen var både eftersträvansvärd, säkrare än dagens värld, och möjlig att uppnå. Artikeln följdes av ytterligare två i vilka kvartetten förfinade sitt resonemang.[10] Det underliggande temat var att en eliminering av kärnvapen ligger i USA:s nationella intresse.

Vid ett närstudium av de tre artiklarna går det att hitta viss bristande konsistens och motsägande punkter. Den tredje artikeln tycks delvis avvika från de två första genom att betona behovet av en fortsatt amerikansk avskräckningspotential, åtminstone temporärt. Men huvudbudskapet från 2007 utlöste förvåning, rentav chock, hos berörda experter över hela världen.

En explosion av politisk och akademisk debatt följde. De fyra fick stöd av en lång rad amerikanska f d utrikes- och försvarsministrar. Uttrycket ”Global Zero” spreds. En välfinansierad kampanj på detta tema lanserades av amerikanska icke-statliga organisationer i december 2008, och en uppmärksammad samtidig studie i *Foreign Affairs* av USA:s Nato-ambassadör hette ”The Logic of Zero”. Avskaffande av kärnvapen började bli ”mainstream” som analys- och diskussionsobjekt.

Storbritanniens utrikesminister Margaret Beckett hade redan i juni 2007 hållit ett tal som var det dittills mest långtgående ställningstagandet för en kärnvapenfri värld från en västlig kärnvapenstat.[11] Premiärminister Gordon Brown endosserade talet. Kulmen på denna utveckling kom med president Obamas tal i Prag i april 2009,[12] då han sade: ”Som den enda kärnvapenmakt som använt kärnvapen, har USA ett särskilt moraliskt ansvar. Vi kan inte ensamma klara att göra världen fri från kärnvapen, men vi kan leda kampen. Vårt mål är en värld fri från kärnvapen.” Han lade till att det var osäkert hur lång tid det kunde ta: ”kanske inte i min livstid”.

President Obama har alltså hållit fram visionen om en kärnvapenfri värld till allmän internationell beskådan. Men till vardags arbetar Pentagon och de nukleära laboratorierna vidare som vanligt. Anslagen för underhåll av kärnvapenstridsspetsar och vapenbärare är fortsatt stora, och moderniseringar planeras fortlöpande. Pentagon föreslår nya ubåtar med kärnvapenplattformar till en kostnad av 29 miljarder USD per styck, historiens dyraste kärnvapenprogram.

Moderniseringsplanerna är inte förvånande. Så länge kärnvapnen är en del av försvars- och säkerhetsdoktrinen måste de hållas i skick och eventuellt också förbättras. Likadant agerar de övriga kärnvapenstaterna. Samtidigt kan dock noteras att president Obama har reviderat den av Bush utvidgade användningsdoktrinen, tillbaka till en mer begränsad avskräckningsroll för kärnvapnen.

Teman i debatten

De nya nedrustningstankarna kommer främst från västligt håll; USA, Storbritannien, Tyskland och Japan (dock inte Frankrike). Ryssland, Kina och Indien bugar visserligen åt själva retoriken om kärnvapeneliminering, men inget av dessa länder har givit några signaler som tyder på att de skulle kunna förväntas ta täten i en process (vilket i strikt mening inte heller västländerna gjort). I den icke-statliga sfären har reaktionerna ofta varit positiva men också tvivlande. I bloggar och på websites florerar som så ofta olika konspirationsteorier. Ibland spinner de på temat att de västliga förslagen är till för att säkra en framtida amerikansk hegemoni genom konventionella vapen. Andra gånger framförs tesen att de är en dimridå för att dölja att man i tysthet permanentar kärnvapeninnehavet och moderniseringen av sina arsenaler.

Jag vill lyfta fram tre större teman som genomsyrat många av de debattexempel jag nämnt. Det första är en övertygelse att spridning av kärnvapen till nya länder blir oundviklig, om inte kärnvapenstaterna gör uppriktiga försök att minska sina arsenaler och den roll de spelar i den internationella maktbalansen. Det andra temat är att kärnvapenavskräckningen inte fungerar som tidigare. I en värld med nio kärnvapenstater, engagerade i minst tre permanenta regionala kriser (Mellersta Östern, Indien/Pakistan, koreanska halvön), är avskräckningen annorlunda och mer svårkalkylerad än jämfört med den säkerhet som terrorbalansen mellan två supermakter upplevdes ge under flera decennier.

Det tredje större temat kan i stark sammanfattning uttryckas så här: ”Kärnvapnen medför ett antal oundvikliga och delvis nya risker, som blivit viktigare än den möjliga men högst osäkra avskräckningsnyttan. Dessa risker är exempelvis nukleär terrorism, nya vapenländer i Mellersta Östern och Asien, krig av misstag, användning i regionalt krig, och ytterligare andra.” Enligt detta vanliga resonemang kostar alltså vapnen mer än de smakar.

Dessa teman har dock knappast satt några tydliga avtryck i den internationella politiska verkligheten. Avskräckning gäller fortfarande. Rysslands kärnvapenprogram är ett svar på USA:s arsenal, dess missilförsvarsplaner och överlägsna konventionella kapacitet, och även på Kinas konventionella förmåga. Kinas kärnvapen är en varning till främst USA och Indien, men förmodligen även Ryssland; Indiens är riktade mot Kina och Pakistan; och Pakistans mot den indiska konventionella överlägsenheten. Fransk modernisering rättfärdigas med att andras kärnvapenlager ”fortsätter att vä-

xa"; och så vidare. Likaså befinner sig ett antal länder under så kallad "extended deterrence", det amerikanska kärnvapenparaplyet. Dit hör Japan och Sydkorea, liksom de europeiska Natostaterna utan kärnvapen.

Vad är en kärnvapenfri värld?

Debatt och internationell politisk verklighet går alltså i otakt. Här skulle jag vilja tydliggöra rubrikens fråga (Är en kärnvapenfri värld möjlig?) genom två påståenden. De låter som varandras motsatser, men båda kan vara rimliga bedömningar (här uttryckta som ett slags sammanfattande schabloner). Det första påståendet lyder i korthet: "det är troligt att kärnvapnen kommit för att stanna för evigt". Instämmer man i detta så kommer man vid en närmare analys att inse att det inte kommer att vara ett permanent tillstånd att världen har nio kärnvapenstater. Det är troligen oundvikligt i detta scenario att fler länder skaffar sig kärnvapen. Att antalet skulle stanna för alltid vid just nio är osannolikt, för att inte säga omöjligt.

Det andra påståendet kan uttryckas så här: "det är troligt att kärnvapnen faktiskt går att avskaffa; det är mycket svårt, men inte principiellt omöjligt". Man inser då, och erkänner, att svårigheterna vore enorma, och att en kärnvapenfri värld på vissa punkter vore fundamentalt olik dagens – inte vår egen nutida värld minus kärnvapen, utan en i säkerhetspolitiska och strategiska avseenden annorlunda värld.

Även om båda påståendena kan låta rimliga idag, kommer bara ett av dem att te sig träffsäkert om låt säga 200 eller 300 år. Men de alternativa scenarierna på lång sikt är enligt min mening inte en kärnvapenfri värld å ena sidan och dagens nio vapenstater å den andra, utan snarare en kärnvapenfri värld kontra en framtida värld med ett dussin eller ett tjog kärnvapenstater, och med tiden sannolikt ytterligare ett antal.

Nu måste vi ställa oss frågan: exakt vad konstituerar en kärnvapenfri värld? Är det en värld utan ett enda kärnvapen? En med några få vapen under internationell kontroll? En värld där inte bara vapnen utan alla deras produktionsanläggningar förstörts? Där alla uran- och plutoniumanläggningar står under internationell kontroll dygnet runt? Eller en värld där det finns kärnvapen kvar, men ett globalt förbud att använda dem, tills alla förstörts? Analytiker i olika länder ger vitt skilda svar på dessa frågor.[13] Själv tror jag att svaren inte kommer förrän mycket sent i processen, när kärnvapnens militära värde har minskat ytterligare och avgörande delfrågor, främst frågorna om transparens och verifikation, är på väg mot sin lösning, eller kanske redan avtalsbundna.

Det är inte heller klart vad som skulle komma först om projektet lyckades: fysisk skrotning av vapnen eller avtalsfäst förbud mot tillverkning, lagring och användning. Detta kan låta egendomligt, men kemiska vapen förbjöds för 19 år sedan och skrotningen av dem är inte på långa vägar klar ännu.

Snarare än ett exakt svar på frågan om vad som konstituerar en kärnvapenfri värld vill jag framhäva vad jag tror är en central insikt: att en kärnvapenfri värld är kärnvapenfri endast i nuet. Den kan när som helst gå tillbaka till sitt gamla tillstånd och åter bli beväpnad med kärnvapen. Världens stater måste alltså först nå målet kärnvapenfrihet (svårt nog) och sedan stanna där för alltid (ännu svårare). Verifikation, kontroll, åtlydnad och genomdrivande ("compliance enforcement") kommer att bli avgörande. Men vägen mot målet är på sätt och vis en del av målet självt, eftersom många

av problemen inte kommer att kunna lösas förrän slutmålet tycks inom räckhåll för de dominerande staterna.

Argument mot eliminering

Låt oss nu granska några argument riktade *mot* önskvärdheten av en kärnvapenfri värld. Det äldsta och fortfarande vanligaste är att kunskapen om kärnvapnens tillverkning inte går att omintetgöra; anden är ute ur flaskan. Detta är givetvis korrekt. Men människan är inte dömd att använda allt hon kan tillverka. Sydafrika hade sex kärnvapen, egentillverkade, men är nu en icke-kärnvapenstat. Också kunskapen om biologiska och kemiska vapen finns kvar, men dessa vapen har förbjudits i globala avtal. Vi vet hur man bygger gaskamrar – men vi gör det inte. Så det är inte självklart att ”anden ur flaskan”-problemet omöjliggör en kärnvapenfri värld. Dock ställer kärnvapenteknologins tillgänglighet extrema krav på verifikationen av ett tillstånd utan kärnvapen och på kraftfulla åtgärder mot hemlig vapenframställning och eventuella utbrytare från förbudsregimen.

Ett annat tidigt framfört argument var att en kärnvapenfri värld kräver en världsregering med överväldigande militär styrka, och av det skälet är orealistisk. Ja, det är säkert korrekt att en världsregering är orealistisk. Men om en kärnvapenfri värld någonsin realiseras så kommer det säkerligen inte att ske genom en världsregering som med tvång genomdriver den, utan genom en kooperativ, ömsesidig och långvarig process som drivs av målmedvetna regeringar.

Ett tyngre motargument kan i korthet formuleras så här: ”Kärnvapenavskräckningen har fungerat länge. Att överge den vore enormt riskabelt. Storskaliga konventionella krig vore värre än det visserligen labila men ändå effektiva status quo vi har idag.” Resonemanget är vanligt i litteraturen och utgör ett slags ständig undertext i kärnvapenstaternas säkerhetspolitiska doktriner av idag.

Men motfrågan måste ställas: har kärnvapenavskräckningen verkligen fungerat? Det givna preliminära svaret är ”ja, kanske”. Det är inte osannolikt att kärnvapnen avhöll stormakterna från att råka i fullt krig, även om saken är livligt omdebatterad bland historiker och analytiker. Rent förnuftsmässigt förefaller ju tesen högst rimlig. Men kärnvapnen har inte förhindrat andra stora krig; inte stoppat hänsynslösa diktatorer; inte förhindrat övergreppen på Ungern 1956 och Tjeckoslovakien 1968; och inte räddat det sovjetiska imperiet, eller det engelska eller franska.

För det andra: om avskräckningen har fungerat väl borde världen bli ännu säkrare om fler stater hade kärnvapen.[14] Detta vill dock inte de flesta stater, och flertalet bedömare anser att världen istället skulle bli osäkrare. Om detta är korrekt, försvagas avskräckningsargumentet allteftersom fler kärnvapenstater tillkommer. När de var bara två var det giltigt, men i en värld med säg 20 eller 30 kärnvapenrustade regimer blir avskräckningsanalysen så full av okända parametrar att den bryter samman. Vi ser alltså en inbyggd motsägelse här: om kärnvapenavskräckningen är fungerande och pålitlig, varför är då de flesta så oroliga för spridning av kärnvapen till fler länder?

För det tredje kan man hävda att klyftan har blivit för stor mellan avskräckningspsykologin och den risk politiker faktiskt vågar ta. Enligt detta resonemang går vapnen inte att använda, på grund av att riskkalkylen inte kan genomföras på ett tillförlitligt sätt. Få beslutsfattare vågar lita på

att en akut kris idag skulle lösas på samma rationella sätt som Kubakrisen 1962.

Sist men inte minst hävdas ofta att tilltron till kärnvapenavskräckning får som nödvändig följd att kärnvapenstaterna blir fler – det vill säga, det är osannolikt att civilbefolkningarna i alla länder utom de nio skulle i längden acceptera att hållas som gisslan, utan att själva kunna hota tillbaka med samma mynt. Som synes liknar alla dessa invändningar mot avskräckningsdoktrinen varandra: de landar oftast i att den bär fröet till sin egen undergång genom att den kommer att generera nya kärnvapenstater, utöver de nio.

Nya argument mot nedrustning

Jag kommer nu till olika argument som framförts mer nyligen, efter det kalla krigets slut och efter attentaten 11 september 2001. De har ett samband med den minskade risken för ett globalt krig, men även med problematiken rörande internationell terrorism och stater som Nordkorea och Iran; stater som antas utmana status quo i världens kärnvapenordning.

Det första kan illustreras med vad Tony Blair sade 2006 i diskussionen om nya strategiska ubåtar: framtiden är osäker, och därför måste Storbritannien behålla användbara kärnvapen.[15] Brittiska strategiska läroböcker resonerar likartat: det är inte främst ett visst hot idag som gör att Storbritannien behåller kärnvapnen, utan möjligheten av ett nytt i morgon.[16]

Liknande uppfattningar, att kärnvapen är bra att ha i en osäker värld, finns i alla kärnvapenstaters ledningar. Nordkorea finner vapnen bra inte bara som avskräckning utan även för internationell utpressning. Indien och Pakistan upplever dem som nödvändiga för att avskräcka grannen. För Israel är de den ultimata livförsäkringen gentemot regionala grannar. För Frankrike, förklarade försvarsministern Alliot-Marie öppenhjärtigt 2005, utgör de en försäkring för bibehållen stormaktsstatus och säte i FN:s säkerhetsråd med vetorätt, och Francois Hollande stödde nyligen (december 2011) uttryckligen samma synsätt.

Föreställningarna är alltså landspecifika, men de lider liksom Blairs argument av svagheten att de kan anföras av de flesta länder. Om Storbritannien finner kärnvapen bra att ha för att framtiden är osäker, så kan rimligen nästan alla länder hävda samma sak.

Det finns en ganska omfattande forskning om varför länder skaffar sig kärnvapen, och även om varför vissa valt att inte göra det. I det senare fallet har bland andra Jan Prawitz bidragit genom att skriva om Sveriges vägval.[17] Sådana analyser har onekligen bäring på vårt ämne, men utrymmet räcker inte för att gå igenom dem här. I notapparaten nämner jag några intressanta studier om detta.[18]

Nedrustning och icke-spridning

Det mest komplicerade argumentet mot eliminering av kärnvapnen rör relationen mellan dagens vapeninnehav och den framtida spridningen av kärnvapen. Det säger i korthet att kärnvapenstaternas uppträdande inte har någon betydelse för vad staterna utan kärnvapen gör eller vill göra. Om kärnvapenstaterna nedrustade, skulle då risken för efterföljare till Nordkorea eller Iran minska? Eller omvänt, är vapenstaternas innehav en drivande faktor bakom tendenserna till vidare spridning av kärnvapen? För att kommentera detta behöver

vi göra en kort utvikning om NPT, icke-spridningsfördraget mot kärnvapen.

Enligt NPT är bara de fem tidigare nämnda länderna legitima kärnvapenstater. Alla andra avtalsparter (alla länder utom Indien, Pakistan och Israel) förbinder sig att inte skaffa kärnvapen, någonsin, mot att de fem åtar sig att avrusta sina vapen, på sikt, utan fast tidsangivelse. I gengäld erkänns att länderna utan vapen har behov av och rätt till kärnkraftsanvändning för icke-militärt bruk, mot att de låter sig inspekteras och kontrolleras att användningen är enbart civil.

Redan när avtalsförhandlingen slutfördes 1968 var det tydligt att det avgörande problemet med NPT är att kärnvapen definieras som en legitim form av nationellt försvar, men endast för fem länder. När avtalet förlängdes på obestämd tid 1995 blev kärnvapenstaterna tvungna att konkretisera och tydliggöra löftena i det ursprungliga avtalet; annars hade det inte blivit någon förlängning. De lovade därför avtalat stopp för kärnvapenprover, förhandling om förbud mot uran- och plutoniumtillverkning för vapenändamål, och kontinuerliga nedrustningsåtgärder.[19] Fem år senare preciserades löftena, i de s k tretton stegen.[20]

Men de har inte infriats. Även om antalet vapen har minskat, har de övriga åtgärderna inte påbörjats. Provstoppet har förhandlats men inte trätt i kraft, uran- och plutoniumförhandlingarna har inte börjat 17 år senare, och alla konkreta planer visar att vapenstaterna tänker ha kvar sina arsenaler under överblickbar tid. Därmed har frustrationen stigit bland staterna utan kärnvapen, som allt oftare resonerar: ”Om de här vapnen är så viktiga för *er* säkerhet, varför skulle då *vi* inte ha dem?” Många av dem vänder sig emot att behöva acceptera allt hårdare icke-spridningskrav och kontroller samtidigt som kärnvapenstaterna inte tycks hålla sin del av överenskommelsen. Om några av dessa länder går från ord till handling kan NPT rämna.

Vilket är då sambandet (om det går att fastställa) mellan de få ländernas vapeninnehav och spridningsriskerna? Svaret, säger alltså detta argument ur vår katalog, är att Nordkorea och Iran skulle uppträtt likadant som nu även om vapenstaterna uppfyllt NPT-löftena. Det kan vara korrekt, men är givetvis svårt eller omöjligt att bevisa. Försöken att hindra spridning till nya länder skulle dock få större kraft om vapenstaterna själva föregick med gott exempel. Historiskt är det nämligen tydligt att innehav föder innehav. Exempelvis säger Kissinger-kvartetten att kärnvapenstaternas innehav uppmuntrar, eller åtminstone ursäktar, spridning till nya länder.

Omvänt kan vi göra tankeexperimentet att några asiatiska länder skaffat kärnvapen men inte USA. Skulle USA då varit opåverkat? Svaret ger sig självt. Det är knappast heller möjligt för nio länder att i längden behålla det monopol på ultravåld som kärnvapeninnehavet i praktiken är. Det verkar vara denna insikt om det troliga men svårbevisade sambandet mellan nedrustning och icke-spridning som är drivande bakom flertalet av dagens förslag om kärnvapeneliminering.

Ytterligare ett par motargument vill jag kort nämna: först ett udda, som i sammanfattning säger att aktiva försök att avskaffa kärnvapen är onödiga, därför att vapnen är oanvändbara och aldrig kommer att avfyras. En mer extrem och samtidigt något komisk variation på detta tema mötte jag nyligen i en debatt i Washington: kärnvapen är överdrivna, osmakliga, dyra och gör grannarna förbannade. Därför är de värdelösa, men bör behållas.

Slutligen det motargument som möjligen är det tyngsta. Det hävdar att en kärnvapenfri värld skulle vara väldigt nervös. Varje kris vore en tänkbar återupprustning. Många krig vore potentiella kärnvapenkrig, om än med fördröjning. Detta argument förefaller inte orimligt, men en sådan värld skulle knappast vara mera nervös än dagens. Det är emellertid svårt att motbevisa påståendet. Det leder oss naturligen vidare till frågorna om hur det internationella säkerhetssystemet kan komma att se ut på vägen mot färre kärnvapen, och om vilka krav som måste ställas på sluttillståndet för att det ska vara hållbart.

Strategisk stabilitet

Avgörande är givetvis hur stormaktsrelationerna utvecklas under de närmaste decennierna, främst i triangeln USA/Ryssland/Kina, men även Indien/Kina och Indien/Pakistan. Ett rimligt antagande kan vara att kärnvapenelementet blir mindre framträdande och att i stället avancerad konventionell teknologi, inklusive rymd- och cyberkrigföring, intar en mer dominant plats. Just nu är det osäkert vad som kommer efter START-avtalet, den senaste ömsesidiga kärnvapenreduceringen mellan Ryssland och USA. Men det troligaste är att kärnvapnens roll som militärt verktyg fortsätter att minska, medan rollen som sista avskräckning finns kvar.[21]

Den tidiga fasen i en elimineringsprocess (d v s nya amerikansk-ryska nedskärningar och lösning av missilförsvarsproblemet) både förutsätter och underbygger befintlig strategisk stabilitet, och betyder inte att ett nytt internationellt säkerhetssystem fötts. Ett sådant behövs däremot när antalet kärnvapen kommer ner i hundratal, och de övriga sju kärnvapenländerna är med i processen. Då börjar man skönja en värld utan kärnvapenavskräckning. Vad ska då en framväxande icke-antagonistisk stormaktsdynamik baseras på? Äldre tiders stormaktskonserter och andra jämviktskoncept fungerar troligen inte i globaliseringsåldern, så basen måste antas vara gemensamma normer, konsensus och ömsesidig nytta (vilket givetvis var fallet även på stormaktskonserternas tid, även om det inte visade sig hålla).

Är detta möjligt? På mycket lång sikt skulle jag tro det, på grund av det ständigt ökande ömsesidiga beroendet mellan stater, som gör det irrationellt för dem att gå i krig med varandra. Å andra sidan har vi lärt oss att stormaktskrig tenderar att förr eller senare inträffa. Det är drygt 60 år sedan Korea. Om världen klarar några decennier till utan krig mellan de tre stora, kan en ny och annorlunda stabilitet få fäste och en nukleär avvecklingsprocess eventuellt påbörjas. Annars blir det omöjligt för överblickbar tid.

Låt oss för diskussionens skull (alltså ingen sannolikhetskalkyl) visualisera en situation om fyrtio eller femtio år, där en kooperativ process i riktning mot en kärnvapenfri värld har påbörjats. Provstoppsavtalet är i kraft och förbudet mot tillverkning av fissilt vapenmaterial likaså. I Iran och Nordkorea har regimskiften ägt rum, och alla kärnvapenstater har ledare som idag givetvis är okända, kanske inte ens födda. Nordkorea är kärnvapenfritt och övriga vapenstater har slutit en principöverenskommelse om att inte utveckla nya vapen och att dra ner de befintliga till 300 vardera för USA och Ryssland, och 40 vardera för övriga länder. Israel förhandlar med sina grannar om en Mellanösternzon fri från massförstörelsevapen. Samtidigt misstänks Saudiarabien, Egypten och Turkiet ha fortsatta ambitioner att nå kapacitet för kärnvapentillverkning. IAEA:s resurser och kon-

trollkapacitet har stärkts avsevärt men anses fortfarande otillräckliga för ett tillstånd av få eller inga kärnvapen. Fysisk nedmontering pågår kontinuerligt, och det finns sammanlagt i världen ungefär 2 400 vapen, 1/30-del av när de var som flest 1986.

Så skulle början av en process kunna se ut. Ska den nå målet finns några oavvisliga krav. Processen måste vara *multilateral, parallell* och *universell*. Samtliga kärnvapenstater måste alltså vara överens om dess värde, ungefärliga takt och principiella slutmål. *Transparensen* om innehav och anläggningar måste utvecklas till att bli nära nog total. *Verifikationen* måste vara pålitlig och ha långtgående befogenheter. Kontrollen av åtlydnaden, och eventuella tvångsåtgärder, måste fungera genom förutsebara och kraftfulla rutiner som har förhandlats fram och avtalsfästs. Det så kallade *"breakout"-problemet,* kärnvapenupprustning i lönndom, måste betraktas som åtminstone hanterbart. Kontrollen av världens uran och plutonium måste vara mycket mer utvecklad än idag.

Innan jag kommenterar dessa krav vill jag först ta upp fyra ytterligare områden som måste ha genomgått avgörande förändringar jämfört med dagens värld. Det gäller 1) regionala kriser; 2) missilförsvar; 3) konventionella vapen; och 4) den civila kärnbränslecykeln.

De svåra förutsättningarna

De tre *regionala kriser* som idag inbegriper kärnvapenhot måste vara antingen lösta eller på väg mot en acceptabel situation, utan våldsanvändning. Det gäller Mellersta Östern, koreanska halvön, och Indien/Pakistan; även en fjärde om man räknar med Taiwan/Kina. Det låter svårt, men på femtio år kommer mycket att hända. Om vi blickar lika långt bakåt hade dåförtiden dessa fyra problem förvisso likheter med dagens, men det förefaller osannolikt att ytterligare femtio år skulle förflyta utan betydande förändringar. I fallen Indien/Pakistan och Mellersta Östern är det uppenbart att ingen kärnvapenavveckling kommer att ske förrän de underliggande konflikterna dämpats på ett avgörande sätt.

För det andra behövs en global enighet om *missilförsvar*. Det är troligt att ett eller flera missilförsvarssystem som täcker nästan alla länder har förhandlats fram under reduktionsfasen ner till få vapen. Men det paradoxala är att på den tidiga vägen dit är missilförsvar ett hinder, eftersom det kan omintetgöra den avskräckning som fortfarande upplevs som nödvändig i reduktionsfasen. (Vi minns den ryska upprördheten när president Bush Jr sade upp ABM-avtalet för att få frihet att bygga ut det missilförsvar som ursprungligen var president Reagans "stjärnornas krig"). Däremot kan missilförsvar bli en nödvändighet i slutfasen, när alla länder vill ha ett skydd mot breakout-risken. Hur detta efterhand kan lösas i samarbete är oklart, särskilt som heltäckande missilförsvar för närvarande inte finns och kanske aldrig någonsin kan färdigställas (inte minst avskräckande är den enorma prislappen).

Men att ett sådant samarbete är en nödvändig förutsättning för eliminering av kärnvapen framgår av Rysslands nuvarande nervositet och motvilja mot de amerikanska planerna – redan inledningsskedet i en missilförsvarsuppbyggnad kan enligt Rysslands synsätt vara ett hot mot dess avskräckningsförmåga. Moskva vill ha legala garantier för att amerikanska missilförsvarselement inte hotar Ryssland, och man vägrar diskutera nedskärningar av taktiska kärnvapen så länge USA och Ryssland inte nått fram till en överenskommelse om mis-

silförsvarsutformningen (medan Washington vill föra in de taktiska kärnvapnen i nästa förhandlingsrunda).

Här finns ett direkt samband med det tredje problematiska ämnesområdet, nämligen att det behövs en samsyn om vilka nivåer av *konventionella* vapensystem som är oundgängliga i slutskedet och hur konventionell strategisk stabilitet mellan Ryssland, USA och Kina då ska säkras.[22] Detta kan komma att bli en av de svåraste frågorna, på grund av USA:s nuvarande konventionella överlägsenhet och kärnvapnens roll som ”equalizer” för Ryssland och Kina. Om ett par decennier finns det troligen hyperavancerade konventionella vapen som både är interkontinentala och har hög beredskap (Prompt Global Strike). Det är svårt att veta om detta blir ett hinder eller en tillgång, kanske rentav förutsättning, för en eliminering av kärnvapnen.

Men problemen blir hursomhelst avsevärda. Erik Lindmark har nyligen visat (*KKrVAHT*, 1. häftet 2012) hur besvärlig konventionell rustningskontroll ter sig redan idag, när kärnvapnen tjänstgör som utjämnare. Hur komplicerat ska det då inte bli om förhandlingarna dessutom måste kompensera Ryssland och Kina för deras *kvalitativa* konventionella underlägsenhet om kärnvapnen är på väg bort? USA och Ryssland har viss erfarenhet av liknande förhandlingar, men den amerikanska viljan att tillmötesgå Kina är hittills oprövad.

Vi kan ännu inte säkert veta om en internationell säkerhetsordning baserad på bara konventionella vapen vore mindre orolig än dagens. När vi dit har aktörerna genomgått djupgående förändringar och satt sin tilltro till dessa. Men åtminstone för processens början är den strategiska stabiliteten ett problem. Natosammanhållningen och dagens amerikanska kärnvapenparaply över andra länder gör ekvationen ännu mer komplicerad. Många USA-allierade kommer inte att känna sig trygga utan en försäkran om att den konventionella avskräckningen är lika effektiv som man upplevde att kärnvapenavskräckningen var.

Den något ironiska situationen är alltså att missilförsvar, icke-nukleära globala vapen, cyberkrigföring och andra avancerade teknologier möjligen kan underlätta skapandet av en kärnvapenfri värld – men så länge endast en stat, USA, sitter på merparten av de nya teknologierna tenderar de övriga stora aktörerna att dra motsatt slutsats.

För det fjärde, slutligen, är tillgången till och kontrollen av *kärnbränslecykeln* ett svårlöst problem, på grund av att den civila kärnkraftens bränsleframställning är så likartad den för vapenändamål. Det faktiska sambandet ”på marken” mellan civil och militär kärnteknologi ser idag ut så här: 31 länder har kärnkraftverk, däribland alla kärnvapenstater utom Israel och Nordkorea. Ytterligare ett trettiotal länder har uttryckt intresse för civil kärnkraft. Åtminstone sex länder med civil teknologi har haft militära program i det förflutna: Argentina, Brasilien, Sverige, Sydafrika, Sydkorea och Taiwan.

Länder intresserade av civil kärnkraft måste kunna lita på att bränsle finns tillgängligt på säkra villkor. Om inte, så kommer många att skaffa sig egen bränsletillverkning, och då kommer det ibland att vara svårt att lita på att civila kärnprogram inte omvandlas till begynnande militära. Någon form av internationalisering eller multilateralisering av kärnbränslecykeln blir förmodligen nödvändig, med insyn för alla berörda i allt utom kommersiella hemligheter.

Problemets känslighet beror på att det berör staternas djupaste intressen både ekonomiskt och säkerhetsmässigt. I den

enklare delen, säker bränsletillgång, har mer än ett dussin lösningsförslag tagits fram, och några har påbörjats. En djupare multilateralisering av hela bränslecykeln är svårare. Den måste ske på ett sätt som inte permanentar dagens diskriminering (i fråga om kontroll och insyn) mellan länder med militära anriknings- och separationsanläggningar och övriga länder. Detta i sin tur kräver en skarpare åtskillnad och bättre ”brandväggar” mellan civil och militär bränsleproduktion.

Förslag finns framtagna av både kärnkraftsindustrin och regeringar, men ännu har inga konkreta försök startats. Det är dock att vänta relativt snart. De flesta experter anser att problemet i princip är lösbart, men på kort sikt kommer de få länder som idag behärskar hela kärnbränslecykeln kanske inte vara särskilt angelägna att hjälpa till (eftersom en egen bränslecykel ofta ses som en nationell suveränitetsfråga).

Plutonium skulle i en kärnvapenfri värld vara en snabbare väg till ”breakout” än uran, för länder som har eller haft separationsteknologin. Storskalig urananrikning är långsammare. Eftersom världen under överblickbar tid kommer att ha kvar civil kärnkraft måste detta vägas in när kontrollsystemet för kärnvapenfrihet utformas. Det är tänkbart att den effektivaste, rentav nödvändiga, lösningen till slut blir att fasa ut plutonium för gott.

De absoluta kraven

Idag har en målmedveten och tydlig process för kärnvapeneliminering inte ens några förutsättningar att starta. Men om vi antar att alla länder om några decennier bedömt den vara i deras intresse, och att den kommit en bit på väg, så stöter vi på de krav jag tidigare nämnde; främst *verifikation* av icke-förekomst av kärnvapen. Att bevisa frånvaro är mycket svårt utan samarbetsvilja från den ifrågasatta staten, som Hans Blix beskrivit,[23] och då aktualiseras tvångsåtgärder; men med samarbete är det fullt möjligt.

Det grundläggande nödvändiga elementet är *transparens*. Det måste finnas pålitliga utgångsvärden och historiska data över alla länders kärnvapen, produktionsanläggningar, anrikat uran, och plutonium. Att bygga ömsesidigt förtroende för denna transparens kommer att ta åtskilliga år. Samtidigt behöver man bygga upp identifieringssystem för vapen, teknik för att följa fysiska flyttningar och rörelser, och vattentät bekräftelse av fysisk nedmontering. (Delvis finns detta redan gjort under de bilaterala rysk-amerikanska avtalen.)

Därefter måste allt detta kontrolleras med en unik grundlighet, som innebär oanmälda inspektioner, ständig realtidsövervakning med sensorer, kameror och nya känsliga teknologier, hanterade av en struktur som vi kan kalla ”IAEA plus” – alltså en som har mycket långtgående befogenheter och kontrollmöjligheter, uppbackade av hårda internationella avtal utan gummiparagrafer, plus stöd av whistleblowers, satellitövervakning och underrättelsetjänster. Stormakterna kommer givetvis att ha noggrann uppsikt över varandra, både kooperativt och hemligt. Sammantaget kommer allt detta att innebära ett internationellt övervakningssystem vars like aldrig tidigare funnits.

Metoderna liknar i princip dem som IAEA idag använder vid de civila anläggningarna, men de måste vara mycket mer utvecklade och aggressiva, och ha väldiga resurser. Enighet råder i stort om att verifikation av icke förbandslagda (undeployed) kärnvapenstridsspetsar är det svåraste.

Enstaka vapen kan gömmas, men inte bärarna, d v s missiler, flygplan och ubåtar.

Anläggningarna för vapenproduktion är något mindre komplicerade. Att montera ner dem är ett stort och riskabelt arbete, men de kan inte tillåtas stå kvar, färdiga för omedelbar igångsättning. Det förefaller möjligt att man skulle kunna förhandla fram ett mellanting, där man låter anläggningarna finnas kvar i malpåse, ständigt övervakade; troligen i ett antal decennier som en ”virtuell” resurs och gardering mot breakout.[24] Sedan får nya förhandlingar vidta när man vet mer om hur nära kärnvapenfrihet världen har kommit. Men det har också förespråkats att man borde börja med att eliminera alla produktionsanläggningar och allt fissilt material, och först därefter gå till noll vapen. Vilken av dessa vägar som vore mest realistisk är omöjligt att avgöra redan nu.

De absoluta kraven på transparens och verifikation medför enligt min mening att alla stater som i en kärnvapenfri värld har civil kärnkraft, och/eller har haft kärnvapen, behöver vara demokratiskt styrda – annars kan de knappast vara tillräckligt transparenta och tillåta en tillräckligt inträngande verifikation.

Breakout – kärnvapen i lönndom

Ett tillstånd utan kärnvapen är naturligtvis ytterst känsligt för om någon stat skulle gömma vapen eller framställa nya i hemlighet – *breakout*. Problemet har analyserats från många vinklar utan att någon given lösning utkristalliserat sig. Efterlevnad (compliance) och tvångsåtgärder (enforcement) kan ju tyckas vara nästan oöverstigliga problem, när det redan idag är så svårt att få bukt med Nordkorea och Iran. Ändå anser de flesta analytiker att breakout-problemet skulle vara hanterbart.[25] Man bör komma ihåg dels att det kommer att handla om mycket få stater, och framförallt att incitamentsstrukturen skulle vara helt annorlunda än idag. Intoleransen mot ickeefterlevnad skulle vara enorm och egenintresset i efterlevnad starkare än dagens. En stat som övervägde breakout skulle i själva verket stöta på väldiga svårigheter – oöverstigliga sådana, förutsatt att resten av världen uppträdde enigt mot försöket.

Staterna måste mellan sig fördela ansvaret för eventuella tvångsåtgärder. Dagens huvudansvariga, staterna i FN:s säkerhetsråd, kommer inte att tillåtas ha exklusivt hand om tvångsåtgärder och breakoutförsök, om säkerhetsrådet vore sammansatt som idag. Det är ju NPT:s fem kärnvapenstater som har vetorätt i rådet. Med ett oförändrat säkerhetsråd skulle alltså de fem kunna vetera ingripanden mot sig själva och samtidigt vara både åklagare och domare gentemot andra stater. Det vore oacceptabelt för de flesta (eller i varje fall många) andra, så antingen måste FN:s säkerhetsråd reformeras (vilket försökts i drygt 30 år), eller så måste ett eller flera nya övervaknings- och efterlevnadsorgan skapas (kanske samordnade med det eventuella ”IAEA plus”).

Jag håller det senare alternativet för troligast. FN:s säkerhetsråd kommer visserligen att finnas kvar länge än. Skulle reformförsöken mot förmodan lyckas och rådet få ökad trovärdighet kan det ha en roll även i en eventuell kärnvapenfri värld, men troligast har det då en starkt reducerad roll. Klart är i alla händelser att det kommer att krävas ett system av kontroll- och tvångsåtgärder som har dramatiskt större resurser och styrka än dagens NPT. Inte bara kärnvapenstaterna utan alla länder måste vara beredda att genomdriva internationel-

la bestämmelser mycket mer kraftfullt än hittills.

Att skapa nya kontroll- och tvångsorgan låter nästan oöverstigligt, men man bör observera att efterlevnads- och breakout-problemen är mer politiska än tekniska. Således bör de vara möjliga att lösa. En kärnvapenfri värld går inte att upprätthålla om den inte ligger i staternas klara och absoluta intresse. Om alla vet att breakout kan resultera i krig och att världen efteråt kan vara ödelagd, även för angriparen, bör det rimligen ligga i allas rationella egenintresse att inte överväga utbrytning. Men rationalitet kan givetvis åsidosättas för en frestelse till utpressning eller dominans. En fullbordad breakout skulle innebära en återgång till en kärnvapenrustad värld, men med en eller flera stater som paria i dess mitt.

Flera överlappande avtal eller konvention?

Hur ska de överenskommelser som leder till en kärnvapenfri värld avtalsfästas? Icke-statliga debattörer förespråkar ofta en förbudskonvention, som för kemiska och biologiska vapen, och att man bör gå direkt till en sådan, utan att ta omvägen över redan använda eller påbörjade processer (NPT, provstopp, etc). Utkast till en Nuclear Weapons Convention med totalförbud finns framtagna i flera versioner men har ännu inte formellt diskuterats mellan regeringar. En lika vanlig åsikt är att ett flertal överlappande avtal vore naturligare, just för att man då kan bygga på vad som redan finns, som NPT och IAEA:s regelverk. Både regeringar och icke-statliga organisationer har diskuterat frågeställningen i ”white papers” och andra studier.[26]

Jag lutar själv mot att processens trögghet kommer att döma av denna fråga. Det kommer att vara så mödosamt bara att få förbudet mot kärnvapenprov i kraft och avtalet mot vapenuran och vapenplutonium i hamn, att en konvention sannolikt skjuts på framtiden. Men det är också tänkbart att en konvention skulle kunna bli slutpunkten i en process där NPT lyfts åt sidan och de olika stegen har kodifierats i varandra kompletterande avtal som provstopp, förbud mot fissilt material, om transparens och verifikation, och ytterligare andra; och även i fördjupade avtal om konventionella vapen. Slutpunkten med en konvention kan i detta fall eventuellt sättas redan innan all fysisk nedmontering av vapen, vapenbärare och anläggningar är färdig.

Mycket kan även åstadkommas innan olika avtalsförhandlingar närmar sig resultat. Exempelvis förbereddes provstoppsavtalet i flera decennier, bland annat genom tekniska processer där Sverige var ledande (idag finns tack vare detta nära 300 mätstationer jorden runt för detektion av kärnvapenprover). Forskning och annat samarbete kring verifikation, transparens, fysiska uran- och plutoniumräkenskaper, samt policy- och doktrinanalyser kommer att bli betydande inslag i den förtroendeskapande processen, sannolikt under åtskilliga decennier. Norge och Storbritannien har sedan några år tillbaka visat vägen genom forskningssamarbete om hur förstörelsen av vapen kan verifieras utan att andra hemliga försvarsdata röjs.

Processens möjligheter att lyckas

USA är det enda land som kan ta ledningen för en kooperativ process mot eliminering. Detta beror dels på dess militära styrkeposition, som även efter en eventuell relativ försvagning kommer att vara dominant,

och dels på att Nato-alliansens doktrin skulle behöva omstöpas, vilket kräver att alliansledaren har bestämt sig.

Visserligen har USA och Ryssland tillsammans fortfarande 94 procent av världens kärnvapen, men Ryssland kan och vill inte ta ledningen eftersom man är underlägsen både konventionellt och i kärnvapen, och även uppfattar sig självt så. (Dagens ryska betoning av kärnvapenstyrkornas vikt får främst ses som en retorisk kompensation för den relativa konventionella svagheten. Ryska beslutsfattare vet lika väl som amerikanska att kärnvapnen i praktiskt militärt hänseende är oanvändbara.)

Vad gäller de övriga kärnvapenstaterna tar jag risken att framföra ett par spekulationer baserade på samtal med militärer och diplomater från länderna ifråga. Den första är att redan på vägen mot få kärnvapen kommer två länder att få det svårare än andra: Ryssland och Frankrike. Skälet är att de i sina egna ögon kommer att förlora status. USA, Storbritannien och Kina ser främst instrumentellt och praktiskt på problemet. Kina har inte tävlat med USA och Ryssland utan nöjt sig med en tillräcklig avskräckning. Indien och Pakistan är fixerade vid varandra, och i Indiens fall även Kina. Israel kommer att göra en osentimental bedömning av regionens hot innan man avvecklar några vapen. Men för fransk och rysk del är stormaktsstatusen i fara och därför kommer de att bli sena i en process.

Den andra spekulationen är att det finns en enda möjlighet att ett land på egen hand avvecklar sina kärnvapen, utan multilateral process: Storbritannien. Det är en tänkbar utveckling inom 30-40 år (trots att kopplingen av stormaktstatus till kärnvapeninnehav naturligtvis förekommer även i Storbritannien). Den främsta drivkraften i riktning mot unilateral avveckling skulle i så fall vara den brittiska ekonomin. Man skjuter nu delbesluten om de fyra nya kärnvapenubåtarna framåt. De måste ersättas senast 2028 och kommer att kosta många tiotals miljarder pund. Men det finns också mer diskreta skäl: att kärnvapnen är omöjliga för Storbritannien att använda, och att man vid behov ändå kommer att skyddas av USA. Alla övriga länder (utom möjligen specialfallet Nordkorea) kommer att avveckla endast inom en multilateral process.

Om jag skulle göra en personlig värdering av möjligheterna att uppnå en kärnvapenfri värld, så skulle jag dela frågan i tre: huruvida det är principiellt, praktiskt respektive politiskt möjligt. Det är bara en sak vi vet om vapenslagets livslängd, och det är att det har funnits i snart 67 år, inte finns i naturen och är konstruerat av människan. Alltså torde det vara i princip möjligt att avskaffa. Praktiskt är detta med säkerhet mycket svårt, som nog framgått av min korta genomgång. Problemen är dock tekniskt överkomliga, om den politiska viljan är tillräckligt kraftfull – vilket naturligtvis är en helt öppen fråga.

Så, återigen, hindren för en kärnvapenfri värld är inte tekniska utan politiska. Det har ofta visat sig att enorma politiska skeenden kan utvecklas mycket snabbt. För drygt tjugo år sedan hann vi knappt förstå vad som hände förrän Sovjetunionen var försvunnet och Tyskland enat. Några av oss levde också under delar av de (endast tre!) decennier på 1900-talet då två världskrig inträffade och två världsorganisationer bildades, av vilka den ena gick under. Det oväntade kan alltid väntas. Men vi får ändå vara inställda på att det eventuella avskaffandet av kärnvapnen kommer att bli en mycket lång process, där framgången kommer att vara oviss också nära målet. Det finns ingen tydlig och logisk väg mot

noll kärnvapen, det måste även en optimistiskt lagd bedömare erkänna.

Jag slutar med ett spekulativt påstående: om vi ska värdera sannolikheten för vilken sorts värld våra barnbarns barnbarns barnbarn och andra efterträdare kommer att leva i år 2150 (för att gripa ett godtyckligt årtal som åtminstone går att föreställa sig), då är risken 50 procent att de lever i en värld med cirka 15 kärnvapenstater; risken 30 procent att de lever i en värld med 25 eller fler kärnvapenstater; och möjligheten 20 procent att de lever i en värld utan kärnvapen. Vi kan inte idag veta hur sannolik en framtida kärnvapenfri värld är. Men vi kan enligt min mening veta att den inte är helt omöjlig; och således är den möjlig.

Författaren är konsult, ambassadör och ledamot av KKrVA.

Noter

1. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons,* Advisory Opinion, ICJ, 1996-07-08, *w.w.w.icj-cij.org/docket/files*; Moxley, Charles: *Nuclear Weapons and International Law in the Post Cold War World,* Austin & Winfield 2000; Moxley, Charles; Burroughs, John och Granoff, Jonathan: ”Nuclear Weapons and Compliance with International Humanitarian Law and the Nuclear Non-Proliferation Treaty”, *Fordham International Law Journal*, vol 34, 2011.
2. *Nuclear Weapon and Fissile Material Stockpiles and Production, Sixth Annual Report 2011,* International Panel on Fissile Materials (IPFM), Princeton 2012; Norris, Robert och Kristensen, Hans: ”Bulletin of the Atomic Scientist, Country-Specific Reports 2006-2012”. *SIPRI Yearbook 2011*, Stockholm, *w.w.w.sipri.org*.
3. Glasstone, Samuel och Dolan, Philip J: *The Effects of Nuclear Weapons, 3rd Edition,* Washington 1977; Riordan, Michael: *The Day After Midnight: The Effects of Nuclear War,* Cheshire Books, Fort Bragg 1982; *Effects of Nuclear War on Health and Health Services,* WHO, Genève 1984; Helfand, Ira: *An assessment of the extent of projected global famine resulting from limited, regional nuclear war,* Royal Society of Medicine 2007; Toon, Owen Brian m fl: ”The Environmental Consequences of Nuclear War”, *Physics Today,* nr 12, 2008; Robock, Alan och Toon, Owen Brian: ”Local Nuclear War, Global Suffering”, *Scientific American Magazine*, januari 2010.
4. Bernard Baruch, Speech to the UN Atomic Energy Commission, June 14, 1946, *w.w.w.atomicarchive.com*. Planen var djärv men alltför svårsmält för främst Sovjetunionen, eftersom den skulle givit USA ett långvarigt övertag inom både civil kärnteknologi och kärnvapen.
5. Se t ex Rhodes, Richard: *Arsenals of Folly: The Making of the Nuclear Arms Race,* Knopf, New York 2007; Drell, Sidney och Shultz, George: *Implications of the Reykjavik Summit on its Twentieth Anniversary,* Hoover Institution Press, Stanford 2007; *Reykjavik Revisited,* Nuclear Threat Initiative 2008.
6. *Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons,* Commonwealth of Australia, Canberra 1996; Butler, Lee, flera versioner, se exempelvis: *Erich Geiringer Memorial Oration*, Wellington, NZ 1997-10-01, *”Ending the Nuclear Madness”,* Booklet 40, Waging Peace Series, Nuclear Age Peace Foundation, New York september 1999, samt *Zero Tolerance,* The Bulletin of the Atomic Scientist, January/February 2000; Nitze, Paul: ”A Threat Mostly to Ourselves”, *New York Times*, 28 oktober 1999.
7. Bland många exempel kan nämnas att de mångåriga förhandlingarna om ett kontroll- och verifikationssystem för förbudet mot biologiska vapen kraschade när USA lämnade dem i november 2001.
8. *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms,* Blixkommissionens slutrapport, WMDC/United Nations, juni 2006.
9. Kissinger, Henry; Nunn, Sam; Perry, William och Shultz, George: ”A World Free of

Nuclear Weapons", *Wall Street Journal*, 2007-01-04.

10. Kissinger, Henry; Nunn, Sam; Perry, William och Shultz, George: "Toward a Nuclear-Free World", *Wall Street Journal*, 2008-01-15, samt "How to Protect Our Nuclear Deterrent", *Wall Street Journal*, 2010-01-19.
11. Beckett, Margaret: Keynote Address, Carnegie International Non-Proliferation Conference, Washington, 2007-06-25, UK Foreign & Commonwealth Office, *w.w.w.fco.gov.uk*.
12. Remarks April 5, 2009, by President Barack Obama, Hradcany Square, Prague. *http://w.w.w.whitehouse.gov*.
13. Diskussioner av dessa frågor återfinns i exempelvis Blechman, Barry och Bollfrass, Alexander: *Elements of a Nuclear Disarmament Treaty,* Stimson, Washington 2010, och i Perkovich, George och Acton, James: *Abolishing Nuclear Weapons,* Adelphi Paper 396, IISS, London 2008.
14. Så argumenteras i Waltz, Kenneth: *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better,* Adelphi Paper 171, IISS, London 1981; Waltz, Kenneth och Sagan, Scott: *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*, 2nd Edition, W.W.Norton, New York 2002. Andra välformulerade argument mot kärnvapenavveckling är exempelvis Joffe, Josef och Davis, James: "Less Than Zero: Bursting the Disarmament Bubble", *Foreign Affairs* jan/feb 2011, New York, och David, Jack: "*The Dangerous Fantasy of a Nuclear-Free World", Wall Street Journal,* 2010-03-29.
15. Blair, Tony: *Parliamentary Statement on Trident,* 4 december 2006, *w.w.w.number-10.gov.uk*.
16. Se exempelvis Baylis, John och Smith, Steve: *The Globalization of World Politics,* kapitel 17, Oxford University Press 1997.
17. Jan Prawitz har skrivit flera studier och uppsatser om Sveriges vägval, exempelvis "Non-Nuclear Is Beautiful; Why and How Sweden Went Non-Nuclear", *KKrVAHT*, 6. häftet 1994; *From Nuclear Option to Non-Nuclear Promotion: The Sweden Case,* Utrikespolitiska Institutet, Stockholm 1995, och *Svensk kärnvapenpolitik under 50 år,* The Olof Palme International Center, Stockholm 2000.
18. För utförliga diskussioner av dessa ställningstaganden, se Reiss, Mitchell: *Bridled Ambition, Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities,* Woodrow Wilson Center Press, Washington 1995, och Campbell, Kurt; Einhorn, Robert och Reiss, Mitchell: *The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider Their Nuclear Choices,* Brookings, Washington 2004.
19. Dhanapala, Jayantha och Rydell, Randy: *Multilateral Diplomacy and the NPT: An Insider's Account,* UNIDIR 2005; Graham, Thomas: *Disarmament Sketches: Three Decades of Arms Control and International Law,* University of Washington Press, Seattle 2002.
20. Ibid, Dhanapala/Rydell. De tretton stegen finns återgivna på de flesta websites som behandlar nedrustningsfrågor och NPT, t ex *w.w.w.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/2000-NPT*.
21. Arbatov, Alexei och Dvorkin, Vladimir: *Beyond Nuclear Deterrence: Transforming the US-Russian Equation,* Carnegie Endowment for International Peace, Washington/Moscow 2006;
Trenin, Dmitri; Blechman, Barry; Bollfrass, Alex och Valliere, Frank: *Unblocking the Road to Zero: Perspectives of Advanced Nuclear Nations,* Volume V: United States and Russia, Stimson Center, Washington 2009.
22. Ibid, Arbatov/Dvorkin; *Unblocking the Road to Zero: Perspectives of Advanced Nuclear Nations* (sex separata skrifter), Stimson Center, Washington 2009.
23. Blix, Hans: *Disarming Iraq,* Pantheon Books, New York 2004; Duelfer, Charles: *Hide and Seek: The Search for Truth in Iraq,* Public Affairs Press, New York 2009.
24. Drell, Sidney och Goodby, James: *A World Without Nuclear Weapons: End-State Issues*, Hoover Institution Press, Stanford 2009.
25. Op cit, Blechman/Bollfrass, se not 13.
26. Se bl a *Securing Our Survival: The Case for a Nuclear Weapons Convention,* International Physicians for the Prevention of Nuclear War, 2007, *w.w.w.icanw.org/securing-our-survival*; Op cit, Blechman/Bollfrass, se not 13; *Lifting the Nuclear Shadow: Creating the Conditions for Abolishing Nuclear Weapons,* London 2008, *w.w.w.fco.gov.uk/resources*; *Norwegian White Paper on Disarmament and Nonproliferation,* Oslo 2008-05-30, *w.w.w.norway-un.org/Selected+Topics/Disarmament*.

Signaltjänst och lantkrigföring

Aspekter på ledningssystem i relation till operationer och taktik

Inträdesanförande i KKrVA avd I den 5 september 2012 av Henrik Sjövall

I EN SKILDRING av generallöjtnanten Torsten Friis[1] över tiden som chef för Kungl Fälttelegrafkåren åren 1928–1932 berör han förhållandet mellan signaltjänst och krigföring. Friis lyfter fram signalorganens betydelse för operationer i allmänhet. Han ansåg att personal i signaltjänst behöver en relativt god förståelse för de övriga truppslagens taktiska uppträdande. Friis nämner att åtgärder vidtogs för att hindra att en speciell ”fälttelegraftaktik” skulle utvecklas. Han framhöll också att det måste åstadkommas en förståelse och ett samarbete mellan arméns staber och signalorganen.[2]

Det Friis tar upp kan tyckas både självklart och allmängiltigt. Omsatt till nutida förhållanden är innebörden att ledningssystem har betydelse för vår krigföring. Grunden bör utgöras av operationskonst och taktik; inte av staber, stabs- och sambandsförband eller tekniskt ledningssystem i sig själva.

Syftet med detta anförande är att belysa några aspekter på ledningssystem i relation till militära operationer och taktik. Anförandet har tyngdpunkt till stabs- och sambandsförband samt tekniska delar av ledningssystem främst utifrån den taktiska nivån vid markstridskrafterna. I mindre omfattning berörs operativ ledning jämte marin- och flygstridskrafter. Politiska inflytelser, ledarskap, etiska och sociologiska aspekter samt ekonomi är i stort avgränsade från resonemangen.

Signaltjänst i relation till militära operationer finns, från åren före och samtida med Friis kårchefstid, behandlad i några skrifter av kaptenerna Carl Johan Brunskog[3] och Tage Carlswärd[4]. Brunskog skrev bland annat en översikt över signaltjänsten i fält sedd till både svenska och utländska förhållanden.[5] Carlswärd publicerade flera mycket inträngande analyser rörande signaltjänst och operationer under första världskriget utifrån främst tyska förhållanden.[6] Friis, Brunskog och Carlswärd tar alla på olika sätt och med olika infallsvinklar upp signaltjänstens förhållande till främst lantkrigföringen. Det gemensamma är att de alla sätter dåtidens ledningssystem i en *ömsesidig* relation till operationer och det taktiska uppträdandet. Alla tre var ledamöter av Kungl Krigsvetenskapsakademien.

Från senare tider kan nämnas Markmålsutredningen (MUR) som med föregångare pågick från slutet av 1950-talet. Studiegrupp 4 (MUR/S4) hade till uppgift att studera ”sambands- och telekrigföringssystem”. Gruppen hade även till uppgift att lämna underlag till Förbandsstudiegruppens (FÖST) avvägningsstudier vad avsåg samband och telekrigföring (avseende såväl skydd mot motståndarens telekrigföring som egna aktiva telekrigföringsåtgärder).

Slutligen bör också framhållas införandet av sambandssystem 9000 samt huvudprojektet Arméns taktiska ledningssystemutveckling (ATLE) som bedrevs 1994–2003.[7] Dessa studier och projekt har det gemensamma att de har en koppling mellan förandet av markstrid och utformningen av ledningssystem. Internationellt kan boken *Command in War* från 1985 av Martin van Creveld framhållas.

Jag inleder med några teoretiska utgångspunkter som grund för påföljande resonemang. Därefter ges några aspekter utifrån på vilket sätt vi reglementariskt avsett att använda våra markstridskrafter. I avslutningen inkluderas även några frågor som jag vill lyfta fram inom ledningssystemområdet.

Militära ledningssystem

I en skrift publicerad 1925 beskriver kaptenen Carl Johan Brunskog genom en liknelse det militära ledningssystemet:

> ...signalväsendets betydelse böra beröras. Måhända framträder denna betydelse bäst av liknelsen av fälthären vid en levande – och invecklad – organism, i vilken hjärnan representeras av staberna, lemmarna av de olika truppförbanden, blodomloppet av ersättnings- och transport(väg-)väsendet samt *nerverna* av signalförbindelserna. Dessa genomträngа hela organismen. De förmedlar lemmarnas verksamhet för nåendet av ett gemensamt mål. Genom dem inflyta de underrättelser – om fienden och egna trupper –, varpå befälhavaren grundar sina beslut. Genom dem meddelas i stor utsträckning dessa beslut och ernås mellan chefer för olika förband och vapenslag den oavbrutna förbindelse, varförutan ett framgångsrikt samarbete icke i fält kan upprättas och vidmakthållas. *Signalförbindelserna förmedla m a o de viljeakter, som utgöra den militära verksamhetens väsentliga del.* Därav deras oerhört stora betydelse. Lika visst som framgången i individens kamp för tillvaron i stor utsträckning beror av hans nerver, kräver den moderna stridens framgångsrika ledning förefintligheten av en signaltjänst, som icke brister inför de starka påfrestningarna.[8]

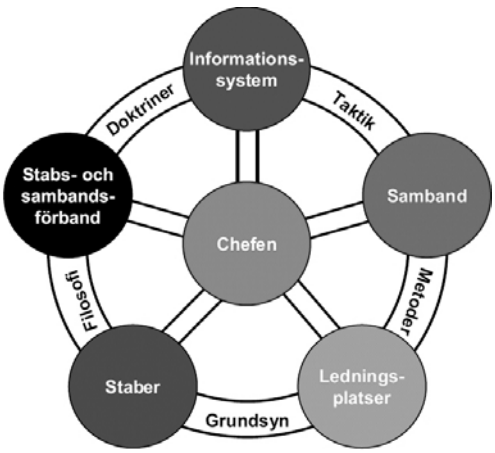
Fullt så inlevelsefullt uttrycker vi oss sällan i vår tid om ledningssystem. Det finns idag däremot ett stort antal teoretiska modeller som beskriver ledning och ledningssystem. Några modeller betonar förståelsen av uppdraget som grunden. Andra vikten av att komma innanför motståndarens beslutscykel. Ledning betraktas ofta som en återkommande process där återkoppling sker utifrån faktiskt utfall. Utifrån designlogik kan ledningssystem beskrivas i tre nivåer: varför ledningssystem finns (syfte), vilka funktioner de behöver fylla (funktion) och vilken konkret utformning de har (form). Över tid har en betydande utveckling och utökning skett av ledning och ledningssystem för militära operationer.[9]

Militära ledningssystems syfte ses här som att möjliggöra ledning av militära operationer. Helst också att bidra till att framgång nås eller åtminstone att operationer inte misslyckas.

I detta sammanhang görs ingen koppling till en särskild beskrivande eller normativ modell för funktioner i ett ledningssystem. Istället konstateras förenklat att ledningssystem behöver funktioner för att tillgodose relevanta lednings-, informations- och samverkansbehov samt att en viktig del av ledningssystem är kommunikation. Kommunikation behöver inom egen organisation främst kunna ske dubbelriktat i kommandokedjan, mellan sidoordnade enheter samt i tjänstegrens- och funktionskedjor.

Ledningssystem och ledningsförband har en konkret form, den kan vara både fy-

sisk och virtuell. Inom huvudprojektet för Arméns taktiska ledningssystemutveckling (ATLE), 1994–2003, användes områdena stabs- och sambandsförband, ledningsplatser, samband, informationssystem, staber och i centrum chefen (ill 1). I grunden fanns en gemensam syn på doktriner, metoder, taktik och filosofi. En motsvarande modell finns i *Reglemente för markoperationer Förhandsutgåva* (RMO FU) från 2010.[10] Ur ett annat generaliserat perspektiv kan ledningssystem konkret beskrivas som bestående av organisation, personal, teknik och metoder.[11]



Ill 1. Ledningssystemets delar enligt definition från huvudprojektet ATLE.

En del av militära operationer

Ledningssystem är en del av militära operationer. För att belysa aspekter på ledningssystem som en del av militära operationer och taktik föreslås här fem utgångspunkter.[12]

Militära operationer genomförs med stridskrafter. Första utgångspunkten för ledningssystem är därför de egna stridskrafterna i form av den totala krigsorganisationen. Ledningssystemet bör medge att den totala krigsorganisationen kan ledas. Med den totala krigsorganisationen avses här både krigsorganisationens volym, organisatoriska sammansättning och de särskilda behov som kan finnas för vissa förband. Stridskrafternas komplexitet och specialisering har i modern tid ökat i betydande grad. Ledningssystem kan vara avgränsade till en del av krigsorganisationen för att ingå som ett delsystem i ett överordnat system.

Den andra och centrala utgångspunkten är på vilket sätt stridskrafterna avses användas inom militära operationer. Ska stridskrafterna föra ett krig från fasta befästningar eller utöva rörlig manöverkrigföring? Stridskrafterna kan också användas i samverkan med andra nationer eller inom koalitioner. Det finns en önskvärd koppling mellan doktrin, militärstrategi, operationskonst, taktik och ledningssystemets funktionella och konkreta utformning. Stridskrafternas operativa och taktiska utnyttjande ställer alltså krav på ledningssystemets och ledningsförbandens organisation, stridsteknik och teknik.

Militära operationer genomförs i ett sammanhang. Tredje utgångspunkten är därför operationsmiljö och militärgeografiska förhållanden. Detta kan inrymma ett flertal förhållanden, exempelvis storlek på aktuella operationsområden, geografiska avstånd, terrängens beskaffenhet och klimatförhållanden. I svensk nutida doktrinär mening omfattas även en både fysisk och virtuell informationsmiljö.

I en militär operation finns i regel motståndare, fiender och hot. Fjärde utgångspunkten är hotbilden mot ledningssystemet. Exempel på hot som tidigare starkt påverkat är kärnvapen och telekrigföring. Informationsoperationer är ett nutida exempel. Ledningssystemets samlade robust-

het avgörs av enskilda funktioners robusthet och deras inbördes beroenden.

Oavsett ambition att ledningssystemet ska utgå från de fyra första punkterna kommer ledningssystemets begränsningar och möjligheter att påverka på vilket sätt stridskrafterna kan ledas och användas. Den femte utgångspunkten är därför att det finns en ömsesidighet mellan faktisk användning av stridskrafterna och ledningssystemets begränsningar och möjligheter.

Till stöd i analys av ledningssystem kan också tankemodeller som de grundläggande förmågorna användas. Grundläggande förmågor är i svensk militärstrategisk doktrin: ledning, verkan, skydd, uthållighet, underrättelser och information samt rörlighet.[13] Användningen av de grundläggande förmågorna som analysverktyg kan koppla ihop dem som en del av militära operationer med ledningssystemets syfte, funktion och form.

Ledningssystem och markstrid

För att mer konkret ge några aspekter på ledningssystem, utifrån på vilket sätt vi från 1980-talet reglementariskt avsett att använda markstridskrafter utgår jag från *Arméreglemente del 2 Taktik* i 1982 och 1995 års utgåvor samt *Reglemente för markoperationer* 2010 års utgåva. Även internationaliseringens påverkan under senare år berörs. Inledningsvis ges en kort bakgrund över markstridskrafternas ledning på operativ och taktisk nivå.

Markstridens ledning under perioden

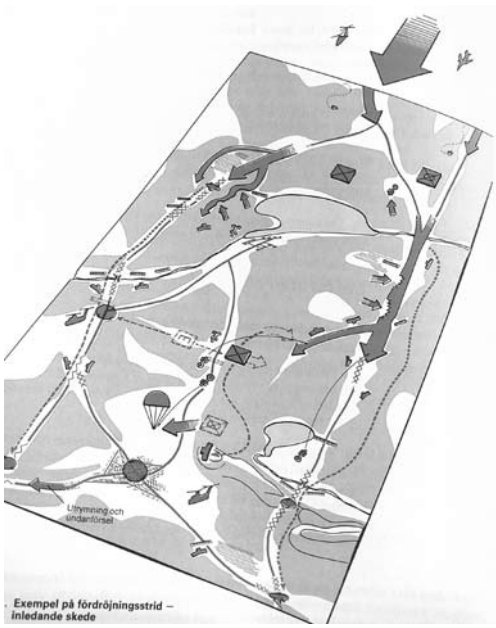
Den direkta taktiska ledningen av markstrid på stridsfältet skedde genom fördelningschefer med fördelningsstaber och fast indelade brigader. Efter det att fördelningarna hade indragits inrättades en divisionsstab åren 2000–2005. De kvarvarande brigadledningarna, två armé- och en amfibiebrigadledning, med ledningsförband skulle enligt plan utvecklas till tre stridsgruppstaber med förmåga att leda tillfälligt sammansatta förband och utnyttja mark-, sjö- och luftburna verkanssystem. Dessa ersattes 2010 av två återinförda armébrigadstaber. Den högre taktiska ledningen av markstrid utövas idag från Högkvarteret av armétaktisk chef med stöd av armétaktiska staben.

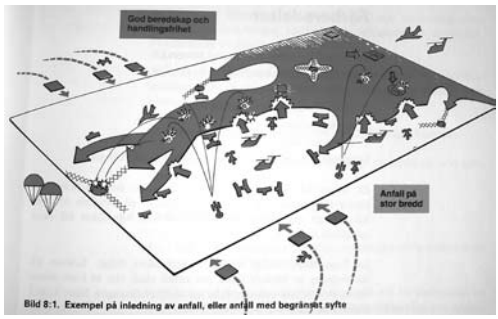
Markoperativ ledning skedde av militärbefälhavare med militärområdesstaber. Till skillnad från sjö- och luftstridskrafterna fanns inte någon särskild stab som samordnade verksamheten för markstridskrafterna utan detta åvilade militärbefälhavaren. Särskilt vid tilldelning av ett flertal fördelningar till en militärbefälhavare kunde detta medfört ett ledningsproblem avseende markstridskrafter.[14] Stegvis kom antalet militärbefälhavare att reduceras. Från år 2000 utövades den operativa ledningen av en stab som idag ingår i Högkvarteret. I begränsad omfattning finns möjlighet till rörlig operativ ledning.

”Både-och” – AR 2 1982

Arméreglemente del 2 Taktik 1982 års utgåva (ill 2–3) innebar att förmåga att kunna *möta, hejda och slå* kompletterades med krav på förmåga att kunna *försvåra framträngande* (”Både-och”). Reglementet beskriver hur markstridskrafter avsågs komma att användas på taktisk nivå, främst fördelning och brigad. AR 2 i 1982 års utgåva innebar i praktiken en anpassning till en förändrad hotbild och minskade resurser. Förmåga skulle finnas att om möjligt hindra en angripare att få fotfäste i en del av landet samtidigt som om angriparen

var övermäktig kunna övergå till att fördröja eller försvåra angriparens framträngande. Taktiskt innebar detta en större utspridning och ett mera aktivt uppträdande. Även lägre förband kunde behöva uppträda självständigt. AR 2 1982 beskriver att ett endast genom anfall kan avgörande nås och att uppdragstaktik eftersträvas. Reglementet ger också konkreta råd rörande val av ledningsplatser och användande av olika typer av samband. Chefens ledning utövas i regel från stabsplats.[15]





Ill 2-3. Möta, hejda och slå – försvåra framträngande – "Både – och" (AR 2 1982).

Till stöd för ledning på fördelningsnivån fanns dels trådresurser, dels ett stjärnformigt nät baserat på radiolänk där fördelningsstabsplats och brigadstabsplatser anslöts. Två centraler som utnyttjades växelvis utgjorde kärnan i det stjärnformiga nätet. Utöver detta upprättades även kortvågsnät som medgav punkt till punktförbindelser. Anslutning till högre chef kunde ske genom civila permanenta nät, Försvarets telenät eller kortvåg. Inom brigad och bataljon skedde ledning med egna förbandsanknutna resurser (främst tråd och ultrakortvågsradio). För upprättande av trådförbindelser utgjorde det allmänna telefonnätet stommen. Utöver detta fanns även ordonnansförbindelser.

I mitten av 1960-talet skapades i större utsträckning sammansatta stabs- och sambandsförband. Fördelningsstabsbataljonen är ett sådant exempel. Under 1970-talet infördes i större skala fordonsmonterade hytter som stabsarbetsutrymmen och för sambandsinstallation. Införandet ökade rörligheten och gav möjlighet till ett högre omgrupperingstempo vilket var viktigt ur ett hotbildsperspektiv. Från 1980-talet fanns en ökad strävan efter mer spridda grupperingsformer av staber beroende på en ökad risk för upptäckt, identifiering och bekämpning.[16]

Det samband som kunde upprättas inom en fördelning när AR 2 1982 fastställdes bestod av relativt långsamt utbyggda trådförbindelser, ett radiolänknät med ett begränsat antal abonnenter och en sårbarhet genom sitt beroende av en central förmedlingsplats. Robusta radiokortvågsnät fanns med förmåga att överbrygga stora geografiska avstånd men hade begränsad förmåga till trafikavveckling. Taktiskt innebar detta att fördelningens sambandsresurser och även brigadernas hade begränsningar i att följa rörlig strid i högre tempo.

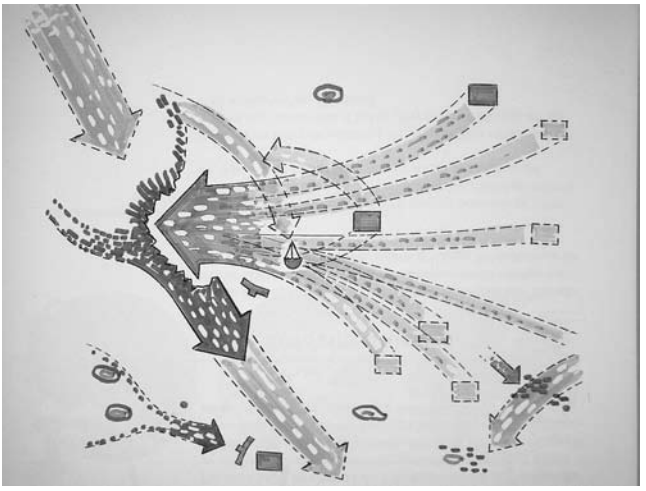
Problem fanns med robusthet dels hos radiolänknätet och med åren i allt ökande grad även för radioförbindelser på grund av ett ökande telekrighot. Flödet av information hanterades till stora delar manuellt, detta gällde allt från förande av lägeskartor till meddelandehantering mellan staber. En allvarlig brist var avsaknaden av talkryptosystem. Det innebar att olika manuella textskyddssystem behövde användas i stor omfattning. För radioultrakortvåg tillfördes skydd för tal i och med införandet av truppradiosystem 8000. Om chefer valde att leda från annan plats än stabsplats var tillgången begränsad till mer kvalificerat samband och ledningsstöd. Reglementets föreskrivande av uppdragstaktik kan ses som ett exempel på acceptans av krigets kaos och ledningssystemets begränsningar.

Agera – AR 2 1995

> AGERA genom att TA OCH BEHÅLLA INITIATIVET. Ta de risker detta kräver.[17]

Arméreglemente del 2 Taktik 1995 års utgåva (ill 4) innebar delvis en förändring av arméstridskrafternas tänkta uppträdande. Operativa studier och på dem påföljande operativa planverk utgjorde en av grunderna. Egen uppgift, vad som ska uppnås, initiativ och manöverkrigföring lyftes fram. Stridsfältet sågs som fragmentariskt och alla egna förband skulle utifrån sin förmåga kunna medverka i strid på djupet av angriparens område. Fienden beskrivs relativt utförligt. Telekrigföring beskrivs som en integrerad del av motståndarens operationer. AR 2 1995 beskriver att endast genom anfall samt med eld och rörelse kan ett avgörande nås. Ledning och underrättelsetjänst utgör förutsättningar för att effektivt kunna utnyttja eld och rörelse. Uppdragstaktik definieras åter som grunden för ledning. Ledningsbehoven ska enligt AR 2 1995 vara styrande för hur sambandsresurserna utnyttjas. Ett säkert och fungerande samband ses som en förutsättning för att leda förbanden. Chefen leder i personlig kontakt med de främre stridande förbanden. Ledningsfunktionen ska ge chefen frihet vid valet av ledningsplats.[18]

När AR 2 1995 fastställdes var det faktiska gemensamma sambandssystem som fanns inom arméns fördelningar och brigader fortfarande baserat på äldre tekniska och organisatoriska lösningar. Truppradiosystem 8000 hade till del börjat användas. Utvecklingen av ett nytt telesystem hade påbörjats. Medvetenhet fanns att ledningsförmågan behövde förbättras för att kunna genomföra den manöverkrigföring



Ill 4. AR 2 1995: ”AGERA genom att TA OCH BEHÅLLA INITIATIVET” (AR 2 1995).

som AR 2 1995 föreskrev. Brister fanns bland annat i beslutsstöd, informationskällor, radiosamband för lägre förband, splitterskydd för ledningsfunktionen, brister i samordning mellan försvarsgrenar, totalförsvarets övriga delar, luftförsvar och indirekt eld.

Slutsatsen var att det faktiska ledningssystemet vid införandet av AR 2 1995 var bättre lämpat för att parera istället för att agera. Det nya taktikreglementet krävde ledningssystem som medgav snabbare stridsmoment i en rörlig strid över stora ytor. Detta ställde nya och högre krav på både materiel och metoder i ledningssystemet samt personalens utbildning och ledningsträning. Det fanns också en uppfattning att informationsteknologin skulle komma att påverka doktriner, metoder och taktik.[19]

Med början 1997 infördes telesystem 9000 för fördelnings- och brigadförband i armén. Telesystemet innebar i korthet att ett fältgrupperat rörligt och maskformigt yttäckande sambandsnät kunde åstadkommas. Varje enhet i nätet kunde dessutom i princip fungera självständigt (autonomt). Förmåga fanns att förmedla tal och data samt att ansluta främst ultrakortvågsradiostationer (radio 180) in i nätet för att förmedla både tal och data. I det integrerade sambandssystemet infördes även ett förbindelsekryptosystem vilket innebar att bl a chefer och stabsmedlemmar på fördelning, brigad och bataljonsnivåerna nu kunde tala med varandra skyddat. Telesystemet kunde anslutas både till Försvarets telenät och till publika telenät. Parallellt med detta bibehöll man initialt kortvågsresurser för att ansluta i högre chefs kortvågsnät och även för att upprätta egna kortvågsnät inom fördelningen. Förmåga fanns därigenom också att upprätta punkt till punkt förbindelser direkt mellan chefer. Främre ledningsplatser för fördelningarna fick splitterskyddade arbetsutrymmen.[20]

Telesystemets införande föregicks och åtföljdes av huvudprojektet för Arméns taktiska ledningssystemutveckling (ATLE) där taktisk kompetens för förande av striden mötte ledningssystem och ingående informationssystem. Utvecklingen kom även att påverka ledningsplatsernas utformning. Främst genom att staberna blev större numerärt samt att en omfattande försöksverksamhet med bl a nya stabsarbetshytter och tält samt informationssystem genomfördes. ATLE-projektet avvecklades 2003 och arbetet avsågs fortsätta inom ramen för den då pågående försvarsmaktsgemensamma utvecklingen av ledningssystem.[21]

Arméstridskrafterna hade från 1998 för första gången infört ett yttäckande sambandssystem som bättre medgav manöverstrid med mekaniserade förband på bataljons-, brigad- och fördelningsnivå (senare division). Detta var något som redan på 1950-talet hade föreslagits i studier men som inte tidigare varit möjligt att realisera. Sambandssystemet hade både en robusthet och autonomi. Det var även relativt enkelt att handha för både soldater och driftledningspersonal. Ledningssystemet var nu uppbyggt på ett gemensamt systemkoncept för fördelnings-, brigad- och bataljonsnivåerna. Det upphävde den tidigare skillnaden mellan ledningsförband på olika nivåer inom armén. Chefen fick genom införandet av telesystemet och splitterskyddade främre ledningsplatser möjlighet att fritt välja ledningsplats. Ledning även från en främre del av stridsfältet med bibehållande av kvalificerat samband och ledningsstöd möjliggjordes i avsevärt större utsträckning än tidigare.

Det fanns naturligtvis kvarstående problem. Ett exempel var bristen på införda stödjande informationssystem. Stabsplat-

serna påbörjade en utveckling i början av 2000-talet som innebar att de blev mindre taktiskt rörliga samt svårare att skydda genom bl a skyl. Inom ramen för den försvarsmaktsgemensamma utvecklingen av ledningssystem kom prov med stabsarbetsmetoder och funktionsmodeller av informationssystem att dominera.

Internationalisering

Arméstridskrafternas förskjutning mot internationella uppgifter hade påbörjats redan under 1990-talet. Internationaliseringen fick fullt genomslag under 2000-talet. Exempel på aktiviteter som påverkade ledningsområdet var Partnerskap för fred (PfF), interoperabilitetsövningen Combined Endeavor (CE) samt det svenska deltagandet i insatser på Balkan. Viktiga drivkrafter kom senare att bli insatsen i Afghanistan och den nordiska stridsgruppen, Nordic Battle Group (NBG), 2008. Samtidigt föll föreställningen bort om en hotbild mot Sverige genom en uttolkad ”strategisk paus”. Förberedelser för ett nationellt invasionsförsvar upphörde. Andra påverkande faktorer var att fördelningsnivån (på slutet division) indrogs och att den fasta brigadindelningen upplöstes. Brigadstaber skulle omformas till försvarsmaktsgemensamma stridsgruppsstaber.

De internationella insatserna skedde i regel med enheter i storleksordningen kompani eller reducerad bataljon. Förbanden i insatserna hade inte heller i regel ett samlat stridstekniskt eller taktiskt uppträdande. Tekniskt ökade användningen av kommersiella produkter och Internetprotokoll. Införandet av tyngre och mindre taktiskt rörlig materiel till de fältgrupperade stabsplatserna fortsatte. Den internationella verksamheten har utöver teknisk påverkan också i stor utsträckning påverkat ledningsoch stabsarbetsmetodik. Exempel är påverkan på indelning av staber, användning av det engelska språket och planeringsmetodik från Nato.[22]

Ledningssystemets förmåga att stödja stridskrafternas uppträdande ställdes på sin spets genom den nordiska stridsgruppen NBG 2008. Stridsgruppen som under ledning av ett styrkehögkvarter i stort bestod av en stridande bataljon samt ett stort antal stödjande enheter hade stora krav på transporterbarhet och förmåga att uppträda spritt på stora avstånd inom operationsområdet. Den analys som gjordes av det avsedda sättet att använda förbandet, tillsammans med operationsmiljö och hotbild visade att en lösning baserat på ett samband genom grupperade enheter i terrängen inte var en lämplig lösning. Istället föreslogs och antogs en lösning baserad på mobilt sattelitsamband. Här ser vi ett tydligt exempel på en konkret koppling mellan operationer, taktik och ledningssystem. Lösningen belönades av Akademien 2007.[23]

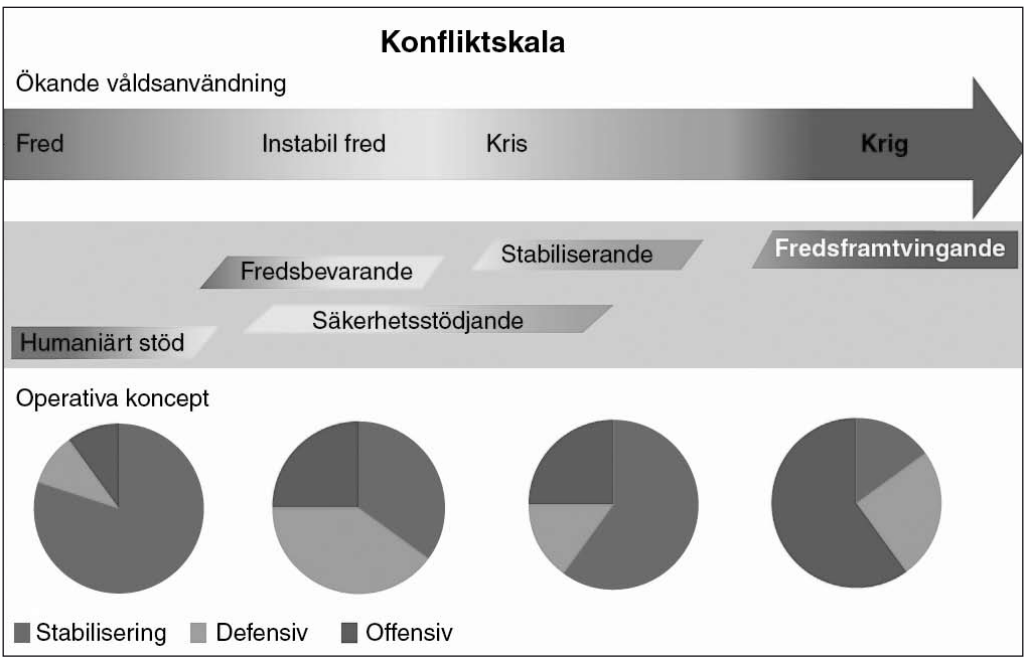
Sammantaget kan konstateras att efter att de tidigare strukturerna i markstridskrafterna upplösts åren kring 2005 kom fokus allt mer att utgöras av internationella insatser och beredskapsuppgifter. De totala markstridskrafterna hade inte i dessa sammanhang ett gemensamt samordnat uppträdande utan insatser gjordes med mindre enheter; främst kompani och bataljon. Tillämpade övningar på högre nivåer där ledning av samlade markstridskrafter eller brigad utövades upphörde i praktiken. Stabsplatserna förändrades till att bli mindre taktiskt rörliga även om de som i fallet med den nordiska stridsgruppen 2008 hade en operativ transporterbarhet. Staberna fick en bättre stabsarbetsmiljö men fick begränsningar i att följa snabba taktiska rörelser och i sitt skydd mot upptäckt, identi-

fiering och bekämpning. Särskilt framtagna ledningssystem var regel för internationella insatser och beredskapsförband. Denna sammantagna situation är till stor del förhållandet även idag.

Flexibel insats – RMO 2010

Reglemente för markoperationer Förhandsutgåva – RMO FU, 2010 års utgåva (ill 5), beskriver de taktiska grunderna för markstridsförband på högre taktisk ledningsnivå: förband och stridsgrupper motsvarande brigads storlek och högre. Reglementet beskriver främst samspelet mellan den högsta marktaktiska ledningsnivån och den högsta svenska förbandsnivån i form av armétaktisk chef respektive brigadledning. Reglementet har mer allmänna och övergripande inriktningar och en större tyngdpunkt vid den gemensamma operationen jämfört med AR 2 1995. En likhet är betoningen av manöverkrigföringen. RMO 2010 beskriver uppgifter över hela konfliktskalan från fred till krig, internationellt och nationellt samt markoperationer med stabiliserande, defensiv till offensiv inriktning. Flexibel insatsförmåga eftersträvas. Reglementet anger att ledningssystemet inte får begränsa chefens val av plats. Ledning kan utövas från chefsomgång, ledningsplats eller stabsplats. Ledning ska enligt RMO 2010 utövas från den plats där händelseförloppet bäst kan övervakas, påverkas eller stödjas.[24]

Ledningssystemet behöver för att svara mot RMO 2010 kunna uppträda i flera olika typer av operationer och med olika tillämpning av taktik. Ledningssystemet behöver dels kunna hålla samman den högre taktiska ledningen utövad av armétaktisk chef i Högkvarteret med över ytan uppträdande brigadledningar, dels fristående bataljons- och kompanistridsgrupper natio-



Ill 5. RMO FU 2010: Konfliktspektrat (RMO FU 2010).

nellt såväl som internationellt. Noterbart är att det försvarspolitiska inriktningsbeslutet från 2009 har en betoning av förmåga till strid i bataljonsstridsgrupp för markstridskrafterna. Ledningssystemet ska också kunna fungera i situationer med snabbt uppkomna stridsförlopp. Ledningssystemet behöver kunna stödja att chefen fritt kan välja ledningsplats med bibehållet kvalificerat samband och ledningsstöd.

Det faktiska fältrörliga ledningssystemet utgörs idag av ett blandat arv från 1990-talet och tiden med telesystem 9000, materiel från en period under 2000-talet med omfattande försöksverksamhet, internationalisering samt en stegvis övergång till mer centraliserade och Internetprotokollbaserade lösningar. Övad förmåga finns främst för att kunna understödja mindre förbandsenheter. Satellit- och till del även åter kortvågssamband har en förnyad betydelse som samband på grund av de militärgeografiska förhållandena till och i insatsområden. Nya tekniska informationssystem ska införas för staberna. Metoder för stabs-, expeditions- och sambandstjänst behöver utvecklas för att vi ska kunna tillgodogöra oss de nya tekniska informationssystemen. Slutsatsen är att ett reellt infört och övat ledningssystem som är sammanhängande för de samlade markstridskrafterna behövs.

Avslutning

I detta anförande har jag översiktligt velat belysa några aspekter på ledningssystem i relation till militära operationer och taktik inom främst markstridskrafterna. I inledningen nämnde jag att Torsten Friis som kårchef drev att ”ledningssystemet” inte får utveckla en egen syn på taktik. Jag tror att det är viktigt att vi ofta påminner oss om vikten av att se ledningssystem i relation till operationer och taktik. En viktig del är att relationen är ömsesidig. Det är lätt att isolerat lägga en för stor tyngdpunkt vid ledningssystemets egen funktion eller att ha en orealistisk bild av vilka ledningsmöjligheter vi har av våra stridskrafter.

Stridskrafternas användningssätt är centralt för ledningssystemet. Användningssättet kommer att medföra olika behov av exempelvis rörlighet, tillförlitlighet, teknisk robusthet samt tids- och kapacitetskrav. Förmåga att tillgodose relevanta lednings-, informations- och samverkansbehov samt kommunikation behöver finnas hos ledningssystem och bör utgå från de behov stridskrafternas användning ger. Carl Johan Brunskog uttrycker det elegant som att ledningssystemet förmedlar de viljeakter som utgör den militära verksamhetens väsentliga del. Utöver användningssättet påverkar även den totala krigsorganisationen, operationsmiljö och militärgeografiska förhållanden samt hotbilden ledningssystemet.

Dagens inriktning mot att markstridskrafterna ska kunna genomföra flexibla insatser i många olika situationer ställer stora krav även på ledningssystem. Vilka vägval som görs för markstridskrafterna rörande en inriktning mot tyngre mekaniserade förband och kanske fast brigadstruktur eller bibehållen inriktning mot lättare förband och bataljonsstridsgrupper påverkar hur ledningssystem behöver utformas och kunna användas. Oavsett vägval behöver ledningssystem och stödjande ledningsförband för markstridskrafterna ges en taktisk rörlighet och egen skyddsnivå som medger förmåga att understödja dagens markstrid.

Jag vill till sist nämna några frågor inom ledningssystemområdet som jag anser är viktiga. Den första är att åstadkomma en enhetlig ledning av ledningssystem in-

om både markstridskrafterna och i Försvarsmakten. En andra fråga är att få ett övat och sammanhängande ledningssystem inom markstridskrafterna. Detta behöver inom egna stridskrafter medge ledning i kommandokedjan, samarbete mellan sidoordnade och andra försvarsgrenar samt tjänstegrens- och funktionsledning. Utåt behöver ledningssystem stödja att vi kan verka inom ramen för koalitioner och i samverkan med andra nationers stridskrafter.

Vidare behöver införda ledningsmetoder finnas som passar egna behov och stridskrafter samtidigt som de måste utformas på ett sådant sätt att de fungerar i internationella sammanhang på alla önskvärda nivåer. Stabs-, expeditions- och sambandstjänst behöver ånyo ses som en helhet samt tillsammans med metoder för användning av informationssystem.

Försvarets egen fasta ledningssysteminfrastruktur och rörliga sambandsförband behöver tydligare ses i ett gemensamt sammanhang inom ramen för avsett sätt att använda stridskrafterna. Förmåga att utnyttja permanenta nät och resurser utanför försvaret behöver utvecklas. Ledningssystems robusthet och förmåga att motstå en angripare behöver löpande överses. Detta gäller även framtida kapacitet för att tillgodose överföringsbehov för främst information och underrättelser. Delar i ledningssystemet bör i större grad än vad fallet är idag lokalt kunna fungera autonomt. Ledningssystemet behöver också framöver ges en enkelhet i handhavandet så att det är praktiskt användbart under fältförhållanden.

Slutligen bör ledningssystem och ledningsförband i högre grad under fältförhållanden övas med chefer, staber och övriga stridskrafter. Annars uppnås svårligen förståelse för den *ömsesidighet* som finns mellan ledningssystem och genomförandet av militära operationer.

Författaren är överstelöjtnant och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Torsten Friis (1882–1967), generallöjtnant. Officer 1902. Chef för Kungl Fälttelegrafkåren 1928–1932. Chef för Flygvapnet 1934–1942. Ledamot av Kungl Krigsvetenskapsakademien.
2. Friis, Torsten: ”Från min kårchefstid”, *Fälttelegrafisten*, nr 1 1937, s 1–4. Friis berör även den omorganisation som påbörjades 1928 av signalförband avsedda för arméns högre staber. Strävan var att modernisera signalmaterielen och i delar göra den mer lättrörlig för att kunna följa förband inom en arméfördelning och dess taktiska uppträdande. Genom taktiska applikatoriska exempel, där även officerare från generalstaben biträdde, framkom att en ny organisationsform borde prövas. Istället för att som tidigare varit indelad i tråd- och radioförband indelades nu signalförbanden i allsidigt sammansatta förband med helhetsansvar för signaltjänsten. Denna nya organisation prövades därefter praktiskt vid tillämpningsövningar där även generalstabsofficerare deltog för att ”de taktiska synpunkterna skulle få den utslagsgivande roll, som tillkommo dem”.
3. Carl Johan Brunskog (1882–1935), kapten. Officer 1903. Lärare i krigsbyggnadskonst och signalväsende vid Kungl Krigshögskolan 1920–1927. Brunskog kom under senare delen av sitt liv att vara aktiv inom fredsrörelsen. Ledamot av Kungl Krigsvetenskapsakademien.
4. Tage Carlswärd (1889–1934), kapten. Officer 1912. Lärare i signaltjänst vid Kungl Artilleri och ingenjörhögskolan 1923–1933. Ledamot av Kungl Krigsvetenskapsakademien.
5. Brunskog, C J: *Signaltjänsten i fält*, Militärlitteraturföreningens förlag 139, Stockholm 1924.
6. Carlswärd, Tage: *Den trådlösa telegrafien under världskriget med hänsyn huvudsakligen till tyska förhållanden*, MLF nr 134, Militärlitteraturföreningens förlag, Stockholm 1923; Carlswärd, Tage: *Den strategiska signaltjänsten vid tyska västhärens högra flygel samt dess inverkan på utgången av Marneslaget 1914*, MLF nr 150, Militärlitteraturföreningens förlag, Stockholm 1928; Carlswärd, Tage: *Operationerna på tyska ostfronten 1914 med särskild hänsyn till signaltjänsten*, MLF nr 159, Militärlitteraturföreningens förlag, Stockholm 1931; Originalmanuskripten till Carlswärds skrifter finns i Officerskåren vid Ledningsregementets arkiv i Enköping.
7. Lundgren, Per: *Studier inom MUR/S4 Modernisering av arméns samband*, Försvarets historiska telesamlingar Armén (FHT A04/09), Enköping 2009; Gustafsson, Ingemar: ”Att utveckla moderna markstridsförband” och Emanuelsson, Anders och Jonsson, Roger: ”Ledningsutveckling i armén 1993–2003 – Taktik- och stridsteknikutvecklingens betydelse för lednings- och ledningssystemutveckling” båda i Donner, Wilhelm af (red): *Arméledning i förändring: minnesskrift över tiden i Enköping 1996–2002*, Försvarsmakten, Stockholm 2004, s 107–129 och 130–142.
8. Brunskog, C J: *Svenska härens fälttelegrafväsende sådant det är och sådant det borde vara: en orientering*, Norstedt i distr, Stockholm, 1925, s 2–3.
9. Se van Creveld, Martin: *Command in War*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts 1985; jfr Smedberg, Marco: *Militär ledning: Från Napoleonkrigen till Bosnienkrisen*, Historiska media, Lund 2001; se Brehmer, Berndt: ”2 Ledningsvetenskapliga perspektiv” i Persson, Mats: *Aspekter på ledning*, Försvarsmakten, Stockholm 2009, s 29–66; se Andersson, Jonas m fl: *Lärobok i Militärteknik, vol. 3: Teknik till stöd för ledning*, Försvarshögskolan, Stockholm 2009, s 11–21; se *Doktrin för ledning av insatser (DLIns) 2012*, Försvarsmakten HKV INSS, arbetshandling 2012-09-05 Projektet ny grundsyn ledning.
10. *Reglemente för markoperationer Förhandsutgåva – RMO FU*, 2010 års utgåva, s 158.
11. Se op cit, Gustafsson, Ingemar, se not 7, s 113; se Andersson, Lars: ”Utvecklingen av ledningssystem” i *Armén i utveckling*, Försvarsmedia AB, Stockholm 1994, s 123–130; jfr op cit, van Creveld, Martin, se not 9, s 10; jfr op cit, Andersson, Jonas m fl, se not 9; jfr op cit, *DLIns 2012*, se not 9.
12. Jfr op cit, Brunskog, C J, se not 5, s 38; jfr op cit, van Creveld, Martin, se not 9, s 261–275; jfr Ekerborn, Lars och Sjövall, Henrik: ”Krigsorganisationsutvecklingen”; Sjövall,

Henrik: ”Krigsorganisation inom fortifikationen 1867–1937” och Sjövall, Henrik: ”Från signaltruppslag till ledningsregemente 1997–2007 samtliga i Westergren, Per-Olof (red): *Signaltruppernas historia 1871–1937–1997–2006*, Ledningsregementets och Upplands regementes historiekommitté, Enköping 2012, s 69–75, 77 och 473–477.

13. *Militärstrategisk doktrin: [med doktrinära grunder (MSD 12)]*, Försvarsmakten, Stockholm 2011, s 57–61.
14. Se Björeman, Carl: *Soldat och general under kalla kriget: Vi hade en gång en försvarsmakt*, Svenskt militärhistoriskt bibliotek, Hallstavik 2005, s 255.
15. *Arméreglemente del 2 Taktik (AR 2 med bihang)*, 1982 års utgåva.
16. Westergren, Per-Olof och Ekerborn, Lars: ”Stabs- och sambandsförband för kår, fördelning och division” och Lundgren, Per m fl ”Sambands- och stabsarbetsmateriel” båda i Westergren, Per-Olof (red): *Signaltruppernas historia 1871–1937–1997–2006*, Ledningsregementets och Upplands regementes historiekommitté, Enköping 2012, s 157–189 och 229–319.
17. *Arméreglemente del 2 Taktik – (AR 2)*, 1995 års utgåva, baksidestext, s 8 och 37.
18. *Arméreglemente del 2 Taktik – (AR 2)*, 1995 års utgåva; se även Höckerdahl, Bertil: ”AGERA – Arméns taktikreglemente (AR 2) 1995” i Rönnberg, Lennart (red): *Generalstabskår och generalstabsofficerare 1973–1998*, Probus förlag HB, Stockholm 1998, s 62–71.
19. Op cit, Lundgren, Per, se not 7; op cit, Emanuelsson, Anders och Jonsson, Roger, se not 7, s 130–142.
20. Op cit, Westergren, Per-Olof och Ekerborn, Lars samt Lundgren, Per m fl, båda se not 16, s 157–189 och 229–319; jfr op cit Andersson, Jonas m fl, se not 9, s 60f.
21. Op cit, Lundgren, Per, se not 7; op cit, Gustafsson, Ingemar samt Emanuelsson, Anders och Jonsson, Roger, båda se not 7, s 107–129 och 130–142.
22. Se Ström, Mats: ”Arméns internationella utveckling” i Donner, Wilhelm af (red): *Arméledning i förändring: minnesskrift över tiden i Enköping 1996–2002*, Försvarsmakten, Stockholm 2004, s 143–165; se Agrell, Wilhelm: *Fredens illusioner: Det svenska nationella försvarets nedgång och fall*, Atlantis, Stockholm 2010; se op cit, Lundgren, Per m fl, se not 16, s 312–319.
23. Op cit, Lundgren, Per m fl, se not 16, s 315f; Åkerman, Kim: ”Kungl Krigsvetenskapsakademiens årsberättelse 2007” i *KKrVAHT,* 6. häftet, 2007, s 21ff.
24. *Reglemente för markoperationer Förhandsutgåva – RMO FU*, 2010 års utgåva; jfr Jeppsson, Tommy: ”Arméns taktikreglemente – en jämförelse av då och nu” i *Officerstidningen* nr 3/2012, s 24f.

Svenska ytstridsfartyg i internationell belysning

av Helge Löfstedt

INFÖR ETT SEMINARIUM under hösten hade jag anledning att ta fram några faktabetonade uppgifter rörande den svenska marinen. Dessa uppgifter har visat sig vara av visst allmänt intresse och presenteras därför i denna artikel.

Den som vill läsa om den säkerhetspolitisk utvecklingen i området inklusive synen på Ryssland hänvisas till andra källor. En utmärkt översikt ”Strategisk förändring – utmaningar för Sverige” finns i *KKrVAHT*, 4. häftet 2012. Här behandlas ytstridsfartyg för det fall någon situation skulle uppkomma i Östersjöområdet där hårdare maktpolitiska medel kommer till användning i den mellanstatliga kommunikationen.

Först görs en jämförelse av tillgången på ytstridsfartyg relaterat till geografiska storheter. Därefter går jag översiktligt in på några prestandabetonade aspekter avseende ytstridsfartyg i Sverige och grannländerna.

Resultaten av det som här redovisas kan sammanfattas i tre meningar:

– Den svenska nuvarande maritima förmågan att militärt hävda sjöterritorium och hävda svenska intressen i Östersjön är i förhållande till intresseområdets utsträckning svagare än den hos jämförbara granländer.
– De svenska ytstridsfartygen är ”unga” jämfört med grannländernas.
– Svenska fartygen saknar luftvärnsrobotar, vilket framträder som brist vid internationella jämförelser.

Det som här presenteras är naturligtvis ett urval av information som behöver kompletteras vid mer ingående överväganden.

Förmåga i relation till sjöterritoriet

I ett första steg görs en enkel kvantitativ betraktelse där tillgången på ytstridsfartyg relateras till den kuststräcka som respektive land har mot Östersjön. Detta görs för Sverige, Finland och Polen. Den relation som redovisas i Tabell 1 kan då ses som en indikation på förmågan att militärt hävda sjöterritoriet utanför den egna kusten och att agera för landets intressen i anslutning till detta territorium. I detta ligger också skyddet av sjöfarten.

I tabellen har kvalitativa brister och fördelar markerats med minus- respektive plustecken. Mer om detta längre fram.

De kuststräckor som anges är för Sverige hela västra strandsidan av egentliga Östersjön från Ystad till Singö. Den finska sträckan är norra kusten av Finska Viken från gränsen mot Ryssland fram till Åbo och den polska sträckan i tabellen är avståndet längs Östersjöns södra strand mellan gränserna mot Litauen och Tyskland.

	Kuststräcka	Ytstridsfartyg (antal)	Ytstridsfartyg per kuststräcka (antal)
Sverige:	60 mil	7(-)	0,12(-)
Finland	30 mil	10	0,33
Polen	40 mil	8+	0,25+

Tabell 1: Ytstridsfartyg i relation till prioriterad kuststräcka

	Typålder, genomsnittlig	Äldsta typ	
Sverige	11 år	Stockholm	29 år
Finland	17 år	Rauma	23 år
Polen	28 år	Oliver Perry	35 år
Ryssland (Östersjömarinen)	26 år	Krivak	43 år
Danmark	10 år	Thetis	21 år
Tyskland	25 år	Bremen	31 år
USA (ytstridsftg utom hangarftg)	27 år	Ticonderoga	35 år

Tabell 2: Sammanställning ytstridsfartyg

Minustecknet för de svenska ytstridsfartygen markerar brist på luftvärnrobotar. Dock måste påpekas att de svenska fartygen har luftvärnskydd i form av automatkanoner med modern radareldledning. Måttlig räckvidd och styrbarhet gör dock att sådant luftvärn inte räcker för mer än egenskydd av respektive fartyg. Moderna luftvärnsrobotar har större räckvidd och större kapacitet i övrigt som ger högre förmåga att skydda andra fartyg, såväl militära som civila.

Plustecknet för de polska fartygen markerar förekomsten av större örlogsfartyg med rikligare beväpning och större uthållighet.

De enkla beräkningarna som redovisas i tabellen indikerar att den svenska nuvarande maritima förmågan att militärt hävda sjöterritorium och hävda svenska intressen i Östersjön i förhållande till områdets utsträckning är mindre än hälften av motsvarande finsk och polsk förmåga. De svenska ytstridsfartygen kan få jämförbar förmåga längs halva den angivna sträckan – t ex i norra eller södra Östersjön. För att uppnå internationellt jämförbar förmåga bör de förses med luftvärnsrobotar.

I tabellen har bara antalet fartyg markerats. Självfallet kan antalet uppgifter som indikerar marin militär styrka ökas. I följande avsnitt ges en något utförligare redovisning. Slutsatserna blir dock desamma.

I resonemanget ovan har inte Danmark och Tyskland behandlats. Förklaringen är att både Tyskland och Danmark har sjöstridskrafter där fokus i första hand ligger utanför Östersjön och då på väsentligt större avstånd. Båda länderna genomför också en strukturförändring i syfte att få flera fartyg som är lämpade för insatser utanför Östersjön. Samtidigt finns om-

världsförändringar som indikerar risk att agerande med sjö- och flygstridskrafter kan bli en realitet även i Östersjön. Om så skulle bli fallet kan både Danmarks och Tysklands sjöstridskrafter bli viktiga maktfaktorer. I vilken grad detta blir fallet beror naturligtvis på hur man i dessa länder då ser på behovet i de riktningar där man nu fokuserar.

Likaså återges inte ryska sjöstridskrafter i Östersjön. De utgör i dagsläget en rest av de större sovjetiska sjöstyrkorna. De inrymmer 29 fartyg och kommer i den mån de blir helt iståndsatta att kunna utöva väsentligt sjömilitärt inflytande i Östersjöområdet, långt utöver den mera begränsade ambitionen att agera i anslutning till egen kuststräcka.

De tre baltiska staterna har tillsammans 10 patrullbåtar med lättare beväpning.

Åldersläge

I olika sammanhang anges att materielbeståndet i den svenska försvarsmakten är gammalt. En genomgång av ålderläget hos grannländerna visar att detta inte gäller de svenska ytstridsfartygen. En sammanfattning visas i Tabell 2. I Tabell 3 ges utförligare information.

Observera att ett grundvärde i sammanhanget är typålder som beräknas från det år när första fartyg i respektive typ tas i bruk. Genomsnittlig typålder blir sedan antalet fartyg multiplicerat med respektive typålder och dividerat med totalantalet fartyg på sätt som framgår av Tabell 3.

Den genomsnittliga typåldern för de svenska ytstridsfartygen domineras då av de fem fartygen av Visbytyp som togs i bruk år 2008. De två fartygen av Stockholmstyp ökar bara genomsnittsvärdet marginellt. Den moderna Visbytypen anpassades för att bära sjömålsrobotar först under 2012 samt under innevarande år. En omständighet som gör en jämförbar bestämning av typålder svårbedömd.

Observera att Polen har två gamla fartyg, nämligen de före detta amerikanska fregatterna av Oliver Perry-typ som togs i tjänst i USA i slutet av 1970-talet. Man skall dock också notera att fartygen av denna typ har moderniserats på olika sätt sedan de först togs i tjänst. Dessa fartyg är de mest mångsidiga i den polska flottan och kommer troligen att hållas i tjänst i Polen under ytterligare något decennium. Fartygsskrovens ålder är ingen rättvisande indikator på fartygens militära användbarhet. Man måste beakta fartygens grad av modernisering med beväpning och annan utrustning.

Danmark har ansett sig kunna lämna ambitionen att skydda farvattnen kring Östersjöutloppen för att i stället uppträda i större omfattning på Nordsjön och i Atlanten. Detta förklarar varför man gjort sig av med ett antal fartyg trots att de har måttlig ålder. Den danska marina omstruktureringen och nybyggnaden av stora fartyg har också gjorts med förhållandevis små utgifter för materielanskaffning. En omständighet som förtjänar uppmärksamhet samt bör analyseras med avseende på de lärdomar som kan dras.

När det gäller de ryska ytstridsfartygen är antalet i den ryska östersjöflottan angiven i Military Balance. Redovisningen avseende typer av fartyg är inte lika tydlig. Genom att kombinera olika uppgifter i Military Balance med vad som kan hittas på ”nätet” har jag kommit fram till att de 29 ytstridsfartyg troligen består av typer och antal som angivits i Tabell 3.

Det äldsta fartygen i ryska Östersjömarinen är av typen Krivak och det är inte säkert att de iståndsätts efter den svaghetsperiod som hela den ryska marinen haft efter det kalla krigets slut – en ersättning ge-

nom nybyggnation är trolig. Då kommer de äldsta fartygen i den ryska Östersjömarinen att utgöras av jagarna av typ Udaloy vilka togs i tjänst kring 1979/80. Det kommer troligen att dröja länge innan denna typ helt är ersatt av nya fartyg. Östersjömarinens medelålder kommer därför att förbli hög under lång tid. Detta även när den under senare år återupptagna ryska nybyggnaden fortsätter.

USA betraktas som världsledande när det gäller försvarsteknologi i största allmänhet. Det kan därför vara av intresse titta på utvecklingen av några amerikanska fartygstyper. Det som är mest slående är att de amerikanska ytstridsfartygen är så pass gamla – de är faktiskt lika gamla som de ryska fartygen. Här måste man dock påtala en väsentlig skillnad. De amerikanska fartygen har regelbundet moderniserats, medan de ryska många gånger har legat med svagt underhåll och utan modernisering innan de först på senare tid börjat iståndsätta och i varierad grad moderniseras.

I USA pågår utveckling av nya fartygstyper sedan åtskilliga år. Av skäl som jag inte har närmare penetrerat har ersättningsbygge dock dröjt. En anledning som skymtar fram är att de listade fartygen trots sin ålder bedöms väl användbara och att man föredrar att lägga medel för nyanskaffning på sådan materiel som innebär högre grad av förnyelse av operativ förmåga. Den typ som nu förefaller närmast för åtminstone gradvis ersättning är fregatterna av typ Oliver Perry. Förvånande är också att man inte har någon fartygstyp som skall ersätta kryssarna med typbenämning Ticonderoga. Mitt intryck blir att denna typ kommer att förbli i tjänst i USA under ytterligare åtminstone ett decennium. Typen skulle då få tjänstetid som närmar sig 50 år eller mer. Man kan också notera att av fregatterna typ Oliver Perry finns åtta stycken reservfartyg, som åtminstone tidigare angivits kunna bemannas och tas i tjänst inom ett halvt år.

Huvudintrycket av denna genomgång är tvåfaldig. De svenska ytstridsfartygen kan inte anses som gamla i internationell mening. Det andra intrycket är att luftvärnsrobotar är mycket vanligt förekommande. Avsaknaden av luftvärnsrobotar på de svenska fartygen framträder som något unikt och som bör utgöra ett trovärdighetsproblem i ett internationellt perspektiv.

En avslutande reflexion är att de fyra svenska fartygen av Göteborgstyp skulle kunna behållas i tjänst utan att den svenska ytstridsflottan därmed skulle anses som föråldrad i en internationell jämförelse. Ett tillskott av fyra fartyg skulle då medföra att den svenska ytstridsflottan minskar den tydliga svagheten som finns i kvantitativ förmåga att hävda svenska intressen i Östersjön.

I det perspektiv som här framträder ligger slutsatsen nära till hands att luftvärnsrobotar till befintliga fartyg och behållande av fartyg typ Göteborg och Stockholm bör prioriteras högt.

Författaren är överingenjör och ledamot av KKrVA.

Tabell 3: Ytstridsfartyg – typer och antal av intresse i Östersjönområdet år 2012
Källor: Military Balance 2012, Försvarsmaktens Fartygskort 1997, Google

	Antal	Deplacement	Sjömåls-robot	Luftvärns-robot	Ubåtsjakt-beväpning	Typ-ålder
Sverige						
Visby	5	600 ton	(x)	-	X	4? år
Stockholm	2	335 ton	X	-	X	29 år
Antal/medelv	7	525 *ton*				11*? år*
Göteborg	4	380 ton	X	-	X	24 år
Finland						
Hämeenmaa	2	1 450 ton	-	X	x	21 år
Rauma	4	250 ton	X	x	x	23 år
Haminaa	4	240 ton	X	X	x	15 år
Antal/medelv	10	485 *ton*				17 *år*
Polen						
Oliver H Perry	2	3 700 ton	X	X	X	35 år
Kaszub	1	1 200 ton	-	X	X	26 år
Fd Sassnitz	3	480 ton	X	X	-	26 år
Fd Tarantul II	2	480 ton	X	X	-	25 år
Antal/medelv	8	1 375 *ton*				28 *år*
Ryssland (Östersjömarinen)						
Udaloy	2	8 700 ton	X	X	X	32 år
Sovremenny	2	7 300 ton	X	X	X	22 år
Neustrashimy	2	3 800 ton	X	X	X	20 år
Krivak	1	3 300 ton	X	X	X	43 år
Nanuchka III	4	560 ton	X	X	-	31 år
Grisha V	6	1 200 ton	-	X	X	28 år
Parachim II	2	800 ton	-	x	X	27 år
Tarantul II	8	480 ton	X	X	-	26 år
Grachonok	2	140 ton		x	x	1 år
Antal/medelv	29	2 000 *ton*				26 *år.*
Danmark						
Iver Huitfeldt	3	6 645 ton	X	X	X	1år
Thetis	4	3 500 ton	-	(x)	X	21 år
Knud Rasmussen	2	2000 ton	?	x	x	5 år
Absalon	2	6 600 ton	X	X	X	6 år
Antal/medelv	11	4 000 *ton*				10 *år*
Tyskland						
Brandenburg	4	4 700 ton	X	X	X	19 år
Sachsen	3	5 700 ton	X	X	X	13 år
Bremen	11	3 700 ton	X	X	X	31 år
Braunschweig	8	1 840 ton	X	X	X	19 år ?
Gepard	4	390 ton	X	x	x	31 år
Antal/medelv	30	3 100 *ton*				25 *år*
USA (urval)						
Ticonderoga	22	9 800 ton	X	X	X	35 år
Arleigh Burke	61	8 300 ton	X	X	X	21 år
Oliver H Perry	18+8	3 700 ton	X	X	X	35 år
Antal/medelv	109	7 500 *ton*				27 *år*

PRIO i Försvarsmakten

Hur stödsystemet villkorat verksamheten

av Stefan Emanuelsson

PROBLEM UPPSTÅR NÄR en organisation försöker finna rationaliseringsvinster genom att införa ett integrerat affärsystem. Detta har för Försvarsmakten inneburit att tidigare strukturer raserats till förmån för de arbetsformer datorsystemet stipulerar. Artikeln försöker visa att detta inte ger en egentlig effektivisering utan snarare sänker effekten. I framställningen presenteras förslag till hur verksamheten istället kan inriktas för att bli mer effektiv. Man måste våga titta i backspegeln och kunna erkänna att ett affärssystem inte får vara dimensionerande för hur verksamheten ska utföras. Utan systemet bör istället anpassas efter verksamhetens krav.

Varför ett integrerat affärsystem?

Försvarsmakten är en myndighet med flera olika logistikprocesser. Den renodlade logistiken syftar till att de operativa förbanden ska erhålla förnödenheter för sin verksamhet (hädanefter benämnt krigslogistik). En annan inte obetydlig del är den fredsmässiga logistiken som ombesörjer inleveranser av s k konsumentprodukter (förbrukningsartiklar). Mitt emellan dessa går en diffus sfär som blandar in både fredsmässig- och krigslogistik. I den diffusa sfären kan nämnas exempelvis inleveranser av uniformer till Servicecentra på förbanden. Men i denna process levereras det även uniformer till exempelvis beredskapsförråd (lager). I tillägg ska nämnas att det finns renodlade logistikfunktioner som endast syftar till att stödja Försvarsmakten i fred och till del vid krig, medan det finns funktioner som endast i egentlig mening är till för att hantera krigslogistiken.[1]

Försvarsmakten genomlevde under senare delen av 1990-talet och början av 2000-talet en rad omfattande omorganisationer som skar bort stora delar av befintliga strukturer. Denna strukturbantning medförde att många funktioner rationaliserades bort och många kompetenta medarbetare valde annan arbetsgivare.[2] I samband med dessa i många fall otydliga omstruktureringar så tappades mycket utav den ekonomiska kontrollen i Försvarsmakten och stora svarta hål i ekonomin ställde övningsverksamhet m m. I försök att komma tillrätta med detta problem har ett antal åtgärder vidtagits dels av myndigheten själv, dels via styrning från regeringen. Ett exempel på det senare är att Ekonomistyrningsverket (ESV) år 2010 fick till uppgift att utvärdera åtgärder som Försvarsmakten vidtagit för att förstärka sin interna styrning och kontroll, på grund av en rapport från ESV, som i maj 2008 pekade på omfattande brister.[3]

Denna artikel fokuserar främst på myndighetens (Försvarsmaktens) eget beslut om att införa ett integrerat affärssystem för styrning av flera funktioner inom myndigheten, allmänt kallat PRIO[4]. Detta system är baserat på SAP och levererat av IBM.[5] Leveransen och införandet har kantats av diverse svårigheter som bl a lett till stora problem med reservdelsförsörjning inom myndigheten under senast 2012.[6]

Det som är utmärkande för Försvarsmaktens syfte med PRIO är enligt myndigheten självt att ”omvärldens förändringar och statsmakternas krav driver på utvecklingen av Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsmakten måste bli effektivare och på ett snabbare och mer tillförlitligt sätt se till att rätt personal med rätt utrustning utför en begärd insats på en bestämd plats till en känd kostnad. Det handlar också om tydlig ekonomisk styrning, om att stärka kvaliteten i Försvarsmaktens externa redovisning. Sist men inte minst handlar verksamhetsutvecklingen om att förstärka vår position som en attraktiv arbetsgivare med rekrytering av rätta kompetenser. Detta kräver såväl en reformerad personalförsörjning som en centraliserad HR-funktion (HR står för Human Resources och avser personalfrågor).”[7]

Analogt med bl a att styrning av materielflöden börjat föras över till PRIO har således en reform avseende personalen genomförts. Med utgångspunkt från att även personalrelaterade flöden är en del inom logistiken[8] beskrivs nedan den administrativa börda som införandet av det integrerade affärssystemet PRIO medfört i allmänhet för medarbetarna i Försvarsmakten och i synnerhet för första linjens chefer (FLC). Med utgångspunkt från detta kommer förslag att ges till hur de förskjutna uppgifterna istället kan omhändertas på ett för verksamheten mer ändamålsenligt vis.

Teoretisk referensram

De viktigaste teorierna om flödesansvaret kan man knyta till principerna om genomlopps-/ledtiders betydelse för vinster.[9] I detta fall med en statlig förvaltningsmyndighet så är det inte ett direkt vinstdrivande företag med aktieägare som vill ha utdelning i form av vinster. I Försvarsmaktens fall är det så att nyckelpersoner knutits upp med administration i flöden, istället för att för exempelvis FLC få mer tid för sin ledarroll som i många hänseenden inte går att bygga från ett skrivbord. I det senare finns en direkt koppling till aktiv och passiv tid. Den aktiva – traditionella officeruppgifter, den passiva – fredsadministration.[10] Tyvärr så är det så att verkligheten för FLC verkar stämma in på det som exemplifieras i litteraturen, att den passiva tiden i materialflöden ofta är längre än den aktiva tiden. I och med detta så minskar det investerade kapitalet i form av tillämpningen av den utbildning som officeren har i att leda och manövrera förband eller system i ett operativt sammanhang. Härvidlag är principerna för tidsreduktion av betydelse som övergripande modell.[11] Totalkostnadstänkandet kommer utifrån ovanstående att belysas. Även principen om *Lean production* gör sig gällande.

Sekventiellt införande med följdverkningar

PRIO började i den dagliga tjänsteutövningen påverka medarbetarna under år 2010. Då överfördes tidsrapportering och tidsredovisning till detta system.[12] Även funktionerna att beställa tjänsteresor har förts över hit. Dessa funktioner är fullt fungerande och kan sägas ha underlättat administrationen avseende dessa funktioner.

Konsekvens medarbetare med planerings- och genomförandeansvar

En annan faktor som påverkat huvuddelen av personalen negativt och som är direkt kopplad till PRIO är att Servicecentra/Servicepunkter (Sec/Sep) de f d serviceförråden på förbanden, som tillhandahåller det direkta behovet av förnödenheter för verksamheten, helt upphört (eller är under avveckling). Snabbköpen och i princip hela kortlånesortiment försvinner. Snabbköpen innehöll tidigare kortlånesortiment med förbrukningsartiklar för den fredsmässiga utbildnings- och administrationsverksamheten. Det fanns en tillräcklig volym för direktleveranser (JiT leverans[13]) inom förbandens grindar, av materiel som antingen förbrukades eller återlämnades. Analogt med PRIO har ett centrallager byggts för Försvarsmakten, men detta är inte taktat för att hantera kortlånemateriel för utbildning, trots att det var en tanke ifrån början utifrån Centrallagerprincipen.[14] ”Försvarsmaktens centrallager (FMCL) har kommit till som ett resultat av förändringarna inom försvarssektorn. Behovet av att samla resurser på ett ställe, både för nationellt och internationellt behov, har blivit tydligt, och Arboga visade sig vara den optimala platsen. Fem större lager och ett antal mindre lagerplaster runt om i landet ska avvecklas och ersättas av det nya moderna centrallagret”.[15] Detta är inte taktat eftersom alla förnödenheter som inte är förbrukning styrs via en materielfördelningsorder, vilket ger vid hand att om inte artikeln planerats av en brukare (i regel ska beställningen före nästa år vara lagd ett halvår i förväg) så får den inte nyttjas under nästkommande år.[16]

I nuläget stödjer även tidigare datorsystem med förnödenhetsförsörjningen, men vissa funktioner har redan överförts till PRIO bl a reservdelsförsörjningen. Detta har lett till allvarliga störningar sedan februari detta år.[17] ”De brister i reservdelsförsörjningen som har följt av PRIO införande 3-4 påverkar både redan uttagen materiel och materiel som ska tilldelas, till exempel fordon. Särskilda åtgärder har vidtagits för att säkerställa bl a 5. manöverbataljonens (kärnan i den planerade bataljonsstridsgruppen) behov för att inte riskera de långsiktiga målsättningarna 2013–2014”.[18]

Motsvarande problem med införande av ett integrerat affärsystem utvecklat av SAP har även förekommit inom den civila sektorn, där bl a Astra Zeneca haft allvarliga störningar i sina leveranser sedan man gått över till en SAP-applikation.[19] Vidare forskning kan sannolikt bekräfta att det finns fördelar med att ha autonoma datorsystem som man kopplar samman istället för att eftersträva ett helt integrerat affärssystem motsvarande PRIO.

Avseende förnödenhetsförsörjning har införandet för den enskilde medarbetaren i Försvarsmakten inneburit att när behov om förnödenhet uppstår (inköp) så måste medarbetaren beställa artikeln via PRIO och inleverans sker någon dag senare. Detta efter att medarbetarens chef attesterat kundvagnen och avroparen vid Sec/Sep i sin tur beställt artikeln via leverantör. När artikeln anlänt till förbandet, meddelas inleveransen via datorstöd (undantaget reservdelar som följer andra flöden och som enligt vad som angetts ovan haft stora störningar under året). Mottagandet av kundvagnen (inleveransen) sker i system PRIO. Vem som effektuerar mottagande skiljer något mellan förbanden. Personalen vid godsmottagningen kan göra det, alter-

System PRIO - införande 3-4

Följande logistikprocesser kommer att stödjas

- upphandling och inköp
- transport
- försäljning och uthyrning
- materiel och förnödenhetsförsörjning
- materielavveckling
- materielunderhåll, men till liten del

Följande materiel kommer finnas i system PRIO

- reservdelar
- drivmedel
- publikationer, kartor och böcker
- förbrukningsförnödenheter
- fordonsregistret MIFOR

Om de delar av PRIO, som renderat i att snabbköpen försvunnit.20

nativt kan det falla på beställaren att gå in i PRIO och anmäla mottaget gods.

Ökade kostnader och sänkt effektivitet

Sannolikt har avskaffandet av snabbköpen vid SeC/Sep inneburit en egentlig effektivitetssänkning och en ökad kostnad för verksamheten i allmänhet.

Avskaffandet som angetts ovan leder sannolikt i förlängningen till att enheter på förbanden kommer att beställa hem sitt eget lilla förråd av främst förbrukningsartiklar för att inte verksamhet ska stanna upp i väntan på inleveranser av förnödenheter. Tidigare när Sec/Sep hade kortlånesortiment av någon dignitet kunde utbildningsmateriel som inte nyttjas av kunden under hela året, lånas vid förrådet. Det var ändmålsenligt och bra. Numera är kortlånesortimenten kraftigt reducerade till förmån för placering i centrallagret, men de får inte beställas därifrån om de inte materielplanerats. Ett slags *moment 22*.[21] Även här finns en uppenbar risk att materiel som är avsett att nyttjas liten del av året materielplaneras till sin egen kund, för att man ska vara säker på att kunna genomföra verksamheten.

En annan faktor som kan påvisas är den oförmåga organisationen uppvisat i att distribuera materiel från centrallagret, när det blir tomt på en hylla av exempelvis en uniformsartikel. Det finns i nuläget inga fungerande direkt signaler som lägger en order till centrallagret. Skulle ett på marknaden konkurrensutsatt företag få sådana stopp i sina order och leveransprocesser finns sannolikt en risk för att det företaget skulle gå i konkurs. Om personalen skulle använda sig utav exempelvis KANBAN-kort[22] kanske det skulle underlätta beställningsprocessen. Om de då kan beställa artiklar tid, givet att inte flödet senare stannar upp i datorsystemet, så borde materiel inlevereras i tid.

Försvarsmakten är ju inte ett direkt vinstdrivande företag och skulle sannolikt tjäna på att nyttja ytorna på Sec/Sep för ett snabbköp och kortlånesortiment enligt tidigare modell. För detta finns stöd i litte-

ratur. Vilka kostnader som påverkas beror helt och hållet på den förändring som ska beräknas, t ex kan en sänkning av beställd kvantitet minska lagernivåerna men samtidigt öka de administrativa beordringskostnaderna.[23] Om tillräckligt antal medarbetare vid Sec/Sep bl a ansvarar för att säkerställa sortimentet, så kan ordinarie medarbetare (i den militära personalen vid den vanliga operativa verksamheten) ägna mer tid åt den verksamhet som de egentligen är satta att utöva. ”Sverige har inte varit i krig på nästan 200 år. Men vårt försvar är aktivt varje dag. Vi förbereder oss för om det värsta skulle inträffa. Genom utbildning, träning och skarpa insatser. Vi agerar både på övningsfältet och i verkligheten. I Sverige och hela världen. Vi ska klara kvalificerad väpnad strid i ett multinationellt sammanhang. På marken, till sjöss och i luften. Det är det vi tränar oss inför.” (Om Försvarsmakten, från myndighetens webplats.)[24]

Vilken kostnad man från centralt håll trott sig hämta hem vid avskaffande av snabbköpen är för mig oklart. För att hålla rimlig nivå på antalet artiklar i snabbköpen skulle man kunna använda sig av beräkning enligt beställningspunkt, BP= SL + D_{LT} – n * Q. Det skulle sannolikt ge en korrektare bild av kapitalbindningen om Sec/Sep håller snabbköp, där man utifrån sitt lager kan göra beräkningar för orderkvantitet (Wilson-formeln). Härigenom skulle man då inte binda upp mer materiel för förbrukning än det som efterfrågas. Risken är nu som nämnts ovan att egna förråd skapas av respektive enheter. Detta då det är omständigt att beställa via PRIO, samt att ledtiderna ökar innan materielen når beställaren. Samt att flödena från centrallagret och nyttjanderutinerna inte är anpassade för kort lån av materiel till utbildning.

Att se på en anskaffningsprocess utan snabbköp utifrån principen om Lean production, gör det uppenbart att avskaffandet inte drivit utvecklingen till så låg kostnad som möjligt avseende tid för kunden och effekten med den tänkta rationaliseringen.[25] När medarbetaren själv dessutom ska beställa via PRIO så kommer ju inleveranser att ske mer oregelbundet. Här finns en uppenbar risk att andelen miljöskadliga utsläpp p g a ökade transporter kommer att genereras jämfört med om en uppfyllnad av sortimentet skulle ske vid några få tillfällen. Detta då fler artiklar kan inlevereras vid ett tillfälle. Här påverkas givetvis även vem som utför transporten, det kan vara en speditör som genomför en s k mjölktursrunda. Men totalt sett ökar sannolikt miljöskadliga transporter p g a snabbköpens avskaffande. Vilket vidare går emot Försvarsmaktens egen miljöpolicy.[26]

Konsekvens för FLC

Myndighetschefen, ÖB general Sverker Göransson, har fattat beslut att första linjens chef är plutonchefen.[27] En pluton i Försvarsmakten består i snitt av 35[28] soldater (rader i system PRIO). Att vara chef i PRIO innebär att man tilldelas en ”hatt”, detta innebär en attesteringsbehörighet. Med andra ord så ska plutonchefen attestera sin personal, i enlighet med sitt chefsansvar. Utöver attesteringen innebär det enligt beslutet att även indata av arbetstid ska ske samt attesteringen av tjänsteresor.[29]

Administrativ pålaga för FLC

Flertalet av FLC kan vittna om vilken börda detta inneburit för dem att en stor del av deras arbetstid numera måste läggas på administration i stället för att de ska träna och leda sina soldater.[30] Här är humankapitalet

Kostnads-slag (A)	Kostnad (kr) (B)	Fördelnings-bas (C)	Storlek fördelnbas (D)	Pålägg
Personal adm	FLC årslön / tidsåtgång för adm	Rader (st)	Antal genererade händelser rad/år	Kolumn B/D = Administrativa kostnaden

förbisett, då det utöver att vara chef för soldater rent formellt innebär att man leder en verksamhet som är unik. Såtillvida att detta att man ytterst ska leda soldater i en verksamhet som kan komma att innebära att bevara, främja freden eller framtvinga den[31], gör att det sannolikt inte är rätt väg som nu valts med att lägga administrationen hos plutonchefen. För det senare finns en direkt koppling till aktiv och passiv tid (den aktiva: egentliga officeruppgifter; den passiva: fredsadministrationen).[32] Även myndighetschefen är medveten om problematiken ”Ändå är uppgiften i grunden den samma – att träna oss för svårast tänkbara situationer där liv står på spel. Nygammalt är hur vi löser de administrativa uppgifterna” – ledaren i *Försvarets forum* nr 8 2011.[33]

Hur kan man istället frigöra tid för FLC att leda, träna och öva med sin personal? Här skulle ett återinförande av en administrativ personalfunktion på förbandet vara en högt motiverat funktion. Denna funktion skulle då uteslutande kunna nyttjas för att ge en kortare genomloppstid för respektive rad som ska attesteras och handläggas än om den som i egentlig mening är satt att göra annan verksamhet (FLC) genomför dessa åtgärder. Som ett helhetsperspektiv skulle detta alltså innebära att tiden, den operativa uteffekten skulle öka. Teoriknytning mot detta är att jämföra med logistikkostnaden för en produkt. Försvarsmakten kanske tycker att det ger en vinst att man avskaffar rent administrativ personal som skulle kunna sköta fredsadministrationen genom att lönemedel frigörs. Det man inte ser förutom ovanstående faktorer är hur mycket administrationen egentligen kostar i tid för FLC. Här skulle en tabell s k påläggskalkyl kunna nyttjas, där arbetstidsrelaterade händelser för den personal som flC ansvarar för kan läggas in som ett kostnadsslag beräknat i timmar i kalkylen. Utifrån det skulle det administrativa kostnadspålägg för respektive rad kunna uträknas.

Som exemplet visar ovan så skulle den faktiska kostnaden av årslönen för administration av FLC:s rader kunna återges. Antag att en plutonchef tjänar 25 000 kr/månad[34] ($B_{mån}$), och att denne måste lägga 8 timmars administration/månad (4 veckor) på PRIO och att denne har 35 soldater så kostar det = (25 000/4)/40*8 = 1 250 kr för 8 timmar.

Att administrera varje rad kostar (vi antar att varje rad genererar 5 st händelser/månad) = 1250/(5*35)=7,14 kr. Detta är ju rent hypotetiska värden, men om vi lyfter resonemanget och gör antagandet att nästa hierarkiska nivå, kompaniet består av 5 plutoner, blir det intressantare. Vi kommer här ganska snart se effekten av en heltidstjänst för PRIO-administration i organisationen. 5 plutoner * 35 soldater * 5 händelser ger oss = 875 händelser. Om vi antar att varje händelse tar lika mycket tid i anspråk och om vi utgår från månadslönen 25 000kr så läggs vid varje kompani en administrationskostnad om 6 247,5 kr. Tidsmässigt så ger det omvänt 5 plutoner 40 timmar. I snitt på ett regemente har man

ju några bataljoner. Varje bataljon kan antas bestå av 3 kompanier, vilket då ger vid handen att en person på bataljonsnivå uteslutande skulle kunna arbeta med att attestera och handlägga PRIO utifrån ovanstående värden. Ovanstående värden är dock högst antagna, och FLC lägger sannolikt ned betydligt mer tid varje månad på att administrera sin personal.

Den administration som flC nu gör skulle alltså kunna hänföras till anställning av annan personal. Utöver detta att det måste anställas annan personal, så skulle effekten i förlängningen för myndigheten bli att FLC:s administrativa tid minskas och tiden kan istället läggas på den renodlade produktionen (aktiva tiden för officeren enligt ovan). Detta skulle gå mer i linje mot hur företag valt att outsourca mycket av vissa delar i sin verksamhet. Här består dock outsourcing i att flytta administrationen internt till en person som är frikopplad från den egentliga verksamheten myndigheten är satt att sköta. FLC skulle kunna möta principen ”the focused factory” som det talas om inom logistiken. I detta fall i form av att slippa mycket av fredsadministrationen som PRIO medfört och istället fokusera på ett mer begränsat och väldefinierat område för FLC, (produktion av sin pluton).[35]

Slutsatser

Den administrativa bördan för personalen i allmänhet inom Försvarsmakten har ökat p g a införandet av det integrerade affärsystemet PRIO. De främsta orsakerna till detta är att materiel för den löpande verksamheten som tidigare fanns att köpa/låna via Sec/Sep har avskaffats. För FLC har den administrativa bördan blivit omfattande p g a den administrativa roll som systemet PRIO givit. Den kostnad myndigheten trott sig hämta hem genom detta går att ifrågasätta ur många aspekter. Allvarligast är dock att den särart som officeren besitter gentemot en vanlig chef i civil sektor, gör det direkt olämpligt att han/hon använder stor del av sin disponibla arbetstid till administration.

Genom att ta ett steg tillbaka och återföra snabbköp och kortlånesortiment vid myndighetens interna Sec/Sep (i regel ett per förband), så skulle man korta ledtider, minska transportemissioner och nå mer direkt effekt för verksamheten. Detsamma skulle bli resultatet om man för att möta PRIO-systemets struktur återinförde någon form av administrativt stöd för att hantera den administration av personal som nu överförts till FLC.

Att låta ett datorsystem få ha så långtgående effekter på en organisation är allvarligt. Att inte fler mellanchefer inom organisationen låtit sin röst tala i frågan, kan bero på en räddhågsenhet att stöta sig med nivån ovanför i hierarkin. Vilket kan innebära att karriär kan bromsas då sanningen i många fall kan vara obehaglig att höra. Däremot så bekräftar ju själv myndighetschefen i sin ledare (se ovan) att PRIO är ett nygammalt sätt att lösa de administrativa uppgifterna.

Ibland måste man se i backspegeln och våga säga att det faktiskt var bättre förr. Att ta tillbaka den tidigare stödstruktur som fanns och anpassa affärsystemet efter verksamheten är sannolikt klokare än att, som det tenderar att vara nu, verksamheten anpassas utifrån stödsystemet. Att införa ett system för att ersätta flera olika system förefaller alltmer vara en apologetisk idé som inte passar för dynamiska verksamheter såsom vinstdrivande globala företag eller för den delen nationella försvarsmakter.

Författaren är löjtnant och plutonchef vid Ledningsregementet.

Noter

1. Försvarsmakten: *Handbok Logistik 2007*, s 9, 11, 13-16.
2. Björeman, Carl: *Försvarets förfall*, Santérus förlag, Stockholm 2011, s 11-18.
3. *Rapport – Utveckling av Försvarsmaktens interna styrning och kontroll*, Ekonomistyrningsverket, 2010-09-30, s 3-5, *http://www.esv.se/PageFiles/3247/Utveckling-av-forsvarsmaktens-interna-styrning-o-kontroll.pdf* (2012-09-20).
4. Integrerat affärsystem, baserat på IBM SAP som Försvarsmakten inför med början från 2010.
5. *Projekt PRIO*, Försvarsmakten 2012, *http://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/ekonomi-och-planering/projekt-prio* (2012-09-20).
6. *Förändringsarbete påverkar ambitionerna*, Försvarsmakten 2012, *http://www.forsvarsmakten.se/sv/Aktuellt/centralanyheter/Forsvarsmaktens-forandringsarbete-paverkar-ambitionerna/* (2012-09-20).
7. Op cit, *Projekt PRIO*, se not 5.
8. Gävle Högskola: ”Lektion F1A åhörarkopior”, 2011-08-22, s 3. *http://lms.hig.se/bbcswebdav/pid-95604-dt-content-rid-917417_1/courses/HT12_17411/F1A%20åhörarkopior.pdf* (2012-09-20).
9. Aronsson, Håkan; Ekdahl, Bengt och Oskarsson, Björn: *Modern logistik – för ökad lönsamhet*, upplaga 3:2 Liber AB, Egypten 2009, s 49.
10. Ibid, s 210.
11. Principerna beskrivs i Mattsson, Stig-Arne: *Logistik i försörjningskedjor,* andra upplagan, Studentlitteratur AB, Lund 2012, s 216.
12. Op cit, *Projekt PRIO*, se not 5.
13. ”Just-in-Time är en strategi som på det operativa planet innebär att leveranser bara accepteras just precis när de behövs, inte före och inte efter.”, *Central Sweden Logistics*, 2007-09-04, *http://www.alltomlogistik.se/lager-lagerlosningar/* (2012-09-20).
14. Op cit, Aronsson, Håkan m fl, se not 9, s 80-81.
15. ”Invigning av Försvarsmaktens centrallager”, Fortifikationsverket 2009-09-07, *http://www.fortv.se/sv/Aktuellt/Aktuellt1/I-dag-invigs-Forvarsmaktens-centrallager* (2012-09-20).
16. *Anvisningar för materielbehovsplanering inför 2013*, Högkvarteret 2012-04-16, Försvarsmakten diarieförd handling nummer: 14810.56620; *Materielfördelningsorder avs FM förbandsproduktion 2012*, Högkvarteret 2011-11-11, Försvarsmakten diarieförd handling nummer: 14800.613 34.
17. ”Försvar: reservdelsproblem minskar gripenflygtimmar – svt”, *Affärsvärlden* 2012-05-11, *http://www.affarsvarlden.se/hem/nyheter/article3474789.ece* (2012-09-20). Samt även uppmärksammat i riksdagen: ”Skriftlig fråga, 2011/12:585, Försvarsmaktens stödsystem PRIO”, Riksdagen 2012-05-15, *http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Fragor-och-anmalningar/Fragor-for-skriftliga-svar/Forsvarsmaktens-stodsystem-PRI_GZ11585/* (2012-09-20).
18. *Försvarsmaktens delårsrapport 2012*, Högkvarteret, 2012-08-15, Försvarsmakten diarieförd handling nummer: 23 386:62760.
19. ”Byte av affärssystem kostar Astra Zeneca miljarder”, *Ny teknik*, 2012-08-02, *http://www.nyteknik.se/nyheter/it_telekom/allmant/article3514443.ece* (2012-09-20).
20. Bildkälla: Från interaktiv utbildning i system PRIO (Försvarsmaktens intranät): kurskod: A101575 Kursnamn: Försvarsmaktens logistikprocesser.
21. Moment 22, benämning på ett olösligt dilemma, efter romanen *Moment 22* (1961) av Joseph Heller. Romanen handlar om en bombflygare som genom att hävda att han är galen vill bli befriad från sin tjänst. Eftersom han är i stånd att framföra denna önskan ses det dock som ett bevis på att han är frisk. – Nationalencyklopedin: ”Moment 22”, *http://www.ne.se/moment-22* (2012-09-20).
22. Op cit, Aronsson, Håkan m fl, se not 9, s 97.
23. Ibid, s 49.
24. *Om Försvarsmakten*, Försvarsmakten, 2012, *http://www.forsvarsmakten.se/sv/Om-Forsvarsmakten* (2012-09-20).
25. Op cit, Mattsson, Stig-Arne, se not 11, s 64, 103
26. ”*Vid all utveckling, upphandling, vidmakthållande och avveckling av system och materiel ska krav på miljöhänsyn ställas. Vidare ska miljöhänsyn beaktas i samtliga beslut, strategiska processer, forskning och studier. Detta i syfte att eftersträva en hållbar ekologisk utveckling i balans med säkerhet och ekonomi*”, *Försvarsmaktens miljöpolicy*, Högkvarteret, 2011-01-21, Försvarsmakten

diarieförd handling nummer 24 600:51701, s 1.
27. ”Första linjens chefer”, *Arménytt*, nr 3 2011, s 38-39.
28. Antalet soldater varierar givetvis beroende på försvarsgren (arena) och funktion.
29. En tjänsteresa i Försvarsmakten uppkommer om exempelvis soldaterna är på ett skjutfält på ett avstånd av ≥ 5 km från sitt förband under en dag, d v s en attesteringpost, anger att soldaterna följer arbetstidsavtalet och registrerar rätt i PRIO.
30. ”Granskning PRIO”, *Officerstidningen*, nr 6 2012, s 8-14.
31. Op cit, *Om Försvarsmakten*, se not 23.
32. Op cit, Aronsson, Håkan m fl, se not 9, s 210.
33. ”Bättre stöd till chefer”, *Försvarets forum*, nr 8 2011, s 2.
34. I exemplet är inte arbetsgivaravgifter m m inräknade.
35. Op cit, Aronsson, Håkan m fl, se not 9, s 28-29.

KUNGL KRIGSVETENSKAPSAKADEMIEN

framför sitt varma tack till

Björn Anderson
Marie Hafström
Björn von Sydow

för välvilligt bidrag till
Tibellska fonden.

Finlands sak var vår

av Ulf Dahlsten

AVSLÖJANDENA OM SVERIGES försvars- och säkerhetspolitiska samarbete med USA under det kalla krigets dagar har ökat intresset för att diskutera den verkliga innebörden av den dåtida svenska neutralitetspolitiken och alliansfriheten. Debatten har handlat om diskrepansen mellan offentlig retorik och praktisk politik. Bengt Gustafsson och Björn Körlof har givit viktiga bidrag i den debatten och pekat på två aspekter som kan bidra till förståelsen – Finlandsfrågan och inrikespolitiken. I denna artikel kommer jag inte att kommentera underlagen för deras slutsatser, som det kan synas finnas viss grund för, utan i stället försöka bidra med ett par ytterligare pusselbitar.

Min grundanalys är att den förda politiken har haft ett realpolitiskt och inte ett ideologiskt syfte, och att den skall ses mot bakgrund av Sveriges och, framför allt, Finlands utsatta läge.

Mina slutsatser baseras på mina erfarenheter som nära medarbetare till Hjalmar Mehr 1969–1974 och till Olof Palme 1984–1986.

Hjalmar Mehr hade sitt utrikespolitiska intresse med sig ifrån sin uppväxt. Hans far hade varit mensjevik och hade flytt från Ryssland till Sverige. Lenin bodde under sina besök i Sverige ofta hos familjen. Mehrs intresse för de globala frågorna gav honom en informell roll i Sveriges relationer med bland annat Kina och Östtyskland. Hans ansträngningar för ar att bidra till avspänning och dialog bl a genom rundabordskonferenser finns dokumenterade i Arbetarrörelsens Arkiv. Mehr intog en mentorsroll i förhållande till mig, och jag deltog i många av hans samtal med svenska och utländska politiker som Willy Brandt och Bruno Kreisky. Jag förberedde också hans deltagande i socialdemokratiska partiets verkställande utskott.

Hos Olof Palme var jag statssekreterare och under de sista åtta månaderna också ansvarig för säkerhetsfrågor. Det var dock inte förrän dagen före mordet som jag för första gången deltog i ett möte där FRAs chef redogjorde för vissa speciella spaningsinsatser utförda på statministerns direkta uppdrag. I mina ”halvtidsmemoarer“ *Nirvana Kan Vänta* som jag skrev 2001 innan USA-samarbetet blivit allmänt känt, uttryckte jag mig försiktigt om hur arbetet fungerade:

”Den socialdemokratiska regeringen diskuterade sällan säkerhetsfrågor i plenum. För de diskussionerna fanns en mindre grupp bestående av statsministern, utrikesministern, försvarsministern och deras respektive statssekreterare. Därutöver fanns det extremt känslig information förvärvad i samarbete med andra, främst USA, som

enbart rapporterades till statsministern själv." (sid 175)

Den sista meningen baserade jag på intrycket att hans närmaste utrikespolitiska medarbetare föreföll okunniga om Sveriges samarbete med USA. Jag har efteråt förstått att inte heller ÖB var informerad och att omfattningen förefaller varit större än vad jag själv fick veta under den aktuella tiden (om det nu inte är så att omfattningen kommit att överdrivas något i senare berättelser). Vad jag borde förstått då, men förstått först senare, var att försvarsminister Anders Thunborg var fullt informerad.

Orsaken till att så få visste vad som pågick var Palmes mycket beslutsamma "need-to-know-policy". Det var inte bara läckor till pressen utan fastmer möjliga läckor till främmande makt som bekymrade honom. Han uttryckte till mig oro för att det kunde finnas en mullvad högt uppe i systemet. Sådana hade upptäckts i både Västtyskland, i Willy Brandts kansli, och i Norge. Varför skulle Sverige vara förskonat? Det var onödigt att ta risker.

Vem som visste vad är kanske mindre intressant än bakgrunden till Sveriges dåtida agerande.

Detta är min bild baserad på de många samtal jag förde under de aktuella perioderna.

Under det kalla kriget förelåg särskilt två hot med ursprung i Sovjetunionen:

1. Risken att Sovjetunionen invaderade Finland.
2. Sovjetisk infiltration i Sverige med hjälp av kommunistiska kollaboratörer.

Det första hotet var synnerligen reellt och det var viktigt för Sverige, precis som Körlof skriver, att för det första inte ge Sovjetunionen någon ursäkt att invadera Finland och för det andra avskräcka Sovjetunionen från att göra det.

Den politik som fördes, och som måste betraktas som framgångsrik, syftade till att ha ett nära samarbete med USA utan att svenskt territorium upplåts för amerikanska styrkor eller missiler. Den säkerhetsgaranti som USA gett Sverige var säkert känd i Moskva. Det var också uppenbart att Finland inte kunde få någon sådan garanti eftersom Sovjetunionen upplevde att Finland låg inom dess intressesfär. Sovjetunionen förstod dock, och det var syftet med arrangemanget, att Sverige om Sovjetunionen invaderade Finland omedelbart skulle anslutas till Nato och att en ny front skulle öppnas som skulle binda upp både sovjetiska och amerikanska trupper på vardera sidan Bottenviken och Östersjön. Den militära kapprustningen mellan USA och Sovjetunionen var också kostsam för bägge parter och ett "neutralitetsområde" kring Norra Östersjön låg i bägge parters intresse. Körlofs beskrivning av samtalet mellan Chrusjtjov och Erlander i Harpsundsekan, där parterna bekräftade värdet av status quo, bekräftar den bilden.

Till bilden bör kanske läggas kärnvapenfrågan. Att Sverige avstod från atomvapen hörde samman med motståndet mot kapprustningen, men bör nog rimligen också ses mot bakgrund av den amerikanska säkerhetsgarantin. Att den gjorde beslutet lättare torde vara rätt uppenbart.

Bengt Gustafssons analys av de inrikespolitiska skälen behöver kompletteras med den säkerhetspolitiska dimensionen. Hotet från sovjetisk infiltration i Sverige är mindre uppenbart för de flesta men var en realitet, särskilt under femtiotalet. Sverige Kommunistiska Parti finansierades i allt väsentligt av Sovjetunionen, och både politiskt och fackligt aktiva utbildades i stalinistiska träningsläger i Sovjetunionen.

Syftet var att lära sig tekniker att skapa kriser och vinna inflytande och positioner som skulle kunna möjliggöra ett kommunistiskt maktövertagande ”inifrån“. Det är ingen tvekan om att den socialdemokratiska ledningen tog detta hot på största allvar, och IB skall ses som det yttersta uttrycket för denna oro. Det gällde att hålla tillbaka det kommunistiska inflytandet på arbetsplatserna och i facket och identifiera ”inflytelseagenter“. De som engagerade sig i den här renhållningen såg sig själva som sanna patrioter. Det var de också, och det kan vara dags att ge dem en erkänsla för det viktiga arbete de utförde och som bidrog till att trygga Sveriges frihet under en svår tid.

Den socialdemokratiska ledningen engagerade sig också i att stödja de finländska socialdemokraterna i deras strävan att hålla tillbaka de kommunistiska femtekolonnarna i Finland.

Det fanns en oro vid den här tiden för en uppsplittring av socialdemokratin som skulle leda till att en vänsterfalang bröt sig ut och gick samman med kommunisterna. Det skulle kunna leda till att hotet om ett kommunistiskt maktövertagande ökade dramatiskt. Denna rädsla för partisplittring påverkade den politiska retoriken och får nog ses som det yttersta skälet till de ideologiska övertonerna i argumentationen för neutralitetspolitiken. Genom att socialdemokraterna drev frågan så hårt och cementerade den svenska uppslutningen kring neutralitetspolitiken blev det svårare för kommunisterna att få gehör för en mer Sovjetorienterad utrikespolitik.

I Vietnamfrågan kom Palme att använda sig av vad som i ett modernt uttryckssätt kallas ”triangulering“. Han tog över frågan och förhindrade därmed kommunisterna från att politiskt utnyttja situationen. Palme var en stor vän av USA, men han ansåg att Vietnamkriget var ett stort misstag. Den ledning han tog i den politiska kritiken av kriget var baserad på övertygelse, men hans engagemang förhindrade också en större tillväxt av den kommunistiska rörelsen.

I min bok skrev jag: ”Olof Palme såg USA som något av sitt andra hemland. Det var som om det gav honom en extra rätt att bli upprörd när något var fel. Amerikanarna uppfattade det som en dubbelhet från Palmes sida. Å ena sidan visste de att han ända sedan fyrtiotalet var en glödande antikommunist, att han engagerat sig hårt för att förhindra ett sovjetiskt maktövertagande i Sverige, och att han varit med om att bygga upp IB for att förhindra kommunistisk infiltration och att han var positiv till säkerhetssamarbete på olika nivåer. Å andra sidan hade han varit deras värsta kritiker under Vietnamkriget och han hade gått emot Ronald Reagan i nedrustningsfrågor. För Olof Palme gick det ihop. Han slogs för det han ansåg rätt. Men det gick inte ihop för alla i den amerikanska administrationen.“ (sid 177)

Insiktsfulla amerikaner, som Henry Kissinger, förstod bakgrunden och förblev samtalspartner med Palme. När Palme mördades hade jag mina resväskor packade. Jag skulle till Washington på morgonen för att diskutera det besök av Palme hos Reagan som skulle demonstrera de goda relationerna – ett besök som Ingvar Carlsson sedermera kom att genomföra.

Både Erlander och Palme var övertygade antikommunister. Det är dokumenterat hur upplevelsen av Pragkuppen och de kommunistiska manipulationerna vid den Internationella Studentunionens möte i Prag 1948 chockade Palme och fick honom att få upp ögonen för de kommunistiska partiernas teori och praktik och hur de upplevelserna kom att prägla hans politiska gärning. Hans första äktenskap var

ett skenäktenskap och hjälpte en flicka att ta sig igenom järnridån. Denna hållning till kommunismen stärkte Erlander och Palme i deras engagemang. Att Erlander hade släktrelationer i Finland och Palme i Baltikum bidrog säkert också.

Erlander och Palme fick se sina två ambitioner gå i uppfyllelse. Sovjetunionen invaderade inte Finland, och den sovjetiska infiltrationen i Sverige med hjälp av kommunistiska kollaboratörer stoppades. Det är uppenbart att den svenska realpolitik, som bidrog till det resultatet, förutsatte ett hemlighetsmakeri och en retorik som var svårförenliga. Det kan visserligen hävdas att det är ett av all säkerhetspolitiks villkor, men över decennierna kom den förda politiken att kosta på i trovärdighet, något som Palme fick känna av mot slutet, inte minst i debatterna med Bildt.

Men detta är historia. Sverige är nu i en ny säkerhetspolitisk situation, inte minst som medlem i EU. USA förväntar sig att Europa skall klara sitt försvar och eventuella insatser i närområdet mer på egen hand. Det kalla krigets alliansfrihet är inte längre självklar.

Under min tid i EU diskuterades ett förhållningssätt för vilket jag känner stark sympati och som bygger på ett gemensam europeisk försvarspolitik. En sådan skulle ge inte minst Finland och de baltiska staterna ökad trygghet, något som både de och vi behöver.

Ingredienserna skulle vara:

- Gemensamt europeiskt gränsförsvar.
- Gemensam professionell insatsstyrka om 100 000-150 000 man.
- Nationella ytförsvar.
- Gemensam materielupphandling.

En sådan politik skulle svara mot dagens krav och borde ingå i de reflektioner kring framtidens försvarspolitik som nu pågår inom Krigsvetenskapsakademien.

En sista reflektion: Man kommer säkert att fortsätta att diskutera om varför Sverige dröjde så länge att gå med i EU. Det fanns många skäl, men Körlof har säkert rätt också i denna del. Vi ska inte glömma det säkerhetspolitiska skälet: Inte utan Finland. Finlands sak var vår – och den är fortfarande vår.

Författaren är f d statssekreterare i Statsrådsberedningen.

GMU-rekryterna

Motivation, självbild och fortsatt engagemang i försvaret

av Erik Hedlund

DEN FÖRSTA JULI 2010 avvecklades det drygt hundra år gamla värnpliktsförsvaret och ett frivilligt yrkesförsvar infördes med de nya yrkeskategorierna soldater/sjömän och specialistofficerare. Införandet av ett frivillighetsförsvar aktualiserar frågor om individers motivation att frivilligt söka sig till den grundläggande militärutbildningen (GMU) och en eventuell kommande anställning i Försvarsmakten samt hur självbilden bland dessa rekryter ter sig jämfört med soldaterna under värnpliktstiden.

Syfte

Föreliggande enkätstudie är en uppföljning av de tidigare enkätstudier som genomförts inom ramen för FoT-pedagogik 2009/2010 med KS20/21 och FS19/20, d v s med soldater i utlandsstyrkan före avvecklingen av värnpliktssystemet. Mot denna bakgrund syftar denna studie till att jämföra huruvida motivationen och självbilden i den första GMU-kullen (vintern/våren 2011) skiljer sig från motivationen och självbilden bland de värnpliktiga soldater som på frivillig bas sökte sig till utlandsstyrkans missioner i Kosovo och Afghanistan 2009–2010.[1]

Studien genomfördes därutöver inom ramen för en multinationell komparativ studie (under ledning av författaren till denna rapport) i samverkan med Nederländerna, Schweiz, Belgien, Frankrike, Taiwan, Japan, Turkiet, Slovenien och Polen avseende frågor om soldaternas förväntningar och upplevelser av utbildningen och ledarskapet i den grundläggande militära utbildningen samt hur utbildningen och ledarskapet under GMU har påverkat deras motivation till fortsatt engagemang inom Försvarsmakten och vilja att åka på internationella insatser. Samtliga medverkande länder har eller håller på att genomföra datainsamlingen som planerades vara avslutad i slutet av 2011. Endast delar av den svenska delen av den studien redovisas i denna PM.

Teoretisk referensram

För att möjliggöra analys av föreliggande studies data samt kunna jämföra dessa data med tidigare studier avseende svenska soldaters motivation och självbild används Fabrizio Battistellis motivationsteori, medan analysen av självbilden baseras på begreppen ”warfighters” och ”peacekeepers”.

Motivation

Fabrizio Battistellis forskning rörande soldaters motivation har genererat en typologi för frivilliga soldaters motivation att söka till och delta i militära utlandsmissi-

oner.[2] Battistellis typologi består av de tre motivationskategorierna:

1. *Paleomodern* – att göra något för andra, av patriotism, i ett högre syfte eller av ideologi.
2. *Modern* – att göra något för att själv tjäna på det (materiellt, ekonomiskt eller för en karriär).
3. *Postmodern* – att göra något för sin egen skull och för den egna personliga utvecklingen (ej materiellt, ekonomiskt eller för karriär).

Battistellis motivationskategorier har en koppling till Charles Moskos ”institutional vs. occupational”-modell, den så kallade I/O-modellen som lanserades i USA i mitten på 1970-talet efter det amerikanska försvarets övergång till ett frivilligt yrkesförsvar. Institutional (I) står för att man ser yrket som ett ”kall” där yrkesmotivationen främst utgörs av viljan att göra något för andra (samhällsnytta, ideologi, tro) och i ett högre syfte, det som i Battistellis modell motsvaras av *paleomodern*, medan occupational (O) står för en marknadsekonomisk yrkesmotivation, d v s att man motiveras av självorienterande materiella motiv som lön och karriär, det som i Battistellis modell motsvaras av *modern*.

Den tredje av Battistellis motivationskategorier, *postmodern*, är inspirerad av Ronald Inglehart[3] och hans forskning och teorier om det postmoderna samhället och avser självorienterade och immateriella yrkesmotiv såsom personlig utveckling, självförverkligande och möjligheter att få uppleva äventyr. Moskos hypotes var att avskaffandet av värnplikt och införandet av ett frivillighetsförsvar successivt skulle innebära att det militära yrket inte längre skulle fortsätta att vara ett ”kallyrke” där soldaterna motiverades av att tjäna samhället och nationen utan att det allt mer skulle övergå till att anpassas till den marknadsekonomiska rationaliteten varvid soldaters motivation främst skulle utgöras av individuella ekonomiska faktorer och karriärmöjligheter.

Tidigare forskning (under värnpliktssystemets tid) inom FoT-pedagogik avseende svenska soldaters motiv till att frivilligt söka sig till utlandsstyrkan och utlandsmissioner visar att de främsta motiven var *postmoderna* och *paleomoderna* motiv medan *moderna* motiv var minst viktiga.[4]

Självbild

En viktig fråga rörande införandet av ett yrkesförsvar är om det också kommer att innebära en signifikant transformation av soldaters självbild. Svenska soldaters självbild är en väsentlig samhällsfråga då den starkt påverkar deras relation till det civila samhället. Centrala frågor att ställa är huruvida soldaterna delar det civila samhällets attityder och värderingar avseende samhälleliga, politiska och militära frågor eller om de skiljer sig signifikant från det civila samhället? Forskning och teorier om militär självbild har traditionellt fokuserat runt distinktionen mellan krigare (warfighter) respektive fredsbevarare (peacekeeper). Krigarsjälvbilden ses som ett uttryck för en stark traditionell militär organisationskultur inriktad mot krigaridealet, medan fredsbevararkulturen ses som ett utryck för en civil samhällelig kultur där soldaternas självbild överensstämmer med den gemene medborgarens.

Distinktionen mellan ”warfighters” och ”peacekeepers” går tillbaka till en debatt som inleddes i slutet av 1950-talet mellan Samuel Huntington i boken *The soldier and the State*[5] och Morris Janowitz i boken *The Professional Soldier*.[6] Kärnan i diskussionen var huruvida man skulle ha en från

det civila samhället separerad militär verksamhet med egen specifik professionskultur och självbild, vilket Huntington förespråkade, eller om man som Janowitz skulle sträva efter ”the citizen soldier”. The citizen soldier motsvarar ett värnpliktssystem med civila soldater och reservofficerare som säkerställer ett kontinuerligt inflöde av civila värderingar och attityder i det militära systemet för att hindra utvecklandet av en specifik och från det civila samhället skild militär professionskultur och självbild.

Resultaten från tidigare forskning inom FoT-pedagogik visar att självbilden bland soldaterna i utlandsstyrkan i första hand utgjordes av fredsbevararen och inte krigaren. Soldaterna hade vidare en mycket positiv självbild avseende svenska soldaters kvaliteter.[7]

Metod

Studien genomfördes som en enkätstudie bland rekryter i den första GMU-kullen vid Lv 6 i Halmstad respektive samt Marinbasen i Karlskrona cirka tre fyra veckor in på deras utbildning.[8] Enkäten omfattande samma frågor avseende motivation och självbild som vid enkätstudien med KS 20/21 och FS 18/19. Enkäten omfattar vidare frågor runt teman kopplade till den ovan beskrivna internationella studien avseende frågor om respondenternas förväntningar och upplevelser av utbildningen och ledarskapt vid den grundläggande militära utbildningen (GMU) samt hur utbildningen och ledarskapet vid GMU påverkat deras motivation till fortsatt engagemang inom Försvarsmakten och vilja att åka på internationella insatser.

Enkätsvaren i FS/KS studien angavs enligt en tio-gradig Likertskala. I den internationella delen av GMU-studien skedde en anpassning till andra nationers behov varvid Likertskalan ibland är 0 till 5 och 0 till 6. Aktuell skala anges i anslutning till respektive tabell.

- 0 inte viktigt alls -- 5/6/10 mycket viktigt
- 0 inte alls -- 5/6/10 i allra högsta grad
- 0 mycket låg -- 5/6/10 mycket hög
- 0 inte alls god -- 5/6/10 mycket god
- 0 stämmer inte alls -- 5/6/10 stämmer helt
- 0 aldrig -- 5/6/10 alltid

Urval

Inför genomförandet av enkätstudien ställdes en förfrågan till chefen för GMU avseende tillträde till GMU-förband. Urvalet av Lv 6 och Marinbasen gjordes därefter av chefen GMU.

Genomförande

Enkäten delades ut och samlades in av forskaren från Försvarshögskolan måndagen den 21 februari 2011 (LV 6 på fm och Marinbas på em)

Respondenter och demografisk beskrivning

Antal möjliga respondenter vid Lv 6 var 136 stycken och vid Marinbasen 165 stycken, d v s totalt 301 rekryter. Bortfallet var 26 stycken, vilket gav 275 besvarade enkäter d v s svarsfrekvensen var 91 %. Bortfallet berodde på att cirka 10 % av de inryckta rekryterna vid tiden för genomförandet av enkätstudien hade hoppat av GMU.[9] Av de 275 som besvarade enkäten var 246 (89,4 %) män och 29 (10,6 %) kvinnor. 75 % var 21 år eller yngre, 16 % var 22 till 25 år och 9 % var 26 år eller äldre. 84 % var ensamstående, 15 % sambos och en person var skild. 16 % var uppvuxna

på landsbygden, 23 % i liten by och 61 % i stad eller större samhälle. 75 % procent hade slutfört gymnasieutbildning, 11 % hade universitetsutbildning, 8 % högskola, 4 % yrkesskola och 0,7 % grundskola.

Resultat

Resultatredovisningen sker i tre delar. I den första delen redovisas GMU-rekryternas motiv till att söka till GMU. I den andra delen redovisas självbilden bland GMU-rekryterna samt deras bedömningar av svenska soldaters kvaliteter. I den tredje och avslutande resultatdelen redovisas en sammanställning av frågor om soldaternas förväntningar och upplevelser av utbildningen och ledarskapt vid GMU samt hur utbildningen och ledarskapet på GMU har påverkat deras motivation till fortsatt engagemang inom Försvarsmakten och vilja att åka på internationella insatser.[10]

De avgjort viktigaste motiven för att söka till GMU är postmoderna och paleomoderna, medan de moderna motiven är avsevärt mindre viktiga. De postmoderna motivens värden spänner från 6.7 till 8.6 i den tio-gradiga Likertskalan. De viktigaste postmoderna motiven är personlig utveckling och kamratskap. De paleomoderna motiven spänner från 7.2 till 8.1 i den tiogradiga Likertskalan. De främsta paleomoderna motiven är att få hjälpa behövande

Tabell 1. Motivation att söka till GMU. Skala: 0 inte alls -- 10 i allra högsta grad.

Battistellis motivations-kategorier	**Variabel**	**GMU N 275**	**FS18/19+KS201/21 N 509**
		Medelvärde	**Medelvärde**
Postmodern	Äventyr	7.5	6.9
	Personlig utveckling	8.6	8.4
	Resa	6.7	7.2
	Kamratskap	7.9	8.0
		Cronbachs alpha 0.65	Cronbachs alpha .0.63
Modern	Tjäna pengar	4.2	5.3
	Finansiera studier	2.3	2.3
	Bekväm livsstil	2.1	2.9
		Cronbachs alpha 0.65	Cronbachs alpha 0.48
Paleomodern	Bidra till fred	7.2	7.3
	Bidra till nationell säkerhet	7.9	6.2
	Hjälpa behövande i insatsområdet	8.1	7.7
		Cronbachs alpha 0.87	Cronbachs alpha 0.78

Tabell 2. Självbilden bland GMU-rekryter jämfört med FS18/19 och KS20/21 soldater. Fredsbevarare, krigare eller biståndsarbetare. Skala: 0 inte alls -- 10 i allra högsta grad.

Urval	GMU Man	GMU Kvinna	FS18/19 Man	FS18/19 Kvinna	KS20/21 Man	KS20/21 Kvinna
Variabel	N 242 Medel-värde	N 29 Medel-värde	N 349 Medel-värde	N 51 Medel-värde	N 84 Medel-värde	N 25 Medel-värde
Fredsbevarare	8.1	8.6	7.4	8.1	7.4	8.4
Krigare	6.3	5.5	4.5	2.3	2.5	2.1
Biståndsarbetare	5.0	5.4	4.7	5.2	5.3	6.6

i insatsområdet och bidra till nationell säkerhet. De moderna motiven spänner från 2.1 till 4.2 i den tio-gradiga Likertskalan. Inget av de moderna motiven har värden som når upp till de post- och paleomoderna motivens värden.

Störst skillnader mellan grupperna finns avseende det moderna motivet ”Tjäna pengar”, där GMU-rekryterna är avsevärt mindre motiverade av detta än FS18/19+KS201/21-soldaterna samt det paleomoderna motivet ”Bidra till nationell säkerhet”, där GMU-rekryterna i avsevärt högre grad motiveras av detta.

Faktoranalysen (Cronbachs alpha) för GMU-soldaterna visar att det endast är den paleomoderna motivgruppen som når över gränsen 0,7 (0.87) och därmed är statiskt säkerställd. Övriga två motivationskategorier ligger på 0.65 vilket innebär att de inte är helt statistiskt säkerställda men antyder ändå en stark tendens. Faktoranalysen för FS18/19 och KS201/21 visar att det även i denna grupp är den paleomoderna motivgruppen som är statiskt säkerställd (0.78) medan postmodern ligger strax under godkänt värde (0.63) d v s en stark tendens och slutligen de moderna motiven som ligger under godkänt värde (0.48).

Självbilden bland såväl rekryterna vid GMU som soldaterna på FS18/19 (härefter FS) och KS20/21 (härefter KS) är i första hand fredsbevararen med värden som spänner från 7.4 till 8.6 på den tio-gradiga Likertskalan. Avseende självbilden som biståndsarbetare spänner värdena från 4.7 till 6.6, och såväl GMU-rekryterna som FS-soldaterna och KS-soldaterna ligger samlade runt värdet 5. Minst biståndsarbetar-självbild har män i FS och mest kvinnor i KS.

Den största skillnaden mellan GMU-rekryterna och FS/KS soldaterna finns avseende självbilden som krigare, där såväl män som kvinnor i GMU har en påtagligt starkare självbild än soldaterna i FS/KS. Allra mest krigar-självbild har de manliga GMU-rekryterna (6.3)

Diskussion och slutsatser

Avvecklandet av värnpliktssystemet och införandet av ett professionellt yrkesförsvar är en unik händelse som i flera avseende kan förmodas påverka relationen det civila och det militära. Föreliggande studie syftade till att jämföra huruvida motivationen och självbilden i den första GMU- kullen skiljer sig från motivationen och självbilden bland de civila soldater som under

värnpliktstiden sökte sig till utlandsstyrkans missioner.

Resultaten visar att de viktigaste motiven för att söka till GMU är postmoderna (självförverkligande och personlighetsutvecklande) och paleomoderna (att göra något för andra eller av patriotism) medan de moderna motiven (att göra något för att själv tjäna ekonomiskt/materiellt på det) är avsevärt mindre viktiga.

Självbilden bland såväl GMU-rekryterna som soldaterna i utlandsstyrkan (KS20/21 och FS19/20) under värnpliktstiden är i första hand fredsbevararen. Den största skillnaden mellan utlandsstyrkans soldater och GMU-rekryterna är att de senare har en påtagligt starkare självbild som krigare.

Det svårt att dra långtgående slutsatser utifrån resultaten av föreliggande studie då den endast omfattar delar av den första kullen GMU-rekryter. För att man ska få en tydligare och stabilare bild av GMU-rekryternas motiv och självbild behövs mera omfattande forskning. Föreliggande studie syftade till att jämföra huruvida motivationen och självbilden i den första GMU- kullen skiljer sig från motivationen och självbilden bland de civila soldater som under värnpliktstiden sökte sig till utlandsstyrkans missioner. Detta är frågor som fortsatt bör studeras kontinuerligt och longitudinellt för att man ska följa utvecklingen över en längre tid, då det kan förmodas ske signifikanta förändringar över tid beroende på faktorer såväl inom som utom Försvarsmakten.

Författaren är fil dr och verksam vid Försvarshögskolan.

Noter

1. KS14, 2006-07/KS20, 2009–10/KS21, 2010 och Afghanistan FS18, 2009–10/FS19, 2010.
2. Se exempelvis Battistelli, Fabrizio: "Peacekeeping and the Postmodern Soldier," *Armed Forces & Society,* vol, 23, nr 3, våren 1997, s 467-484.
3. Inglehart, Ronald: *The Silent Revolution*, Princeton University Press, Princeton 1977.
4. Hedlund, Erik: *Motiv för svenska soldater att åka på utlandsmission,* FoT-pedagogikrapport, 2011, FHS beteckning 960/2009; Hedlund, Erik: "What motivates Swedish soldiers to participate in peacekeeping missions", *Armed Forces & Society*. 2010.
5. Huntington, Samuel: *The Soldier and the State*, The Belknap Press of Harvard University Press, MA 1957/1985.
6. Janowitz, Morris: *The Professional Soldier*, Free Press, New York 1960.
7. Hedlund, Erik: *Självbilden bland svenska soldater i utlandsstyrkan*, FoT-pedagogikrapport, FHS beteckning 960/2009, 2011; Hedlund, Erik: "Self-Images Among Swedish Peacekeeping soldiers", *Res Militaris*, vol 2, nr 1, hösten 2011; Hedlund, Erik and Soeters, Joseph: "Dilemmas in peacekeeping: reflections emerging from Swedish soldiers' self-image", International *Peacekeeping*, 2010.
8. Enkätstudien genomfördes 2011-02-21.
9. Detta enligt uppgift från min kontaktperson vid respektive förband.
10. Denna del av studien genomförs också inom ramen för den multinationella komparativ studie i samverkan med Nederländerna, Schweiz, Belgien, Frankrike, Taiwan, Japan, Turkiet, Slovenien och Polen.

Kallt krig i Östasien?

av Ingolf Kiesow

SYFTET MED DENNA artikel är att belysa riskerna för att en negativ utveckling i länderna kring västra Stilla havet i värsta fall kan leda till något som liknar ett (begränsat) kallt krig i denna region. Vilka är de underliggande orsakerna? Vilka principiella frågor väcker denna utveckling? Vad händer, som kan påverka den närmaste framtiden?

Osämja mellan grannar

Tvist mellan Kina och Japan

Flera händelser under 2012 ökade spänningen mellan länderna i västra Stilla havet. Det rör både konflikten mellan Kina och dess mindre grannar i Sydkinesiska havet och de större länderna kring Eurasiens Stillahavskust.

Sedan några år har Kina och Japan haft olika åsikter om rätten till en obebodd ögrupp i Östkinesiska havet som i Kina kallas Diaoyu-öarna och i Japan för Senkaku-öarna. Kina har protesterat mot Japans anspråk, alltsedan det upptäcktes att olja och gas kan finnas på havsbottnen kring öarna. Sommaren 2012 höjde Tokyos borgmästare Shintaro Ishihara temperaturen i Diaoyu/Senkaku-frågan genom att vilja köpa öarna från den japanske fastighetsmäklare som ägde dem och därmed göra dem till offentlig egendom. De togs i stället över av staten för att hindra den hetlevrade nationalisten Ishihara från flera provocerande handlingar. Öarna är nu offentlig egendom och inte privat dito.

Den japanska regeringens försök att lugna ned känslorna kring ö-frågan fick motsatt effekt. Att öarna över huvud taget gjordes till offentlig egendom ledde till demonstrationer över hela Kina och till att antijapanska känslor kom till nya uttryck, bl a i bojkotter och till och med i sabotage mot japanska företags produktion i Kina. Också på det offentliga planet har temperaturen i konflikten gått upp. Både kinesiska och japanska kustbevakningsfartyg och flygplan har rört sig kring öarna med uppdrag att hålla motparten borta.

Förändringar i den japanska folkopinionen

Tvisten om Diaoyu/Senkaku-öarna är inte bara på väg att göra japanerna mera negativa till det nya Kina. Det leder också till en obehaglig rädsla för kinesernas avsikter, och detta bekymmer verkar delas av amerikanarna. Tillämpningsreglerna för det ömsesidiga japansk-amerikanska säkerhets- och samarbetsavtalet från 1960 ska nu revideras. Japans och USA:s vice försvarsministrar har kommit överens om att särskilt bearbeta ”respektive lands försvarsroller gentemot Kinas militära upprustning och utbyggnaden av dess flotta, formulering av

gemensamma planer och förbättrande av gemensamt utnyttjande av försvarsbaser."[1] Detta uttalande och dessa åtgärder gjordes av en regering, som besegrades i val i december 2012. Förhandlingarna om tillämpningen av säkerhetsavtalet drivs vidare av den nya regering som tillträdde efter valet. En förstärkning av det militära samarbetet med USA och en utvidgning av dess tillämpningsområde återspeglar alltså inte bara åsikterna hos en viss regering utan snarare en utvärdering av det säkerhetspolitiska etablissemanget och – att döma av valutgången – även större delen av befolkningen i Japan.

På den civila sidan visar statistik att försäljningsmotstånd och andra effekter av demonstrationer och sabotage mot japanska företag i Kina har resulterat i en nedgång av Japans export, som i sin tur har medfört en minskning av Japans BNP. Det väcker givetvis indignation hos den japanska befolkningen. Man kan också se en pågående opinionsförändring i Japan. Den ser ut att kunna leda till en viss omläggning av säkerhetspolitiken.

Den förre premiärministern Shinzo Abe kommer att leda en ny regering efter en överväldigande seger i parlamentsvalen i december 2012. Abe har länge förordat en ändring av konstitutionen för att kunna ingå i en regelrätt försvarsallians med USA och göra de så kallade självförsvarsstyrkorna till en "vanlig" försvarsmakt. Under valkampanjen har han också uttalat att Japan bör sätta in krigsfartyg i försvaret av Diaoyu/Senkaku-öarna och kalla in reservister för ändamålet. Han sade å andra sidan i en kommentar efter sin valseger något, som kan vara en antydan om mera försonliga åtgärder, nämligen att " Japan och Kina behöver dela insikten om att det ligger i båda ländernas nationella intresse att ha goda förbindelser. Kina saknar den insikten litet grand. Jag vill få dem att tänka till igen om nyttan med ömsesidigt (goda) strategiska förbindelser"[2]

Den nationalistiske borgmästaren Ishihara har avgått från sin post för att leda ett eget nationalistparti, som fick överraskande många röster och har blivit det näst största partiet i underhuset. I hans parti har man accepterat att föra en debatt om ett möjligt japanskt kärnvapen. Tabun från nederlaget i det andra världskriget är inte längre absoluta.[3]

Valutgången innebär inte att vi har fått ett revanschistiskt och nationalistiskt Japan, men väl ett Japan, som inte är berett till eftergifter. Det har betydande militära resurser, har inte längre doktrinära betänkligheter mot att använda dem och är allierat med USA i ett säkerhetsavtal. Det skärper nu tonen mot Kina.

Kinas konflikter med sina grannar i Asien

Kinas nye ledare Xi Jinping, som både är generalsekreterare i kommunistpartiet och ordförande i militärkommissionen, uppmanade några veckor efter sitt makttillträde Folkets Befrielsearmé att "tillämpa kriterier för verklig strid och förbereda sig för sin kärnuppgift att vinna regionala krig i informationsåldern och bedriva en diversifierad krigföring." Uttalandet, som gavs stor publicitet i kinesiska medier, kan ses som ett led i psykologisk krigföring mot Japan i Diaoyu/Senkaku-frågan, men det kan också tolkas som att det har en vidare och därmed farligare innebörd. Det kanske inte bara relaterar till Japan utan till hela regionen.[4]

Kina har nämligen ungefär samtidigt med ledarskiftet i november 2012 gett ut nya pass med en karta, som anger delar av sju andra länders territorier som de-

lar av Kina. Det har skapat en betydande oro. Demonstrationer har förekommit på flera håll, bland annat i Vietnam, som så sent som 1988 förlorade ett sextiotal soldaters liv i öppna strider med Kina om öar som Vietnam hävdar som sina. De länder som berörs av de nya passen är Indien, Indonesien, Malaysia, Vietnam, Brunei, Filippinerna och Taiwan. Från Indien vill Kina ha ett landområde på 65 000 kvadratkilometer, som tillhört Brittiska Indien sedan 1914 och därefter dagens Indien alltsedan självständigheten 1947.

Sydkinesiska havets och Senkaku-öarnas problematik

Japans problem med Kina och Diaoyu/Senkaku-öarna är en del av ett större strategiskt och folkrättsligt problem, nämligen kontroll över farvattnen mellan Taiwan och Japan samt Kina. När Korea-kriget inleddes demonstrerade USA sin avsikt att hålla dessa farvatten öppna och lät hangarfartyg patrullera dem. Alltsedan dess har sjöfarten i västra Stilla havet varit fri från hinder, och varje år passerar mera än hälften av världens handelstonnage genom området.

Samtidigt har en rad tvister uppstått om rätten till öar i området (det rör sig om sammanlagt ett drygt sextiotal öar, som är tillräckligt stora för att vara beboeliga i någon mån). Före och under det andra världskriget var de föremål för tillfällig kontroll av såväl kringliggande länder som kolonialmakter och krigförande, men en sådan permanent kontroll som kan utgöra grund för hävdande av ön som en del av det egna territoriet utövades inte. När olja upptäcktes på havsbottnen 1968 började dock flera av Kina grannländer att besätta och hävda rätt till dessa öar.

Kina var vid denna tid upptaget med inre problem under först det Stora Språnget och sedan Kulturrevolutionen. Tillräcklig uppmärksamhet ägnades därför inte åt att bevaka landets intressen i Sydkinesiska havet, och Kina protesterade inte i tid mot grannländernas förehavanden för att kunna hävda sina anspråk enligt havsrätten som utvecklades under förhandlingarna om FN:s havsrättskonvention (UNCLOS).[5] Det ledde till att Kina 1992 publicerade en lag med tillhörande karta, som definierade nästan hela Sydkinesiska havet som ”Kinas territorialvatten” och hävdade rätt att när som helst införa krav på föregående tillstånd för utländska örlogsfartyg att få passera genom området.

Tvisten med Japan handlar om betydelsen av rättshandlingar av betydligt äldre datum. Kina hävdar nämligen att de omtvistade öarna hörde till dem som Japan övertog i samband med ockupationen av Taiwan 1894. Därmed skulle de återlämnas efter det andra världskriget enligt deklarationen mellan segrarmakterna i Potsdam 1945.[7] Det bestrids av Japan som hänvisar till dokument från en separat procedur enligt då gällande folkrätt. Den japanska regeringen fattade enligt dokumenten ett formellt regeringsbeslut 1895 och annekterade dem såsom obebodda och inte tillhörande något annat land.[8]

Tendenser till en gemensam reaktion i Östasien mot trycket från Kina

Att de kringliggande länderna själva skulle bilda en motallians för att möta trycket från Kina ligger inte nära till hands. De har hittills inte ens lyckats genomföra någon ekonomisk integration att tala om, trots ihärdiga försök inom exempelvis samarbetsorganisationen ASEAN. Japan ses

fortfarande med misstänksamhet efter det andra världskriget. Samtidigt är Japan genom sin ekonomiska och miltära tyngd det land som annars skulle utgöra den naturliga ledaren.

Nu blir det USA, som väntas spela rollen som potentiell militär beskyddare. Det är inte en uppgift som USA tar sig an med någon direkt entusiasm, särskilt inte som den ser ut att kunna bli resurskrävande. Ett tecken på en viss bävan inför uppgiften är den försiktighet varmed USA nalkas problemet. Kina har framfört tydliga territoriella krav på sina grannar, både i Sydkinesiska havet och i vattnen mellan Japan och Kina, ända sedan början av 2012. Redan under sommaren började kraven att åtföljas av hotfulla yttranden, och i början av hösten även av intrång till havs, särskilt mot Japan.

Ändå var det inte förrän på senhösten, mitt under den amerikanska presidentvalkampanjen, som Barack Obama kom med en varning till Kina om att USA fortsätter att betrakta det som ett nationellt intresse att vattnen i Sydöstasien hålls öppna för internationell sjöfart. Det uttalandet är försiktigt formulerat, men det antyder i alla fall att USA forsätter att vilja spela sin roll i västra Stilla havet.[9] Ett ytterligare steg i samma riktning togs, när Japans nye utrikesminister Fumio Kishida besökte Washington i januari 2013. Då deklarerade utrikesminister Clinton att ”även om USA inte tar slutgiltig ståndpunkt till suveräniteten över Senkaku-öarna erkänner vi att de står under japansk besittning, och vi motsätter oss alla unilaterala åtgärder som försöker underminera den japanska administrationen.”[10]

Konflikternas inverkan på USA:s engagemang i västra Stilla havet

Kina ser med nuvarande ekonomiska trender ut att på lång sikt kunna knappa in det betydande miltära försprång som USA för närvarande har. I så fall finns det ingen möjlighet att behålla nuvarande styrkeförhållande utan att Japan också utnyttjar sina ekonomiska resurser till att öka sina miltära förmåga för att USA och Japan tillsammans ska bjuda på en lika stark gemensam front. Den japanska opinionens skulle sannolikt bjuda motstånd mot en sådan politik. Grannländernas misstänksamhet mot Japan består. Allt detta talar visserligen mot en sådan lösning, men den ser inte längre ut som ett otänkbart alternativ.

Å andra sidan är det något av en amerikansk trosartikel alltsedan Japans angrepp på Pearl Harbor 1941 att USA måste behålla sin miltära dominans över västra Stilla havet. På de amerikanska öarna i västra Stilla havet (bl a Guam öster om Taiwan) har USA framskjutna strategiska militära anläggningar. Dessutom har man alltsedan Koreakriget fortsatt att behålla baser med manskap och vapen ur alla vapenslag i Japan och Sydkorea. Under 2012 har USA vidare börjat återanvända en gammal flottbas i Subic Bay på Filippinerna[11] samt placerat marinsoldater i Australien och hundratals militära experter i samtliga övriga av Kinas grannländer i Östasien. Det är en underrättelse- och militär närvaro runt Kinas gränser, som både kräver ett omfattande och dyrbart underhåll och som anses alltmera ovälkommen i Peking.[12]

Kring föresatsen att fortsätta att bekosta upprätthållandet av den rollen råder ännu en rätt stor amerikansk enighet, trots följderna av den ekonomiska krisen. Därför ser det inte ut som om USA kommer att undandra sig den roll som militär beskyddare av Kinas grannländer som nu smyger sig på.

Närvaron ses av Kina som en politik för militär inringning av Kina – inte utan ett visst berättigande. Ett exempel er-

bjuder Indien. Ett ”strategiskt partnerskap” påbörjades 2006 mellan USA och Indien. Dåvarande amerikanska utrikesministern Condoleezza Rice skrev i en artikel att partnerskapet för amerikansk del syftade till att göra Indien till en motvikt till Kina i Asien.[13] Ett annat exempel är Barack Obamas blixtbesök i Myanmar strax efter att ha blivit omvald. Myanmar har länge varit något av en klientstat till Kina – en del av ”Kinas bakgård”. Att USA plötsligt ändrar inställning till regimen i Myanmar och accepterar att umgås med den på högsta nivå varslar illa i Pekings ögon.

Risk för ett nytt kallt krig kring västra Stilla havet

Öppet krig i Östasien ligger knappast i korten, men risken finns att vi är på väg mot ett nytt (och förhoppningsvis begränsat) kallt krig eller snarare ett gammalt kallt krig, som vaknar till nytt liv i den regionen. Man bör hålla i minnet Taiwanfrågan fortfarande är olöst och att Kina och USA står på var sin sida på Korea-halvön, liksom att det fortfarande saknas ett fredsavtal mellan Ryssland och Japan efter et andra världskriget. Korea-kriget är fortfarande inte formellt avslutat. Amerikansk oro över Nordkoreas missil- och kärvapenprogram skapar ständigt nya problem i förhållandet till Kina. Därtill kommer att kärnvapenproven har gjort att man i Sydkorea bland andra medel att avskräcka Nordkorea har börjat att på allvar diskutera alternativet att skaffa sig ett eget kärnvapen.[14]

BRICS-länder kan beröras

Skulle ett nytt kallt krig i Östasien inträffa kommer även Ryssland att behöva ompröva sin säkerhetspolitiska attityd. Det är ju själv ett grannland i Stilla havet med territorialtvister med Japan och kan knappast förhålla sig neutralt. (Av denna anledning finns det ännu inte något fredsavtal med Japan efter det andra världskriget).

Både Ryssland och Kina ingår i den så kallade BRICS-gruppen av länder tillsammans med Brasilien, Indien och Sydafrika. De är samtliga stora länder, som befinner sig i ett utvecklingsstadium som kan betecknas som ”take-off”. Deras intressen står ofta i motsatsställning till västländerna ifråga om frihandel och upphovsrätter samt – framför allt – klimatfrågor. De är ovilliga att ta på sig samma skyldigheter som ”de rika” länderna i dessa frågor. Man kan teoretiskt tänka sig att BRICS- grupperingen med sin udd mot ”Väst” skulle kunna utvecklas i riktning mot säkerhetspolitiskt samarbete. Detta ter sig ändå helt orealistiskt. Kina och Ryssland var under det kalla kriget konkurrenter om ledarskapet inom det kommunistiska lägret och detta till den grad att de höll på att hamna i krig med varandra. Fortfarande råder stark misstänksamhet mot Kina i Ryssland, som har stora miltära styrkor förlagda i östra Sibirien, nära gränserna till Kina.

Indien har egna problem med Kina

Indien har för sin del utkämpat ett större krig med Kina om gränsen mellan de båda länderna så sent som 1961–1962. När Indien 1998 avslöjade att man hade anskaffat kärnvapen utpekades Kinas kärnvapeninnehav som det största hotet tillsammans med den traditionella motsättningen med Pakistan – som i sin tur får militärt bistånd från Kina. I gengäld stod Indien under det kalla kriget nära Sovjetunionen och är fortfarande en stor vapenkund i Ryssland – liksom tidvis i USA. Idag oroas Indiens försvarsminister av Kinas växande marina närvaro i Indiska oceanen och möjligheten att Kina från baser i Pakistan kan

hota oljeexporten från Mellanöstern genom Hormuz-sundet.[15]

För Ryssland spelar energifrågor en viktig roll

Ryssland är vidare tillsammans med Kina initiativtagare till den asiatiska ”Shanghai Cooperation Organisation”, som ska vara ett organ för säkerhetspolitiskt samarbete. Det betyder inte att Ryssland är en allierad till Kina. Ryssland är nämligen dessutom medlem av OSSE, som är en organisation för ett långtgående säkerhetspolitiskt samarbete i Europa. Olje- och gasproduktion utgör en så stor del av Rysslands BNP att exportmöjligheterna måste vägas in i dess säkerhetspolitiska överväganden. (Kina håller för all del också på att bli en storkund av energiråvaror från Ryssland, och det kan hända att Kina någon gång i framtiden kan lyckas utnyttja detta till att binda Ryssland tätare intill sig, men ännu så länge skapar bl a transportproblem svårigheter för en sådan utveckling.)

Ideologisk gemenskap binder inte heller samman de två länderna på samma sätt som under det kalla kriget. EU och Japan representerar tillsammans en så stor potentiell exportmarknad att det finns utrymme för att genom klok diplomati försöka förmå Ryssland att avstå från att bilda block med Kina.

Kina, EU och omvärldens reaktioner

Principiella synpunkter på Kinas uppträdande

Svårare skulle det bli att ta ställning till i vilken utsträckning EU ska framstå på det sätt som USA förväntar sig, nämligen som en vän och allierad. Det kan finnas gränser för hur mycket EU:s och USA:s intressen sammanfaller i Östasien. Å andra sidan påminner situationen obehagligt mycket om Europa 1938, när Nazi-Tyskland gick in i Tjeckoslovakien och annekterade en del av landet. Eftergifter av Tjeckoslovakiens allierade kunde inte förhindra att det andra världskriget bröt ut ett år senare. Kina är ett land, som kan liknas vid Nazi-Tyskland 1938 på det begränsade viset att det har anspråk på andra länders territorier och bedriver en omfattande militär upprustning (men inte i andra avseenden).

Omvärlden har ett problem med att förstå Kinas avsikter med sin roll i världen. Avståndet är stort mellan fredlig retorik inför internationella möten och vad som sägs i möten med kinesiska militärer och sådana nationalistiska manifestationer som när Kina firar 75-årsminnet av de japanska truppernas massaker av civilbefolkningen i Nanjing. Omvärlden måste fråga sig var sanningen ligger mellan dessa två miljöbetingade uppträdanden av Kinas ledare.

Säkerhetspolitiken bestäms inte i öppna debatter. Partiets inre angelägenheter hålls strikt hemliga, och till dessa hemliga angelägenheter hör avsikterna med den pågående militära upprustningen och anskaffningen av offensiva vapen för krigföring långt från det egna landet, såsom kryssningsmissiler, hangarfartyg, landstigningsfartyg, tunga trupptransportflygplan, modernare kärnvapen och förmåga till rymdkrigföring.

Det verkar som om den nuvarande ledningen har haft den begränsade målsättningen att ”ta tillbaka” alla områden i grannskapet som någonsin under historiens gång kunde definieras som tillhörande ”Kina”. Dessvärre ser det ibland ut som om den nationalism som har skapats hos folket och folkarmén – inte minst de anti-japanska stämningarna – nu driver ledarna än-

nu längre i ambitionen att dominera sin region. Exempellösa ekonomiska framgångar under senare år har skapat underlag för militära storhetsdrömmar som Kinas ledare inte haft underlag till under de senaste tvåhundra åren.

De nuvarande ledarna kanske inte har en klart definierad geopolitisk målsättning. De kanske tror att de kan hantera situationen alltefter som den utvecklas. Om det är på det viset borde vi snart se tecken på att man försöker dämpa nationalismen, innan följderna blir oöverskådliga – i den mån det är möjligt efter flera decenniers nationalistisk propaganda på alla nivåer, särskilt i skolorna.

Frågorna i Östasien är stora, svåra och obehagliga, och det är naturligt att man i den gängse säkerhetspolitiska debatten här i Sverige försöker undvika dem. Samtidigt talar omsorg om FN-systemet och folkrättens förbud mot anfallskrig för att även Europa någon gång kan komma att finna anledning att reagera mot Kinas metoder att tvinga sig fram till territoriella vinster. USA kan också en dag vilja åberopa det traditionella transatlantiska samarbetet för att dra in EU i det säkerhetspolitiska skeendet i Östasien.

Det bör ändå framhållas att det inte är en naturlig utveckling att en växande regional stormakt fortsätter att tolerera att en annan stormakt militärt dominerar haven utanför den egna kusten ända in på territorialvattengränsen. Så tillvida är Kinas växande maritima förmåga och tydliga ambition att förändra läget inte ett stort orosmoment i sig, inte heller att USA fortsätter att så långt som möjligt behålla sin egen dominans över västra Stilla havet. Kinas samtidiga försök att tilltvinga sig territorier från andra länder måste dock oroa, oavsett om det kan finnas något historiskt element som kan åberopas för dessa krav. Därtill kommer att Kina satsar på offensiva och strategiska vapen utan att förklara varför samt att man hävdar rätt till territorialvatten och ekonomiska zoner i hela Sydkinesiska havet, ända in till grannländernas territorialvattengränser.[16]

Dessa krav skapar en naturlig oro hos Kinas mindre grannar, som visserligen aldrig känt sig bekväma med USA:s militära närvaro, men som upplever status quo under amerikansk övervakning som mera acceptabelt än militär dominans av ett expansivt Kina.

USA:s möjligheter att omsätta fokuseringen på Asien i praktiken

Verkan av dessa tendenser förstärks av amerikansk insikt om att de oerhörda logistiska utgifterna för krigen i Irak och Afghanistan har urholkat USA:s finansiella resurser för fortsatt modernisering av de strategiska vapen som utgör grundvalen för landets globala styrkeposition. Den pågående ekonomiska krisen minskar möjligheten att finansiera de militära åtgärder som logiskt borde följa med en ny inriktning av fokus på Östasien.

USA försökte under det kalla kriget förmå Japan att ta på sig ett större ansvar för den militära kontrollen av vattnen i dess närhet. Det lyckades i begränsad omfattning så tillvida som att Japan numera har det starkaste ubåtsjaktvapnet i regionen. Idag är det å andra sidan Japan som under besök av försvarsministern i Pentagon ber om en mera effektiv tillämpning av det amerikansk-japanska säkerhetsavtalet, sedan det skapats en tidigare knappt existerande rädsla för Kina hos japanerna. Väljarkåren bjuder inte längre absolut motstånd mot närmare militärt samarbete med USA i närområdet.

Dynamiken i västra Stilla havet berör Europa

Andra (ekonomiska) faktorer bidrar till en ny dynamik i skeendet. Ömsesidig misstänksamhet mot varandra hos Kinas grannar, inrikespolitisk oro och misstänksamhet mot Kinas avsikter har sedan länge gjort att de blivit världens största importörer av militär materiel.[17] Det gynnar (bl a) amerikansk och rysk vapenindustri, som får ett intresse av att konfliktrisken framställs som stor.

Sammanfattningsvis finns en dynamik i skeendet i Östasien, som riskerar att leda till ett kallt krig i denna region eller i varje fall ett tillstånd som liknar det kalla kriget. En reservation är på sin plats här; vi befinner oss ännu långt från en sådan situation, även om kinesiska medier redan har börjat anklaga USA för att planera ett nytt kallt krig.[18] Med undantag för läget på den koreanska halvön pågår det inte något kallt krig, och det ligger inte i någon av parternas intresse (utom möjligen i Nordkoreas) att risken för ett sådant ökar. Situationen kräver nu att samtliga berörda parter är vaksamma mot alla åtgärder, som kan förstärka den redan farliga dynamiken i händelseutvecklingen i Östasien.

En realistisk säkerhetspolitisk och försvarsdebatt kräver att utvecklingen i den regionen beaktas även av oss, eftersom den dels berör inställningen hos vår granne Ryssland och dels berör USA:s inställning samt vilja och möjligheter att behålla sin unika maktposition – och därmed också Europas säkerhet. USA:s försvarsminister Leon Panetta tog upp frågan om Europas roll i ett tal om NATO:s framtid på King's College i London i januari 2013 och deklarerade att ”Europa borde förena sig med USA samt öka och fördjupa vårt försvarsengagemang med västra Stillahavsområdet.”.[19]

Inför den närmaste framtiden

Även tillkommande ekonomiska faktorer ligger bakom Kinas syn på omvärlden

Den ekonomiska krisen i västvärlden har skadat Kinas ekonomiska utveckling. Den var i hög grad driven av framgångar i exporten till USA och Europa. Att även andra länder har påverkats av krisen i västvärlden, med minskad efterfrågan på Kinas exportvaror som följd, har också gjort att tillväxtsiffrorna har gått ned.[20]

Även andra strukturella problem följer i spåren på den snabba ekonomiska utvecklingen och möter den nya ledning som tillsattes av Kinas kommunistpart hösten 2012. Det gäller ökande andel pensionärer på grund av ökad livslängd samt minskad andel unga personer, omogna finansiella marknader, miljöproblem som farliga luftföroreningar och vattenbrist. Ett politiskt svårhanterat problem är stora och växande klyftor i inkomster och förmögenhet. Det råder brist på kvalificerad arbetskraft. På det handelspolitiska området drabbas Kina av motåtgärder, såsom straffttullar föranledda av fortsatt påstådd subsidiering av kinesiska företag. Det börjar bemötas med motåtgärder mot påstådd subsidiering i USA och Europa.

De närmast euforiska tongångar som kännetecknade kinesiska medier, när gränserna öppnades och Kina gick in i världshandelsorganisationen WTO, har ersatts med en debatt om hur Kina relaterar till krisen i västvärlden. Krisen skylls på ofullkomligheter och fel i de politiska och ekonomiska systemen i USA och Europa. Man kan säga att den hårda attityden i säker-

hetspolitiska frågor får en återspegling på den civila sidan i form av en nationalism som blir mera märkbar på alla områden.[21] Det har kommit att sammanfalla i tiden med de växande motsättningarna med grannländerna i territorialfrågorna.

Den nya japanska regeringens Kina-politik följer två spår

Den japanska regeringen har å sin sida snabbt börjat tillämpa en politik som tyder på en ambition att spela en roll som ledare av ett motstånd mot Kinas expansionslust. Abes regering har redan hunnit föra nya förhandlingar med USA om det bilaterala säkerhetsavtalet från 1960 samt med Sydkorea, Australien och Filippinern om militärt samarbete. Hans egen första utlandsresa som premiärminister gick till Vietnam, Thailand och Indonesien. En tidigare premiärminister har som ombud för den nya regeringen inlett förhandlingar med Ryssland i ett försök att lösa en gammal tvist om fyra öar, som alltsedan det andra världskriget har varit under sovjetisk respektive rysk kontroll. Därmed verkar Japan vilja hålla Ryssland utanför en eventuell japansk-kinesisk konfrontation.

Frågan är ändå om inte det andra märkbara spåret för den japanska Kina-politiken är väl så viktigt som att hålla tillbaka de kinesiska ambitionerna. Abes regering har nämligen också arbetat för att komma till tals med Kina. Den 15 januari besöktes Peking av Natsuo Yamaguchi, ledare för det pacifistiska buddhistpartiet Nya Komeito, som ingår i regeringskoalitionen. Han är inte själv medlem av regeringen, men reste som personlig emissarie för Abe och medförde ett handskrivet brev till Xi Jinping i dennes egenskap av nytillträdd generalsekreterare för kommunistpartiet (och Kinas blivande nye president). I brevet bad Abe om att kontakter ska inledas på högsta nivå om de bilaterala relationerna. Xi svarade med att Kinas position rörande öarna är oförändrad, att den japanska sidan borde leva upp till historien och till verkligheten samt respektera det kinesiska folkets nationella känslor.[22] Samma dag publicerade Kina sina avsikter att bygga 36 nya kustbevakningsfartyg för att ”trygga Kinas maritima rättigheter”.

Filippinerna agerar på egen hand

Filippinerna har också flera territorialtvister med Kina och har begärt att FN:s skiljedomstol för havsrättsfrågor ska ta upp saken. En talesman för det kinesiska utrikesministeriet har dock meddelat att Kina motsätter sig att domstolen tar upp frågan. Kina anser att en gemensam deklaration av de berörda länderna inom ASEAN ska avgöra hur frågan hanteras (varmed tydligen hävdas att deklarationen tar över FN:s havsrättskonvention, som Kina har anslutit sig till och varmed Kina också förbinder sig att låta skiljedomstolen avgöra tvister om reglerna i konventionen). Filippinerna uppmanas att inte onödigt komplicera frågan, som ska avgöras i förhandlingar mellan de direkt berörda parterna.[23] (Vapenmakt har kommit till användning vid flera tidigare tillfällen i tvisterna mellan Kina och Filippinerna). USA har hittills hållit sig utanför denna fråga, men ordföranden i det amerikanska underhusets utrikesutskott sade i januari 2013 att USA anser att ”Kina borde möta Filippinerna (inför domstolen) för att undvika regional turbulens”.

Kärnfrågor inför möte mellan Abe och Obama

Inför ett besök i Washington i februari 2013 av premiärminister Abe sände president

Obama (enligt medierna) ett underhandsbudskap om den officiella agendan för besöket; Det vore bäst om Abe avstod från att föra upp sina planer på en japansk grundlagsändring för att kunna delta i försvarsallianser. Det tyder på en vilja att åstadkomma en strategi för att motverka den farliga utvecklingen av förhållandet mellan parterna i regionen. Det är uppenbart att en gemensam strategi måste innehålla betydande eftergifter för att kunna tillmötesgå Kina och leda till en varaktig minskning av den ömsesidiga misstänksamhet som är en av drivkrafterna i spelet kring västra Stilla havet.

Med tanke på Kinas (och Japans) betydelse för världsekonomin får man hoppas att Abe och Obama lyckas att enas. Samtidigt uppstår frågan om var den gräns går där eftergifterna blir för stora för att den gemensamma strategin ska kunna anses vara en bra politik. Hänsyn måste rimligen tas till vikten av respekt för FN-stadgan och dess förbud mot användning av våld eller hot om våld för att ändra gränser mellan länder, de mindre ländernas intressen i området samt vikten av fri sjöfart i västra Stilla havet.

Det väcker den gamla frågan om FN-stadgans grundkonstruktion och om definitionen av segrarmakternas rättigheter. Måste de rätta sig efter reglerna i samma utsträckning som andra länder efter det andra världskriget och i vilken utsträckning? England, Frankrike, Kina, Ryssland och USA gavs vetorätt i säkerhetsrådet för att undvika en låsning av förhandlingarna om denna fråga. Den har alltid varit oklar. Nu kan den ställas på sin spets.

Författaren är ledamot av KKrVA.

Noter

1. "Japan, US to Discuss Revising Defense guidelines", *Jakarta Globe* 2012-12-10, *http://www.thejakartaglobe.com/international/japan-us-to-discuss-revising-defense-guidelines/555436* (2013-01-04).
2. Wingfield-Hayes, Rupert: "Japan election: LDP's Shinzo Abe vows tough China line," *BBC News*, 2012-12-18, *http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-20747496* (2012-12-20).
3. "Hashimoto claims nuclear arms abolition is impossible," *Japan Times*, 2012-12-12, *http://www.japantimes.co.jp/text/nn20121112a2.html* (2012-11-12).
4. " Xi orders PLA to become ready for "real combat", *China Daily* , 2012-12-13, *http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-12/13/content_16011975.htm* (2012-12-14).
5. Konventionen undertecknads 1982, men den trädde inte i kraft förrän 1994.
6. Kiesow, Ingolf: kapitel fyra i "*From Taiwan to Taliban;Two Danger Zones in Asia*", FOI-R0393—SE, Stockholm 2002, s 145-165.
7. Ministry of Foreign Affairs of the People´s Republic of China, "Diaoyu Islands cannot be bought"2012-09-14, *http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/diaodao/t970602.htm* (2013-02-02).
8. "Japan-China Relations: Current Situation of Senkaku Islands" Ministry of Foreign Affairs of Japan, December 2012, *http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/index.html* (2012-12-20).
9. "Transcript And Audio: Third Presidential Debate*", U.S. National Public Radio 2012-12-10*, s 26, *http://www.npr.org/2012/10/22/163436694/transcript-3rd-obama-romney-presidential-debate* (2012-10-24).
10. "Clinton sends warning to China over Senkakus", *Yumiuri Shimbun*, 2013-01-

20, *http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T130119003412.htm* (2013-01-20).
11. Hardy, James: "Back to the Future: The U.S. Navy Returns to The Philippines", *The Diplomat* , 2012-10-16, *http://thediplomat.com/2012/10/16/just-like-old-times-us-navy-returns-to-philippines/2/* (2012-10-20); Hardy, James: "HII subsidiary to establish facility for US Navy in Philippines", *Jane's Defense Weekly*, 2012-05-02, *http://in.zinio.com/reader.jsp?issue=416220845&o=int&prev=sub&p=6* (2012-05-05).
12. I västra Stilla havet har USA strategiska flyg- och ubåtsstyrkor stationerade på öar som tillhör USA, liksom strategiska missilresurser för både "mid course interception" och "theatre missile defense". I Japan har man 50 000 och i Sydkorea 28 500 man på armé-, flyg- och örlogsbaser, liksom strategiska radarstationer. USA:s sjunde flotta har sin hemmabas i Yokosuka i Japan. Under 2012 har USA vidare börjat återanvända en gammal flottbas i Subic Bay på Filippinerna. Därutöver har USA 2 500 man marintrupper samt strategisk radarutrustning i Australien, 150 militära experter i Singapore, 140 i Filippinerna, 120 i Thailand och 20 hos den gamla fienden Vietnam. I Singapore finns avtalsgaranterade bunkrings- och reparationsmöjligheter. På den amerikanska Diego Garcia-basen i Indiska Oceanen finns ganska omfattande flyg- och marina enheter. För en uppdaterad översikt, jämför t ex. Sangho, Song: "U.S. steps up policy for Asia-Pacific rebalancing", *Korea Herald,* 2013-01-13, *http://www.koreaherald.com/view.php?ud=2013011300015* (2013-01-13).
13. Rice, Condoleezza: "Campaign 2000; Promoting the National Interests", *Foreign Affairs,* jan/feb 2000, *http://www.foreignaffairs.com/search/%E2%80%9CCampaign%20 2000%3B%20Promoting%20the%20 National%20Interests* (13-01-26).
14. "Seoul faces tough choices to contain N.K. nuke threat", *Korea Herald*, 2013-02-06, *http://nwww.koreaherald.com/view.php?ud=20130206001060* (2013-02-06).
15. "Pakistan port run by China a 'matter of concern': India", *Hindustan Times,* 2013-02-06, *http://www.hindustantimes.com/homepage/index.aspx* (2013-02-06).
16. United Nations Convention on the Law of the Sea, *http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn7.pdf* (2012-01-24).
17. "Asia is World´s top weapon importer – SIPRI", *Inquirer News,* 2012-03-19, *http://newsinfo.inquirer.net/163885/asia-is-world-top-weapon-importer%E2%80%94sipri* (2012-01-18).
18. "Is US planning a new Cold War?", *People´s Daily Online*, 2013-01-15, *http://english.peopledaily.com.cn/90883/8092980.html* (2013-01-15).
19. Parrish, Karen: "Panetta Urges New Focus for NATO", *American Forces Press Service,* 2013-01-18, *http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119050* (2013-01-18).
20. "China´s growth model fundamentally changing", *People´s Daily Online*, 2013-01-25, *http://english.peopledaily.com.cn/90778/8108378.html* (2013-01-25).
21. Yu, Gao: "Beijing Observation: Xi Jinping the Man", *Seeing Red in China,* 2013-01-26, *http://seeingredinchina.com/* (2013-01-26); "China Model´breaking hegemony of Western Universal Values", *People´s Daily Online,* 2013-01-15, *http://english.peopledaily.com.cn/90883/8092980.html* (2013-01-15); "World hopes China to show its leadership", *People´s Daily Online,* 2013-02-01, *http://english.peopledaily.com.cn/90883/8115802.html* (2013-02-01).
22. "Xi Jinping Meets with Natsuo Yamaguchi, Leader of Japan's New Komeito Party", Ministry of Foreign Affairs of the PRC, *http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t1008008.shtml (*2013-01-16**).**
23. "China opposes taking sea disputes to UN: FM", *People´s Daily*, 2013-02-01, *http://english.peopledaily.com.cn/90883/8116887.html (*2013-02-01).

Hur länge förblir Ryssland evigt?

av Tomas Bertelman[1]

FRÅGAN KAN TYCKAS lite tillspetsad. Men det är en fråga som anknyter till en diskussion som pågår i Ryssland bl a med anledning av den tidigare presidenten Medvedevs försök att modernisera landet och göra det lite mer vanligt. Frågan anknyter också till den känsla av besvikelse som finns på många håll i väst över att Ryssland inte för 20 år sedan skyndade sig att bli som vi själva.

Varken det stormiga 90-talet eller den vertikala centraliseringen därefter ledde till att Ryssland blev så normalt och välintegrerat i Europa och i det internationella samfundet som vi hoppats, och som många dessutom hade trott. Bland försöken att förstå och förklara varför det blev som det blev – istället för europeisk normalitet – finns förstås beskyllningar mot väst: det kom för lite ekonomisk hjälp när den verkligen behövdes, väst var för överseende och principlöst och förmådde inte försvara sina egna värderingar när det verkligen gällde – alternativt att väst hänsynslöst utnyttjade Rysslands svaghet till att utvidga Nato och provocerade därmed fram en nationalistisk och odemokratisk rekyl.

Allt det där kan diskuteras. Men det är slående hur många hänvisningar som görs också i den interna ryska diskussionen till ”de eviga ryska dragen”, hur tungt arvet är att släpa på, hur lite som förändras under ytan, och hur utvecklingen i själva verket inte alls uppfattas som progressiv, utan hur den rör sig i cykler och cirklar och i gamla hjulspår, och hur många historiska mönster som återupprepas.

De eviga dragen

Vad är då de mest särskiljande ryska erfarenheterna? I allra mest kortfattade form kan de sammanfattas så här: det enorma territoriet och den ogästvänliga geografin; det hårda klimatet och den fattiga jorden; den historiska och kulturella isoleringen; det patrimoniella enväldet, livegenskapen och den extremt kluvna sociala strukturen; imperiet och dess betydelse för den nationella identiteten. Mellan dessa faktorer spårar de lärde en del orsakssamband som jag tycker verkar rimliga, men som skulle föra för långt att utreda här. (Det får räcka med att hänvisa till t ex Richard Pipes eller Tibor Szamuelys böcker.)

Härtill kommer så den från Västeuropa avvikande religiösa och andliga traditionen – samt en del drag som skulle framstå som alltför fördomsfulla, om det inte var så att ryssarna själva så ofta hänvisar till dem. Hit hör den andliga lättjan och svårigheten att koncentrera och avgränsa sig; superiet; korruptionen; en folklig kollektivistisk tradition; förställningskulturen; lidandets betydelse för individens utveckling. Om såda-

na faktorers vikt och inbördes samband är svårare att ha någon bestämd uppfattning, och från säkerhetspolitisk synpunkt är de kanske mindre viktiga än den första gruppen. Om dessa särskilda ryska erfarenheter finns en överväldigande litteratur, både filosofisk och skönlitterär. Nikolaj Gogols *Revisorn* kom ut 1836 och anses fortfarande höra till de allra bästa skildringarna av det ryska samhället, liksom några decennier senare Fjodor Dostojevskijs romaner om den ryska själen.

Allt detta kan en rysk ledare som vill modernisera sitt land knappast ge sig på. Geografin går inte att göra så mycket åt, även om president Medvedev beslutat minska antalet tidzoner från 11 till 9. Men annars har presidenten varit tydlig, åtminstone delvis, när han kritiserat vad som är fel med dagens Ryssland. Dåvarande presidenten Medvedev skrev bl a så här:

”Ska vi i framtiden fortsätta att släpa på vår primitiva råvaruekonomi, vår kroniska korruption, som sedan urminnes tider utarmat Ryssland, vår föråldrade ovana att alltid förlita oss antingen på staten, eller på utlandet, eller på någon ’allsmäktig lära’, eller på vad som helst annat – utom på oss själva? Vår ineffektiva ekonomi, vår skakiga demokrati, de negativa demografiska tendenserna, vårt instabila Kaukasus, det är alla stora problem för ett land som Ryssland att släpa på. För mig är traditionerna enbart de oomtvistliga värdena, men mutsystemet, tjuveriet, den mentala och den själsliga lättjan, fylleriet, det är laster som förbittrar våra traditioner.” Det var alltså ingen bitter russofob som säger detta, utan landets förre moderne, bloggande president.

Medvedevs teknologiska modernisering

Vägen bort från dessa utvecklingshinder heter alltså modernisering. Mer konkret anger Medvedev ett antal högteknologiska områden, till vilka ansträngningarna att modernisera Ryssland skall koncentreras: energi, kärnteknologi, informationsteknologi, rymdteknologi samt medicin. Trots den breda problembeskrivningen är det alltså fråga om en teknologisk uppgradering, utan genomgripande samhällsförändringar i övrigt, ungefär som Gorbatjovs första år, som präglades av det systemkonforma slagordet ”uskorenie” – ”acceleration”. Det var först när accelerationen uteblev (och oljepriserna förblev rekordlåga), som de mer kända uttrycken glasnost och perestrojka kom på bordet. Idag befinner vi oss alltjämt på ett ”accelerations-stadium”, men minnet av vad som hände för 20 år sedan är denna gång en kraftigt återhållande faktor mot eventuella riskabla experiment.

Moderniseringspolitikens orsaker

Man kan fråga sig varför moderniseringstemat blivit så centralt just under de senaste åren. Svaret är egentligen uppenbart. Den finansiella och ekonomiska krisen 2008 blixtbelyste den ryska ekonomins sårbarhet och avslöjade att den ryska tillväxten det senaste decenniet – efter kollapsen 1998 – egentligen inte var något ekonomiskt under utan istället en produkt av de höga oljepriserna. Ryssland visade sig inte vara någon ”säker hamn” under krisens stormar utan drabbades t o m hårdare än alla andra

G 20-länder genom sitt ensidiga råvaruberoende. Börsen föll med 80 procent 2008 och BNP sjönk med 8 procent året därpå. Inkomsterna från energi- och råvaruexporten svarar för merparten (55-70 procent) av den ryska statsbudgeten. Så när oljepriset dök från 140 dollar per fat sommaren 2008 till 40 dollar under den följan-

de vintern, växte plötsligt insikten om att Ryssland är illa rustat för den fortsatta globaliseringen och riskerar att förvandlas till ett råvarubihang till Kina och EU (”ett vitt Nigeria”, som Sergej Karaganov formulerat saken). Sådant var nog stämningsläget åtminstone bland delar av den ryska eliten, när president Medvedev tillsatte sin moderniseringskommission.

Moderniseringen och de eviga hindren

Historien har bidragit till att Ryssland är illa rustat att anpassa sig till Europas megatrender, postmodernism och fortsatt globalisering, som bygger på fria flöden och sofistikerade ömsesidiga beroenden snarare än central kontroll av samhällen och territorier. Jag säger megatrender, för de består trots dagens mer nationella och inåtvända fokus i krisbekämpningens spår. Postmodernism använder jag i Robert Coopers bemärkelse, i hans bok *The Breaking of Nations*, d v s en upplösning av staten, men inte i riktning mot kaos utan mot en mer sofistikerad och högre ordning, där suveränitet kan delas och de traditionella statliga attributen gradvis förlorar sin relevans.

Medan EU givetvis är det främsta exemplet på denna post-modernism, anför Cooper helt riktigt Ryssland som ett av de främsta exemplen på den alternativa, ännu inte post-moderna, världen, där en enhetlig stat, centraliserad auktoritet och kontroll, suveränitet, gränser, militär makt och klar åtskillnad mellan utrikes och inrikes är de centrala begreppen, tillsammans med en stark aversion mot utländsk inblandning i de egna angelägenheterna.

Varför är det så? För att återgå till den inledande frågan om de eviga dragen, tror jag att Richard Pipes’ analys av den väldiga territoriella expansionen och dess orsaker och konsekvenser fortfarande är relevant. När Ivan III, tsaren som proklamerade ”samlandet av de ryska landen”, besteg tronen 1462 var storfurstendömet Moskva till ytan mindre än vad Sverige är idag. Men redan vid 1500-talets slut – innan Sibirien erövrats – hade Moskva hunnit bli lika stort som det övriga Europa tillsammans. Vid mitten av 1600-talet, innan 30-åriga kriget var slut, hade Moskva nått fram till Stilla Havet, och ytterligare tio miljoner kvadratkilometer var lagda till tsarens egendomar.

För det var verkligen hans egendomar det var fråga om. Det var mest pälsjägare och nyodlare på väg bort från de fattiga moskovitiska jordarna som kom att slå sig ned på de nya territorierna. Men allt som erövrades blev tsarens i princip privata egendom, precis som det var hemmavid, styrt av samma oinskränkta envälde, fast över en yta som inget envälde egentligen kunde mäkta med. Om allt som fanns inom väldets gränser var tsarens egendom, så var alla som bidrog till expansionen livegna i en eller annan bemärkelse, inte bara bönderna utan även adeln. Det var inte förrän 1785 – för 225 år sedan – som den ryska adeln fick rättslig grund att äga privat egendom.

Jätteriket hade inte någon sammanhållande kraft annat än sitt förment allsmäktiga centrum. Naturliga gränser saknades, och erövringarna utsattes med jämna mellanrum från attacker västerifrån – teutoner, litauer, svenskar, polacker, tyskar, fransmän o s v. Österut kunde expansionen fortsätta därför att där i stort sett saknades befolkning – och även kunskap om krut – och därför att de stora riken som låg söderut befann sig i en historisk nedgångsperiod (Turkiet, Persien, Mogul-Indien, Kina).

På så sätt blev Ryssland ett imperium innan det blivit en nation, och att försva-

ra imperiets integritet och tillväxt blev den främsta uppgiften, som betingade den ryska statens utveckling: den stora statliga byråkratin, den stora armén, den centraliserade kontrollapparaten, och förtrycket också. Imperiet och dess unika omfattning blev del av den ryska identiteten. ”Hur står det till i Ryssland idag?”, lär Tsar Nikolaj II ha frågat sin berömde premiärminister Sergej Witte, som svarade: ”Ryssland finns inte, Ers Majestät, bara det ryska imperiet”.

Med tanke på uppgiftens storlek och Rysslands förutsättningar var den kejserliga centralmakten anmärkningsvärt framgångsrik i försvaret av sitt rike. Åtminstone en historiker (Marshal Poe) har liknat Moskva på 1500-talet vid andra förmoderna statsbildningar som aztekväldet, mayariket, Mogulernas Indien, Ottomanska imperiet eller Qingdynastins Kina o s v, vilka alla dukade under inför det moderna och teknologiskt överlägsna Europas välorganiserade expansion.

Tack vare den hårt centraliserade staten, och en koncentration på mobilisering av militära resurser, och den väldiga och ogästvänliga ytan, lyckade Ryssland ensamt av alla dessa tidiga imperier stå emot Europas expansion och bestå i ett halvt årtusende, i princip till 1989–1991, då förutsättningarna för en speciell rysk väg och en rysk modell upphörde, åtminstone enligt Poe. Sovjetunionens upplösning 1991 markerar därför i ett sådant perspektiv inte ett misslyckande utan istället ett remarkabelt framgångsrikt uthållighetsrekord.

Framgången hade förstås sitt pris. Ett var att den militära mobiliseringen absorberade resurserna, ett annat var att enväldet och dess förlängda arm i form av byråkratin tillsammans blockerade samhällets differentiering. Imperiets bestånd och utbredning säkrades och förblev Rysslands unika bidrag till världshistorien, men bl a till priset av att något civilt samhälle aldrig fick möjlighet att utvecklas, trots en lovande början under andra hälften av 1800-talet. ”Den territoriella bördan” räcker inte som ensam förklaring, men den har vägt tungt på kostnadssidan i den ryska historien.

Också andra fenomen på den inledande listan över de ”eviga dragen” borde därför uppmärksammas. Betydelsen av den andliga traditionen präglad av den ortodoxa formen av kristendom har understrukits av t ex Per-Arne Bodin och är ett helt kapitel för sig. Den tidiga bysantinska traditionen kom i själva verket att förstärkas ytterligare just när renässansen slog igenom i Västeuropa. Istället för rationellt kunskapssökande och socialt engagemang förstärktes hos ryssarna den mystiska och världsfrånvända traditionen, likgiltig för hur samhället styrdes och mer inriktad på upplevelser av inre vila och stillhet. Som Bodin påpekar gick Ryssland på det sättet miste om det antika arvet två gånger, först vid kristendomens antagande på 900-talet och sedan genom att inte bli delaktig i renässansen.

Till den kulturella isoleringen hör dessutom att reformationen, upplysningen och liberalismen inte heller gjorde något större avtryck i Ryssland. Det gjorde däremot de mongoliska styresformer som präglade villkoren under Moskvafurstarnas tidiga expansion. En rysk historiker som Jurij Afanasjev, ett ikonnamn under perestrojkaåren, ser i det mongoliska väldet ingalunda något främmande ok utan tvärtom en formerande kraft, en slags barnmorska för den moskovitiska staten som för all framtid satte sin prägel på den nya skapelsen. Under mongolerna var alla, såväl enkla bönder som bojarer, livegna undersåtar, men mongolerna styrde inte själva utan ge-

nom bojarerna. Det ledde till en fundamental klyvning av det tidiga ryska samhället.

Det moskovitiska furstendöme som senare kom att utbreda sig på de andra furstendömenas bekostnad gjorde så med mongoliskt stöd och på grundval av den mongoliska härskartekniken, baserad på absolut makt hos en ensam autokrat. Den bojarklass som växte fram i mongolväldets hägn tillägnade sig denna absolutistiska maktuppfattning. Afanasjev ser detta så att säga oorganiska tillkomstsätt – samhällsklyvning och källan till makten förlagd utanför det egna samhället – som själva roten till senare seklers tragedier. Något ryskt samhälle växte i själva verket aldrig fram, ty någon differentiering ägde inte rum och några nya subjekt som makten måste förhålla sig till utvecklades inte.

Jag tycker det är svårt ha någon bestämd uppfattning om hur detta påverkar dagens ryska situation, men det har säkert också bidragit till det civila samhällets svaghet och bristen på pluralism. Afanasjev menar i alla händelser att denna oorganiska, konstlade tillkomst har givit födsloskador, som än idag präglar den ryska själen och det ryska samhället. Det är ju den senare kombinationen av envälde och växande statlig byråkrati – istället för samhällskontrakt i takt med växande differentiering – som ligger bakom den specifika ryska vägen. Att detta har påverkat förutsättningar för innovation är uppenbart.

Europas stora språng för 500 år sedan berodde på dess variationsrikedom, diversitet, pluralism. Framför allt var det frånvaron av central auktoritet och kontroll, frånvaron av rigiditet och ortodoxi, som bidrog till en spontan europeisk utveckling, av idéer, praktisk naturvetenskap och ekonomisk organisation, som ingen politisk makt till slut kunde hejda.

Den ryska modellen skiljer sig uppenbarligen radikalt från denna erfarenhet på flertalet punkter. Men Ryssland har varit framgångsrikt i att låna och ta tillvara innovationerna på sina egna villkor. Ivan den förskräcklige använde sig av tyska tekniker när han erövrade khanatet Kazan i mitten av 1500-talet, och Peter den Store växte som bekant upp i det som kallades för den Tyska Förstaden till Moskva. Han drev igenom den första stora ryska moderniseringen, den petrinska, men den var en strikt kontrollerad kombination av västerländsk teknik och ryskt envälde. Tsaren bestämde själv i detalj hur den tvångsförflyttade adeln skulle bygga sina västerländska palatsfasader i den nya huvudstaden, och straffen för avvikelse från ritningarna var hårda. Denna kombination av despoti och innovation bestod under de följande seklen. För över 100 år sedan konstaterade den kände ryske historikern Vasilij Kljutjevskij om just Peter den Store att

”Han (tsaren) hoppades att genom hot från maktens sida kunna framkalla spontan verksamhet i ett förslavat samhälle… han ville att slaven skulle förbli slav men handla fritt och medvetet. Men att förena despoti och frihet, upplysning och slaveri, det är cirkelns kvadratur, det är en gåta som man har försökt lösa hos oss under två århundraden sedan Peter, och som ännu inte är löst.”

Det skrevs alltså för hundra år sedan, men det låter som en av dagens kritiker av det pågående moderniseringsförsöket. Idag är förstås allting mycket friare, och mer sofistikerat, men Rysslands utmaningar och konkurrensen i förhållande till omvärlden är också hårdare, och de grundläggande strukturella blockeringarna kanske inte är av mindre betydelse.

Järntriangel eller genetisk kod: kontroll, byråkrati, imperium

Och sannolikt är grundfrågan densamma idag: går det att förena det system som utvecklats för kontroll – av territoriet, av förmögenheterna och av det politiska livet – med en kultur och ett samhälle som främjar innovationer? Eller bidrar kontrollens två eviga följeslagare, byråkratin och korruptionen, till att det fortfarande är cirkelns kvadratur?

Enväldet och byråkratin har som redan konstaterats haft utbredandet och försvaret av imperiet som bärande idé från allra första början. Den skarpsynta analytikern Lilia Sjevtsova har kallat dessa ingredienser för Rysslands genetiska kod, som på något sätt måste modifieras, om modernisering och innovationer skall ha en chans. Hon utgår ifrån att Ryssland består av vad hon kallar civilisatoriskt och kulturellt oförenliga territoriella och nationella gemenskaper.

Fruktan för territoriella förluster eller för sammanbrott av statens funktioner är därför enligt Sjevtsova ett väsentligt hinder för varje politisk förändring. Även västorienterade ryska liberaler ryser inför tanken att en liberalisering kan leda till ett upprepande av sönderfallet 1991. Och den breda allmänheten kommer enligt Sjevtsova inte att stödja reformer, om folk tror att de kommer att leda till förlust av territorium eller till uppkomsten av en ny stat. Bevarandet av den nationella suveräniteten, och skyddet mot utländska influenser, har blivit elitens främsta argument för att bevara makten. Därmed kan man kanske säga att en ”pluralistisk och innovationsvänlig utvecklingsmodell” fortfarande står i motsatsställning till imperativet att bevara det historiska Ryssland.

Men situationen idag är varken akut eller katastrofal. Den konsensus inom den översta ryska eliten som tandemparet Putin-Medvedev uttrycker anser fortfarande att kontroll över situationen är viktigare än riskabla experiment. Med oljepriser på mellan 70-80 dollar per fat har man trots allt råd att skynda långsamt. 70-80 dollar per fat anses räcka till ett folkligt stöd på 70-80 procent av befolkningen, och en ganska lång period av relativ stagnation eller blygsam tillväxt, ungefär som stagnationen på 70- och 80-talen. Det är den tredubbla innebörden av det s k ”70-80-scenario”, som många talar om som ett någorlunda sannolikt alternativ för de närmaste åren. Den brezjnevska s k stagnationsperioden är för övrigt långt ifrån den värsta i folks minne. Men risken är uppenbar att den leder till ytterligare dränering av talang, kapital och entreprenörskap till utlandet och därmed vidgar klyftan till omvärlden.

Det finns förstås de som anser att situationen är mer kritisk än så, och att det ryska valet egentligen står mellan att upphöra att vara evigt eller att upphöra helt. Jurij Afanasiev, som jag nyss citerade, är kanske den främste kulturhistoriske pessimisten – och alarmisten. Han ser inte någon utväg från fortsatt folkminskning, moralförfall, fördjupad cynism och korruption och en kuvad folkmajoritets fortsatta alienation och nedsjunkande i apati. Medvedevs modernisering ser han som Peter den Stores, Alexander II:s eller Stalins: i själva verket ett försök till antimodernisering i så måtto att den syftar till att genom utländska lån bevara systemets grundläggande, och utvecklingshämmande, drag intakta. Eller som professor Dmitrij Furman nyligen uttryckt saken: ”Den viktigaste orsaken till landets efterblivenhet är makten själv…. Det är därför som våra moderniseringar, samtidigt som de bidragit till att övervinna

konkreta enstaka fall av efterblivenhet, bara förstärkt vår allmänna efterblivenhet."

Smygmodernisering vid sidan av makten

Jurij Afanasjev representerar en lärdom som kan göra intryck genom sina breda drag och svepande paralleller. Men den slags pessimistiska determinism som han företräder – och som i vissa avseenden delas t ex av Richard Pipes och många andra som skriver om den ryska traditionen – avvisas förstås med harm och eftertryck av dagens demokratiska ryska opposition. Den ser ju hur även dagens ryska ledning rättfärdigar sitt styre med hänvisning till landets unika arv och särskilda väg, som ställer krav på en kraftfull och fast hand. Hela den skola som lyfter fram de förment eviga dragen stämplas t ex av den demokratiske politikern Vladimir Ryzjkov som en hjälp till undertryckandet av demokratin och ett bidrag till bevarandet av Rysslands efterblivenhet.

Men jag tror ändå att man kan acceptera att mycket av den unika historiska erfarenheten faktiskt spelar en fortsatt roll – utan att man för den skull drunknar i pessimism. Det pågår trots allt något av en smygmodernisering av det ryska samhället, vid sidan av och i motsättning till den politiska makten. Järntriangels logik håller i princip ännu, men världen runtomkring påverkar det ryska samhället också i helt andra riktningar, som långsamt ändrar förutsättningarna. Skulle Ryssland – trots sin långa tvekan – gå med i WTO inom de närmaste åren, och utländska investeringar som en följd därav öka väsentligt, om den IT-baserade, virtuella integrationen med resten av världen fortsätta att öka, viseringarna till EU kanske tas bort och vanligt folks resande öka, o s v, o s v, så kanske moderniseringen ändå kommer gradvis, långsamt, som resultatet av många små steg, och utan drama och konvulsioner. En stor del av den kvalificerade diskussionen i landet sker idag över nätet, och genom bloggande och sociala nätverk håller en alternativ allmän opinion på att byggas upp, fri från central kontroll.

Jag tycker därför att man kan förena en bestående skepsis beträffande det politiska systemets förmåga med en långsiktig optimism, även om perspektivet då inte är fem år utan kanske snarare ytterligare en generation. Det finns knappast något absolut över hindren mot moderniseringen, även om de har långa historiska rötter. Här har de därför beskrivits som "envisa" snarare än "eviga". Den stora frågan är om förändringen kommer tillräckligt snabbt för att inte gapet mellan Ryssland och den övriga utvecklade världen ska öka. På denna punkt finns knappast grund för optimism för närvarande.

Men som illustration till den mer långsiktiga optimismen finns det en tanke som säger att dagens konsumenter, överallt i världen, är morgondagens medborgare. Den har för rysk del formulerats av Dmitrij Trenin, som t ex hos ilskna ryska bilägare eller lokala miljögrupper spårar en embryonal intressebaserad medborgarrörelse. Det är en ljus determinism, som ibland formuleras som Rysslands "IKEA-scenario", med en konsumerande medelklass som på sikt också efterfrågar tydliga spelregler och mer demokratiska institutioner. Denna tolkning har knappast något empiriskt stöd ännu, men den behöver ju inte vara mer felaktig än den andra, svarta determinismen som ser det eviga Ryssland dömt att gång på gång upprepa sina onda cirklar. En mer "vertikal" version av denna optimism återfinns hos förre presidenten Medvedev, som brukade formulera sa-

ken som så att ju mer välbärgade de ryska medborgarna blir, desto mer demokrati kan de klara av att hantera, och desto mer demokrati tål Ryssland, d v s desto mer demokrati kan Kreml tillåta.

Någonstans måste man avsluta ett stort ämne som detta, och jag tror att här är bästa platsen, i skärningspunkten mellan maktens evigt gamla reflexer och de nya okontrollerbara processerna, vilka genom globaliseringen, nya informationsteknologier och en på sikt ohejdbar integrering tränger in på tidigare stängda och hårt kontrollerade områden i det ryska samhället.

På samma sätt som Sovjetunionen inte klarade av att det fanns en omvärld, så kommer huvudsakligen utomryska förändringsprocesser, d v s sådana som präglar hela världen, att gradvis tränga undan mycket av det vi vant oss vid som det eviga Ryssland. Järntriangelns logik kommer att försvagas. Det kommer att ta tid, och man kan bara hoppas att det kommer att ske i former som är lugna och fredliga. Men då närmar vi oss frågan om de närmaste årens utveckling, och det är ämnet för en annan betraktelse.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.

Not

1. Ledamoten Bertelmans anförande hölls i oktober 2010 och är alltså 2,5 år gammalt, vilket framskymtar i texten på några ställen, medan temat både enligt författaren och redaktionen alltjämt är lika aktuellt.

Svenskt utrikespolitiskt beslutsfattande

En flernivåanalys av deltagandet i ESFP

av William Vitikainen

DET KALLA KRIGET handlade ur ett alliansperspektiv om hur Sverige skulle förhålla sig till väst- och östblocket samt de tillhörande militära allianserna Nato och Warszawapakten. Sverige beslutade att tillämpa en neutralitetspolitik som hade en närmast total uppslutning från partierna och det svenska folket och krävde att landet fortsatte att vara alliansfritt.[1] Efter det kalla kriget har Sverige ingått långtgående militärt samarbete inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) vilket medfört konsekvenser för Sveriges säkerhetspolitiska handlingsfrihet.[2] Artikeln inriktar sig mot den svenska utrikespolitiska beslutsprocessen bakom Sveriges beslut att stödja en ytterligare fördjupning av det säkerhetspolitiska samarbetet inom den europeiska unionen (EU) från gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) till ett svenskt deltagande inom ESFP.

Den säkerhetspolitiska aspekten av Sveriges utrikespolitik har ur ett historiskt perspektiv kännetecknats och karaktäriserats av det neutralitetspolitiska uttrycket ”alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig”. Neutralitetspolitikens mest betydelsefulla komponent var den militära alliansfriheten. Genom att avstå militära allianser bevarade Sverige sin säkerhetspolitiska handlingsfrihet, då landet utifrån sin deklarerade säkerhetspolitik inte var förpliktigat att bistå vid exempelvis krig eller konflikter.[3] Neutralitetspolitiken värnade den nationella suveräniteten, självständigheten och handlingsfriheten.

Inom forskningen diskuteras primärt två orsaker till att utrikespolitiken präglats av långtgående partipolitisk konsensus. Det anses vara ett allmänt nationellt intresse att uppvisa enighet kring utrikesfrågor, i synnerhet säkerhetspolitiska, och dessutom finns partistrategiska skäl då inget enskilt parti vill framstå som motståndare av den nationella enigheten inför väljarna och därmed riskera att förlora röster.[4] Utrikespolitiska strukturella förhållanden medförde, efter det kalla krigets slut, inga restriktioner för utformandet av Sveriges säkerhetspolitik utan i stället har debatten på den inrikespolitiska arenan eskalerat. En av de mest betydelsefulla förändringarna är att Sverige inte använder neutralitetspolitik för att beskriva sin säkerhetspolitik. Neutralitetspolitiken ansågs inte längre vara bästa lösningen för att värna om svenska säkerhetspolitiska intressen utan fokus förflyttades mot att Sverige skulle ha säkerhetspolitisk handlingsfrihet i krigs- och konfliktsituationer.[5]

Den 1 januari 1995 blev Sverige officiellt medlem i EU och den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken kom därmed att genomgå avgörande förändringar. Medlemskapet

innebar ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv att Sverige förväntades delta i unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. De säkerhetspolitiska målen, vilka införlivades i den officiella fördragstexten genom Maastrichtfördraget, innebär exempelvis att EU ska sträva efter att skydda EU:s gemensamma värden och grundläggande intressen, stärka unionens säkerhet, bevara freden och stärka den internationella säkerheten.[6] Även om garantier om en militär allians saknas kan det informellt tolkas som att Sverige genom medlemskapet i EU ingick ett militärt samarbete där Sverige bidrar till en gemensam säkerhet genom att ställa sitt försvar till unionens förfogande samtidigt som Sverige erhåller utökad försvarskapacitet via säkerhetsgarantier från unionens medlemmar.

Under slutet av 1990-talet togs initiativ till ytterligare fördjupning av det befintliga säkerhetspolitiska samarbetet inom EU. Amsterdamfördraget innehöll en utveckling av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) till en europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Den klassiska formuleringen ”alliansfrihet i fredstid, syftande till neutralitet i krig” har i regeringens utrikesdeklarationer, oberoende ifall det är socialdemokratisk eller borgerlig regering, ersatts av den säkerhetspolitiska formuleringen ”Sverige är militärt alliansfritt”.[7] Granskning av regeringens senaste utrikesdeklarationer visar att formuleringen numera är helt borttagen.

Att utrikespolitiskt beslutsfattande uppfattas som annorlunda i jämförelse med inrikespolitiskt beslutsfattande beror generellt på fyra orsaker. Den utrikespolitiska mottagaren har traditionellt alltid varit en stat (numera även internationella organisationer), utrikespolitiken omsluts av sekretesskrav, beslutskretsen är liten samt att opinionsbildningen anses vara undermålig.[8] Förklaringarna visar på uppenbara demokratiska problem inom utrikespolitiskt beslutsfattande, vilket kan ha konsekvenser för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. För att kunna förklara beslutsfattningen kring säkerhetspolitiken måste man inrikta fokus mot olika analysnivåer och därigenom studera hur beslutsprocessen och därmed beslutet påverkats av inrikespolitiska samt internationella förhållanden och faktorer.[9]

Varför har Sverige beslutat att bedriva långtgående säkerhetspolitiska samarbeten inom ramen för ESFP medan ett medlemskap i Nato möter starkt motstånd? Den svenska folkopinionen godkände EU-medlemskapet 1994 på initiativ av flera av de svenska partierna. Därmed accepterade politikerna och folket att Sverige skulle delta i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Amsterdamfördraget fördjupade det militära samarbetet, och ytterligare beslut har därutöver fattats trots mångfacetterat motstånd till militära allianser i allmänhet och Natomedlemskap i synnerhet. Vilka inrikespolitiska samt internationella faktorer och förhållanden påverkade Sveriges säkerhetspolitiska beslut att fördjupa det svenska militära samarbetet och deltagandet från GUSP till ESFP? Artikelns syfte är att förklara varför Sverige, med beaktande av det starka Natomotståndet, beslutade att delta i den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP).

Utrikespolitisk analys (FPA)

Studiens teoretiska utgångspunkter återfinns inom utrikespolitisk analys (Foreign Policy Analysis). Främst utmärker sig det vetenskapliga studiet av utrikespolitik av strävan att kartlägga hur staters interna beslutsprocesser påverkar statens agerande internationellt.[10] För att förklara Sveriges

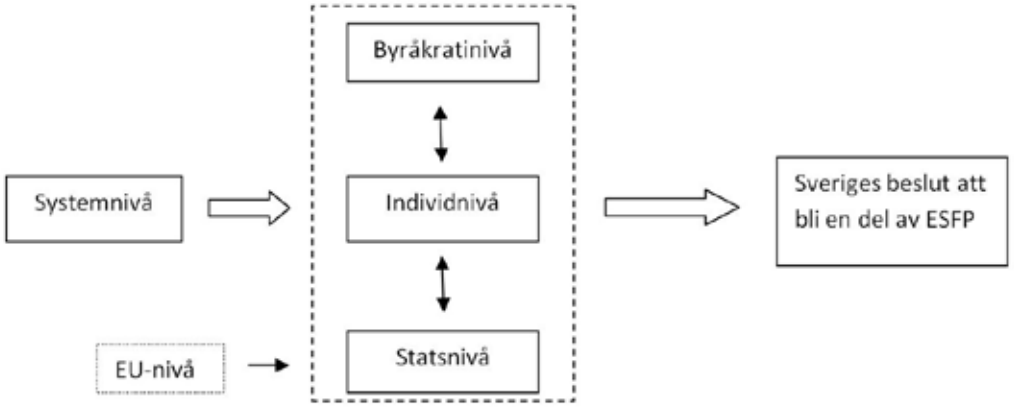
beslut, behöver vi ett mera mångfacetterat teoretiskt ramverk, därför förflyttas fokus från den internationella strukturen (utan att vi för den skull överger den) mot lägre analysnivåer där beslutsprocessen studeras. Den enhetliga staten öppnas upp för en mera genomgående analys.[11] Utrikespolitisk analys beaktar både inrikes- och internationell politik som påverkansfaktorer vilket medför att inrikes- och utrikespolitiska förhållanden förväntas påverka utrikespolitiskt beslutsfattande

Utrikespolitisk analys som teori introducerades 1954 genom boken *Foreign Policy Decision-Making* av de amerikanska statsvetarna Snyder, Bruck och Sapin.[12] Förhållningssättet var ett alternativ till den dominerande realismen inom internationella relationsteorier, och författarna menade att fokus bör ligga på beslutsfattarna.[13] Det största genomslaget för utrikespolitisk analys kom 1971 då Harvardprofessorn Graham T. Allison publicerade sin bok *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*.[14] Allison menade att mycket av forskningen kring internationell politik fokuserat uteslutande på rationella förklaringsmodeller, i stället applicerade Allison ett något annorlunda metodologiskt upplägg. Allison avfärdade inte den traditionella rationella modellen utan kompletterade den. Syftet var inte att förklara Kubakrisen utan det var själva beslutsfattandet som stod i fokus vilket analyserades utifrån tre teoretiska modeller av utrikespolitiskt beslutsfattande.

Jakob Gustavsson söker i sin avhandling *The Politics of Foreign Policy Change – Explaining the Swedish Reorientation of EC-membership* svaret på varför Sverige beslutade att gå med i EU. Gustavsson applicerar utrikespolitisk analys som teoretiskt ramverk och presenterar förklaringar utifrån både inrikes- och utrikespolitiska förhållanden. Slutsatsen är att Sveriges medlemskap i EU berodde på först och främst förändringar i den internationella strukturen, eftersom den internationella spänningen mellan öst- och västblocket upphörde. Gustavsson menar också att Ingvar Carlssons uppfattning av internationell politik samt hans ledarskap tillsammans med Sveriges ekonomiska situation i mycket stor utsträckning var avgörande för Sveriges beslut att söka medlemskap i EU.[15]

För att studera utrikespolitiskt beslutsfattande behöver man applicera en flernivåanalys, där de olika analysnivåerna i sin tur innehåller operationella teorier och hypoteser. Studien bygger på antagandet att påverkansfaktorerna är flera samt att faktorerna återfinns inom skilda analysnivåer.[16] Analysinriktningen utrikespolitisk analys (FPA) försummade en fundamental internationell utveckling under sin uppkomst, nämligen framväxten av den europeiska integrationen. Inriktningen ignorerade frågan varför stater väljer att ingå i omfattande integrationsprocesser, inledningsvis kol- och stålunionen (EKSG), och teoretiska förklaringar bör som ett komplement analyseras utifrån en EU-nivå.

Figuren visar den förväntade riktningen för påverkan mellan analysnivåerna samt den beslutsprocess som undersöks. Varje analysnivå innehåller tänkbara påverkansfaktorer. En granskning av tidigare forskning över både Sveriges beslut att delta i ESFP och tidigare utrikes- och säkerhetspolitiska val som Sverige har beslutat om ger en god överblick av tänkbara påverkansfaktorer. En av poängerna med studien är att fylla den lucka som existerar i forskningen. Nackdelen är att ett försummat forskningsområde begränsar möjligheten att optimalt arbeta kumulativt såväl teoretiskt som empiriskt. Avsaknaden



Figur 1: Utrikespolitisk analys – Riktning för påverkan i beslutsprocessen.

av tillfredsställande forskning kring ESFP medför att val av teori utgår från forskning kring utrikespolitiskt beslutsfattande som berör EU, Nato eller andra utrikes- och säkerhetspolitiska beslut.

Flernivåanalysens teoretiska förklaringar bygger på samt avgränsas av tre aspekter; tidigare forskning, analysobjektets karaktär samt nya tänkbara påverkansfaktorer på utrikespolitiskt beslutfattande. Analysmodellen innehåller även nya teorier som inte nödvändigtvis använts vid tidigare forskning av säkerhetspolitiska beslut men som utifrån olika motiveringar och resonemang kan tänkas haft inverkan vid beslutet.

Påverkansfaktorn *ledarskap* inriktar sig mot olika aspekter av individens inställ-

Analysobjekt	**Utrikespolitisk analys**	**Nivå**	**Påverkansfaktorer**
Sveriges säkerhetspolitiska beslut att bli en del av ESFP (beslutsprocessen)	Inrikes	Individnivå	Ledarskap Idéer
		Byråkratinivå	Förhandlingar/kompromisser Groupthink
		Statsnivå	Folkopinion Partistrategi Beslutsprocess
	Internationellt	EU-nivå	Spill-over (spårbundenhet) Säkerhetspolitiska intressen
		Systemnivå	Säkerhetspolitiska strukturen

Figur 2: Analysmodell

ning såsom kontrollbehov, maktbehov, problemlösning samt tillit. Ledarskapet är avgörande för vilka idéer som förekommer i beslutsprocessen eftersom ledarna tidigt i processen gör betydelsefulla vägval för framtiden. En annan tänkbar påverkansfaktor på individnivå är *idéer*. Förståelse av aktörers idéer som värderingar underlättar för förklaringar av politiska beslut.[17] Aktörens idéer skapar ledarens säkerhetspolitiska samhällsåskådning. Deltagande aktörer analyseras utifrån en modell av Goldstein/Keohane över idéers påverkan på utrikespolitiken.[18] I modellen betonas idéernas betydelse utifrån vilken idénivå de tillhör, samtidigt som idéer påverkar beslutet utifrån vilken funktion idén innehar. På byråkratinivå ligger fokus på vilka som deltar och påverkar i beslutsprocessen. För att förklara varför ett beslut fattats är det nödvändigt att man identifierar spelet och spelarna i *förhandlingar* och *kompromisser*.[19]

Utrikespolitiskt beslutsfattande berör det nationella intresset och därmed tenderar besluten att fattas av mindre grupper högre upp i hierarkin. *Groupthink* används flitigt gällande att förklara felbedömningar och misslyckanden i staters utrikespolitik, problemet tenderar att utgå från grupptillhörighet och att gruppen missat att överväga alternativ.[20] Ur ett beslutsfattarperspektiv fungerar inrikespolitiska förhållanden som begränsningar för vad ledare har möjlighet att göra. Inrikespolitiska förhållanden i demokratiska politiska system där fria och allmänna val förekommer och politiker i regel innehar ett politiskt ansvar medför att påverkansfaktorer till det svenska säkerhetspolitiska beslutet eventuellt kan förklaras utifrån analys av folkopinionen (*väljararenan*) och partiernas strategier (*partiarenan*).[21] På statsnivå granskas även den säkerhetspolitiska *beslutsprocessens utformning* inom staten. I analysen på EU-nivån används *integrationsteorier* för att förklara varför stater samordnar sin utrikes- och säkerhetspolitik.

I teorierna analyseras om Sverige valde integration som en konsekvens av en önskan om ytterligare samarbete samt om Sverige valde integration utifrån statens intresse baserat på rationella kalkyler. Avslutningsvis eftersöks förklaringar till utrikespolitiskt beslutsfattande på systemnivå utifrån den internationella strukturen. Strukturens utformning påverkar utrikespolitiskt beslutsfattande. Utrikespolitiska beslutsfattare agerar på den internationella arenan vilken reglerar och möjliggör beslut.[22]

Undersökningens metodologiska utgångspunkt är Sveriges säkerhetspolitiska beslut att delta i ESFP utifrån begreppet utrikespolitiskt beslutsfattande. Studien innefattar beslutsprocessen som föregår själva beslutet tillsammans med det efterkommande utrikespolitiska utfallet, således analyseras beslutet som en mera omfattande process över en längre tid. Undersökningen är en förklarande studie med intentionen att systematiskt analysera vilka faktorer som påverkade Sveriges säkerhetspolitiska beslut. Den tillämpar metoden processpårning som möjliggör analyser av komplexa beslutsprocesser.[23] Genom en teorikonsumerande studie undersöks Sveriges beslut att delta i ESFP och utifrån ett antal tänkbara teoretiska förklaringsfaktorer studeras orsaken till vad som påverkade beslutet.[24] Intentionen med processpårning är att hitta de kausala mekanismerna som binder samman orsaker med utfall, i undersökningen vilka faktorer som påverkade Sveriges säkerhetspolitiska beslut.

Så här beskriver Esaiasson et al metoden: ”Process-spårning söker identifiera de mellanliggande kausala processerna

– de kausala kedjorna och kausala mekanismerna – mellan en eller flera oberoende variabler och utfallet på den beroende variabeln."[25] Vid processpårning är värdet (utfallet) av den beroende variabeln känt på förhand, Sverige beslutade att bli en del av ESFP. Systematiska processpårande studier kräver en utvecklad förklaringsmodell. Utöver den primära förklaringsfaktorn måste teorin även uppvisa mellanliggande variabler, den mekanism som gör att x orsakar y.[26] Vid tillämpning av processpårande inomfallsstudie existerar inga konkreta begränsningar för vilka datainsamlingsmetoder som kan användas.[27]

Undersökningen använder kvantitativ- och kvalitativ analys för att uppvisa påverkansfaktorer. Den politiska ledarens *inställning* berör olika sorters makt- och kontrollbehov som förekom hos ledaren under beslutsprocessen. I en ledarskapsanalys ligger intresset i att uppvisa vilket utrymme som gavs till beslutsprocessens deltagare samt förekomsten av makt- och kontrollbehov.[28] En kompletterande analys till den kvantitativa analysen av ledarskapet genomförs i form av en kvalitativ granskning av ledarskapet och hur ledarskapet de facto fungerade. Granskning av beslutsprocesser inom utrikespolitiskt beslutsfattande medför att fokus ligger på tillgänglig statlig (och medial) dokumentering av beslutsärendet.

På statsnivå är en av undersökningens tänkbara påverkansfaktorer den svenska *folkopinionen*. Analysen granskar väljarnas utrikespolitiska intresse, utrikespolitikens betydelse för partivalet samt folkets inställning till ytterligare fördjupat militärt samarbete. Den svenska folkopinionen analyseras genom en granskning av opinionsundersökningar gjorda under beslutsprocessens tidsperiod. Presentationen av kvantitativa frågeundersökningar görs med hjälp av beskrivande statistik där svenskarnas attityder relaterade till analysobjektet uppvisas.[29] En andra tänkbar påverkansfaktor på statsnivå är de svenska *partiernas strategier* gällande utrikes- och säkerhetspolitiken. Utrymme samt förekomst av debatt kring ESFP analyseras utifrån en analys inriktad mot partiinterna kongresser, möten etcetera samt externa debatt såsom riksdagsdebatter (utrikesdebatt), partiprogram samt partiers offentliga utspel.

Analysen av vilka idéer som styrde beslutsfattarna utgår från modellen över idéers påverkan och använder metoden förklarande idéanalys. Idéer kan vara "såväl en föreställning om verkligheten, som en värdering av företeelser eller en föreställning om hur man bör handla".[30] I en förklarande idéanalys används politiska uttalanden, offentliga dokument eller andra texter för att uppvisa att en övertygelse motiverat handlingen och beslutet.[31] Analysen granskar vilka idéer av utrikes- och säkerhetspolitisk karaktär som kan tillskrivas beslutsfattarna, vilken funktion idéerna hade, samt vilka idéer som kan urskiljas ha innehaft påverkan på beslutet.

Granskningen av *byråkratins* inblandning tar fasta på vilka som deltog i beslutsprocessen så till vida att det fanns en konkurrens mellan utrikes- och säkerhetspolitikens verksamma företrädare. Vilka lyckades påverka beslutsfattaren samt på vilket sätt? Granskning av beslutsprocessens konkreta argument medför en systematisk beskrivning av de förekommande argumenten. Argumentationsanalysen klargör argumentationens uppbyggnad, således hur argumenten förhåller sig till varandra.[32] Analys av *groupthink* fokuserar på övervägandet av alternativ samt gruppens konstellation.

På statsnivå hävdas i studier av utrikespolitiskt beslutsfattande att regeringen innehar enväldig makt med få un-

dantag. Hur var *beslutsprocessen* kring Amsterdamfördraget utformad? Hur Sveriges lagar och regelverk påverkar Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattande granskas utifrån kvalitativ analys av den svenska konstitutionen med intentionen att systematiskt klargöra tankestrukturen.[33]

På EU-nivån används integrationsteorier utifrån förklarande idé- och argumentationsanalyser.[34] I analysen granskas vilka argument för ett fördjupat militärt samarbete inom ESFP som förekom i diskussionen samt ifall *spill-over*-effekt uppstod som en konsekvens av att utrikes- och säkerhetspolitiken efterfrågade integration. Studien granskar också ifall det förekom tecken på spårbundenhet så till vida att tidigare säkerhetspolitiska beslut poängterades samt eventuellt diskuterades utifrån ekonomiska eller politiska investeringar. Andra delen av analysen på EU-nivå är en granskning av beslutet genom att man tittar på Sveriges säkerhetspolitiska strategi utifrån det *nationella intresset*. Slutligen analyseras på systemnivå om beslutet att fördjupa inom ESFP berodde på den *säkerhetspolitiska strukturen* under tiden för Amsterdamfördragets beslutsprocess. Den säkerhetspolitiska strukturen analyseras utifrån traditionella sakfrågor inom internationella relationer som alliansbildning, säkerhetsdilemman och maktförhållanden.

Studien utökar den redan befintliga kvalitativa- och kvantitativa analysen genom kompletterande intervjuer med centralt placerade aktörer. Det finns två anledningar till att genomföra intervjuer. Den första anledningen är att utrikespolitiskt beslutsfattande i regel inbegriper ett mindre antal deltagare samt att processen kan ha ålagts med sekretesskrav. Den andra anledningen är att det skriftliga och muntliga materialet, dokumentationen över beslutsprocessen, riskerar att vara otillräckligt. Informantintervjuer använder svarspersonerna som vittnen vilka förhoppningsvis ska bidra med korrekt information om hur verkligheten är utformad.[35] Informanterna underlättar en kartläggning beslutsprocessen då olika undersökningsfrågor ställs till informanter på olika analysnivåer. För att ytterligare på ett grundläggande sätt kartlägga beslutsprocessen genomförs respondentundersökningar med centralt placerade aktörer där intresset ligger på svarspersonernas egna tankar. Respondentundersökningar möjliggör för förståelsen av hur beslutsprocessens deltagare uppfattade olika faktorer och förhållanden.[36]

Utrikespolitisk analys av Sveriges beslut att bli en del av ESFP

Föreliggande avsnitt presenterar väsentliga delar av den empiriska undersökningen som ligger till grund för artikeln.[37] Resultatredovisningen är strukturerad efter flernivåanalysen där varje analysnivå med tillhörande påverkansfaktor uppvisas separat.

Individnivå

Sverige hade under Amsterdamfördragets beslutsprocess en socialdemokratisk regering. Göran Persson var anhängare av Sveriges militära alliansfrihet som han ansåg bidrog till att stärka den gemensamma säkerheten i Sveriges närområde.[38] Han stödde sig inte på utrikesdepartementets kunskapsförmedling. Den högutbildade statsteknokratin var inte att lita på, allra minst den på utrikesdepartementet. I stället anlitade Persson i större utsträckning närstående ambassadörer vilka han valde

att föra nära samarbeten med och att hålla fast vid.[39]

Tilliten till utvalda individer var påtaglig. Vid flertalet tillfällen har Persson delat med sig av betydelsefullt material till sin innersta krets, framför allt till utrikesminister Lena Hjelm-Wallén.[40] Hjelm-Wallén, som ansvarade för socialdemokraternas utrikespolitik i riksdagen utrikesdebatter, berättar att Göran Persson var ytterst lite engagerad i utrikes- och säkerhetsfrågor eftersom han prioriterade andra politiska frågor.[41] Att engagemanget till en början var lågt medförde att flera individer, med utrikesministern främst, hade ansvaret samt förde beslutsprocessen kring fördraget framåt. Lena Hjelm-Wallén var delaktig i utformandet av fördraget då hon i egenskap av utrikesminister på nära håll deltog i såväl utrikesdepartementets arbete som EU:s utrikespolitiska arbete.[42] Dock tillägger Lars Danielsson att ”en statsminister har alltid makt- och kontrollbehov eftersom han har det yttersta politiska ansvaret, men det var inte särskilt markerat under processen”.[43]

Lena Hjelm-Wallén hade ett löpande ansvar för förhandlingarna kring fördraget eftersom frågan låg inom utrikesdepartementets ansvarsområde. Betydelsefullt att poängtera är att ett mycket närstående samarbete mellan Lena Hjelm-Wallén och Finlands utrikesminister Tarja Halonen resulterade i att de så kallade Petersbergsuppgifterna (humanitära insatser, räddningsinsatser och fredsbevarande och fredsfrämjande insatser) inkluderades i fördraget i enlighet med Sveriges och Finlands önskemål. Att få dem inskrivna i fördraget var av särskild betydelse, eftersom formuleringen kring förväntningarna på ett gemensamt europeiskt försvar uppfattades som en tolkningsfråga.[44]

Sverige valde att skicka Gunnar Lund som Sveriges representant i reflektionsgruppen. Lund var statssekreterare vid utrikesförvaltningen samt senare konsultativt statsråd i Göran Perssons regering. Reflektionsgruppens förberedelsearbete avslutades med en slutrapport 1995 vilken hade avgörande inflytande på dagordningen. Gunnar Lund var Sveriges chefsförhandlare och förde därmed Sveriges talan under förberedelsearbetet.[45] Andra individer som deltog aktivt under Amsterdamfördragets beslutsprocess var Ulf Hjertonsson, Anders Bjurner, Annika Söder och Lars Danielsson. Hjelm-Wallén poängterar tydligt Hjertonssons roll som förhandlare om Petersbergsuppgifterna. Lars Danielssons uppfattning kring Amsterdamfördragets beslutsprocess är att utrymmet för individuell påverkan var utomordentligt litet. Beredningsprocessen är i Sverige en mycket trög process kring stora utrikespolitiska frågor.[46]

Socialdemokraterna tillkännager i valmanifestet 1994 att partiet vill vara delaktigt i ett ökat säkerhetspolitiskt samarbete för att trygga freden.[47] Granskning av utrikesdeklarationer med tillhörande utrikespolitisk debatt i riksdagen under början av 1990-talet visar Sveriges förändring, oavsett regering, mot ett europeiskt samarbete inom många områden. Under den inledande perioden av Amsterdamfördragets beslutsprocess var Ingvar Carlsson statsminister. I sin självbiografi säger han att ”jag hade en politisk vision om ett Europa i samarbete och samverkan.”[48] Endast neutralitetspolitiken förhindrade medlemskap. Carlsson såg inte hur medlemskapet skulle kunna förenas med bibehållen neutralitetspolitik, ett problem som försvunnit då Sveriges deklarerade säkerhetspolitiska inställning successivt förändrats.[49]

Tillsammans med Lena Hjelm-Wallén överlämnade Göran Persson den 12 februari 1998 propositionen angående Amster-

damfördraget till riksdagen. I propositionen förtydligar regeringen att den europeiska unionen kommer att förbli en sammanslutning av suveräna stater. Sveriges kommer även i fortsättningen att kunna värna sin militära alliansfrihet, eftersom den socialdemokratiska regeringen uppfattar Amsterdamfördraget som förenligt med militär alliansfrihet i enlighet med Sveriges intressen. Lena Hjelm-Wallén styrdes av idén att Amsterdamfördraget inte utmanade den svenska militära alliansfriheten. Att Sverige i fortsättningen kunde uttala sig som alliansfritt samtidigt som Petersbergsuppgifterna skrevs in var en bidragande orsak till Sveriges positiva inställning till fördraget.[50] Den politiska ambitionen som låg bakom introduceringen av dessa uppgifter i EU var att erbjuda en alternativ tolkning av EU:s försvarsdimension.[51] Om en idé ska uppmärksammas måste den överensstämma med individers samt institutioners värderingar och övertygelser, vilket Lena Hjelm-Wallén ansåg förhindra konflikter.[52]

Byråkratinivå

En heltäckande samråds- och konsultationsprocess förekom under Amsterdamfördragets beslutsprocess där samtliga berörda departement och myndigheter var närvarade. Beredningsprocessen i Sverige gällande EU-fördrag är en mycket trög process då frågan ska upp i många instanser.[53] Sverige hade tillsammans med Finland ett mindre krav för att acceptera Amsterdamfördraget. Förslaget innebar att Petersbergsuppgifterna skulle omfattas av samarbetet inom GUSP. Petersbergsuppgifterna var en form av byråkratipolitisk påverkan från Lena Hjelm-Wallén och Tarja Halonen, därmed är en påverkan från sittande regeringar. Både Lars Danielsson och Gunnar Lund menar att ingen byråkratisk påverkan förekom från andra departement eller myndigheter, helt enkelt för att det inte fanns något intresse så till vida att fördraget stred mot svenska statens vilja.[54]

Statsnivå

Svenska folket beskrivs ofta som oengagerat och ointresserat av utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Amsterdamfördragets beslutsprocess pågick mellan 1994–1999. Det är först på 1990-talet som väljarna uppger att utrikespolitiska frågor är av betydelse (utan att vara avgörande) för partivalet, vilket sannolikt beror på att EU-frågor ges mera tid i den svenska debatten.[55] SOM-undersökningarna visar att svenska folkets intresse för försvarsfrågor minskar oerhört sedan det kalla krigets slut vilket medfört att väljarna anser säkerhets- och försvarspolitik[56] sakna intresse.

I SOM-undersökningen 1995 granskar Rutger Lindahl vad han kallar ”den komplexa EU-opinionen”. Det starka stödet för fortsatt militär alliansfrihet står i relation till ett svenskt Natomedlemskap. Cirka en tredjedel (31 procent) av respondenterna 1995 uppgav sig vara positivt inställda till ett svenskt deltagande i ett eventuellt gemensamt försvarsarbete inom EU. Därutöver svarade 33 procent att det varken var ett bra eller dåligt förslag, vilket gör att endast 36 procent var uttalat emot ett svenskt deltagande i ett framtida gemensamt EU-försvar.[57] För att ytterligare titta på åsikterna gjorde Lindahl en korstabell mellan att Sverige bör föra en alliansfri politik och att Sverige bör delta i ett framtida europeiskt försvarssamarbete. Hypotesen var att anhängarna av en alliansfri politik skulle avvisa ett svenskt deltagande i ett det europeiska försvarssamar-

betet, men så blev överraskande inte utfallet, då mindre än hälften (36 procent) gjorde detta. En majoritet av respondenterna uppgav att förslaget var antingen bra eller varken bra eller dåligt.

Sveriges riksdagspartier väljer att endast beröra den europeiska utrikes- och säkerhetspolitiken måttligt, med stor sannolikhet eftersom Sverige under den inledande delen av Amsterdamfördragets beslutsprocess gick med i unionen. Det finns därefter väldigt få tendenser till politisering av frågan gällande ytterligare fördjupning av det militära samarbetet.[58] Endast partier med negativ inställning gör försök att politisera frågan medan positivt inställda partier väljer att backa upp fördraget.

I utrikedeklarationen 1997 ägnar utrikesminister Lena Hjelm-Wallén mycket lite tid åt den aktuella säkerhets- och försvarspolitiska frågan i Amsterdamfördraget om ett gemensamt försvar. Orsaker kan vara att beslutet redan tagits, att regeringen (och riksdagen?) väljer att inte politisera frågan eller att frågan är betydelselös.[59] Att partiernas debatt i riksdagen angående Amsterdamfördraget uppfattas som undermålig beror med stor sannolikhet på två saker. För det första väljer utrikesminister Lena Hjelm-Wallén att av strategiska skäl inte föra fram frågan i regeringens utrikesdeklarationer. För det andra, och möjligtvis som en konsekvens av det första, väljer övriga partier som deltar i debatten att inte politisera frågan i riksdagens utrikesdebatt vilket redogörelsen över partiernas valprogram, valmanifest samt uttalanden i riksdagsdebatten tydliggjorde.

En dialog mellan riksdag och regering inleddes redan under förberedelsefasen av Amsterdamfördraget vilket i första hand berörde EU-nämnden.[60] Lena Hjelm-Wallén styrker den goda kommunikationen mellan regering och riksdag då hon berättar att utrikesutskottet följde processen noggrant samt att EU-nämnden informerades kontinuerligt.[61]

Den socialdemokratiska regeringen tydliggör i propositionen angående Amsterdamfördraget att riksdagen täckande informerats angående utvecklingen kring fördraget. Grundlagen fastslår följande vilket tas upp i regeringens proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget.[62] Amsterdamfördraget klassas således som ett internationellt avtal vilket kräver att riksdagen godkänner överenskommelsen. Beslutsprocessen kring fördraget ger riksdagen inflytande i det utrikespolitiska beslutsfattandet, en konkret beslutsmakt som sällan förekommer vid utrikes- och säkerhetspolitiska beslut. Informationen är samtidigt mycket tydlig vad gäller utvecklingen mot ett officiellt gemensamt försvar inom EU, då lagen fastslår att riksdagen har konkret beslutsmakt. [63]

EU-nivå

Sverige hade i enlighet med flera av unionens medlemsländer en önskan att effektivisera GUSP och därigenom kunna uppnå gemensamma utrikespolitiska intressen.[64] Inför ett svenskt medlemskap i EU fastställde Sverker Åström et al att utformningen av en gemensam försvarspolitik på lång sikt kan leda till ett gemensamt försvar.[65] Lena Hjelm-Wallén medger att Sverige egentligen inte kunde valt att säga nej till fördraget. Beslutet var en kostnadsfråga, ekonomiskt såväl som samarbetsmässigt, och konsekvenserna hade blivit omfattande.[66] Hade det varit aktuellt att inte acceptera fördraget skulle Sverige stå inför två val; antingen få en nationell särordning i utrikes- och säkerhetspolitiken eller helt enkelt lämna unionen.[67] Det är därmed tydligt att det existerar en form

av spårbundenhet vad gäller unionens fördrag. Att bli medlem i EU medför att en mängd samarbeten inom diverse områden kommer att fördjupas och utvecklas ytterligare. Det ekonomiska och politiska samarbetet som låg till grund för unionen har utvecklats genom ytterligare samarbetsområden, numera exempelvis utrikes- säkerhets- och försvarspolitik.

Referensgruppens slutrapport belyser hur olika områden sammanfaller i gemensamma intressen vilket med stor sannolikhet påverkar staters benägenhet att ingå samarbeten.[68] Inskrivningen av Petersbergsuppgifterna medför att politiska områden involveras trots medlemsstaternas skiftande säkerhetspolitik. Tillsammans med många andra mindre medlemsstater valde Sverige att, av nationellt intresse, värna den nationella säkerheten genom att ytterligare fördjupa det militära samarbetet inom ESFP. Att en spill-over-effekt var närvarande är osäkert, däremot finns en tillit till EU som en institution där säkerhetspolitiska intressen finns att erhålla. Det är också tydligt att en spårbundenhet påverkar medlemsstater att ytterligare fördjupa det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet.

Systemnivå

I en skrivelse menar regeringen att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken måste förstärkas för att EU ska kunna möta de nya risker och utmaningar som Europa idag står inför.

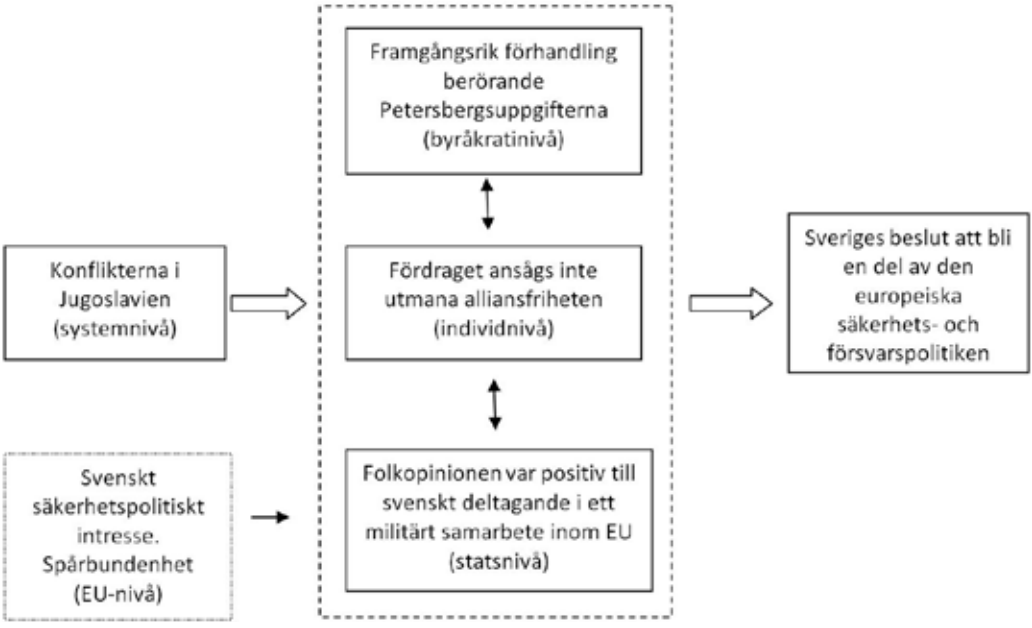
Ett samarbete mellan unionens stater är mera effektivt än om stater ensamma försöker upprätta säkerhet. Den politiska instabiliteten i kölvattnet av kalla krigets slut bidrar till en strävan efter säkerhet.[69] Gunnar Lund som var Sveriges representant i referensgruppen medger att dåtidens internationella säkerhetspolitiska struktur med oroligheterna i Jugoslavien som konkret konflikt ”gav relief åt behovet för EU att utrusta sig med en gemensam säkerhets- och försvarspolitik”.[70] Den nya internationella ordningen med en stundande utvidgning av unionen medför nya utmaningar vilket kräver ett gemensamt arbete för säkerhet. Utvidgningen medför att unionens gränsområden gentemot övriga stater ökar, därmed behöver EU:s gemensamma försvarspolitik fördjupas och utvecklas ytterligare för att förhindra att konflikter uppstår i områden som gränser till unionen.

Utöver de mångfacetterade säkerhetsproblemen som existerar tillsammans med oroligheterna i Jugoslavien nämns ytterligare ett antal orsaker till att utveckla GUSP. Ryssland återfinns ständigt som ett potentiellt hot för Europa. De tidigare medlemsstaterna i Warszawapakten är potentiella medlemmar i den europeiska unionen och måste effektivt införlivas i den europeiska säkerheten. Därutöver existerar potentiella hotbilder, dels geografiskt utanför Europa som kontinent, dels också av annan karaktär än traditionella militära hot som krig och konflikter.[71]

Slutsatser

Artikelns syfte var att förklara varför Sverige, med beaktande av det starka Natomotståndet, kunde besluta att delta i den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, således förklara vilka faktorer som påverkade beslutet.

Det kalla krigets slut innebar förändringar i den internationella strukturen och var en avgörande orsak till att Sverige ansökte om medlemskap i EU. Oroligheterna i Jugoslavien visade att EU:s dåvarande säkerhets- och försvarspolitik var otillräcklig, eftersom en konflikt i Europas och unio-



Figur 3: Undersökningens slutgiltiga förklaringsmodell över faktorer som påverkade Sveriges beslut att fördjupa det militära samarbetet inom ESFP.

nens närområde pågick. Konflikterna påverkade den europeiska unionen så till vida att en utveckling av GUSP mot ESFP föreslogs i Amsterdamfördraget, en utveckling Sverige samtyckte till. Oroligheterna i Jugoslavien var därmed den bakomliggande variabeln till utfallet av den beroende variabeln, Sveriges beslut att delta i ESFP.

Samtidigt fanns ytterligare bakomliggande argument att utveckla ESFP. Förslaget, som till stor del formats av referensgruppen under beslutsprocessens inledningsperiod, ansågs av ansvariga individer vara förenligt med den svenska militära alliansfriheten. Den oberoende variabeln som direkt påverkade den beroende variabeln, och därmed beslutets utfall, var således samstämmigheten om att fördraget inte utmanade Sveriges militära alliansfrihet. På byråkratinivå lyckades arbetsgruppen framgångsrikt förhandla så att Petersbergsuppgifterna skrevs in i fördraget, något som starkt bidrog till Sveriges positiva inställning och godkännande.

Inställningen till ett svenskt deltagande i ett gemensamt försvarssamarbete inom EU var betydelsefull under Amsterdamfördragets beslutsprocess. Folkopinionen var positivt inställd till ett svenskt deltagande vilket möjliggjorde för regeringen men också andra partier att acceptera deltagande i ESFP. Utan folkets stöd hade Sverige haft stora svårigheter att acceptera fördraget, vilket belyses av diskussionen om svenskt Natomedlemskap. Folkopinionens inställning och framgångsrika förhandlingar angående inskrivningen av Petersbergsuppgifterna påverkade som mellanliggande faktorer och var av betydelse för Sveriges tillmötesgående.

Att Sverige valde att acceptera fördraget eftersom det låg i Sveriges säkerhets-

politiska intresse är ett så kallat axiom. Sverige behövde värna sin egen säkerhet samtidigt som det fanns möjlighet att påverka utrikes- och säkerhetspolitiskt genom Petersbergsuppgifterna i enlighet med svenska intressen. När Sverige valde att bli medlem i EU valde Sverige samtidigt väg för sin utrikes- och säkerhetspolitik. EU som mycket stark institution medför att en spårbundenhet som påverkar Sverige att ytterligare fördjupa samarbetet. För varje fördrag som EU utvecklar, desto svårare blir det för medlemsstaterna att inte acceptera dem.

En kumulativ forskning vore att med liknande analysmodell undersöka Lissabonfördragets beslutsprocess med den solidaritetsklausul som förde Sverige ännu djupare i det militära samarbetet inom EU. En jämförelse mellan Sveriges säkerhetspolitiska beslutfattande kring Amsterdamfördraget och beslutsfattandet kring Lissabonfördraget skulle uppvisa faktorers påverkan på utrikespolitiska beslut samt hur faktorernas betydelse skiftar beroende på inrikespolitiska och internationella förhållanden.

Författaren är utvecklingskonsult med en masterexamen i statsvetenskap.

Noter

1. Bjereld, Ulf: ”Utrikespolitiken och den svenska valrörelsen”, i Holmberg, Sören och Weibull, Lennart: *Nordiskt ljus: trettiosju kapitel om politik, medier och samhälle*, SOM-undersökningen 2009, SOM-institutet, Göteborgs universitet, Göteborg 2010, s 99-106.
2. Andersson, Jan Joel: *Redo för insats: EU:s försvars- och säkerhetspolitik och den nordiska snabbinsatsstyrkan*, Utrikespolitiska institutet, Stockholm 2007.
3. Brommesson, Douglas och Ekengren, Ann-Marie: *Sverige i världen. Om utrikespolitiskt beslutsfattande*, Gleerups, Malmö 2007, s 37-38.
4. Op cit, Bjereld, Ulf, se not 1, s 2.
5. Op cit, Brommesson och Ekengren, se not 3, s 44-45.
6. Tallberg, Jonas: *EU:s politiska system*, tredje upplagan, Studentlitteratur AB, Lund 2007, s 75-78.
7. Bjereld, Ulf: ”Svensk utrikespolitik i ett historiskt perspektiv”, i op cit, Brommesson och Ekengren, se not 3, s 45.
8. Gustavsson, Jakob och Tallberg, Jonas: *Internationella relationer*, tredje upplagan, Studentlitteratur, Lund 2006, s 20-21.
9. Gustavsson, Jakob: ”Utrikespolitiskt beslutsfattande”, ibid, s 255-256.
10. Hudson, M Valerie: “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”. *Foreign Policy Analysis* 1 2005, s 1-2.
11. Op cit, Gustavsson, Jakob, se not 8, s 3.
12. Snyder, R C; Bruck, H W and Sapin, B: *Foreign Policy Decision-Making*, Palgrave Macmillan, New York 1954.
13. Det finns två generationer av utrikespolitisk forskning. Den första karaktäriserades av stora kvantitativa undersökningar med många fall medan den andra generationen inspirerats av tolkande och djupgående fallstudier med få antal fall. Den andra generationen visar också på en större öppenhet för en kombination av både kvalitativa och kvantitativa metoder samt en teoretisk utbredning från utrikespolitiska faktorer till djupgående fallstudier.
14. Allison, Graham and Zelikow, Philip: *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Longman, New York 1999 (1971 1st Ed.).
15. Gustavsson, Jakob: *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish reorientation on EC membership*, Lund University Press, Lund 1998.
16. Vitikainen, William: *Svenskt utrikespolitiskt beslutsfattande: Flernivåanalys av*

Sveriges beslut att bli en del av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP), Linnéuniversitetet, Växjö 2011.
17. Goldstein, Judith and Keohane, O Robert: *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change*, Cornell University press, Cornell 1993, s 3-4.
18. Bergström, Göran och Boréus Karin: *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys,* Studentlitteratur, Lund 2005, s 151-152.
19. Op cit, Allison och Zelikow, se not 14, s 255-257.
20. Breuning, Marijke: *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction,* Palgrave Macmillan, New York 2007 s 99-103.
21. Ibid, s 120.
22. Ibid, s141-143.
23. Bennet, Andrew and George, Alexander: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences,* MIT Press Cambridge 2005, s 223.
24. Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena: *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts juridik, Stockholm 2005, s 99-100.
25. Ibid, s 144.
26. Teorell, Jan och Svensson, Torsten: *Att fråga och att svara*, Samhällsvetenskaplig metod, Liber AB, Malmö 2007, s 247.
27. Op cit, Esaiasson m fl, se not 24, s 145.
28. Ibid, s 223-224.
29. Ibid, s 258-260.
30. Op cit, Bergström och Boréus, se not 18, s 149.
31. Beckman, Ludvig: *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*, Santérus förlag, Stockholm 2005, s 80-81.
32. Ibid, s 38-39.
33. Op cit, Esaiasson m fl, se not 24, s 238.
34. Op cit, Beckman, Ludvig, se not 31, s 80-82.
35. Op cit, Esaiasson m fl, se not 24, s 257-258.
36. Ibid, s 258.
37. Op cit, Vitikainen, William, se not 16.
38. Demker, Marie i Ögren Mats: *Makten framför allt: en antologi om statsministern Göran Persson*, Wahlström & Widstrand, Stockholm 2005 s 135-136.
39. Svenning, Olle: *Göran Persson och hans värld,* Norstedt, Stockholm 2005, s 252.
40. Ibid, s 142.
41. I regel vilar det operativa ansvaret för utrikespolitiken i Sverige på utrikesministern. Argumenten inkluderas eftersom fokus ligger på Göran Perssons ledarskap och det faktum att han inte la sig i utrikespolitiken utifrån ett kontroll- maktbehov likt exempelvis Olof Palme.
42. Författarens intervju med Lena Hjelm-Wallén den 14 april 2011 via telefon.
43. Författarens intervju med Lars Danielsson den 30 april 2011 via mail.
44. Op cit, se not 42.
45. Författarens intervju med Gunnar Lund den 6 maj 2011 via mail.
46. Op cit, se not 43.
47. Socialdemokraternas valmanifest 1994, *http://snd.gu.se/sv/vivill/party/s/manifesto/1994* (2011-03-28).
48. Carlsson, Ingvar: *Så tänkte jag: Politik och dramatik,* Hjalmarsson & Högberg, Stockholm 2003, s 374.
49. Ibid, s 390.
50. Op cit, se not 42.
51. Björkdahl, Annika: ”Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU”, *Journal of European Public Policy* 15:1 januari 2008: s 141.
52. Björkdahl, Annika: “Constructing a Swedish conflict prevention policy based on a powerful idea and successful practice”, *Cooperation and Conflict*, vol 42, nr 2, juni 2007, s 177.
53. Op cit, se not 43 och 45.
54. Ibid.
55. Bjereld, Ulf och Demker, Marie: *Utrikespolitiken som slagfält. De svenska partierna och utrikesfrågorna,* Nerenius & Santérus, Stockholm 1995, s 54-58.
56. Lindahl, Rutger: ”Efter EU-omröstningen – svåra frågor återstår”, i Holmberg, Sören och Weibull, Lennart: *Det gamla riket,* SOM-undersökningen 1994, SOM-institutet, Göteborg universitet, Göteborg 1994, s 139-140.
57. Lindahl, Rutger: ”Den komplexa EU-opinionen”, i Holmberg Sören och Weibull Lennart: *Mitt i nittiotalet,* SOM-undersökningen 1995, SOM-institutet, Göteborg universitet, Göteborg 1995, s 390-391.
58. Utrikesutskottets betänkande 1997/98:UU13 Amsterdamfördraget *http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GL01UU13* (2011-03-29).
59. Utrikesdeklarationen samt protokoll över riksdagens utrikesdebatt, 1997, *http://www.riksdagen.se/*

webbnav/index.aspx?nid=101&dok_id=GK0964&bet=1996/97:64 (2011-04-07)

60. Proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget, *http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=37&dokid=GL0358* (2011-03-29).
61. Op cit, se not 42.
62. ”Enligt 10 kap. 2 § första stycket regeringsformen får regeringen inte ingå en för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om överenskommelsen i övrigt gäller något ämne i vilket riksdagen skall besluta. Enligt 10 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen får regeringen inte heller ingå en för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt den, om överenskommelsen är av större vikt.”
63. ”Om Europeiska rådet enhälligt skulle fatta ett beslut om ett gemensamt försvar och rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut, skulle frågan i Sverige underställas riksdagen i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen.” Op cit, Regeringens proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget, se not 60, s 15.
64. Regeringens skrivelse 1995/96:30 s 18f, *http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/EUs-regeringskonferens-1996_GJ0330/?text=true*.
65. EG/EU-konsekvensutredningarna: *Historiskt vägval: följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen: betänkand/av EG/EU-konsekvensutredningarna*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm 1994, s 64.
66. ”Egentligen inte” är direktciterat Lena Hjelm-Wallén som tydligt uttalar att Sverige aldrig hade möjligheten att förkasta Amsterdamfördraget.
67. Op cit, se not 43.
68. Report by the Reflection group: A strategy for Europe (Brussels, 1995-12-05), *http://www.ena.lu/* (2011-04-06).
69. Ibid, s 16.
70. Op cit, se not 45.
71. Utrikesdeklarationen samt protokoll över riksdagens utrikesdebatt (1995) *http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&dok_id=GI0964&bet=1994/95:64*, (2011-04-07).

Civil-militär samverkan efter jordbävning

Självförsvarsstyrkornas insatser i Japan

av Johan Elg

DEN 11 MARS 2011 kl. 14.46 japansk tid inträffade ett mycket kraftigt jordskalv öster om den japanska huvudön Honshu. Magnituden var 9.0 vilket gjorde det till den fjärde starkaste jordbävningen sedan 1900, och den största som någonsin uppmäts i Japan. Ca 15 minuter efter det inledande skalvet började ett flertal mycket kraftiga tsunamis att träffa Japans kust, i synnerhet de tre nordöstliga prefekturaten Iwate, Miyagi och Fukushima. I den räddningsoperation som omedelbart inleddes mobiliserades en betydande del av de japanska självförsvarsstyrkorna. Dessa organiserades i en *Joint Task Force* och dessutom inkallades reservister för första gången. Som ytterligare förstärkning tillkom stora amerikanska militära resurser samt även militärt stöd från Australien.

Det finns all anledning att studera internationella och nutida exempel av komplicerade militära räddningsoperationer för att identifiera lärdomar och på så sätt bidra till en ökad kunskapsspridning. En militär räddningsoperation efter en omfattande naturkatastrof är synnerligen krävande och ställer betydande krav på ett mycket högt inledande tempo (timmar/dygn) för att hitta och rädda så många överlevande som möjligt. Under militära räddningsoperationer efter naturkatastrofer förekommer ett betydande inslag av civil-militär samverkan. Interaktion med civila aktörer återfinns dock i alla militära operationer.

Vanligtvis ligger fokus på vad det civila samhället kan stödja militära förband med i händelse av en kris- eller krigssituation. På senare tid har dock frågan om militärt stöd till det civila samhället blivit mer aktuellt, i synnerhet vid extraordinära händelser som exempelvis naturkatastrofer. Just sådant stöd har preciserats som en av flera huvuduppgifter för det militära försvaret, vid sidan av den grundläggande uppgiften att försvara territoriet mot ett väpnat angrepp.[1]

Denna artikel avser att behandla den japanska militära operationen som inleddes efter den stora jordbävningen.[2] Syftet är att se vilka lärdomar som har dragits avseende civil-militär samverkan vid en omfattande militär räddningsoperation efter en större naturkatastrof.

Artikeln är fokuserad på civil-militära samverkan. Den militära insatsen avseende kärnkraftverket i Fukushima har till största delen avgränsats. En anledning till detta är att denna militära insats, som formellt var en separat operation, var relativt begränsad jämfört med den militära räddningsoperationen (*Joint Task force Tohoku*). Det vill säga, ca 300 personer jämfört med fler än 100 000. Det torde emellertid finnas goda möjligheter att i ytterligare studier när-

mare undersöka händelserna kring kärnkraftverket Fukushima Dai-ichi, bland annat avseende krishantering på den högsta centrala nivån och hur denna använde sig av militära förband.[3]

Följande text kommer att deskriptivt redogöra för hur den militära räddningsoperationen organiserades och hur civil-militär samverkan genomfördes. Denna beskrivning görs till del med stöd av litteratur men främst av intervjuer, vilka har utgått från ett strukturerat frågebatteri. Intervjuerna är anonymiserade men är angivna som referenser i form av ”officer ur självförsvarsstyrkorna (A)” etc. De flesta intervjuade är officerare från självförsvarsstyrkorna, inklusive det japanska försvarsuniversitetet. De allra flesta japanska officerare som intervjuats har graden överste eller general. Ytterligare intervjuer har gjorts med amerikanska officerare stationerade i Japan, samt med ledande representanter från civila frivilligorganisationer. Intervjuerna genomfördes 11-14 juni 2012 i Tokyo-området.

De intervjuade erhöll alla det skriftliga frågebatteriet ca en månad i förväg. Heltäckande svar, det vill säga, en längre genomgång av hela frågebatteriet gjordes vid två tillfällen; på det japanska försvarsuniversitetet i Yokosuka och på självförsvarsstyrkornas högkvarter i Ichigaya (Tokyo). Därutöver besvarades enskilda eller ett par av frågorna under ytterligare intervjuer utifrån den intervjuades relevanta bakgrund och erfarenhet. Arbetet med att ta fram relevanta frågor för intervjuerna har främst utgått från officiella källor från det japanska försvarsdepartementet. Dessa skriftliga rapporter redovisar, under ett stort antal rubriker, kortfattat olika lärdomar och områden som man anser behöver studeras ytterligare inför framtida operationer.[4] Dock så återfinns en mängd fakta, självklara slutsatser samt otydliga påståenden placerade invid varandra, vilket innebär att det har varit nödvändigt att komplettera sådana dokument med intervjuer.[5]

De militära insatserna

De japanska militära styrkorna benämns självförsvarsstyrkorna eftersom den japanska konstitutionen (artikel 9) förbjuder innehav av armé, flotta och flygvapen. Personalvolymen uppgår till 248 000 personer, och den faktiska bemanningen är 92 procent. Antalet kontinuerligt tjänstgörande personal i mark-självförsvarsstyrkan är ca 152 000. Tidvis tjänstgörande personal, reservister, uppgår till ca 8 500 avseende mark-självförsvarsstyrkan.[6]

Markförbanden är organiserade i fem armédistrikt[7] med en pansardivision, åtta divisioner och sex brigader. Utöver dessa tillkommer en central beredskapsstyrka med bland annat ett fallskärmsjägarförband (bataljonsstridsgrupp) och specialstyrkor. Ansvarig för nordöstra delen av huvudön Honshu är den nordöstra armén, som omfattar två divisioner (9. och 6.). Japanska divisioner kan sägas motsvara förstärkta svenska brigader, medan japanska brigader motsvarar regementsstridsgrupper. Förutom divisioner och brigader tillkommer omfattande understödsförband, i synnerhet ingenjörbrigader men även artilleri- och helikopterförband.[8]

Beredskapen för att sätta in de japanska självförsvarsstyrkorna i räddningsoperationer efter naturkatastrofer är mycket hög och omfattande. Den normala beredskapen innebär, avseende mark-självförsvarsstyrkan, att det finns enheter med en timmes marschberedskap på inte färre än 157 garnisoner och baser över hela Japan. Dessutom tillkommer luft- och den maritima självförsvarsstyrkan avseen-

de flygplan och helikoptrar som står i beredskap på samtliga flyg- och helikopterbaser. 2010 utförde självförsvarsstyrkorna 529 insatser till stöd för det civila samhället. Merparten var transporter av skadade eller sjuka patienter från isolerade platser.[9]

Efter naturkatastrofen den 11 mars inleddes en gemensam militär operation, vilket har sagts vara den första sådana någonsin av Japan.[10] Så är dock inte fallet. 2009 organiserades exempelvis en *BMD Joint Task Force* på grund av Nordkoreas missilövningar. Likaså användes konceptet i Haiti 2010. Dessa gemensamma operationer erhåller i regel ett högkvarter som placeras utanför de tre försvarsgrenarna, en så kallad parallell ledningsstruktur.[11]

Ett par dygn efter jordbävningen den 11 mars 2011 uppgraderades den nordöstra arméns stab till ett Joint Task Force HQ (JTF Tohoku). Ett sådant förfarande anses som normalt vid en räddningsoperation efter en naturkatastrof då mark-självförsvarsstyrkan ska ha huvudansvaret. Någon gemensam ledning var det dock inte frågan om. JTF Tohoku skickade exempelvis förfrågningar till luft-självförsvarsstyrkan och den maritima självförsvarsstyrkan snarare än att ge direkta order. Befälhavare för JTF Tohoku, general Eiji Kimizuka, hade visserligen rätt att beordra luft- och maritima självförsvarsstyrkorna men i verkligheten visade sig detta vara annorlunda – JTF Tohoku lämnade förslag på vad man skulle göra snarare än direkta order.[12] All kommunikation med luft- och maritima självförsvarsstyrkorna skedde via ett fåtal samverkansofficerare, som var placerade i JTF Tohoku.

På så sätt kan man diskutera huruvida Joint Task Force Tohoku egentligen genomförde en gemensam operation. Det skedde exempelvis ingen gemensam föredragning för generalen. En synpunkt från amerikansk militär är att det saknas en så kallad gemensam kultur inom självförsvarsstyrkorna. Vidare är självförsvarsstyrkornas områdesindelning (mark-, maritim- och luft) olika vilket gör det svårare att operera gemensamt.[13]

Själva bildandet av JTF Tohoku kan till femtio procent sägas ha varit ad hoc.[14] Personella förstärkningar skickades till nordöstra arméns omorganiserade stab. Två nya stabsceller (centra) tillfördes. Dessa två avsåg civilt logistikstöd och militär koordinering med USA. I det stora hela genomfördes insatsen inom ramen för gällande planering och med stöd av erfarenhet från tidigare övningar. När den stora jordbävningen inträffade under eftermiddagen den 11 mars inleddes omedelbart den militära räddningsoperationen. Redan samma dag var antalet insatt personal uppe i 8 400, vilket avser de som normalt är stationerade i närområdet. Den tredje dagen hade antalet stigit till ca 50 000 och efter sju dagar var antalet insatta uppe i ca 107 000. Detta utgör ungefär 40 procent av självförsvarsstyrkornas totala numerär. Den inledande insatsen startade ögonblickligen, efter ”0 minuter”, vilket beskrivs mer utförligt nedan. JTF Tohoku etablerades formellt efter tre dagar, den 14 mars, och den 18 mars var i stort sett samtliga deltagande förband verksamma på plats.

Den naturliga frågan är hur det gick så snabbt. Inledningsvis bör nämnas att jordbävningen inträffade en fredag under dagtid då all personal var i tjänst. Om jordbävningen hade inträffat under exempelvis en söndag skulle tiden för insats dröjt. När det gäller den snabba reaktionstiden är svaret att det i självförsvarsstyrkornas lag finns vad som skulle kunna beskrivas som en ”*coup d’état* -klausul” (artikel 83), vilken innebär att förbandschefer på eget bevåg fattar beslut om att aktivera sitt för-

band och skicka iväg enheter. Detta utgör en så kallad ”självinitierad ivägsändning”. Principen infördes med erfarenhet från Hanshin-jordbävningen 1995 (Kobe) där det tog för lång tid att sätta in självförsvarsstyrkorna.[15] Formellt kan självinitierad ivägsändning ske enligt följande:

> Förbandschefer kan skicka iväg enheter om 1) det är nödvändigt att inhämta underrättelser för att införskaffa information till relevanta organisationer och myndigheter, 2) det bedöms som omöjligt för prefekturatets guvernör att begära militärt stöd och omedelbara räddningsaktioner är nödvändiga, eller 3) livräddande operationer inträffar eller en eldsvåda eller katastrof inträffar i närheten av självförsvarsstyrkornas anläggningar.[16]

Dessutom, om en jordbävning större än skala 5 (vilket motsvarar ca 7 på Richterskalan) inträffar har *samtliga förband* en stående order att omedelbart skicka enheter.[17] Initialt för rekognoseringsuppdrag och samverkan med lokala civila myndigheter. När det gäller räddningsoperationer är det särskilt viktigt att agera så fort som möjligt eftersom ”tyngdpunkten i en sådan typ av operation finns på den lägsta nivå”. Med detta menas att det är omfattningen av insatserna på den lokala nivån som är avgörande för framgång och att det gäller att så snabbt som möjligt sätta in förband för att rädda och bistå överlevande i tid.[18]

Det ordinarie sättet att aktivera självförsvarsstyrkorna är en formell begäran från en guvernör i ett prefekturat. Det finns dock andra sätt, självinitierad ivägsändning är ett av dem. Lokala borgmästare etc kan också själva begära stöd från självförsvarsstyrkorna. Detta med anledning av Hanshin-jordbävningen 1995, där endast guvernören i prefekturatet hade laglig rätt att begära militärt stöd, något som dröjde tre timmar. Den snabbaste formen av aktivering, självinitierad ivägsändning, innebär att tiden för begäran om insats nedgår till ”0 minuter”. Detta skedde också den 11 mars. Den första formella begäran om stöd av självförsvarsstyrkorna inkom dock efter endast sex minuter från guvernören i prefekturatet Miyagi.[19] Efter 16 minuter inkom begäran från guvernören i Iwate och efter 61 minuter inkom begäran om stöd från guvernören i Fukushima.[20]

Den andra anledningen till att den militära räddningsoperationen kom igång snabbt var att man använde sig av tidigare övningar samt gällande planering. Det finns en operationsplan i händelse av en större jordbävning i huvudstaden Tokyo som innebär en ännu större operation än den som skedde i Tohoku. Samtliga förband, från Hokkaido i norr till Okinawa i söder, har vid en sådan händelse i uppgift att omedelbart skicka enheter till huvudstaden. Dessa enheter är bemannade och organiserade med utsedda chefer och enheternas materiel och utrustning är alltid iordningställd för avmarsch inom en timme. Vad som hände i Tohoku efter den 11 mars var att man implementerade operationsplanen för att undsätta huvudstaden men att man ändrade destinationen för tillkommande förband. Till exempel aktiverades 12. brigaden nordväst om Tokyo av sin befälhavare efter jordbävningen och inledde på eget initiativ landsvägstransport norrut mot centralorten i Tohoku, storstaden Sendai. Brigaden blev senare beordrad att göra halt i prefekturatet Fukushima, halvvägs till Sendai.[21]

Förutom förberedelser i form av planering hade en större övning, *Michinoku ALERT 2008*, avseende militärt stöd i händelse av en jordbävning följt av en tsunami, ägt rum i den nordöstra arméns område år 2008 (inom prefekturaten Miyagi och

Iwate). Alla förband baserade i området samt många lokala myndigheter deltog.[22] Detta innebar bland annat att när operationen startade upprättade den nordöstra arméns sambandsförband det militära kommunikationsnätet genom att resa sina master på exakt samma platser som man hade gjort under övningen. Effekten blev att ett militärt kommunikationsnät var upprättat endast några timmar efter katastrofen.[23]

För att förstärka de ordinarie förbandens möjligheter att verka inkallades reservister för första gången i samband med en krissituation. Dessa reservister finns huvudsakligen i två kategorier, *ready reserves* och *reserves*.[24] De förstnämnda användes för att förstärka befintliga enheter som individer/extra plutoner för att främst organisera logistikstöd till civila (dricksvatten, mat och sanitära faciliteter). Den sistnämnda formen av reservister utgörs av specialister och användes på baser för att förstärka basförband. I denna grupp finns även tolkar. Dessa användes för att underlätta samarbetet med den amerikanska militären. Inkallelseordern för reservister, som i regel inkallades i en till två veckors perioder, sändes ut den 16 mars (avseende mark) och den 15 april (avseende luft- och maritima). I mark-självförsvarsstyrkan insattes de första reservisterna den 23 mars, det vill säga, en vecka efter inkallelse.

Totalt inkallades (till och med den 16 maj) 2210 *ready reserves* och 309 *reserves*. Det fanns en betydande motivation bland de som inkallades men också synpunkter på varför inte ännu fler reservister kallades in. Vidare önskade man också mer kvalificerade räddningsuppdrag snarare än enbart logistiska uppgifter. Denna uttryckta vilja gällde i synnerhet reservisterna som själva kom från den drabbade regionen Tohoku. Operativa behov var dock i första hand styrande avseende antal och uppgifter för reservisterna.[25]

En annan fråga är hur det gick att logistiskt erhålla uthållighet bland förbanden under den tid som Joint Task Force Tohoku var etablerad (14 mars–1 juli). Det som framförallt underlättade detta var existensen av befintlig militär infrastruktur med ett tjugotal garnisonsområden i insatsområdet. Detta möjliggjorde ett inledande existerande nätverk för logistikförsörjning och senare för återhämtning av personal. För att förstärka den nordöstra arméns (från den 14 mars JTF Tohoku) logistiska kapacitet skickade närliggande arméer (norra armén i Hokkaido, samt östra armén i Tokyo) de mobila delarna av sina respektive logistikdepåer in i operationsområdet och grupperade dessa i prefekturaten Iwate i norr respektive Fukushima i söder.

Förnödenheter (bränsle och livsmedel etc) fanns lagrade i området. Problemet var att distribuera dessa. Bränslepumpar och elverk fick tillföras civila bensinstationer som saknade möjlighet att pumpa upp bränsle framförallt på grund av brist på elektricitet. Ingen varm mat fick serveras till självförsvarsstyrkornas personal. Varm mat skulle endast ges till civila. Detta beslut fattades av olika militära befattningshavare ungefär samtidigt.[26] Chefen för JTF Tohoku beordrade dessutom att ingen personal fick handla i butiker (7Eleven eller motsvarande) för att undvika livsmedelsbrist för civila. Att äta ensidig kall mat i tre månaders tid medför dock såväl psykiska som fysiska problem för personalen. Vissa förbättringar såsom vitamintillskott och så kallade *boil-in-the-bags* infördes för att förhindra allt för stora negativa operativa konsekvenser eftersom en stor del av den militära personalen fick munsår på grund av den bristande och ensidiga kosthållningen.

Sådan självuppoffring är dock något som högaktas i japansk kultur.[27]

Det bör nämnas att räddningsoperationer vid naturkatastrofer betecknas av självförsvarsstyrkorna själva som en sekundär uppgift. Det vill säga, den primära uppgiften är väpnad strid och försvar av territoriet. Utbildning och träning är således till 95 procent inriktad på väpnad strid, och det finns inga öronmärkta förband uteslutande för räddningsoperationer.[28] Den japanska civilbefolkningen tenderar däremot i opinionsundersökningar att anse att självförsvarsstyrkornas primära uppgift är räddningsoperationer vid naturkatastrofer. Därmed finns ett gap mellan allmänhetens perception (räddningsoperationer) och självförsvarsstyrkornas egentliga kärnuppgift, som är väpnad strid.[29]

Faktum är att det fram tills nyligen i Japan inte har varit självklart att militära styrkor ska sättas in i räddningsoperationer överhuvudtaget. Det finns, eller snarare har funnits, en stark opinion som drivit på för att upprätta en civil räddningsorganisation vid sidan av självförsvarsstyrkorna. Denna opinion manifesterades tydligt vid Hanshin-jordbävningen i Kobe 1995 där lokala myndigheter till och med förhindrade självförsvarsstyrkornas fartyg från att urlasta förnödenheter i Kobes hamn. Civila myndigheter har dock sedan 1995 överlag blivit mycket mer positiva till att erhålla stöd av självförsvarsstyrkona vid naturkatastrofer.[30]

Övriga aktörer – förutom internationellt stöd (amerikansk militär) – utgjordes av polis, brandkår, kustbevakning och frivilligorganisationer. Vid en jämförelse med dessa framträder omfattningen av självförsvarsstyrkornas insats tydligare. Polisen satte exempelvis in 5 600 personer, vilket motsvarar fem procent av självförsvarsstyrkornas insatta numerär. Polisen lyckades rädda 3 750 personer, medan självförsvarsstyrkorna kunde undsätta över 19 000 personer, vilket utgjorde sjuttio procent av samtliga som räddades. Den japanska kustbevakningen skickade betydande resurser till området, bland annat femtiofyra fartyg. De räddade likväl betydligt färre personer än de maritima självförsvarsstyrkorna. Självförsvarsstyrkona lyckades således mycket väl i räddningsoperationen främst tack vare sin stora organisation. Därmed etablerade man sig som den i särklass betydelsefullaste aktören i räddningsinsatser efter naturkatastrofer i Japan.[31]

När det gäller mer långsiktiga (fleråriga) aktiviteter framstår frivilligorganisationer som en viktig resurs. Dessa har små möjligheter till inledande omfattande räddningsoperationer, men desto större möjligheter att bidra till stöd för återuppbyggnad av både infrastruktur och det civila samhället. Med andra ord existerar en rollfördelning mellan inledande räddningsoperationer för att rädda liv och efterföljande återuppbyggningsarbete. De privata frivilliga organisationerna, som även innefattar betydande finansiellt stöd från privata företag, har resurser och möjlighet till aktiviteter av sådan art att de mer eller mindre kan ersätta självförsvarsstyrkorna under återuppbyggnadsskedet. De aktiviteter som genomförs är också uttryckligen långsiktiga (3-5 år).[32]

Det finns tydliga behov av samverkan mellan alla dessa olika aktörer. I Japan är det ofta frivilliga organisationer som tar initiativ till att göra saker. Under Tohoku 2011 hanterade dessa frivilligorganisationer även viss inhämtning och spridning av information. Dessutom deltog man indirekt i räddningsarbetet, till exempel i den hårt drabbade staden Ishinomaki. Aktiviteter som genomfördes var hygienhjälp vid tillfälliga samlingsplatser, omfat-

tande matutdelning samt aktiviteter för barn. Organisationen *Japan Platform* koordinerade utdelningen av varm mat med självförsvarsstyrkorna för att undvika dubbelarbete och framförallt för att låta självförsvarsstyrkorna fokusera på räddningsarbetet.[33]

Civil-militär samverkan

Självförsvarsstyrkona har två uttalade mål avseende civil-militär samverkan. För det första syftar ett civil-militärt samarbete till att underlätta självförsvarsstyrkornas egna operationer. Det andra syftet är att vid behov kunna understödja det civila samhället, till exempelvis vid räddningsoperationer.[34] Vid en räddningsoperation är det den civile guvernören i prefekturatet som leder räddningsarbetet och samordnar räddningsarbetet med de städer och samhällen som ingår i prefekturatet. Guvernören kan vid begäran erhålla stöd för detta från självförsvarsstyrkorna.[35]

Ansvaret för att hantera kriser finns dock på den lägsta nivån, det vill säga städer och samhällen. Självförsvarsstyrkorna skickar samverkansofficerare till den regionala ledningscentralen i ett prefekturat och vid behov även till enskilda städer. Även centrala myndigheter skickar representanter till den regionala ledningscentralen.[36] Vanligtvis har ett regemente ett prefekturat som insatsområde och respektive kompani tilldelas olika städer inom prefekturatet. Dessa enheters chefer genomför sedan själva samverkan med de lokala myndigheterna inom deras tilldelade område.

Katastrofen den 11 mars drabbade främst de tre prefekturaten Iwate, Miyagi och Fukushima. Högkvarteret för JTF Tohoku, som omfattade hela området, fanns i det värst drabbade prefekturatet Miyagi, med storstaden Sendai (ca en miljon invånare). Inledningsvis fick de två divisionerna som normalt är stationerade i Tohoku-regionen i uppgift att koordinera sina verksamheter med varsitt prefekturat. 9. divisionen med Iwate och 6. divisionen med Miyagi. Det var således divisionerna som skötte den egentliga koordineringen med civila myndigheter. Den nordöstra arméns högkvarter, sedermera JTF Tohoku HQ, tillfördes dock ett civilt stödcenter eftersom den civila logistikkedjan var hårt drabbad. Dessutom avdelades stabsofficerare, från exempelvis planeringssektioner i centrala staber, till JTF Tohoku som förstärkningspersonal för att fungera som samverkansofficerare avseende samverkan med den amerikanska militären.[37] Efter att ytterligare divisioner och brigader anlänt och förstärkt JTF Tohoku skedde överlämning efter hand av delar av 9. och 6. divisionens initiala geografiska ansvarsområden. Regementen ingående i divisioner/brigader fördelades således till olika städer inom prefekturaten.

Den lokala nivån (städer) är, sedan ny lagstiftning tillkommit 2001, ålagd att ta fram en utförlig och detaljerad plan på hur civila ska skyddas i händelse av en katastrof. Ett problem har varit att kunskap saknades inom de regionala och lokala myndigheterna i att utföra kvalificerad planering. Sedan ett tiotal år tillbaka har därför självförsvarsstyrkorna överfört mestadels äldre officerare (ca 200 st) som övergått i civil tjänst efter minst 10 års tjänst i självförsvarsstyrkorna. Många har genom detta program fått arbete som krishanteringschefer direkt underställda guvernören i prefekturaten. Denna överföring har inte varit reglerad genom lag, utan inträffade istället på grund av en ömsesidig insikt om fördelarna med detta arrangemang.[38] Effekten av denna överföring blev en kraftig positiv inverkan på civil-militär samver-

kan, då det i realiteten innebär extra samverkans- och planeringsofficerare såväl regionalt som lokalt med ett väl inarbetat kontaktnät.

Tidigare övningar i området, i synnerhet övningen *Michinoku ALERT 2008*, innebar att personliga kontakter och arbetsrelationer mellan självförsvarsstyrkorna och lokala civila myndigheter, som exempelvis borgmästare, hade upprättats *före* den 11 mars. Övningen vars scenario, som visade sig både realistiskt och förebådade, innefattande en jordbävning på skala 6 (den riktiga jordbävningen den 11 mars 2011 var skala 7) utanför kusten i Miyagi varefter en tsunami skulle ställa till stor skada. Total deltog under övningen 18 000 personer. Deltagarna var från självförsvarsstyrkorna, från 22 städer i prefekturaten Miyagi och Iwate, samt representanter från totalt sex prefekturat i regionen Tohoku. Under övningen etablerades personliga kontakter mellan de städer och de enheter ur självförsvarsstyrkorna som medverkade. Bland annat genomfördes en mängd personliga möten främst med syfte för att etablera sådana kontakter.[39]

En av de mest positivt inställda borgmästarna till samverkan med självförsvarsstyrkorna under övningen var borgmästaren i staden Tome, som är en central knutpunkt i Iwate prefekturat och varifrån flera väger går ner till kuststäderna, som ligger geografiskt åtskilda i olika havsvikar. Tomes borgmästare hade under övningen varit positiv till att upplåta omfattande landområden för gruppering av självförsvarsstyrkornas logistikenheter. När så operationen igångsattes den 11 mars blev Tome ett naturligt centrum för logistikkedjan inom Iwate eftersom den inledande grupperingen av förband utfördes mer eller mindre precis som man tidigare hade övat. 9. divisionens regementen skickades vidare till städer längs kusten. Ett exempel på hur lokal civil-militära samverkan genomfördes i praktiken avser 39. infanteriregementet och dess räddningsoperation i staden Ofunato (Iwate prefekturat).

> Varje dag efter att operationen påbörjades genomförde regementet dagliga koordinerings-konferenser i stadshuset med borgmästaren och hans stab, brandkår och polis. Vid dessa konferenser skedde ömsesidig reflexion över dagens operationer, och mål och detaljerat innehåll fastställdes avseende morgondagens operationer. På detta sätt lyckades vi att genomföra välkoordinerade eftersök, bortforsling av hinder samt andra praktiska uppgifter.[40]

Det rådde en enorm förödelse på många platser längs kusten. Flera lokala myndigheter hade helt enkelt upphört att existera då deras administrativa lokaler var förstörda av tsunami och personal saknades, exempel kunde borgmästaren vara saknad. I sådana fall tog självförsvarsstyrkorna, ofta en regementschef, över ledningen, främst i syfte att koordinera räddningsarbetet och de andra aktörerna.[41]

I och med att många fler förband, normalt stationerande på andra platser i Japan, anlände till de tre värst drabbade prefekturaten ökade behovet av lokal samverkan. Detta underlättades betydligt av ett stort antal så kallade rekryteringskontor, vars normala uppgifter är rekrytering samt välfärd för veteraner. I dessa många utspridda lokala kontor arbetar en handfull officerare ur självförsvarsstyrkorna med god kunskap om lokala förhållanden. Dessa officerare kom att bli de främsta aktörerna för civil-militär samverkan på den lägre lokala nivån. I synnerhet stödde de förband och enheter som förflyttades till Tohoku regionen och som saknade tidigare kontakter med civila representanter i området.

Dessutom kunde de delge aktuell och relevant information avseende exempelvis skador på infrastruktur samt tillhandahålla information om saknade personer inom deras närområde.[42]

När det gäller övriga aktörer visade räddningsoperationen i Tohoku 2011 med all tydlighet att självförsvarsstyrkorna var den mest betydelsefulla aktören i räddningsoperationen och den aktör som oftast hade den mest uppdaterade lägesinformationen. Därmed utgjorde självförsvarsstyrkorna den viktigaste aktören avseende civil-militär samverkan. På så sätt blev det i många fall naturligt att självförsvarsstyrkorna mer eller mindre per automatik erhöll ledartröjan avseende samordning.

Ett exempel på detta är från flygplatsen i Sendai där en japansk överste från självförsvarsstyrkorna tog en ledande roll genom att personligen leda dagliga koordineringsmöten med samtliga aktörer på flygplatsen. Detta var på eget initiativ och inte officiellt sanktionerat. Sådana dagliga samverkansmöten inleddes med en samling med enbart de japanska aktörerna, därefter skedde ett andra möte, det så kallade internationella koordineringsmötet, med samtliga aktörer inklusive den amerikanska militären. Viktigast var att utbyta information med varandra. Syftet var att alla aktörer skulle känna till respektive aktörs agenda. På så sätt kunde ett förtroende etableras.[43]

Självförsvarsstyrkornas uppgifter, avseende exempelvis matutdelning, kunde avlastas genom olika frivilligorganisationers insatser. Det existerade i stort sätt ett bra förhållande mellan självförsvarsstyrkorna och verksamma frivilligorganisationer eftersom båda uppvisade en reell vilja att agera. Ett stelbent agerande från japanska myndigheter på central nivå bidrog dock till att frivilligorganisationernas arbete inledningsvis försvårades på grund av att deras insatser inte var reglerad i gällande lagstiftning. Bland annat krävdes speciella tillstånd för att färdas med fordon och landa med civila helikoptrar i det drabbade området. Dessutom levererade myndigheter endast förnödenheter till i förväg utsedda evakueringsplatser och inte till icke-officiella, som till exempel tempelområden. ”Men någon måste ta risker och agera”, som en NGO-representant uttryckte saken. Den japanska byråkratin tenderade dock att följa regelverket, det vill säga, undvika risktagning. Ett exempel på detta var responsen på ett förslag om att släppa nödvändiga förnödenheter från luften med fallskärm. Detta avfärdades med hänvisning till att sådana aktiviteter är förbjudna och olagliga eftersom det kan skada byggnader på marken. Detta i ett skede då tiotusentals byggnader redan var förstörda eller svårt skadade.[44]

Japanska myndigheter tenderar i allmänhet att noggrant följa lagar och instruktioner. Ett annat exempel, som visar hur stelbent japanska myndigheter kan agera, är principen ”rättvis fördelning av förnödenheter”.[45] Detta innebär att om ett samhälle på 5 000 personer har behov av förnödenheter och det endast finns förnödenheter tillgängliga för 1 000 personer så skickas inga alls eftersom några skulle bli utan. För frivilligorganisationer finns inga sådana självpåtagna begränsningar avseende behovet av ”rättvis fördelning” av resurser/stöd/gåvor. Samverkan mellan frivilligorganisationer och självförsvarsstyrkorna skedde främst på den regionala nivån i prefekturaten, men det skedde även spontan (*ad hoc*) samverkan på många lokala platser.[46]

Den främsta aktiviteten som koordinerades mellan självförsvarsstyrkorna och privata företag avsåg transportstöd. Civilstödscentret som organiserades i JTF Toho-

ku HQ upprättades *ad hoc* i syfte att återupprätta ett civilt logistiksystem, som hade kollapsat den 11 mars. Privata transportföretag var till stor nytta avseende att komplettera självförsvarsstyrkornas egna transporter av nödhjälp från befintliga logistikdepåer till upprättade samlingsplatser för evakuerade. Synpunkter har dock framförts att den verksamhet som civilstödscentret bedrev skulle kunna vara något som den privata sektorn erhåller ansvar för att genomföra i framtiden, medan självförsvarsstyrkorna stödjer detta, istället för att, som under denna operation, leda arbetet *ad hoc*.[47]

När en militär räddningsoperation efterhand övergår till att bli mer inriktad på återuppbyggnad kan friktioner uppstå om privata företag, såsom byggfirmor, upplever att självförsvarsstyrkorna ”tar deras jobb” genom att utföra en mängd olika ingenjörs- och konstruktionsarbeten. Prefekturaten kan dock undvika sådana klagomål genom att ingå monetära överenskommelser med lokala byggbolag som på så sätt tillåter självförsvarsstyrkorna att utföra ”brådskande initiala konstruktionsarbeten”. Ett exempel är anläggningsarbeten för grundkonstruktioner till ersättningsbostäder.[48] Detta visar att det finns en bortre parantes i nationella militära räddningsoperationer. Det är guvernören som beslutar när det militära stödet inte längre är nödvändigt.

Många lokala borgmästare uttryckte en vilja att behålla självförsvarsstyrkorna på plats i ett längre tidsperspektiv. Detta är paradoxalt eftersom självförsvarsstyrkorna själva arbetade i stort sett enbart i det korta perspektivet med akuta uppgifter. Självförsvarsstyrkornas egen uppfattning var att så snart som möjlig avbryta operationen. Detta eftersom deras insats övertog ansvar från myndigheter och företag som egentligen skulle sköta mycket av det som självförsvarsstyrkorna hanterade.[49]

Eftersom flera lokala myndigheter hade förlorat sin förmåga att verka, och i vissa fall var helt utslagna, tog självförsvarsstyrkorna på sig uppgifter som de egentligen inte var bemyndigande att utföra. Ett sådant exempel var begravning av offer. Detta var inte någon utpekad uppgift för självförsvarsstyrkorna men de utförde sådan verksamhet i alla fall. En annan aktivitet var att bistå med bränsle till civila fordon. Detta var inte heller någon uppgift för självförsvarsstyrkorna men det utfördes likväl eftersom det var ”endast självförsvarsstyrkorna som kunde utföra den uppgiften.”[50]

För att i framtiden säkerställa en utveckling av civil-militär koordinering på den lokala nivån diskuteras möjligheten att ge lokala militära befälhavare större frihet att lösa sina uppgifter i enlighet med vad som benämns som uppdragstaktik. På så sätt skulle också en mer flexibel koordinering kunna ske med frivilligorganisationer och privata aktörer för att på så sätt åstadkomma en större effekt på den lokala nivån genom att de olika aktörerna även samordnar sin verksamhet lokalt.[51]

Gemensam civil-militär lägesbild/information

Ansvarig för att upprätta en gemensam civil-militär lägesbild är den civile guvernören i respektive prefekturat. Denne ska sedan kunna dela lägesbilden med alla aktörer. Dock erfordras militärt stöd för att lösa en sådan uppgift. Det finns ingen mekanism för att kunna insamla information på regional nivå (prefekturat), men man lyckades trots det ändå tillräckligt bra. Av särskild vikt för att detta ska fungera är det civila ledarskapet på regional nivå. Om

den civila ledningen brister i informationshantering blir följden en ad hoc-lösning.[52]

Genom att militära staber samgrupperade med civila ledningscentraler blev det relativt enkelt att erhålla en gemensam civil-militär lägesbild. I prefekturatet Iwate samgrupperade 9. divisionsstaben med prefekturatets ledningsplats i samma byggnad. I Miyagi skickades den ställföreträdande stabschefen i JTF Tohoku till guvernörens ledningsplats, där ett samverkanskontor inrättades. Situationen var dock svårare i Fukushima prefekturat, där självförsvarsstyrkorna förutom räddningsoperationen även genomförde en parallell operation för att hantera kärnkraftskatastrofen. Den sistnämnda hanterades av den så kallade centrala beredskapsstyrkan, vars samverkansofficerare inte var samgrupperade med den regionala civila ledningen, vilket försvårade informationsbilden.[53]

Avseende lokala civila myndigheter var en del utslagna och dessutom geografiskt isolerade. Detta gjorde det svårt att uppfatta en komplett lägesbild. Situationen underlättades delvis av de lokala rekryteringskontor som fanns utspridda och vars officerare fungerade som informationsförmedlare med det lokala civila samhället.

Som tidigare har nämnts upprättades ett militärt kommunikationsnät endast timmar efter katastrofen. Detta kan jämföras med att det civila kommunikationsnätet för mobiltelefoner var helt upprättat först efter ca tre veckor (till 95 procent – återstående fem procent avser området kring kärnkraftverket Fukushima Dai-ichi) och detta först sedan självförsvarsstyrkorna försett de civila mobiltelefonmasterna med mobila elgeneratorer p g a bristen på elektricitet. Ett problem med de civila telekommunikationsföretagen är att de oftast har en vertikal indelning, det vill säga, den högre ledningen i exempelvis NTT kan inte ge dem som ska utföra reparationerna direkta order. Detta gör det svårt att utföra en effektiv central samordning.[54] Civila företag agerande dock på egen hand på kommunikationsproblemen. Bland annat sände Ericsson servicepersonal och fordon med dieselgeneratorer till de drabbade områdena för att få igång mobilnäten. Mycket av kommunikationen avseende mobiltelefoni fungerade således igen efter ett par dygn. Dock med begränsningar.[55]

När det gällde informationsspridning till internationella militära enheter fanns brister. Dock kunde kommunikationen mellan de japanska och amerikanska operationerna genomföras genom att koordineringscenter upprättades, samt att befintlig samverkanspersonal förstärktes med extra officerare. På Sendai flygplats skedde exempelvis dagligen en delgivning av information mellan alla verksamma aktörer, inklusive den amerikanska militären. För att verksamheten skulle fungera krävs att ”rätt information finns tillgänglig vid rätt tillfälle”. I regel lyckades detta relativt väl i Sendai, främst genom de dagliga civil-militära koordineringsmötena som genomfördes på plats med samtliga verksamma aktörer på flygplatsen.[56]

Sammanfattningsvis kan man säga att det handlar om att dela med sig av information för att uppnå andra aktörers förtroende.[57] Det kanske största problemet var att informationshanteringen saknade en officiell kanal för spridning och delgivning. Självförsvarsstyrkorna hade oftast den bästa lägesinformationen, men det finns ingen lag som reglerar spridning och hantering av sådan information. Den japanska byråkratin tenderade att undvika att ta initiativ, vilket gjorde att vissa aktörer, såsom frivilligorganisationer, erhöll väldigt lite information. Dessa tog dock egna initiativ till delgivning av information, inklusive pro-

ducering av lägesrapporter för att orientera övriga aktörer samt delge vad de själva utförde för typ av aktiviteter och i vilka områden de verkade i. De producerade även lägesrapporter på engelska för att informera internationella aktörer.[58]

Internationellt militärt stöd

Regeringen i Tokyo blev tidigt djupt involverad i krisen och var helt enkelt för upptagen för att lägga någon större energi på tankar kring mottagandet av internationell hjälp.[59] Amerikansk militär finns emellertid stationerad i Japan, vilket innebar att ett omfattande internationellt militärt stöd redan fanns på plats. Senare erhöll också frivilligorganisationen *Japan Platform* i uppgift av det japanska utrikesdepartementet att hjälpa till med att koordinera övrigt inkommande internationellt stöd.[60]

För den amerikanska militären, som organiserades i en nyupprättad JTF (*Joint Force Japan*), etablerades tre stycken bilaterala koordineringscentra. Ett vid den japanska övergripande gemensamma staben och den högsta försvarsledningen i Ichigaya i Tokyo, ett på flygbasen Yokota väster om Tokyo vid den amerikanska operationsledningen och slutligen ett regionalt center i Sendai avseende samverkan med JTF Tohoku. Dessa centra hade aldrig upprättats tidigare vilket gjorde att det tog en viss tid att etablera dem, i synnerhet vid den regionala ledningen i Sendai där personal saknades för att bemanna centrat.[61] Normalt finns endast en amerikansk samverkansofficer stationerad vid nordöstra arméns stab i Sendai. Förutom ovan nämnda koordineringscentra utbytes extra samverkansofficerare. Utanför staberna genomfördes dessutom direktsamverkan mellan amerikanska enheter och japanska civila genom tilldelade samverkansofficerare från självförsvarsstyrkorna.[62]

Joint Force Japan kom att omfatta nästan 24 000 personer. Antalet insatta marktrupper utgjorde dock en förhållandevis liten andel, under 1 000 personer.[63] Alla staber och högkvarter grupperades i samma byggnad på flygbasen Yokota, med undantag av MCC (Maritime Component Command). De olika ledningsförhållandena inom den amerikanska operationen var dock inledningsvis otydliga.[64] Den amerikanska operationen, som kom att benämnas *Operation Tomodachi* (”operation kompis”) var den största amerikanska militära humanitära räddningsaktionen någonsin.[65] Den snabba och omfattande insatsen av den amerikanska militären kan jämföras med jordbävningen i Kobe 1995, då den japanska regeringen avböjde all amerikansk militär hjälp.[66]

Förutom amerikanska styrkor deltog totalt ca 1 200 personer från internationella räddningsstyrkor och andra länders militära styrkor. Dessa utgjorde således en mycket liten del jämfört med både den japanska militära räddningsoperationen och den amerikanska. De flesta internationella bidragen var också verksamma en kortare tid. Den amerikanska operationen pågick till största delen under 27 dagar, medan huvuddelen av den japanska operationen varade i 173 dagar.[67] xxx

Den amerikanska räddningsoperationen fokuserade tidigt på Sendai flygplats. Där engagerades i synnerhet marinkårens Task Force Fuji som med understöd av andra enheter och civila företag inom några dagar återupprättade flygplatsen för inflygning av förnödenheter med amerikanska militära transportflygplan. Andra uppdrag föreslogs av den amerikanska militären för JTF Tohoku, som sedan beslutade om de amerikanska styrkorna skulle genomföra

det. Varje kväll genomfördes på central nivå koordineringsmöten avseende vad USA kunde bidra med, och huruvida specifikt stöd skulle vara i form av inköp, gåvor eller lån. Varje morgon genomfördes sedan videokonferenser avseende den militära koordineringen mellan USA och Japan.[68]

Följande områden prioriterades, enligt angivna riktlinjer för stöd till räddningsoperationer utomlands, av den amerikanska militären:[69]

- Flygplatsledning (detta avser flygplatsen i Sendai).
- Flygtransport av förnödenheter och dess mottagning (särskilt flygplatsen i Sendai).
- Stöd avseende samband och informationshantering.
- Medicinskt stöd, *Search & Rescue*.
- Stöd till kritisk infrastruktur (bland annat vattenpråmar till Fukushima Daiichi).

På uppmaning av JTF Tohoku genomfördes dessutom:

- Leverans av fotogen (för uppvärmning av bostäder).
- Borttagning av bråte från skolor (som fungerade som tillfälliga bostäder).
- Återställande av elektricitet till ön Oshima.
- Upprensning av bråte från hamnarna Kesennuma och Oshima samt vid järnvägsstationer.
- Stöd till upprättande av sanitära anläggningar.
- ”Goodwill events”: utdelning av leksaker, musikframträdande.

Särskild vikt lades vid att ta hänsyn till civilbefolkningen. Till exempel tog de amerikanska marinkårssoldaterna inte i hand när de anlände, de bugade. Vidare använde de minimal yta för egna förläggningar. Dessutom erbjöd de japanska civila att använda deras egna duschanläggningar. Vanligtvis finns det ett kulturellt förståelsegap mellan en internationell styrka och den inhemska befolkningen. Men genom att de amerikanska trupperna är stationerade i Japan minimerades detta gap. Den amerikanska militären hade en etablerad kulturell förståelse för den japanska kulturen och dessutom en vilja att vara ”goda grannar”.[70]

Samarbetet mellan den amerikanska och den japanska militära operationen var emellertid inte friktionsfri. I huvudsak avser detta två saker. USA fick till att börja med inte någon klar bild över den övergripande japanska planen för räddningsoperationen. Detta trots dagliga koordineringsmöten. Anledningen var att den japanska sidan fokuserade i stort sett enbart på det närmaste dygnets kommande aktiviteter och akuta behov. Det andra problemet var att de japanska självförsvarsstyrkorna hade bristande kunskap om den amerikanska militärens kapacitet att utföra räddningsoperationer. Detta gällde i synnerhet amfibiska operationer. Ett exempel är den amerikanska marinkårens insatser för att undsätta ön Oshima, som blivit isolerad. Den japanska sidan insåg inte vad som krävdes för att lösa denna svåra uppgift.[71] Utöver dessa två större problem rådde en avsevärd förvirring avseende informationshantering vilket nedanstående två punkter redovisar.[72]

- Det var inte möjligt att upprätta ett välfungerade datakommunikationsnät mellan de japanska självförsvarsstyrkorna

och de amerikanska förbanden. Inför större övningar tar det oftast två månaders förberedelsetid att upprätta ett sådant. Följaktligen hade man rättat till problemet först efter flera månader.

- Det rådde diskrepans i vad som avsågs vara hemlig information avseende pågående operationer och därför fungerade inte informationsspridningen mellan de japanska självförsvarsstyrkorna och de amerikanska förbanden. Ett exempel på dessa svårigheter är konversationen på den öppna webbplatsen *apan.org* (*All Partners Access Network*) där JTF Tohoku önskar att omedelbart få kännedom om vad CV-76 *Ronald Reagan* avser att transportera till ett visst område.[73]

Av de lärdomar och rekommendationer som listas av marinkåren är den första punkten behovet av en plats/forum för delgivning av information till samtliga aktörer. Därefter anges behov av samverkansofficerare till landets myndigheter där man bedriver verksamhet, till verksamma frivilligorganisationer inom landet, till högre och likvärdiga militära staber samt slutligen till egna civila myndigheter som deltar.[74]

När det gäller strategiska förflyttningar fanns japanska begränsningar som kunde lindras med internationellt militärt stöd. Med amerikansk hjälp förflyttades delar av 5. brigaden (Hokkaido), totalt 300 personer och 100 fordon, med fartyget *USS Tortuga* (LSD). Delar av 15. brigaden (Okinawa) flygtransporterades av C-17 plan (USAF samt Australia Defence Forces).[75] Visserligen disponerar den maritima självförsvarsstyrkan tre större transportfartyg (Oosumi-klassen). Men ett av dessa var i internationell tjänst, ett annat var under reparation och det tredje transporterade förnödenheter och inte trupper.

Civila färjor användes för truppförflyttningar under räddningsoperationen, men på grund av kontinuerliga tsunami-varningar under ett par dagar direkt efter jordbävningen kunde inte civil sjöfart trafikera det aktuella området på grund av gällande lagrum. Detta fick till följd att de japanska marktrupperna i Hokkaido fick vänta i 24 timmar i deras utskeppningshamnar till dess tsunami-varningarna avblåstes. För militära fartyg råder dock inga sådana legala begränsningar och det var möjligen den främsta anledningen till att den amerikanska flottan stödde självförsvarsstyrkorna med sjötransport av delar av 5. brigaden från Hokkaido till insatsområdet.

Den amerikanska militära närvaron i Japan fyller ett speciellt syfte i och med att den, vid en omfattande nationell räddningsoperation av självförsvarsstyrkorna, i viss mån kan frigöra dessa från territoriella försvarsuppgifter. Det fanns, och finns, en oro att Japans grannländer kan agera aggressivt vid en extraordinär händelse och dra nytta av en situation där självförsvarsstyrkorna är fullt engagerade. Japan har pågående gränskonflikter om öar och ögrupper med grannländerna Ryssland, Sydkorea och Kina. Detta är en realitet. Följaktligen upplevs i Japan att det är riskabelt att sätta in allt för stora delar av självförsvarsstyrkorna i en räddningsoperation.

Det skedde också vissa aktiviteter från dessa tre länder under den japanska räddningsoperationen, såsom att den ryske vice premiärministern Ivanov med en stor delegation den 15 maj besökte öarna Etorofu och Kunashiri. Dessa två öar utgör större delen av det av Japan deklarerade ”norra territoriet” nordost om den norra ön Hokkaido. Den amerikanska insatsen, i synnerhet avseende ”bilaterala strategiska förflyttningar och koncentrationen av operativa styrkor”, hade således – i ett ja-

panskt perspektiv – potential att signalera en stark vilja och effektivitet till såväl omgivande grannländer som japanska medborgare, d v s budskapet var att ”USA kan man [Japan] lita på.”[76] Andelen japaner som uppfattar den japansk-amerikanska säkerhetsalliansen som positiv för Japans säkerhet ökade från 76 till 81 procent efter genomförandet av den amerikanska Operation Tomodachi.[77]

Identifierade och bekräftade lärdomar i Japan

Inledningsvis bör sägas att insikten om att naturkatastrofer kommer att drabba landet är väletablerad i Japan. Således är beredskapen hög med snabba reaktionstider och mycket kvalificerade förvarningssystem, avseende i synnerhet tsunami och jordbävningar. Ett exempel på det sistnämnda är investeringar på 60 miljarder JPY gjorda av de östra nationella järnvägarna (JR East) sedan 2004. Dessa medförde att Tohoku Shinkansen kunde stanna sina tåg innan den kraftiga jordbävningen inträffade, vilken nedanstående matris visar.[78]

Ett sätt att förbättra beredskapen för extraordinära händelser, och därmed skyddet för civilbefolkningen, har varit en expanderad övningsverksamhet avseende både praktiska övningar i fält och simulerings- och spelövningar. Sedan 2005 pågår gemensamma övningar mellan den nationella regeringen och lokala myndigheter. 2010 genomfördes tre övningar i fält och sju kartövningar (spel) i totalt tio prefekturat. I övningen i Ibaraki prefekturat skedde samverkan mellan självförsvarsstyrkorna och regeringskansliet, prefekturatet, lokala myndigheter (staden Mito), polis, brandkår samt sjukvård för att öva initiala åtgärder vid en extraordinär händelse. Scenariot denna gång var en terroristattack med en så kallad smutsig bomb.[79]

Praktiska övningar som dessa, med ”värsta tänkbara scenario”, anses viktiga för funktionen civil-militär samverkan.[80] För att det ska fungera i ett kritiskt läge måste relationerna mellan självförsvarsstyrkorna

Tid	Seismografer	Automatiska åtgärder	Resultat
11 Mars, kl. 14:47:03	Mätstation på Oshika-halvön detekterar värde för att stanna tågen		
11 Mars, kl. 14:47:05		Efter två sekunder stänger systemet av eltillförseln till Shinkansen och inleder nödbromsning av tågen (1 min och 10 sek innan de största skakningarna)	
11 Mars, kl. 14:47:14	Inledande skakningar (P-vågen)		
11 Mars, kl. 14:48:15	De största skakningarna (S-vågen)		*Alla 27 tågen har stannat utan urspårningar. Inga personer skadade.*

och lokala myndigheter vara såväl upparbetade som goda innan en krissituation inträffar.[81] Dessutom genomförs sedan 2009 gemensamma övningar mellan polis i de olika prefekturaten och självförsvarsstyrkornas divisioner/brigader i syfte att stärka samarbetsprocedurer i händelse av säkerhetsoperationer. Detta behov uppkom efter resultat av simuleringsövningar, som genomfördes under 2005.[82]

Genomförandet av den militära räddningsoperationen i Tohoku 2011 kan sägas visa resultatet av en mental och praktisk beredskap. I synnerhet bidrog övningen *Michinoku ALERT 2008*, med dess möjlighet till kontakter mellan självförsvarsstyrkorna, lokala myndigheter, polis, läkare och frivilligorganisationer, till att tusentals japanska civila kunde räddas av självförsvarsstyrkornas insatser.[83] Även om katastrofen till och med i ett japanskt perspektiv var överväldigande, lyckades i synnerhet följande tre saker mycket väl avseende den militära räddningsoperationen.[84]

- Inledande aktivering och utplacering av självförsvarsstyrkorna.
- Upprätthållande av operationstempot och antalet verksamma förband (numerär).
- Kommunikation och infrastruktur (logistik).

Snabbheten med den inledande aktiveringen bidrog till att självförsvarsstyrkorna räddade 19 286 personer, vilket var 70 procent av alla som räddades. Vidare levererades drickvatten (32 985 ton), mat (fem miljoner måltider) samt bränsle. En annan viktig funktion var att upprätta badanläggningar. 322 km väg rensades från bråte och hinder och ett flertal ersättningsförbindelser (broar) byggdes.[85]

Systemet för civil-militär samverkan lyckades väl. Systemet bygger på att tidigare (högre) officerare ur självförsvarsstyrkorna har erhållit civila tjänster vid krishanteringsstaber på regional och lokal nivå. Av särskild vikt var att dessa före detta officerare hade direkt tillgång till guvernörerna på regional nivå. På de lägsta lokala nivåerna för samverkan var det mycket värdefullt att använda lokala rekryteringskontor med ett par officerare. Dessa kunde ge korrekt information och förmedla kontakter till tilltransporterade förband som kom från andra regioner. En lärdom, som kommer att implementeras, är att marksjälvförsvarsstyrkan kommer att förstärkas med ytterligare officerare för civil samverkan och koordinering för att ytterligare förbättra samverkan på lokal nivå.[86]

Av särskild betydelse för att upprätthålla en operativ effekt på de insatta förbanden var den så kallade baspersonalen på befintliga baser och garnisoner i området. Sådan personal har ofta varit utsatt för nedskärningar men insatsen påvisade deras nytta och även vikten av att ha extra kapacitet.[87] Många av de reservister som kallades in fick således i uppgift att förstärka baspersonalen. Samtidigt bekräftades nödvändigheten av ett tillräckligt antal personal ”i främre stridslinjen”. Det vill säga, behovet av en tillräcklig personalram.[88]

Självförsvarsstyrkornas insatser uppskattades mycket väl vilket kan ses i omdömet från den japanska civilbefolkningen. Hela 82 procent uppskattade insatserna av självförsvarsstyrkorna, medan däremot endast 6 procent uppskattade insatserna av regeringskabinettet.[89]

Nedanstående är exempel på agerande som i sammanhanget var mindre lyckade.

Mycket av myndigheternas agerande, i synnerhet från central nivå, var inriktat på att noggrant följa lagar och regelverk.

Ett formellt och stelbent agerande förvärrades av ett redan dåligt och spänt förhållande mellan byråkrater och politiker. Den nationella regeringen hade representanter på plats på regional nivå. Ett problem var dock att dessa inte var bemyndigade att fatta beslut, utan alltid var tvungna att fråga den centrala civila ledningen. Många centrala myndigheter har inte lägre organisationsnivåer. Till skillnad från dessa har självförsvarsstyrkorna en omfattande nivåindelning med exempelvis övergripande högkvarter, regional ledning (JTF Tohoku) samt underlydande divisioner och brigader etc. Detta innebär att flera centrala myndigheter endast skickade direktiv och order i pappersformat till prefekturaten utan någon personlig representation eller närvaro.[90]

Krishanteringen på central nivå upplevdes som mindre bra. Ett exempel på detta var att den utsedde återuppbyggnadsministern tvingades att avgå efter att ha gjort bort sig offentligt under ett besök i de drabbade prefekturaten. Detta, och annan kritik från den politiska oppositionen, ledde i förlängningen även till premiärministerns avgång.[91] Kanske inte helt oväntat med tanke på normal japansk inrikespolitik med återkommande skiften av premiärministrar och i en situation där endast sex procent av befolkningen uppskattade insatserna av regeringskabinettet.[92]

I Japan tenderar man att framhålla *ansträngning* snarare än *resultat*. Detta är kulturellt betingat. För en utomstående betraktare på plats, såsom de amerikanska styrkorna i Japan, framstår detta mycket klart. Att medvetet förhindra sin egen personal från att äta varm mat och att minimera toalettbesök och bad/duschmöjligheter, kan i en utombetraktares ögon framstå som något extremt och dessutom kortsiktigt vad gäller de egna förbandens uthållighet. För japaner är detta fenomen med betoning på i första hand ansträngning och i andra hand resultat välkänt men likväl (kulturellt) accepterat. Detta tar sig uttrycket i verbet *ganbaru* som kan översättas som ”ge inte upp”/”gör ditt bästa”. Detta innebär en individuell uppoffring och fokuserar på ansträngning för att nå ett mål. I militära termer kan det emellertid innebära en fokus på kortsiktiga mål medan medel- och långsiktiga mål mer eller mindre glöms bort eller negligeras.

Som ett konkret exempel blev planeringsofficerare (J5 eller motsvarande) i flera fall utsedda till samverkansofficerare istället för att arbeta med planeringsuppgifter på längre sikt. JTF Tohoku arbetade endast i kortsiktigt utförande, det vill säga, de närmaste 24 timmarna och det som var brådskade. Först i maj började man åter planera för långsiktig verksamhet (två månader framåt).[93]

Den militära personalens anhöriga var i många fall direkt drabbade och/eller saknade. Detta var inget som man hade planerat för eller reflekterat över under övningar före katastrofen. Detta bidrog till en ökad psykisk press på den del av personalen som hade anhöriga i Tohoku regionen och som under lång tid inte visste huruvida de hade klarat sig eller inte.[94]

När det gäller amerikanskt militärt stöd etablerades en lärdom om att det måste finns minst en amerikansk samverkansofficer som är permanent baserad i varje regional armé. Vidare måste den amerikanska militärens roll vid en räddningsoperation klarläggas i planering och operationsplaner. Något sådant hade inte gjorts tidigare. Uppgiften att upprätta bilaterala koordineringscenter har varit en del av planeringsövningar mellan Japan och USA, men detta var första gången de upprättades på riktigt.[95] Detta tog tid att organi-

sera eftersom all personal inte var utsedd. Vidare uppstod oklarheter avseende dessas centras funktion och roll i en räddningsoperation. Bland annat tog inte civila myndigheter direktkontakt med dessa centra. Dessutom skedde en separat koordinering mellan luft-självförsvarsstyrkan och dess amerikanska motsvarighet, samt mellan de japanska och de amerikanska maritima enheterna. Detta var effektivt men försvårade likväl en gemensam koordinering och en gemensam lägesbild.[96]

Det finns således behov av att den amerikanska militären deltar i japanska övningar avseende räddningsoperationer. Såväl roll som uppdrag bör klarläggas avseende amerikanskt stöd. Den amerikanska marinkåren påvisade sin förmåga genom att röja bort bråte i hamnarna Ishinomaki och Kesennuma samt undsatte dessutom ön Oshima.[97] Den amerikanska marinkårens insatser har gjort att Japan har uppmärksammat nyttan av amfibiekapacitet. Slutsatsen är att ”Japan behöver också sådan kapacitet”.[98] Det återstår således att se om en japansk marinkår kommer att återupprättas.

Ett konkret resultat av katastrofen i mars 2011 är att försvarsbudgeten (FY 2012) i Japan för första gången på nio år har ökat, om än marginellt (plus 0,6 procent). För budgetposten räddningsoperationer av självförsvarsstyrkorna noterades en ökning på 240 procent för 2012, men denna del inkluderar även ett helikopterhangarfartyg (DDH) på 119 miljarder av anslaget på 247 miljarder JPY. Kvarvarande höjning visar ändå ett ökat fokus på räddningsoperationer.[99] Dessutom visar det på nyttan av att använda flexibla och kapabla fartyg, såsom helikopterhangarfartyget *Hyuga*, i räddningsoperationer.[100]

Slutsatser

Den japanska militära räddningsoperationen ses generellt som mycket lyckad av den japanska allmänheten enligt opinionsmätningar. Den civil-militära samverkan som genomfördes fungerade i huvudsak bra. I synnerhet på den regionala nivån skedde en omfattande och adekvat samverkan, mycket på grund av att nyckelpersoner i de civila krishanteringsstaberna var tidigare officerare i självförsvarsstyrkorna. På den lokala nivån finns det en viss förbättringspotential. Genom att utöka antalet före detta officerare även på den lokala nivån torde man kunna uppnå en acceptabel samverkan och koordinering och inte minst en förbättrad gemensam civil-militär lägesbild.

Det finns anledning att begrunda om inte denna lyckade militära insats kan ge efterverkningar på den generella synen kring militära räddningsoperationer efter omfattande naturkatastrofer. Det vill säga, en ännu tydligare politisk vilja att använda en försvarsmakt för att bistå det civila samhället. Som en amerikansk officer uttryckte det: ”the military is not the last resort, as in much literature on disaster relief missions, it is the first response.”[101] Utöver denna övergripande reflektion redovisas nedan ett antal slutsatser i punktformat. Ett flertal av dessa torde inte uppfattas som överraskande med tanke på den tradition av totalförsvarstänkande som rådde i Sverige under det kalla kriget.

Japan är naturligtvis väldigt olikt Sverige. Sådana omfattande och extraordinära naturkatastrofer som återkommande drabbar Japan kommer troligtvis aldrig att inträffa i Sverige. Dock finns risker i form av vissa naturkatastrofer (svåra stormar) samt extraordinära händelser som dambrott, kärnkraftshaverier eller något annat. Extrema och extraordinära händelser bör aldrig ute-

slutas, även om risken för en specifik sådan kanske inte upplevs som påtaglig. De japanska erfarenheterna kan således åtminstone ligga till grund för diskussioner om hur den svenska försvarsmakten kan förbättra stödet till det civila samhället vid kriser och extraordinära händelser.

Allmänna slutsatser

Nedan redovisas ett antal punkter som uppfattas som betydelsefulla vid den japanska räddningsoperationen.

- *Initial snabbhet avseende beslutfattning på alla nivåer*, centralt, regionalt och lokalt, var avgörande för att tidigt kunna agera effektivt. Att snabbt kunna sätta in militära förband för omfattande räddningsoperationer i extrema situationer framstår som avgörande för att nå ett bra resultat. Reaktionstiden blev, i detta japanska exempel, ytterst kort tack vare så kallade automatiska beslut (”självinitierad ivägsändning”) i kombination med mycket snabba civila beslut om att begära militärt stöd.
- *Övningar i fält,* avseende militära sambandssystem, underlättade upprättandet av fungerande kommunikationsnät. Detsamma gällde för upprättandet av logistikbaser samt tilltransporter av förband. En högre initial effekt av en militär räddningsinsats torde direkt bidra till att fler civila kan undsättas i tid.
- *Etablerade, genomarbetade och välbekanta operationsplaner* kan relativt enkelt modifieras efter hand. Till exempel ändrades enbart slutdestinationen på förbanden som förflyttades till Tohokuregionen. Operationsplanen som låg till grunden för den omfattande militära operationen var avsedd för en militär räddningsoperation vid en större jordbävning i Tokyo, och var således välkänd av de deltagande förbanden.
- *Behovet av disponibla militära maritima transport- och amfibiska resurser* aktualiserades i synnerhet eftersom civila färjor inte kunde brukas under de inledande dygnen pga. återkommande tsunami-varningar. Ett särskilt behov identifierades dessutom avseende amfibieförmåga och behovet av ett vidare perspektiv när det gäller att använda fartyg och andra resurser i en kustnära miljö. Till exempel utgör helikopterhangarfartyg, eller liknande större och flexibla fartyg, en mycket användbar resurs.
- *Internationell (militär) hjälp* var nödvändig på grund av katastrofens omfattning. I synnerhet från USA som kunde bidra med kapacitet för flygplatsuppbyggnad och lufttrafikledning, kvalificerade amfibiska operationer samt strategiskt transportstöd (fartyg och flyg). Det är dock av kritisk betydelse att förstå internationella styrkors kapacitet och klarlägga deras roll och uppdrag genom att inkludera dessa i planeringar och övningar *innan* en naturkatastrof eller kris inträffar.
- *Behovet av återhämtning avseende fysiskt och psykisk utslitning* av den militära personalen var centralt för att upprätthålla en uthållighet över tiden. Detta behov accentuerade än mer vid en inkludering av den japanska kulturella aspekten där ansträngning prioriteras före resultat. Soldater beordrades exempelvis att inte äta varm mat (den skulle istället gå till drabbade civila) samt att inte handla mat och dryck i affärer. En sådan uppoffring uppskattades av civilbefolkningen men ledde även till fysiska och psykiska problem

för den militära personalen och därmed extra behov av att kunna erbjuda omfattande och adekvat stöd – såväl under som efter insatsen.

Slutsatser om civil-militär samverkan

Nedan redovisas ett antal punkter som uppfattas som särskilt betydelsefulla för civil-militär samverkan.

- *Civila krishanteringschefer kan med fördel utgöras av tidigare officerare*. Detta var helt avgörande för en tidig och effektiv civil-militär samverkan. Ett exempel på detta är att krishanteringscheferna på regional nivå (i prefekturaten Miyagi och Iwate) var före detta generaler i självförsvarsstyrkorna. Dessutom upprättades, i det närmaste per automatik, en godtagbar civil-militär lägesbild.
- *Betydelsen av ett omfattande och geografiskt heltäckande nätverk av baser*, vilket i synnerhet inkluderar även mindre lokala rekryteringskontor, spelade en mycket stor roll för att underlätta regional och lokal civil-militär samverkan. Vidare gynnade en geografisk utspridning av militär infrastruktur såväl initial snabbhet såsom uthållighet i insatsen.
- *Samlokalisering av militär och civil stab* i samma byggnad förbättrade möjligheterna till civil-militär samverkan och en civil-militär lägesbild. Exempel på detta förfarande är lokaliseringen av JTF Tohoku HQ och ledningen för prefekturatet Miyagi, samt även 9. divisionsstaben och Iwate prefekturat. En slutsats avseende detta är att det bör finnas angivna lokaler för militär samverkanspersonal i samtliga civila ledningsplatser.
- *Övningar i fält med samtliga aktörer* t ex avseende kommunikation och samverkan, framhölls som nödvändigt för att initialt i en insats erhålla en bra effekt. Denna effekt uppstår när personliga kontakter är upparbetade på grund av tidigare övningar, som har haft som syfte att just upprätta sådana kontakter.
- *Nyttan av frivilliga och privata organisationer i form av engagemang, personal, finansiella resurser, logistik och informationshantering* kom att framstå som mycket betydelsefull. Ett ökat inkluderande av frivilligorganisationer kan avlasta självförsvarsstyrkorna, som därmed kan koncentreras på mer krävande och intensiva räddningsinsatser.

Författaren är reservofficer och adjunkt i krigsvetenskap vid Försvarshögskolan.

Noter

1. *Försvarsmaktens stöd till samhället i kris*, Riksrevisionen, 2011:15, s 34-35 och 65.
2. Siffran för antalet dödade i katastrofen anges till 15822 och antal saknade är 3926. Kantei (Prime Minister of Japan and his Cabinet): ”Road to Recovery”, *http://www.kantei.go.jp/foreign/incident/road_to_recovery.html*, mars 2012, (2012-07-02), s 3. Se även Hiscock, Kyle W: *Japan’s Self Defense Forces after The Great East Japan Earthquake: Toward a Status Quo*, Thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, 2012, s 21.

3. Nakabayashi, Hironobu: ”Crisis Management in Fukushima: Decision Making and Evacuation”, presentation på CRISMART (författarens exemplar), Försvarshögskolan, 2012-09-17.
4. Ministry of Defense: ”東日本大震災への対応に関する教訓事項について” (”Lessons learned points regarding the response to the Great East Japan Earthquake”), Tokyo augusti 2011.
5. Finansiellt stöd har getts i form av ett stipendium från Scandinavia-Japan Sasakawa Foundation vilket möjliggjorde för författaren att besöka Japan och intervjua ett flertal personer med mycket god insyn i den japanska räddningsoperationen i Tohoku-regionen 2011.
6. *Defense of Japan 2011*, Ministry of Defense, Tokyo 2011, s 161 och 528.
7. Av markförbanden är en tredjedel koncentrerade på den norra ön Hokkaido, bland annat på grund av den upplevda invasionsrisken från Sovjetunionen under det kalla kriget. Ett annat skäl är att där finns närmare hälften av all tillgänglig övningsareal.
8. Mark-självförsvarsstyrkan disponerar dubbelt så många ingenjörsförband jämfört med motsvarande förbandsvolym i den amerikanska armén. Intervju med amerikansk officer (N).
9. Op cit, se not 6, s 243-244.
10. Miyozami, Kyle: ”A First for Japan. Joint Task Force”, *Japan Security Watch*, 2011-04-05, *http://jsw.newpacificinstitute.org/?p=5678*, (2012-07-02).
11. Man skiljer sedan 2006 mellan *Force User* (den gemensamma staben) och *Force Provider* (de traditionella mark-, luft-, och maritima staberna). En *Joint Task Force* (JTF) kan sättas upp vid behov (Artikel 22, Självförsvarsstyrkornas lag). Op cit, se not 6, s 217-219.
12. Intervju med officerare ur SDF (J, M och E).
13. Begreppen var ”joint update” och ”joint culture”. Intervju med amerikanska officerare (G och L).
14. Intervju med officer ur SDF (E).
15. Intervju med officer ur SDF (K) samt Op cit, se not 6, s 241-242 och 465.
16. Op cit, se not 6, s 241.
17. Intervju med officer ur SDF (K).
18. Intervju med officer ur SDF (E).
19. Det bör noteras att den civile guvernören i prefekturatet Miyagi, Yoshihiro Murai, är f d general i självförsvarsstyrkorna.
20. Intervju med officer ur SDF (E).
21. Intervju med officer ur SDF (K).
22. Op cit, Kantei, se not 2, s 4.
23. Intervju med officer ur SDF (K).
24. *Ready reserves* tränar 30 dagar per år. *Reserves* tränar fem dagar per år. Intervju med officer ur SDF (E).
25. De relativt korta inkallelseperioderna motiverades av att man ville minimera effekten av deras frånvaro från deras civila arbeten. Op cit, not 6, s 17. Se även Intervju med officer ur SDF (E).
26. Intervju med officer ur SDF (K).
27. Intervju med amerikansk officer (L). Se även Simpson, James: ”Sankei sits down with Commander of Joint Disaster Response Taskforce”, *Japan Security Watch*, 2011-06-22, *http://jsw.newpacificinstitute.org/?p=6833*, (2012-07-02).
28. Jämför med Schweiz som har åtta stycken lätta infanteribataljoner och fyra ingenjörsbataljoner primärt för att stödja det civila samhället vid olika kriser.
29. Intervju med officer ur SDF (M).
30. Op cit, Hiscock, se not 2, s 37, 43-47.
31. Ibid, s 28-29, 37.
32. Ibid, s 38. Se även intervju med NGO-representant (O).
33. Intervju med NGO-representanter (O) och (H).
34. Intervju med officer ur SDF (E).
35. Intervju med officer ur SDF (M).
36. Den nationella regeringen upprättade ett högkvarter i Miyagi och skickade representanter till Iwate och Fukushima. Dock så kommunicerade dessa inte direkt med varandra. Intervju med officer ur SDF (E).
37. Ibid.
38. Intervju med officer ur SDF (K).
39. Op cit, se not 22, s 4. Samt intervju med officer ur SDF (P).
40. Op cit, se not 6, s 13.
41. Intervju med officer ur SDF (E).
42. Ibid.
43. Intervju med officer ur SDF (D).
44. Intervju med NGO-representant (Q).
45. Intervju med officer ur SDF (K).
46. Intervju med NGO-representant (Q). Se även National Defense Academy of Japan: ”Military-Public-Private Cooperation in Disaster Relief: Lessons Learned from Great East Japan Earthquake in 2011”, april 2012, s 21.
47. Op cit, National Defense Academy of Japan, se not 46, s 26-30.

48. Intervju med officer ur SDF (P).
49. Intervju med officer ur SDF (E).
50. Intervju med officer ur SDF (D).
51. Op cit, National Defense Academy of Japan, se not 46, s 29.
52. Intervju med officerare ur SDF (M) och (J).
53. Intervju med officer ur SDF (E).
54. Intervju med officer ur SDF (K).
55. Myrsten, Johan: ”Ericsson vill med upp när Japan reser sig”, *Svenska Dagbladet*, 2012-03-26.
56. Intervju med officer ur SDF (D).
57. Detta var något som inte fungerade vid kärnkraftverket i Fukushima Dai-ichi. Personal från självförsvarsstyrkona erhöll inte någon information om risken för fortsatta explosioner. De drabbades således av den andra vätgasexplosionen i byggnaden till reaktor 3. Som tur var satt personalen i fordon vid explosionen vilket minimerade personskador. Samtliga fordon totalförstördes dock. Intervju med officer ur SDF (E).
58. ”JAPAN: Earthquake & Tsunami, Situation Reports”, JANIC, *http://www.janic.org/en/earthquake/report/* (2012-07-06) JANIC & Japan Platform, samt intervju med NGO-representant (Q).
59. Intervju med officerare ur SDF (K och E).
60. Intervju med NGO-representant (Q).
61. Op cit, National Defense Academy of Japan, se not 46, s 5-6.
62. Intervju med officer ur SDF (E).
63. US Forces Japan: ”Op Tomodachi Brief” (författarens exemplar), 2011-05-17.
64. Marine Corps Center for Lessons Learned: ”Humanitarian Assistance and Disaster Relief, Japan Earthquake and Tsunami March 2011, Lessons, observations and Recommendations from USMC Support of Joint Support Force, Japan and Joint Task Force 519 for Operation Tomodachi”, MCCLL: 111004, s 10-12.
65. Wada, Shuichi: ”Operation Tomodachi in Miyagi Prefecture: Success and Homework”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Japan Chair, december 2011, *http://csis.org/publication/operation-tomodachi-miyagi-prefecture-success-and-homework* (2012-05-03).
66. Fackler, Martin: ”U.S. Airmen Quietly Reopen Wrecked Airport in Japan”, *The New York Times*, 2011-04-13.
67. Op cit, Hiscock, se not 2, s 41.
68. Intervju med amerikanska officerare (G och N).
69. Op cit, se not 64, s 20-21.
70. Intervju med officer ur SDF (D).
71. Simpson, James: ”Japan Echo Web: Behind the Scenes of Operation Tomodachi”, *Japan Security Watch*, 2011-11-21, *http://jsw.newpacificinstitute.org/?p=8933* (2012-07-04).
72. Op cit, Wada, Shuichi, se not 65.
73. Apan.org (All Partners Access Network): ”Urgent inquirely on humanitarian supplies transported by CVN 76 Ronald Raegan to a disaster affected area” *sic*, 2011-03-20, *https://community.apan.org/hadr/japan_earthquake/f/4863/t/54185.aspx*.
74. Op cit, se not 64, s 34.
75. Op cit, se not 6, s 19-20.
76. Intervju med officer ur SDF (D).
77. Intervju med officer ur SDF (E).
78. Op cit, Kantei, se not 2, s 5.
79. Op cit, se not 6, s 217.
80. Op cit, National Defense Academy of Japan, se not 46, s 23.
81. Intervju med officer ur SDF (D).
82. Op cit, se not 6, s 229-230.
83. Intervju med officer ur SDF (E).
84. Intervju med officer ur SDF (K).
85. Op cit, Hiscock, se not 2, s 21 och s 28-31.
86. Intervju med officer ur SDF (E).
87. Op cit, Simpson, James, se not 27.
88. Intervju med amerikanska officerare (G och N).
89. Op cit, Wada, Shuichi, se not 65.
90. Intervju med officer ur SDF (E).
91. Fackler, Martin: ”Japan’s Reconstruction Minister Resigns over Verbal Gaffles”, *The New York Times*, 2011-07-05, *http://www.nytimes.com/2011/07/06/world/asia/06japan.html?_r=1* (2012-06-25).
92. Op cit, Wada, Shuichi, se not 65.
93. Intervju med officer ur SDF (P).
94. Ibid.
95. Intervju med officer ur SDF (M).
96. Op cit, National Defense Academy of Japan, se not 46, s 5-9.
97. Op cit, se not 6, s 19.
98. Intervju med officer ur SDF (D).
99. Op cit, Hiscock, se not 2, s 60 och 82.
100. Op cit, se not 6, s 9 samt Op cit, Hiscock, se not 2, s 30.
101. Intervju med amerikansk officer (L).

Krig och samhällsutveckling i Afrika

av Johan Nyström

DENNA ARTIKEL SYFTAR till att belysa krigföringens utveckling i Afrika samt ge uppslag till fortsatta studier om den afrikanska krigskonsten. I en analys av de dagsaktuella konflikterna på kontinenten anser författaren att det är viktigt att belysa den historiska kontexten och i synnerhet hur befolkningen samt det afrikanska samhället präglades under perioden av europeisk kolonisation. Det kan konstateras att den koloniala perioden har, från mitten på 1800-talet till det nationella identitetsskapandet och starten av den universella koloniala självständighetsrörelsen efter andra världskriget, haft en betydande inverkan på kontinentens säkerhetspolitiska utveckling.

Vad gäller forskningen under perioden före kolonisationen så är denna behäftad med ett stort antal metodologiska problem. Afrika saknade i väsentliga delar ett skriftspråk och förvaltningar med offentliga arkiv, vilket historiskt medfört svårigheter vid studier av utvecklingen på kontinenten.

Afrikas okända historia

I alla historiska studier av de afrikanska[1] samhällenas utveckling och krigskonst har källäget utgjort ett central problem för forskare. Det skriftliga källäget i forskning om den afrikanska kontinenten är generellt begränsat. Historiskt har de afrikanska samhällena företrädesvis bestått av små entiteter som inkluderade upptill 150 personer.[2] I dessa fanns inga ”myndigheter”, förvaltningar eller motsvarande institutioner som behövde föra arkiv för eftervärlden. Samhällena var troligen inte större än att sammanslutningens åldermän kunde styra genom direkt kontakt med samhällets medlemmar. Samhällena saknade akademiska traditioner såsom det folkskolesystem eller centrala universitet som växte fram i Europa. Nödvändig kunskap om livets nödtorft överfördes istället på personbasis inom familjen eller stammen. Som en konsekvens har analfabetismen historiskt dominerat det subtropiska Afrika.

Noteras bör dock att kontinenten har över 800 olika språkgrupper. Dessa har historiskt delat in befolkningen i sociokulturella kluster. Emellertid har skriftspråket inom dessa grupperingar haft en mycket begränsad utbredning.[3] Det är främst de nordliga områdena som, efter kolonisering av osmaner och araber under 600 till 1500-talet,[4] har haft förutsättningar att bruka ett skriftspråk, arabiskan. Nedanför de arabiskttalade områdena (söder om Sahara) har muntlig berättartradition traditionellt dominerat den lokala historiebeskrivningen.

Genom insatser av interdisciplinära vetenskaper såsom antropologi, arkeologi och historisk lingvistik har dock viss kun-

skap kunnat inhämtas om kontinentens utveckling liksom dess krigskonst. Studierna inom dessa vetenskapsgrenar har åtminstone skapat tillräckligt med underlag för att bygga upp hypoteser inom ämnesområdet. Ett exempel på sådan kunskap är forskning om bantuspråkens utbredning på kontinenten. Migrationen från sydvästra Afrika i östlig riktning kan spåras genom bantuspråket spridning över regionen. Detta har givit en indikation om hur den förhistoriska befolkningsmigrationen utformats. Bantufolkets vandringar och bosättningar var en form av förhistorisk kolonisation av östra och centrala Afrika. Mötena mellan bantu och de få bofasta befolkningsgrupperna var oftast fredliga. Inte sällan ingicks allianser och det skapades gemensamma sedvanor som kan spåras i språkets utveckling.

Genom migration spreds kunskap i regionen. Viktigast var kunskapen om att bedriva jordbruk och smideskonsten. Folkförflyttningens inledning var troligen ett resultat av att jorden hade bristande näring för odling i mer än under ett par år. Det torra klimatet begränsade ytan för jordbruk till de landområden som hade stadigvarande tillgång på vatten. Afrikas vilda växtliv har historiskt saknat förutsättningar att framgångsrikt föda en befolkning. I Afrika finns över 200 000 olika arter av växter, av dessa är endast 10-tal att anse som tjänliga grödor.[5] De tidiga jordbrukarna saknade även naturgödsel. Någon möjlighet att förbättra jorden på konstjord väg fanns inte. Den tamboskap som medfördes genererade inte tillräckligt med animaliegödsel för att ha en påtaglig effekt på odlingen. Längre fram i historien medfördes järnplogar och hackor vilket underlättade brytandet av ny mark. Redskapen blev på sikt oersättliga för att man skulle lyckas i jordbruket.[6]

Civilisationsprocessen i Afrika påminner om motsvarande processer i Europa och Asien.[7] Möjligheten till jordbruk utgjorde en skiljelinje vad gäller den afrikanska krigskonstens utveckling. I de geografiska områden som medgav ett stadigvarande jordbruk har krigskonsten historiskt haft en snabbare utveckling än i övriga delar av kontinenten. Att vara bofast innebar en stadig tillgång på kulturväxter som skapade en relativ material trygghet för invånarna. Odlandet av grödor ökade invånarnas möjlighet till en stabil tillgång på föda med ett näringsinnehåll som gav upphov till en befolkningsökning som påskyndade samhällsutvecklingen.

Jordbruken var personalkrävande vilket gav upphov till bildandet av permanenta hortikulturella samhällen inom vilka invånarna troligen blev beroende av varandras arbetsinsatser och kunskap för att överleva. Dessa entiteter utvecklade med tiden tekniker för att förvara föda över säsongerna givet begränsad avkastning på fälten. För att samhällena skulle optimera sin produktion av föda, och därmed upprätthålla de nödvändiga förutsättningarna för liv, krävdes ett visst mått av samhällig organisation. De mest framgångsrika jordbrukarna kunde anställa arbetskraft som utförde de nödvändiga sysslorna vid anläggningen. Därmed skapades ett embryo till en social elit som kunde utnyttja sin tid för att planera och samverka med andra i samma position. Sådana grupper av människor tog åt sig ledarskapet i samhället och kunde styra utvecklingen.

Lojaliteten mellan invånarna i samhällena bidrog även till skapandet av ett förhistoriskt afrikanskt värnpliktssystem, ett ”hemvärn”, genom vilket befolkningen kollektivt försvarade sitt landområde och sina tillgångar. Utvinning av järn påskyndade utvecklingen och gav upphov till mi-

litärtekniska framsteg. Konsten att smida vapen blev en katalysator för att effektivt kunna freda sina fasta bosättningar. Smideskonsten gav även upphov till ytterligare vidare arbetsfördelning i samhället. En mängd specialistfunktioner etablerades efter hand i samhällena t ex krukmakare, vilkas uppgift var att indirekt stödja produktionen av mat. Överflödet från jordbruk och hantverken såldes på nyetablerade marknader, vilket skapade ett behov av att definiera en valuta och på sikt etablerandet av ett ekonomiskt och ”juridiskt” system. Rättsskippningen var godtycklig och ofta baserad på olika varianter av sedvanerätt.

Jordbrukssamhällenas stabilitet står i kontrast till de tidiga pastorala jägarsamhällenas livsstil. De senares nomadliv präglades av ständiga utmaningar i jakten på bytesdjur som kunde föda gruppens medlemmar. Möjligheten att lagra föda var minimal. Grupperingarna måste istället flytta när tillgången på bytesdjur minskade. Det som inte gick att bära kvarlämnades. Tillgången på föda var alltid osäker och beroende av väderlekens nyckfullhet. När torkan drabbade samhällena utplånades nära nog alla möjligheter till överskott. Jägarsamhällena levde i konkurrens med så väl andra jägarsamhällen som med de bofasta. Livsstilen gav upphov till ständiga hot om konflikter som kraftsplittrade de knappa resurserna, vilket begränsade möjligheten till befolkningsökning och en samhällsutvecklingen motsvarande den i jordbrukssamhällena. Ledarskapet i jägarsamhällen var inte sällan baserat på konsensusbeslut mellan åldermän.

Dessa två samhällstyper dominerade kontinenten under hundratals år och utgjorde de två civilisationer som de första europeiska besökarna träffade under sina resor i området under 16- och 1700-talet.

Européernas tidiga möte med kontinenten

De tidiga europeiska mötena med kontinenten genomfördes i de kustnära områdena och längs farbara floder.[8] Portugal blev den första staten av flera som från 1400-talet och framåt organiserade återkommande handelsresor och slavhandel med bl a kustområdena i Västafrika. Inlandet blev till stor del outforskat tills senare delen av 1800-talet.

Afrika ansågs av européerna vara en ogästvänlig kontinent hemsökt av dödliga sjukdomar och svårforcerad terräng.[9] Tydligast i detta avseende är förekomsten av malaria och i synnerhet afrikansk sömnsjuka (Trypanosomiasis) som finns utbredd i 36 av kontinentens nuvarande 56 stater, med epicentrer i det tropiska Afrika. Sjukdomarna sprids genom Tze-Tze-flugan och malariamyggan. Risken att drabbas av tropiska sjukdomar begränsade européernas möjlighet att upprätta permanenta baser eller större handelstationer i inlandet. Den omfattande dödligheten som ändå drabbade européerna som besökte Afrikas inland stämplade kontinenten som ”den vite mannens grav”.

Parasiterna påverkade inte enbart människor utan även djurlivet. Kontinentens naturliga fauna innehåller få djur som är lämpliga för boskapsskötsel, dragdjur i jordbruk eller lastdjur vid förflyttning. De arter som senare haft en substantiell påverkan på utvecklingen; svinet, kamelen, geten, fåret och hästen, har alla sitt ursprung i Asien och har förts till kontinenten av människor. Bristen på arbetsdjur som kunde stödja de personalkrävande jordbruken bidrog till etablerandet av slaverisystem som ett substitut till bristen på andra ”energikällor” i de tidiga jordbruken. Bruket av slavar som arbetskraft blev med tiden

en viktig förutsättning för att nå framgång i de afrikanska jordbrukarsamhällena. På sikt gav detta upphov till en brutal, långvarig och omfattande slavhandel på en i det närmaste industriell basis.

Under början av 1800-talet fanns relativt få skriftliga beskrivningar av det afrikanska inlandet. Det skildringar av livet i inlandet som existerar hade i stor utsträckning nedtecknats av enskilda upptäcktsresande eller kristna missionärer. Generellt innehöll samtliga beskrivningar ett utpräglat eurocentristisk perspektiv. Ett flertal av de som hade modet att resa in i kontinentens inland gjorde detta med romantiska föreställningar om kontinenten.[10] De afrikanska kulturerna ansågs vara primitiva och i alla stycken underordnad de europeiska. Som en konsekvens förblev kunskapen om Afrikas förkoloniala historia under lång tid både geografiskt fragmenterad och tendensiöst kopplad till enstaka observatörers nedslag i tiden.

När kolonialmakternas intressen för expansion på kontinenten eskalerade med början på 1850-talet skapades lokala förvaltningsorganisationer, vilket teoretiskt ökade förutsättningar att med kontinuitet dokumentera livet på kontinenten. De högre ämbetsmännen i de koloniala förvaltningarna var nästan uteslutande av europisk härkomst. Detta fick till följd att dokumentation åter dominerades av fördomarna om den afrikanska civilisationen som underordnad den europeiska. Flera länder som var inblandade i den koloniala erövringsprocessen, däribland det viktorianska Storbritannien, tolkade lokalbefolkningens förehavanden med starka etnocentriska förtecken.

Som en konsekvens fördömdes t ex förekomsten av kvinnliga soldater (amazoner) i de lokala krigsmakterna. I brist på kunskap om den afrikanska kulturen förklarade man företeelsen med kvinnor som sökte sig till soldatyrket med teorier om att kvinnorna känt sexuell frustration över att de tvingats till ofrivillig monogami. Utifrån den viktorianska synen skulle inte kvinnor aktivt delta på slagfältet. Ingen hänsyn togs till att lokala traditionen med kvinnliga soldater som förekommit i Afrika under hundratals år och i många fall varit en integrerad del i de stridande förbanden. Istället för att kolonisatörerna fick ökad kunskap om de faktiska förhållandena befäste bristen på vidsynthet och historiska bakgrundsfakta de tidigare fördomarna om befolkningens sociala situation i sina rapporter till eftervärlden.[11]

I de redogörelse som antecknades efter exempelvis militära expeditioner låg tyngdpunkten i första hand på berättelser om den koloniala truppens förehavanden och inte på lokalrekryterad trupp eller lokal stödpersonal.[12] Inte heller förlustsiffror för de sistnämnda grupper eller motståndare nedtecknades med stringens. Även enstaka svenska beskrivningar finns av förhållandena i Afrika bl a genom 44 svenska officerare som runt förra sekelskiftet genomförde motsvarande internationell tjänstgöring i det av den belgiske kungen Leopold II regerade Kongo.[13] En del av denna erfarenhet användes vid förberedelserna för den svenska fredsbevarande insatsen i Kongo som varade under åren 1960–64.

Det går emellertid att utifrån dagboks- och minnesanteckningar samt brev skickade till anhöriga i hemlandet, från tjänstgörande befäl och soldater, göra vissa generella antaganden om det afrikanska samhället och dess krigskonst. Ett sådant exempel är kunskapen om den kvinnliga krigarkulturen i staten Dahomey. Dokumentationen indikerar att kvinnliga krigare historiskt haft en jämförelsevis framträdande roll i afrikansk krigföring.[14] Kunskap om des-

sa kulturer har införskaffats efter enskilda observatörers nedslag i tid och rum, men kan sammantaget ge värdefulla indikationer om det vardagliga livet. Problemet är att brev inte sällan censurerades av den militära säkerhetstjänsten. Det går även att till del kartlägga förhållandena via tidningarnas nyhetsrapportering. Svagheten i dessa sammanhang är att rapporteringen i vissa fall varit politiserad och sensationslysten för att stimulera till ökad försäljning om det ”exotiska Afrika”. I fråga om kritisk hållning till kunskapen om den afrikanska civilisationsutvecklingen är troligen kunskapen inhämtad via sentida lingvistisk forskning och arkeologiska utgrävningar, mindre färgade av kolonialmaktens tolkningar.

Det var först under senare delen av 1900-talet som forskare i västvärlden mer systemetiskt började studera Afrikas inhemska utvecklingsprocesser.[15] Studierna medförde en ny syn på den det afrikanska samhällenas utveckling. Under 1970-talet började framställningar av den afrikanska kulturhistorien i allmänhet och krigskonsten i synnerhet att uppmärksammas i en rad olika vetenskapliga arbeten. Detta gav upphov till en mer kritisk hållning till de tidigare föreställningarna om européernas inverkan på den afrikanska samhällsutvecklingen.[16] En effekt av dessa studier, som fokuserade på utvecklingen fr o m mitten av 1800-talet, blev att ursprungsbefolkningen inte längre betraktades som passiva åskådare till de europeiska staternas kolonialpolitik, utan snarare som offer för kolonialmakternas hänsynslöshet.

Koloniala möten med afrikansk krigarkultur

År 1879 var fortfarande 90 procent av den Afrikanska kontinenten styrd av ursprungsbefolkningen. Detta förhållande förändrades radikalt under de kommande 35 åren. Vid utbrottet av det första världskriget år 1914 var hela den Afrikanska kontinenten förutom Etiopien och Libyen erövrade av europeiska kolonialmakter.[17] Motiven till det nyvunna intresset i Afrika skiftade mellan de olika intressenterna. Generellt hade det vid denna tidpunkt skapats en rad militärtekniska innovationer som underlättade erövringsprocessen för de europeiska staterna och som dessutom sammanföll med nationella agendor.

Vad gäller de militära förhållandena hade flera av de tidigare svagheterna i fråga om strategisk rörlighet mellan Europa och kontinenten förbättrats genom ångbåtens och plåtskrovets etablering. Ångbåten var en pålitlig kraftkälla som kunde lasta mer än segelfartygen och dessutom hade högre hastighet. Ångbåtarna brukades för underhållstransporter och fartygsartilleriet gav ett värdefullt understöd längs expeditioner som följde olika floder in i Afrikas inland. Exempel på andra militärteknikiska innovationer såsom kulsprutan, det bakladdade geväret och senare repetergevär med magasin bidrog till en stridsteknisk överlägsenhet i den markoperativa miljön.[18] Den militärtekniska utvecklingen bidrog till att européerna med begränsade medel (personal/vapen) kunde genomföra de koloniala erövringskrigen.

Militären bedömde dessutom att motståndet skulle vara begränsat och att ursprungsbefolkningen inte hade tillräckligt med trupp att utföra några massanfall likt de som utspelades sig under exempelvis Napoleonkrigen.[19] Bedömningen grundade sig på erfarenheterna om att stamkulturen i Afrika var utpräglat konfliktfylld. Historiska oförätter motverkade allians-bildningar mellan olika grupper. Att underblåsa sådana konflikter blev på sikt en åter-

kommande härskarstrategi (härska genom att söndra) i kolonialmakternas bevarande av makten i erövrade områden.[20]

Den största hotbilden mot de europeiska soldaterna låg istället på individnivå. Ett stort antal ögonvittnesbeskrivningar, nedtecknade av europeiska soldater och befäl, från fältslag med lokala befolkningsgrupper vittnar ofta om ett stort individuellt mod, på gränsen till dödsförakt, hos de afrikanska krigarna. Särskilt framträdande i dessa sammanhang är berättelserna om zulukrigarna. En framträdande faktor till deras tapperhet var den omfattande vidskepelsen som omgärdade krigskonsten. Före bataljerna genomfördes olika ritualer på grupp och individnivå för att ingjuta positiv sinnesstämning. Hela samhället engagerades i dessa processer. Däremot beskrivs taktiken överlag som ålderdomlig och konservativ. Någon formell skolning motsvarande de krigsskolor som i Europa växt fram i upplysningens kölvatten under 1800-talet, existerade inte hos stammarna.

I nästan samtliga beskrivningar framträder en motståndare som är ovillig till både nytänkande och taktikanpassning. Motståndarna upprepar samma takiska missgrepp gång efter gång. En viktig anledning till bristerna i taktikanpassningen var kopplingen mellan krigföringen och de lokala samhällssystemen. Varje ingrepp i krigskonsten störde troligen harmonin i det sociala systemet och kunde på så sätt orsaka splittring inom befolkningsgruppen, vilket ansågs vara ett större hot mot de afrikanska samhällenas fortlevnad än den hotbild som de europiska erövrarna representerade. Exempelvis fanns en utpräglad aversion mot skjutvapen.

Förekomsten av skjutvapen riskerade att förändra maktbalansen i samhällena och motarbetades av styrande grupper. Motsvarande antipati mot skjutvapen fanns i Japan under Tokugashougunatet (kallad Edoperioden, 1603–1868). Samurajerna motverkade skjutvapnens införande för att bevara sin status. Undantagen i de afrikanska samhällena utgjordes av krigskonst i sammanslutningar med kungamakt eller vid förekomsten av statiska och tydliga maktstrukturer. I dessa fanns ofta en militär linjeorganisation som inkluderade delarna av en styrande elit eller kungamakt. Sådana absoluta maktstrukturer verkar ha varit bättre på taktikanpassning. Genom en tydlig och väletablerat samhällssystem var riskerna för en rubbning av maktbalansen troligen mindre. Det finns även tecken på att miljöfaktorer hade viss påverkat på krigföringen t ex var olika typer av gerillakrigföring vanligare förekommande i skogsområden.[21]

Skilda agendor – men samma slutmål

De nationella agendorna för de koloniala erövringarna skiftade mellan de inblandade europeiska staterna. En del stater såsom England och Frankrike konkurrerade delvis mellan varandra om det politiska inflytandet i Afrika. I Tyskland och Italien fanns tydligare inrikespolitiska motiv (nationalism) bakom etablerandet av kolonier.[22] Vad som bör noteras är att det ursprungligen endast fanns ett fåtal kolonisatörer vilkas primära mål var att exploatera eventuella naturresurser, även om det i vissa fall bevisligen fanns sådana, exempelvis diamantfyndigheterna i södra Afrika. De storskaliga ekonomiska motiven kopplat till koloniseringen växer fram senare i historien och blir tydligare under 1900-talet. För en del nationer, exempelvis Portugal, avsågs kolonierna att utnyttjas som en skyddad ekonomisk zon för avsät-

tandet av varor och tjänster producerade i hemmanationen.

Vid sidan om de skilda politiska motiven utvecklades med tiden militärstrategiska fördelar genom kontroll över landområden i Afrika. Ett tydligt sådant exempel var britternas strävan efter kontroll över Suezkanalen, vilken togs i bruk år 1867, som militärtransportled till Indien.[23] De militärstrategiska intressena fick på sikt en framträdande roll i den brittiska Afrikapolitiken. Ytterligare ett exempel på detta är strävan efter kontroll över Sydafrika som en ”bunkringsstation” och marin knutpunkt längs sjövägen till Indien.

Bland nästan samtliga kolonisatörer, oavsett öppna och dolda politiska agendor, fanns en universell inställning om att den afrikanska kontinenten skulle tvångscivliseras under europeisk ledning.[24] Afrika beskrevs ofta som ”white man´s burden”. Framför allt vände sig européerna mot den omfattande slavhandeln som fortfarande hemsökte kontingenten. Detta argument utnyttjades inte sällan för att vinna sympatier för den tidiga kolonialpolitiken hos hemmaopinionen. Som beskrivits tidigare har slaveriet gamla anor i Afrika, delvis som en konsekvens av miljöförhållandena som givit upphov till en historisk brist på arbetskraft (energikällor i jordbruket).

För att minimera friktionerna under koloniseringsprocessen anordnades i Berlin år 1884–1885 en särskild konferens. Konferensen varade i tre och en halv månad och syftade till att minska spänningarna mellan de koloniala staterna för att ”skapa förutsättningar att civilisera den afrikanska kontingenten” som den tyske kanslern Otto von Bismarck anmärkte i sitt inledningsanförande.[25] Konferensens fokus var från början endast att fastställa kontrollen över kustområdena, men dagordningen expanderade efterhand. I praktiken blev *Berlinkonferensen* ett forum och en viktig symbol för européernas kamp om Afrika, i vilket delar av kontingenten bokstavligen delades upp på en karta mellan en handfull Europeiska stater och kung Leopold II av Belgien.

Den belgiska kungens intressen var koncentrerade till området som i dag har namngivits som Kongo (f d Zaire). Kungen drevs dels av nationalistiska intressen för den Belgiska statens räkning, men även av privatekonomiska intressen i handel med elfenben och gummi. Leopolds intresse av Kongoområdet, och dess viktiga flodsystem för transporter, delades av andra länder som betraktade flodsystemet som en livsnerv för handel och strategiska transporter. Detta gav upphov till en tvist om kontrollen över området som dominerade konferensen och bidrog till det omfattande tidsuttaget. I Berlinöverenskommelsen fastställdes för övrigt bl a att inget landområde kunde betraktas som erövrat om det inte utfördes en ”effektiv förvaltning” av landområdet. Denna princip kom att få en stor påverkan på utvecklandet av koloniala arméer under kolonisationen av inlandet.

Förvaltarskapet av de vidsträckta och i vissa fall av tropiska sjukdomar hemsökta koloniala erövringarna medförde ett flertal utmaningar för de europeiska staterna. Samtidigt som risken för motsättningar i Afrika hade mildrats efter Berlinkonferensen upplevde fortfarande de europeiska makthavarna risk för väpnad konflikt på hemmaplan.

Konfliktrisken på den europeiska kontingenten runt förra sekelskiftet medförde att endast mindre truppförflyttningar genomfördes mellan kontinenterna. Exempelvis medförde den rysk-franska försvarspakten som undertecknades år 1894 att Tyskland tvingades planera för ett två-

frontskrig. Som en konsekvens avsattes enbart 3 000 av 524 000 tyska soldater för kolonialtjänstgöring. Undantaget i detta sammanhang var Storbritannien som stationerade nära 70 000 brittiska soldater i Indien för att skydda området från en potentiell rysk invasion och lokalt anstiftade uppror mot kolonialmakten. Den indiska kolonin hade i detta sammanhang en större prioritet än Afrika. De koloniala ländernas ekonomi kunde även begränsa engagemanget. Portugal hade exempelvis inte tillräckligt goda statsfinanser för att stationera ett större antal soldater i Afrika.[26]

Universallösningen på dessa problem blev att rekrytera lokala förband (koloniala förband). Detta syftade till att dels uppfylla löftena från Berlinkonferensen om ett effektivt förvaltarskap och dels motverka lokala uppror genom att skapa lojala band med delar av lokalbefolkningen. Lokalrekryterade soldater var dessutom betydligt billigare i drift än de europeiska och hade enligt samtida observatörer utvecklat en bättre motståndskraft mot de tropiska sjukdomarna i området, särskilt malarian. Kostnaden i människoliv för de europeiska soldaterna i Afrika hade före mitten av 1800-talet vägt högre än fördelen med ett ökat engagemang i de tropiska delarna av kontinenten.[27] Upptäckten av kininet som malariaprofylax på 1850-talet förbättrade emellertid möjligheten att överleva. Något som underlättade tjänstgörningen för européerna.[28]

Alla stater använde koloniala förband och lokalanställda som bärare i sina besittningar, men i synnerhet Frankrike använde styrkorna mer extensivt i andra delar av det franska imperiet. Franska koloniala förband användes både på västfronten under det första världskriget och under det andra världskriget. De koloniala förbandens ledning bestod till stor del av europeiska officerare och underofficerare. Av Storbritanniens ca 11 500 soldater i Afrika år 1900 var endast 300 brittiska officerare och underofficerare. I franska Västafrika år 1910 bestod det lokal rekryterade förbandet Tirailleurs Sénégalais av 12 500 soldater, medan den franska styrkan var ca 450 man. Ett flertal av de europeiska officerare som sökte sig till Afrika gjorde detta motiverade av äventyrslystnad och förhoppningen att få leda stora förband eller göra en snabb karriär. Det fanns också ett flertal individer som av politiska skäl inte stöttade de pågående demokratiska processerna i Europa och således ”flydde” eller förvisades till de Afrikanska förbanden.

Personalförsörjningen av de koloniala förbanden hade stora likheter oavsett vilken kolonialmakt de tjänade. Företrädelsevis rekryterades soldaterna ur marginaliserade samhällsgrupper med samma etniska bakgrund. Genom segregation var deras sociala positioner låsta. Därvidlag hade de mycket att vinna och lite att förlora på att låta sig värvas av kolonisatörerna.[29] Inom dessa befolkningsgrupper och familjer skapades ibland militära traditioner, som i vissa fall ännu finns kvar.

Efterhand kunde dugliga soldater befordras till gruppbefäl, underofficer och i sällsynta fall officer, men sällan över kaptens grad.[30] Soldaten kunde få en mindre pension efter avslutad tjänstgöring.[31] Soldatfamiljen fick bo i anslutning till kasernområdet och blev ofta en integrerad del av den militära logistikfunktionen på förläggningen. Soldathustrun och barnen fick medfölja ut på fälttågen för att sköta förplägnadstjänsten. Utnyttjandet av hela familjen i militära sammanhang var en del av den afrikanska traditionen som harmoniserade väl med den generella princip som gällde för kolonialmakterna, nämligen att kolonierna skulle bära sina egna utgifter.[32]

De förbandstyper som utnyttjades var ofta enklare infanteriförband med få understödsvapen som kanoner. Också hästarna hade en begränsad motståndskraft i det tropiska Afrika och kunde således inte användas som dragdjur. Detta fick till följd att truppen och de medföljande förflyttades bärande all utrustning under långa marscher till fots. De av européerna skapade krigsmakterna blev på sikt en av få relativt väl fungerade institutioner. Lojaliteten som byggdes upp mellan europeiska och lokala befäl utnyttjades symtomatiskt under det kalla kriget för att säkra inflytandet över de lokala politikerna och de väpnade styrkornas lojalitet, samt för att motverka spridandet av den kommunistiska ideologin.

Förutom skapandet av militära förbandsstrukturer implementerades oftast varianter av de civila förvaltningssystem som fanns i hemmanationerna. Det var emellertid upp till de lokala administratörerna att sköta implementeringen, vilket medförde att de civila systemen kunde ha stora skillnader mot hemmanationen.[33] Antalet civila ämbetsmän, företrädelsevis män, med ursprung i Europa var ofta i samma minoritet som sina militära landsmän. Detta medförde ett stort behov av lokalrekryterad arbetskraft t ex översättare, poliser och handläggare på lägre nivå.[34] De lokalrekryterade ämbetsmännen fick genom sin anställning som lönearbetare en förhöjd social position i samhällena och blev med tiden en lokal elit.

Transparensen inom dessa yrkesgrupper i det koloniala förvaltningssystemet var emellertid lika begränsad som inom den militära organisationen.[35] Både den högsta politiska och militära kontrollen över kolonierna låg därför exklusivt i händerna på de vita europeiska bosättarna och administratörerna. Det var genom deras godtycke, korruption och nepotism, samt kontroll över kolonins informationstjänst som hemlandets politiska vilja implementerades. Möjligen förstärktes detta av bristen på sympati för demokratiska värderingar som i många fall hade tvingat de europeiska kolonisatörerna till kontinenten.

Konkurerande lokala maktstrukturer såsom dominerade stammar och befolkningsgrupper som traditionellt varit i majoritet, och därmed uppburit viss makt, bröts efter hand ned med vapenmakt eller mutor och korruption. För de etniska grupperna som tidigare varit i minoritet kunde dock kollaboration med kolonisatörerna bibringa ett ökat inflytande. Lokalrekryterade ämbetsmän fick på så sätt bilda statsförvaltningen som blev en organisation som kunde utnyttjas för att tjäna privata eller stammens intressen före de behov av styrelse och ledning som fanns hos befolkningen i sin helhet. De korrupta förvaltningstraditionerna i statsförvaltningen förstärktes och uppmuntrades under det kalla kriget, så länge det tjänade båda konfliktens parter.

Kolonialtidens konsekvenser

Den europiska kolonisationen av Afrika innebar en brytpunkt i kontinentens civilisationsprocess. Ändå var det koloniala styret, historiskt sett, relativt kort. På 1960-talet hade det i väsentliga delar upphört. Trots att kolonialmakterna överlämnat styrelsen av landområdena till lokala maktstrukturer fanns ett tungt arv kvar efter den koloniala epokens slut. Detta arv berörde nästan samtliga samhällsområden. Det samhällssystem som kolonialmakterna implementerade under de nära 80 åren av styre hade avgrundsdjupa skillnader till de samhällsskikt som varit förhärskande under den förkoloniala perioden.

Med tiden upprättades det för stora delar av befolkningen främmande institutioner såsom ett kolonialt rättsväsende med polis, domstolar, fängelser och myndigheter med uppgift att ta upp skatt.[36] Till och börja med delades kontinenten upp utan hänsyn till befolknings etniska tillhörighet och traditioner. Genom ett penndrag inordnades befolkningen i nya strukturer med ny identitet.[37] Gränsdragningen, som startade under Berlinkonferensen, drogs genom stamområden som varit etablerade sedan hundratals år. Som en konsekvens splittrades de traditionella samhällena för att därefter tvingas samman med nya och ibland konkurrerande entiteter under nya namn.[38] Splittringen av stamområdena kan sägas vara ett embryo till den härskarteknik, att härska genom att söndra, ständigt utnyttjades av kolonialmakten för att vidmakthålla inflytandet över sina landområden. Ytterligare en förklaring till den egensinniga indelningen av landet kan också härledas till bristen på kunskap om förhållandena i det afrikanska inlandet.

Gränsdragningarna skapade nya minoriteter som kände vanmakt inför situationen. Dessa tvingades under vapenmakt att underkasta sig kolonisatörernas övermakt. I vissa fall kunde de olika grupperna utnyttja situationen genom ett samarbete med kolonialmakten som gav ett ökat inflytande.

Den brittiska administrationen utnyttjade den etablerade rangordning som fanns i de befintliga maktstrukturerna för styret av sina kolonier (protektorat). Tekniken kallades för ”indirekt styre” och inkluderade nästan 129 miljoner undersåtar i det brittiska imperiet. Lokala seder och traditioner fick bibehållas som tidigare, så länge den brittiska överhögheten inte hotades.[39] Britterna styrde utrikespolititiken och förhållandet till andra kolonialmakter. Det interna styrelseskicket överläts huvudsakligen åt den befolkningsgrupp som bäst kunde kontrollera landområdet och vidmakthålla den inre ordningen. Systemet verkade som en motor för korruption och maktmissbruk, som dessutom översågs av kolonialmakten. Oförätter begångna av befolkningsgrupper som samarbetade med kolonialmakten under dessa förhållanden levde kvar i minnet tills efter avkoloniseringen avslutats. Av de förfördelade grupperna betraktades Västeuropa med djup misstänksamhet och förakt.

Fransmännen använde en uttalad assimileringsteknik, innehållande kulturelitism, för att styra sina områden. Kärnan i denna strategi var att den franska kulturen i alla delar var överlägsen sederna som utövades i de förvärvade områdena. Lokala seder som inte harmoniserade med de franska idealen om frihet, jämlikhet och broderskap skulle upphöra. Men i praktiken blev resultatet av assimileringsmodellen snarlik det ”indirekta styret”. Den franska överhögheten behöll makten medan lokal opposition slogs ned eller korrumperades in i det franska systemet.[40] Om inte invånarna rättade sig efter kolonialmaktens befallningar kunde brutala straffexpeditioner verkställas. Områdena som styrdes var stora och resurserna för sådana åtaganden knappa. Det ansågs därför vara nödvändigt att med hänsynslöshet injaga fruktan hos befolkningen. Som en konsekvens kom befolkningen att stämpla centralstyret som repressivt. En föreställning om centralmakten som i vissa delar ännu levde kvar på kontinenten.

Trots det koloniala styrets utstuderade härskartekniker och överlägsna vapenmakt fanns fortfarande lokal opposition. Fram till det första världskrigets slut kunde den vita överhögheten med kraftfulla metoder kuva befolkningen och hänsyns-

löst exploatera eventuella naturresurser genom tvångsarbete. Exploateringen fortgick många gånger med hemmanationernas goda minne. Afrika skulle civiliseras till varje pris.

Under denna period fanns endast ett fåtal undantag till den påtvingade ”civilisationsprocessen”, däribland uppmärksamheten runt de systematiska övergreppen mot befolkningen i kolonin Kongo. Leopold II:s styre av Kongo fick omvärlden att kräva ett intervenerande av den belgiska staten.[41]

I konstruktionen av en infrastruktur som underlättade den ekonomiska exploateringen av Kongo etablerades ett system med tvångsarbetare. Befolkningen tvingades även arbeta på de för Leopold II lukrativa gummiplantagerna. Exporten av gummi blev en kassako för kolonisatörerna i samband med att ökat behov att råmaterial till produktionen av cykeldäck. Samhällen som vägrade skicka tvångsarbetare till kungens disposition brändes ned och utsattes för hänsynslösa mordpatruller. Kvinnor och barn förslavades av kungens administratörer och tvingades arbeta på plantage. Förhållandena vid dessa inrättningar kan liknas med de arbetsläger med krigsfångar som upprättades av nazisterna under det andra världskriget. Den svenske professorn i folkrätt Ove Bring har liknat Leopolds politik med ett regelmässigt folkmord. Systematiska avrättningar, våldtäkter, stympningar och misshandel väntade de tvångsarbetare som inte inrättades sig i plantagets produktionskrav. De grova övergreppen gick till slut inte att dölja för omvärlden.

År 1908 blev kritiken i Europa mot hanteringen överväldigande och den belgiska staten tvingades överta förvaltarskapet av Kongo. Resultaten av Leopold II:s direkt eller indirekt sanktionerade folkmord och vanstyre räknat i förlorade människoliv har inte fullt ut kunnat fastställas. Innan sin död år 1909 beordrade kungen att alla arkiv över hans Kongostyre skulle förstöras. Olika undersökningar indikerar dock att mellan 5 och 10 miljoner invånare föll offer för kolonialmakten under perioden. Händelserna i Kongo har bl a inspirerat till författaren Joseph Conrads bok *Heart of Darkness (1902)*. Boken utgjorde underlag för Francis Ford Coppolas krigsfilm *Apocalypse now (1979)*.

Händelserna i det av Leopold II styrda Kongo upprepade sig på ett flertal andra ställen. Under mellankrigstiden hade toleransen i Europa minskat mot den korruption och det omfattande maktmissbruk som systematisk brukades för att styra kolonierna. Till följd av den ekonomiska krisen under 1930-talet uteblev dock någon substantiell förbättring av de humanitära förhållandena i kolonierna. Den stora förändringen inträffar istället efter det andra världskrigets slut. Varken USA eller Sovjetunionen ville bevara ”kolonialväsendet”,[42] något som fungerande som ett incitament för den lokala oppositionen mot kolonialmakten. Därutöver hade européerna blottat sin såbarhet genom motgångarna under det första och i synnerhet andra världskriget. Detta visade kolonierna att de europeiska makterna inte var oövervinnliga och att frigörelsen inte var oåtkomlig.[43] I Asien blev detta tydligast när kolonialmakterna tvingades kapitulera för det kejserliga Japan.

Kraven på förändring ledde inledningsvis till i det närmaste desperata och icke framgångsrika försök att implementera utvecklingsåtgärder som motiverade ett fortsatt kolonialtstyre. Därefter fokuserade kolonialmakterna på att uppmuntra till egen immigration till områdena i syfte att bygga upp industrier som kunde tillhandahålla

råvaror till den starka efterfrågan i Europa. Dessa immigranter försökte ofta med okonventionella medel försvåra avkoloniseringen och säkra sitt inflytande på kontinenten efter självständigheten. Efterfrågan på råvaror ökade under efterkrigstiden, vilket gjorde sådana inflyttningsprojekt attraktiva.[44] Lokalt fanns endast lågutbildad och lågavlönad arbetskraft som inte hade kunskap att driva företag i den internationella miljön. Tidigare hade kvinnor (se ovan) kunnat både tjänstgöra som soldater och inneha nyckelpositioner i samhället.[45] Under kolonialtiden förvisades de till hemmet på landsbygden, medan männen uppmuntrades att söka lågavlönade arbeten i städerna. Den av de europeiska koloniala makthavarna implementerade könsmaktsordningen var ny i den afrikanska kontexten. När Afrika avkoloniserades kvarlämnades detta patriarkala arv – i de fall som lokal invånarna kunde dra nytta av den industriella revolutionen var det främst männen som gynnades.

Det kalla kriget och Afrika

Efter avkoloniseringen startade en ny form av maktspel, denna gång med politiska förtecken, det *kalla kriget*. Konfliktens intåg på kontinenten bidrog till att Afrika än en gång skulle underkasta sig ett interkontinentalt inflytande. Ett exempel på en hur det kalla krigets effekter kunde gestalta sig kan illustreras genom den för den svenska allmänheten bekanta Kongokrisen åren 1960–64.

I samband med att Kongo fick sin självständighet år 1960 gav det koloniala arvet sig omedelbart till känna. Det nya lokala ledarskapet saknade politisk mognad att hantera situationen och dess myndigheter var svaga. Utbildningsnivån hos ämbetsmännen var förhållandevis låg och säkerhetsstyrkorna kontrollerades fortfarande av en vit maktelit. Mycket få av invånarna i Kongo hade fått någon skolutbildning, vilket skapade svåra brister i självstyret samt underminerade de demokratiska processerna. Förståelsen för demokratins grundläggande principer och parlamentarismens innebörd var överlag låg hos befolkningen. Politisk nepotism och korruption hade tillhört vardagen under kolonialtiden och fortsatte som tidigare i den nya staten. Förutsättningarna att lyckas med den nya statsbildningen var begränsade från första dagen.

Som en konsekvens bidrog det första valet till att splittra landet, då etnisk tillhörighet och stamlojalitet prioriterades före de universella politiska visionerna för den nybildade staten.[46] Konflikter mellan etniska grupper som med vapenmakt hade tryckts ned under kolonial tiden, eller t o m uppmuntrats i syfte att söndra oppositionen, kom snabbt upp till ytan. I praktiken innebar situationen att Kongo direkt efter självständigheten blev en söderfallande stat och mindre än två veckor efter självsändigheten förklarade sig gruvområdet Katanga för självständigt. FN var vid tiden ovant att hantera militära operationer, men valde efter förfrågan av premiärminister Lumumba att engagera sig i konflikten i syfte att förhindra att ytterligare söderfallande stater skapades i området.

När Lumumba också bad om direkt stöd från Sovjetunionen för att hålla samman landet reagerade västvärlden och tog parti för hans motståndare. Senare greps premiärministern på order av presidenten Kasavubu med stöd av militären.[47] Han misshandlas till döds av sina antagonister och delar därmed samma öde som otaliga politiska dissidenter i Afrika under efterkolonialismen. Kongokrisens inledning karakteriserar det politiska våld som åter-

kommer tillsammans med militärkupper under de kommande 30 åren. Det rådde ett nollsummespel mellan supermakterna och dess allierade om inflytandet i världen. Afrika var inget undantag i detta spel. Som mest intensivt var kalla kriget i Afrika under 1970-talet då den sovjetiska ledningen aktivt försökte utöva inflytande över kontinenten.[48]

Kolonialmakterna lämnade efter sig underliggande etniska konflikter, en lågutbildad befolkning, misstänksamhet mot myndigheter, korrupta förvaltningskulturer, politisk omognad, brist på demokratiska traditioner, icke-fungerande infrastruktur och endast ett fåtal moderna industriella tillgångar som kunde generera intäkter till statskassan.[49] De ledare som tog över landområdena utgjordes av den lilla maktelit som fostrats och utbildats i det koloniala systemet med alla dess avarter. Förutsättningarna att lyckas var från början begränsade. Resultatet blev instabila maktstrukturer som avbröts genom återkommande militärkupper. Fram till år 2000 hade 51 av 54 länder i Afrika söder om Sahara vid något tillfälle drabbats av militärkupper.[50]

Trots stormakternas tidigare inställning till kolonialismen förvandlades Afrika under 1960/70-talet till en arena för det kalla krigets politik. I sin oförmåga att leva upp till invånarnas ekonomiska förväntningar blev flertalet afrikanska ledare attraherade av det ekonomiska och politiska stöd som erbjuds av öst- eller västblocket. Som motprestation krävdes emellertid politisk lojalitet. Konsekvensen blev att det kalla kriget frambringade ytterligare en källa till oro i de redan svaga statsbildningarna.

Frukterna av de politiska ideologier som kämpade om inflytande över kontinenten fick mycket få av invånarna på kontinenten, oavsett sympatier, någonsin skörda. Det kalla kriget medförde en ny typ av interkontinentalt inflytande i Afrika – den *politiska kolonialismen*. Möjligheten till stöd från stormakterna och dess allierande skapade förutsättningar för långdragna konflikter och en chans att hävda sig för etniska minoriteter i inrikeskonflikter om makten. I exempelvis Sudan dödades nära 3 miljoner invånare medan upp till 5 miljoner försattes i flykt i kampen mellan politiska grupper understöda av stormakterna och dess allierade.[51]

Författaren är major med bakgrund i kavalleriet och tjänstgör vid Högkvarteret Insatsstaben.

Noter

1. Det som benämns *Afrika* i detta dokument ska tolkas som delen söder om Sahara, om inget annat framgår, *kontinenten* betyder hela Afrika.
2. Collins, Robert O: *Africa. A Short History*, Marcus Wiener Publishers, Princeton, NJ 2006, s 10.
3. Ibid, s 11.
4. Wesseling, Henk: *Imperiernas tid 1815-1919*, Historisk media, Falun 2009, s 15.
5. Op cit, Collins, Robert, se not 2, s 14.
6. Ibid, s 30-36.
7. Op cit, Wesseling, Henk, se not 4, s 16.
8. Op cit, Collins, Robert, se not 2, s 155; Vandervort, Bruce: *Wars of Imperial Conquest in Africa, 1830–1914*, Indiana University Press, Bloomington, IN 1999, s 27.
9. Ibid, Vandervort, Bruce, s 40ff.
10. Op cit, Collins, Robert, se not 2, s 154.
11. Op cit, Vandervort, Bruce, se not 8, s 6.
12. Echenberg, Myron: *Colonial Conscripts. The Tirailleurs Sénégalais in French West Africa, 1857–1960*, Heinemann, Portsmouth, NH 1990, s 1.
13. Ericson Wolke, Lars: *Lessons learned? Svenska operativa och taktiska erfarenheter från Kongokrisen 1960–1964*, Försvarshögskolan, Stockholm 2007, s 55.
14. Alpern, Stanley B.: *Amazons of Black Sparta. The Women Warriors of Dahomey*, Hurst, London 1998, s 198ff; Op cit, Vandervort, Bruce, se not 8, s 5-6.
15. Op cit, Collins, Robert, se not 2, s 1.
16. Op cit, Vandervort, Bruce, se not 8, s 7.
17. Ibid, s 28.
18. Op cit, Collins, Robert, se not 2, s 159; Op cit, Vandervort, Bruce, se not 8, s 29.
19. Op cit, Vandervort, Bruce, se not 8, s 40.
20. Ibid, s 54-55.
21. Ibid, s 11-12.
22. Ibid, s 36.
23. Ibid, s 31.
24. Op cit, Collins, Robert, se not 2, s 161-164.
25. Wesseling, Henk: *Söndra och Härska – uppdelningen av Afrika 1880-1914*, Historisk media, Falun 2006, s130-131. Konferensen startade den 15 november 1884 och avslutades den 26 februari 1885.
26. Op cit, Vandervort, Bruce, se not 8, s 42-44.
27. Op cit, Collins, Robert, se not 2, s 153.
28. Ibid, s 161
29. Ibid, s 164
30. Ibid, s 181
31. Op cit, Echenberg, Myron, se not 12, s 24.
32. Op cit, Collins, Robert, se not 2, s 180.
33. Ibid, s 180-181.
34. Ibid, s 189.
35. Ibid, s 180-181.
36. Ibid, s 200.
37. Ibid, s 189.
38. Ibid, s 179.
39. Ibid, s 182.
40. Ibid, s 182.
41. Op cit, Ericson Wolke, Lars, se not 13, s 38.
42. Op cit, Collins, Robert, se not 2, s 186.
43. Ibid, s 199.
44. Ibid, s 188.
45. Ibid, s 189.
46. Op cit, Ericson Wolke, Lars, se not 13, s 39-41.
47. Ibid, s 40.
48. Föreläsning, Gunnar Åselius, 110331.
49. Op cit, Collins, Robert, se not 2, s 212-216.
50. Edgerton, Robert B: *Africa's Armies. From Honor to Infamy. A History from 1791 to the Present*, Westview Press, Boulder, CO 2002, s 141, 223-224.
51. Ibid, s 115ff.

Kampen i Stilla havet

av Bo G Hall

TITEL:
Kampen om Stilla Havet. Den kejserliga japanska flottans hangarfartyg
FÖRFATTARE:
Niclas Zetterberg & Dan Öberg
FÖRLAG:
Norstedts

UPPMÄRKSAMHETEN KRING DE marina operationerna under andra världskriget har, som jag ser det, i första hand fokuserat på striderna på Atlanten. De allierades utdragna – men till slut framgångsrika – strid mot Dönitz' vargflockar av härjande ubåtar har skildrats på längden och tvären; inte minst på den vita duken. Jakten på och nedkämpandet av det tyska slagskeppet *Bismarck* – sedan det först sänkt den klassiska brittiska slagkryssaren *Hood* – har likaså redovisats i en rad verk. Andra ofta behandlade teman i sammanhanget är striderna i Medelhavet och kampen om de allierades konvojer på iskalla farleder upp till Murmansk.

Bland svenska läsare har emellertid den utdragna holmgången 1941–1945 mellan de amerikanska och japanska marinerna märkligt nog inte alls rönt något motsvarande intresse; möjligen med undantag för anfallet mot Pearl Harbor den 7 december 1941, *A Date which will live in Infamy* enligt president Roosevelts berömda tal inför kongressen. Ändå har striderna i Stilla Havet beskrivits som de mest omfattande och kostsamma sjökrig som någonsin utkämpats.

De brukar också betraktas som ett veritabelt paradigmskifte ifråga om modern marin krigföring i och med att slagskeppens tid befanns vara ute och hangarfartygen övertog deras roll som havens mäktigaste aktörer. En som mycket tidigt såg dessas potential var chefen för den japanska högsjöflottan, amiralen Isoruko Yamamoto. Han var en varm anhängare av dessa fartyg och övertygad om deras förmåga att svara för militärt avgörande insatser. Hans tänkande låg bakom den förödande attacken mot Pearl Harbor med flyg från sammanlagt sex stora hangarfartyg. Detta har i sin tur stundom beskrivits som en "Blessing in Disguise" för USA eftersom dess slagskeppsflotta för en tid då blev mer eller mindre utslagen och amerikanerna istället tvangs att desto mer lita till sina hangarfartyg vilka vid tiden för anfallet råkade vara ute till havs.

Dessa fartyg kom snart att visa sitt värde. Nordost om Australien i Korallhavet utkämpades sålunda redan i maj 1942 sjöhistoriens första hangarfartygsbaserade slag

när japanska *Shokaku* och *Zuikaku* mötte USA:s *Lexington* och *Yorktown*. Utgången kan närmast betecknas som oavgjord. Nya drabbningar följde så vid Midway en månad senare. Där sänkte amerikanerna hela fyra japanska hangarfartyg till priset av förlusten av *Yorktown*, Efter Midway återstod helt enkelt inte längre några insatsberedda tunga japanska hangarfartyg och öriket tvangs gå över på defensiven. Detta är skälet till att slaget ofta kallats Stilla havskrigets vändpunkt. Genom nederlaget i slaget i Leytebukten hösten 1944 upphörde så slutgiltigt den japanska flottan att vara en betydande faktor. Detta blev i sin tur närmast en startsignal för kamikazeanfallen med självmordspiloter; vilka vållade åtskillig skada – vid Leyteslaget träffades hela 47 allierade örlogsfartyg av dem – men aldrig fick någon avgörande effekt på krigets utgång.

Som en sammanfattning av kampen i Stilla Havet kan kanske sägas att japanerna inledningsvis var lyckosamma taktiskt men att deras strategiska tänkande ledde till en katastrof eftersom de helt hade underskattat USA:s politiska vilja och industriella förmåga. Vår inledningsvis beskrivna okunskap om dessa förhållanden skingras i någon mån genom den nya skriften av Niclas Zetterberg och Dan Öberg. Båda är gediga militärhistoriker; den sistnämnde har dessutom en doktorsgrad från Yokohama National University. Enligt titeln avser deras bok de japanska hangarfartygen men i själva verket innehåller den en redovisning – om ock kortfattad – även för de viktigaste övriga enheterna i Den Uppstigande Solens rikes örlogsflotta. Sålunda får läsaren följa vad som hände med historiens två utan jämförelse största slagskepp: de gigantiska *Yamato* och *Musashi*. Även den japanska handelsflottans öde berörs. Under de senare krigsåren blev den närmast utplånad genom de mycket effektiva amerikanska ubåtarnas insatser – sedan dessa väl fått ordning på sina torpeder, vilka i början uppvisade en rad defekter.

Tillgången till källor har givetvis styrt mycket av innehållet i boken, vilket ingalunda alltid är positivt. Bland annat har utnyttjandet av några japanska skeppsläkares dagböcker lett till onödigt detaljerade – och i längden tröttande – utdrag till förfång för helheten. Sak samma gäller ett avsnitt om de japanska fältbordellerna. Som bekant utgör detta idag en politisk stridsfråga mellan Japan och Sydkorea eftersom åtskilliga kvinnor hämtades därifrån och tvangs till prostitution. Men om hur detta påverkade de japanska hangarfartygens agerande får vi inte veta.

Boken bjuder stundtals på intressant och oväntad läsning. Hur många visste exempelvis om att en eskader med fem japanska hangarfartyg i april 1942 – efter erövringen av Indonesien och Filippinerna – gjorde en framstöt ända till Colombo på Ceylon; dagens Sri Lanka. Innan de drog sig tillbaka lyckades de japanska störtbombarna och torpedflygplanen bland annat sänka två tunga brittiska kryssare och ett antal handelsfartyg. Men samtidigt innehåller skriften ett antal brister. Sålunda hade det varit värdefullt om mera arbete lagts ner på illustrationerna. Bara ett fåtal – och små – bilder erbjuds läsarna och märkligt nog bara en enda karta; dessutom återgiven två gånger.

Till detta kommer att texten är påfallande dåligt redigerad – alltför ofta möter ordagranna upprepningar där ett och samma händelseförlopp skildras. Detta kan möjligen bero på dålig koordinering av de båda författarnas texter; något som i så fall förlagsredaktören borde ha rättat till. Än mer överraskande är att boken saknar en litteraturlista, en självklar ingrediens för dem

som vill gå vidare i sin läsning eller i alla fall kontrollera fakta i boken. Då räcker det inte med den relativt fylliga notapparaten.

Slutligen: Ordval kan förstås alltid diskuteras men när författarna säger att amiralen Yamamoto blev ”lönnmördad” känns detta mycket fel. Sanningen är ju att de amerikanska kryptoteknikerna lyckades knäcka den japanska koden och kunde ge besked om att amiralen skulle flyga med ett visst plan vid en angiven tid. Ett antal amerikanska tvestjärtade P-38-jaktplan sändes ut och gjorde processen kort. Men inte var väl det att lönnmord!

Recensenten är fil dr och f d kommersråd.

Norskt sjöförsvar i krig och fred

av Tommy Jeppsson

TITEL:
Sjöforsvaret i Krig og Fred
FÖRFATTARE:
Björn Terjesen, Tom Kristiansen, Roald Gjelsten
FÖRLAG:
Fagbokforlaget 2010

HÄR ANMÄLD VOLYM är ett praktverk över Norges sjöförsvar, något som är lättförståeligt mot bakgrund av vårt västra grannlands mycket påtagliga beroende av havet för sitt såväl samhälls- som näringsliv. Bokens nära 600 och rikt illustrerade sidor ger läsaren en mycket bra överblick över den örlogsmarina utvecklingen i Norge från 1807 och fram till vår egen tid. Även om det officiella födelseåret är 1814 så är det från året 1807 som den norska marinen hävdas leda sitt ursprung. Således det år som den dansk-norska flottan besegrades av Royal Navy i samband med det brittiska angreppet på Köpenhamn.

Boken har i likhet med många andra standardverk, för det är just som ett standarverk/ praktverk som boken ska ses, baserats på kronologi och att som läsare följa denna är rekommendabelt för erhållandet av största möjliga sammanhang.

Verket bygger på tre delar där den första omspänner perioden 1807–1905 då marinen tog steget bort från segel och åror till ångdrift och för tiden moderna vapen. Författare är kommendörkaptenen och historikern Björn Terjesen. Den andra delen omspänner åren

1905–1960 där seniorforskaren vid Institutet för Försvarsstudier, Tom Kristiansen, fört pennan. Detta dryga halvsekel innehöll unionskrisen och skilsmässan från Sverige, neutralitetsvakt under första världskriget, deltagande i andra världskriget 1940–1945 och medlemskap och integrering i Nato efter krigsslutet. Bokens avslutande del behandlar åren 1960–2008 och har skrivits av kommendör Roald Gjelsten som behandlar den sjömilitära betydelsen av alliansens nordflank, hävdander av suveränitet och resurser och ett allt större fokus på deltagandet i internationella operationer efter det kalla krigets avslutning. Av författarna vald tidsindelning och fokusområden känns för recensenten mycket naturliga givet faktorerna säkerhetspolitiska ramvillkor och sjömilitär utveckling.

Avslutningsåret för framställningen, år 2008, är likaledes väl valt. Det året började den ambitiösa moderniseringsplan som satts i verket för marinen vid millennieskiftet att ge resultat samtidigt som försvarsgre-

nens uppgifter och struktur väsentligt ändrats, då det tidigare mycket omfattande kustartilleriet nedlagts, samtidigt som internationella operationer fått en framskjuten roll och Kustvaktens betydelse blivit avsevärt stärkt. För den utomsående betraktaren har den norska marinen i vår tid i mycket intagit rollen som ”senior service” efter armén, som tidigare har innehaft denna roll, särskilt efter 1814 och tvångsäktenskapet med Sverige som gjorde att särskilt det landmilitära försvaret blev en del i en nationsbyggnadsprocess som förstärktes av värnpliktssystemet.

Boken omspänner en tvåhundraårig historia som innehållit åtskillig dramatik, förutom beredskapstjänst och deltagandet i krig också mera ordinära ting som organisations- och materielutveckling, utbildning av befäl och matroser, suveränitetshävdelse och bidrag till resursförvaltningen av de stora energi- och proteintillgångar som havet innehåller. Och givetvis ges också de konceptuella ramarna för marinstridskrafterna utrymme då respektive tidsepoks doktrinmässiga och operativa förutsättningar avhandlas.

Värt att påminnas om är marinerna, inte bara den norska, som först teknologiskt dominerande försvarsgren. Det har ställt stora krav på utbildning av personalen, och stödfunktionerna harv haft en central betydelse för stridseffekten. Likaså värt att observera är att begreppet sjömakt finns inskrivet i den Norska grundlagen vilket i sin praktiska applikation är något mer än enbart marinen. Här återfinns bland annat sjöfarts- och fiskerinäringarnas, tillsammans med marinens, samlade förmåga till mobilisering och koordinering för säkerställandet av de nationella intressena i fred, kris och krig.

I inledningen av boken hänvisas till den brittiske sjömilitäre teoretikern Geoffrey Till, som hävdar att sjömakt skiljer sig från land- och luftmakt genom att den innefattar många geoekonomiska dimensioner, och med den utsagan som bakgrund lyfter författarna fram den typ av sjömaktsproblematik som också burit norskt signum alltsedan året 1807, nämligen havet som resursgivare, som transportled, som medium för idé och informationsöverföring och som ett medium för dominans. Med dominans avses inte i den norska applikationen främst en militär sådan utan fastmer den roll som exempelvis den norska handelsflottan spelade under de båda världskrigen liksom för den atlantiska alliansens sjötransportberedskap under det kalla kriget. Från 1970 talet har norsk energiproduktion och -transport haft stor betydelse internationellt, varför den sammantagna karakteristiken av Norge som en betydande sjömakt känns rättvisande.

Intresseväckande, välskriven och tankeväckande är omdömen som spontant infinner sig efter läsningen av denna digra volym. I huvudsak också väldokumenterad med tillägget att del tre kunde innefattat en utvecklad notapparat.

Boken kan med fördel läsas av en svensk publik med intresse för marina frågor. Den första delen ger intressanta kopplingar till Napoleonkrigen liksom ett norskt perspektiv på sjökriget mot Sverige 1814. I den andra delen unionsförsvaret och unionsupplösningen 1905 ur ett sjöhistoriskt perspektiv liksom att bokens avslutande del ger en del annorlunda perspektiv på innebörden av begreppet sjöförsvar jämfört med den som är förefintlig i vårt land.

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

Fransk militär tanke, formulerad av en svensk kommendör

av Per Edling

TITEL:
Marianne et Athéna – la pensée militaire française du XVIIIe siècle à nos jours (2011)
FÖRFATTARE:
Lars Wedin
FÖRLAG:
Economica, Paris 2011

EGENTLIGEN ÄR DET fantastiskt. En svensk får en bok om franskt militärt tänkande utgiven på franska. Kommendör Lars Wedin har sedan lång tid skrivit om strategiska och marina frågor – och blivit uppmärksammad för sitt arbete. Få svenskar kan stoltsera med Kungl Krigsvetenskapsakademiens medalj i guld, ett prestigefullt pris från franska Vitterhetsakademien *Académie des sciences morales et politiques* och nu senast en trekvartssida i DN. Wedins bok *Marianne et Athéna* handlar om franskt militärt tänkande under de senaste 300 åren. En svensk version av boken kom ut redan 2007, men den föreliggande franska versionen är omarbetad, utvecklad och bättre. – Man blir klokare efter hand, med Lars Wedins egna ord.

Redan på den andra textsidan av sitt arbete skrider Wedin till den franska militärfilosofins försvar. Colin S Grays *Modern Strategy* (1999), vilken påstår sig vara den första mer omfattande beskrivningen av strategins alla aspekter, saknar helt hänvisningar till franska militära tänkare. Wedin befarar att franskt militärt tänkande håller på att glömmas bort, och det första av hans två huvudsyften är alltså att introducera detsamma för läsaren. Det andra är att Wedin vill foga ytterligare en byggsten till den militärteoretiska kunskapen. Han gör detta genom att att påvisa banden mellan filosofisk utveckling och franskt militärt tänkandet. Denna koppling ska göra det lättare för oss att förstå Frankrike och dess särdrag.

För att läsaren ska förstå varom arbetet handlar, definierar Wedin några viktiga begrepp, som strategi och operationer. Denna inledande diskussion blir arbetets teoretiska ram som för framställningen från upplysningstiden tid ända fram till våra dagar. Dispositionen är klassiskt kronologisk, men följer två huvudteman: landrespektive sjökrigföring. Språket är rappt och ledigt, även om Wedin och hans översättare ibland excellerar i överkant med verbens böjningsformer. Teoretiska bidrag från franska storheter som de Guibert, Colbert, Jomini, Castex och Poirier presenteras på ett lättillgängligt och tilltalade sätt. Även inflytelserika icke-franska tänkare (Clausewitz, Mahan, Douhet etc) har sin självklara plats i beskrivningen. Fram trä-

der en bild av en lång och stark militärfilosofisk tradition, som på olika sätt besvarat frågor om hur Frankrike på bästa sätt nyttjar sina militära verktyg, från rytteritaktik och fortifikationslära till kärnvapenavskräckning och upprorsbekämpning.

Kopplingen mellan den allmänna världens filosofiska strömningar och den mer specifika militära idén är en särskilt intressant aspekt av Wedins arbete. Exempelvis förklarar han hur upplysningstidens kunskapstörst grundlade den militära teoribildningen samt hur den tekniska utvecklingen och darwinismen under andra halvan av 1800-talet skapade förutsättningar för utvecklingen av *la Jeune école* – en alternativ syn på utnyttjandet av sjöstridskrafter. Detta idéhistoriska bidrag till teorikomplexet är originellt. Dessutom kan Wedins approach användas för att studera liknande utveckling någon annanstans.

Det främsta bidraget med Wedins studie är dock att han påminner läsaren om att det finns ett alternativ till den omfattande amerikanska militära teoribildningen. Här finns ett alltså betraktelsesätt som kanske passar bättre, både för en mer försiktig syn på våldsutnyttjande och för den situation som uppstår när resurserna inte är oändliga. Det är svårt att idag se ett framtida medialt och politiskt fokus som kommer att vara tillåtande mot dem som slösar med människoliv och andra tillgångar. Alltså finns det all anledning att fundera på om inte Wedin har rätt.

Huruvida man bör välja en strategi som är ensidigt inspirerad av Frankrike, vars militära framgångar inte varit särskilt påtagliga sedan våren 1940, kan givetvis ifrågasättas, men även det reella värdet av huvuddelen av USA:s militära ansträngningar sedan 1945 kan diskuteras. Vad som däremot är uppenbart är att det finns ett teoretiskt bidrag som man går lätt miste om på grund av dåliga kunskaper om Frankrike. Trångsynthet kan leda till utveckling eller kopiering av metoder som inte passar. Att det finns anledning att försöka ta till sig ytterligare perspektiv är oomkullrunkeligt och Wedin erbjuder en bra möjlighet därtill.

Wedins egen tanke är både fri och rik, vilket framför allt märks i de slutsatser varmed han avslutar varje kapitel. Det är med påtaglig skärpa som han hyllar och kritiserar de många tänkarna. Wedin påpekar också att den franska militära tanken i mycket stor omfattning varit, och är, beroende av den kulturella jordmån där den utvecklats. Vid de tillfällen som censur, dogmatism eller politisk beröringsskräck gjort att Frankrike förbjudit, auktoritärt styrt eller bara bortsett från militärt nytänkande, har nederlaget blivit en direkt konsekvens. Dålig styrning och förgubbning ledde till förlusten av Alsace och Lorraine 1870. Mellankrigstidens undfallenhet och bristande förmåga att förstå utvecklingen ledde till förnedringen 1940.

Inom ramen för denna diskussion tar Wedin upp avsättandet av generalen Vincent Desportes, författare av flera moderna militärteoretiska arbeten och före detta chef för den franska högre stabsutbildningen. Sommaren 2010, under sin tid som skolchef, levererade generalen en svidande kritik mot kriget i Afghanistan och fick snart se sig om efter ny tjänst. Vilka blir följderna om dagens kritiska militära tänkare sparkas, tycks Wedin fråga sig.

Det är inte lätt att hitta brister i Wedins arbete. Möjligen hade framställningen uppfattats vara ännu gedignare om han i än större omfattning refererat till de olika tänkarnas originalverk istället för att stödja sig på olika bearbetningar. Man skulle alltså kunna ifrågasätta Wedins empiriska bidrag, men den helt nya och lättillgängliga

form som han ger den franska militära tanken överskuggar med råge detta problem. Vidare ansluter sig Wedin till uppfattningen att en förlust i ett krig automatiskt leder till ett omfattande förbättringsarbete i syfte att undvika en ny förlust, på samma sätt som att seger skulle leda till stagnation. Det är nog riktigt att fiaskot 1940, när den tyska pansarhären tog vägen förbi Maginotlinjen, i mångt och mycket berodde på oförmåga att förutse framtiden och tankens stelhet, men det finns också exempel på motsatsen. Som exempelvis Steven Peter Rosen påpekar utvecklades inte den ryska armén för att den fått rejält stryk av japanerna i början av 1900-talet. Inte heller skedde i USA någon särskild förbättring av förmågan till upprorsbekämpning efter Vietnamkriget. [Rosen, Steven Peter, *Winning the Next War* (1991), Cornell: University Press, s. 9.]

Wedin lyckas utan tvekan med sina uppsåt. För det första påminner han om att det franska militära tänkandet har varit och är blomstrande. Dessa tankar erbjuder tänkvärda alternativta perspektiv. För det andra etablerar Wedin en parallell mellan allmän och militär filosofi. Denna idéhistoriska koppling kan få betydelse för förmågan att förstå militärt tänkande i kulturer som är betydligt mer avlägsna än den franska. Dessutom höjer Wedin genom sin bok ett varningens finger: om ett system vill bli framgångsrikt gäller det att möjliggöra och stimulera de intellektuella ansträngningarna inom det aktuella området. Även kritiker måste få komma till tals.

Som namnet antyder har Wedins arbete också ett metaforiskt plan. På detta låter han arrangera ett möte mellan den franska nationalsymbolen Marianne, som brukar avbildas när hon stormar Bastiljen, barbröstad och med trikoloren i hand, och Athéna, krigets och visdomens gudinna. Wedins slutsats är att den franska militära tanken är fäst dem emellan, i spänningen mellan en sönderriven klänning och en slät marmorstaty, mellan pessimism och storhet. Egentligen är det fantastiskt.

Recensenten är kommendörkapten och master ès lettres.

Lars Wedins bok *Marianne och Athéena* recenserades av ledamoten Santesson i *KKrVAHT,* 6. häftet 2007, s 81-88. Föreliggande franska upplaga är såväl utökad som förnyad samt har genomgått en förbättrad korrekturbehandling.

Läsvärt om strategi i en allianskontext

av Tommy Jeppsson

TITEL:
Pursuing Strategy, NATO operations from the Gulf War to Gaddafi
FÖRFATTARE:
Håkan Edström och Dennis Gyllensporre
FÖRLAG:
Palgrave Macmillan 2012

HUR VÄXER STRATEGIER fram inom den atlantiska alliansen och hur sker den strategiska beslutsfattningen? Ämnet anses av flera kommentatorer till här anmäld bok i behov av en genomlysning och glädjande är därför att två svenska disputerade officerare tagit sig an uppgiften. Överstelöjtnant, fil dr Håkan Edström har tillsammans med ledamoten, generalmajor och fil dr Dennis Gyllensporre inte bara varit redaktörer för boken utan skrivit mycket läsvärda bidrag till densamma.

Det är ingen nyhet att formulerandet av strategi innebär ett komplext interagerande mellan den politiska och militära högsta ledningen och därtill adderat tanke/idéinflöde från bland annat akademiska och diplomatiska men också näringslivsmiljöer. Det sista må tillföras förklaringen att militära maktmedel tenderar att finnas med i bilden, när och där ekonomiskt starka intressen är förefintliga.

Vid första påseende kan det tyckas som att strategi är en ”top-down-process” något som Edström och Gyllensporre tidigt i texten avlivar med exemplet general Stanley McChrystal och hans starka påverkan på Afghanistanstrategins utformning år 2009. Det påvisar realiteten i de möjligheter som finns avseende den operationella nivåns påverkan. De har i sin tur en delförklaring i att det är människor som utformar och implementerar strategi, och starka begåvade personligheter påverkar oaktat på vilken hierarkisk nivå de befinner sig.. Uttryckt annorlunda är genomförandenivån, således den operationella, en nödvändig medspelare i framtagandet av hållfasta genomförbara strategier, något som författarna också kommer in på i texten.

Bokens syfte är att vidga förståelsen för hur strategi formuleras inom Nato kopplat till militära operationer samtidigt som dynamiken mellan de strategiska och operativa nivåerna analyseras. Med detta lyckas författarna mycket väl.

En av de mera kända författarna i ämnet, professor Colin Gray, brukar sällan missa tillfället att framföra uppfattningen att strategi i högsta grad är en praktisk profession. Därest Gray läst *Pursuing Strategy* skulle det ytterligt förvåna anmälaren om inte bokens rikhaltiga, väl utval-

da och analyserade praktikfall skulle elogeras av honom.

Boken väver samman teori och det verkliga skeendet ytterligt väl avvägt. För de inledande teoridelarna svarar Håkan Edström och Dennis Gyllensporre. Bokens studier av ett antal genomförda insatser i Natos regi spänner över ett tidsmässigt perspektiv om cirka två decennier och anknyter till den för respektive period då gällande strategiska doktrinen för alliansen.

Kersti Larsdotter skriver om utvecklingen av den i Bosnien-Hercegovina tillämpade Natostrategin. Ryan C Hendrickson tar för sig operation Allied Force i Kosovo och Håkan Edström bidrar med ett mycket intressant kapitel om samarbetet mellan den atlantiska alliansen och EU. Magnus Petersson behandlar initierat den under senare år måttligt diskuterade aspekten rörande hur medlemsländernas ”hemlandsförsvar” tillvaratagits efter det kalla krigets avslutning. Benjamin Scheers kapitel handlar om hur Natos strategi utvecklats i Afghanistan, och slutligen skriver Dennis Gyllensporre ett mycket intresseväckande kapitel om alliansens engagemang i Afrika.

Sammantaget en författargrupp representerande mycket kompetenta forskare och officerare. Därav den kvalitativt höga nivån i respektive kapitel där respektive författare förtjänstfullt fångar såväl formuleringen som implementeringen av vald strategi, en genomgående inte helt rak väg mellan strategidokumentets intentioner och dess praktiska genomförande och inte minst av den anledningen ett nyttigt studium . För att läsaren ska skapa sig bästa möjliga bild av hur strategi formulerats, implementerats och successivt utvecklats under den tidsperiod som boken täcker in, är det anmälarens uppfattning att kapitlen bör läsas i ordningsföljd. Ett sådant angreppssätt i läsandet ger värdefulla och adderande insikter och exemplifieringar rörande de utmaningar som sammanhänger med uppnåendet av politiskt och militärt ”samklang” i samband med interventioner.

Annmälarens kvarstående intryck att boken utgör ett utmärkt underlag för de individer i de politiska, militära, diplomatiska och akademiska miljöer som till vardags arbetar med strategi- och försvarsstudierelaterade frågor inom alliansen. Samtidigt ska betonas bokens likatydande funktion för personer som verkar inom samma områden i vårt eget land, vilket inte sällan utpekas som bäst i klassen av partners. Således en bok som behöver läsas av de som behöver fördjupa sin förståelse för hur strategi formuleras, implementeras och genomförs i en Natokontext.

En bok för politiker, diplomater, officerare och akademiker som arbetar inom områdena säkerhets-/ försvarspolitik och strategi men också för gruppen allmänintresserade av dessa ämnen. Rekommenderad läsning!

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

Tre perspektiv på svenskarna i Katanga

av Olof Santesson

TITEL:
'We are in the Congo Now': Sweden and the Trinity of Peacekeeping during the Congo Crisis 1960–1964
FÖRFATTARE:
Andreas Tullberg
FÖRLAG:
Lund University 2012

DET VAR I Kongo i början av 60-talet vi lärde oss vad fredsinsatser kan leda till. Soldater i blå hjälmar hamnade flera gånger i öppen strid och utförde offensiva operationer. De gångerna var de inte några välvilliga ordningens upprätthållare; statsamfundets poliser. De var krigare med krigarens kultur.

Om vad detta innebar för 1) regeringen, 2) medierna som allmänhetens företrädare och 3) militäretablissemanget respektive soldaterna själva har Lundahistorikern Andreas Tullberg utifrån en utgångspunkt hos Clausewitz om krigets treenighet skrivit en doktorsavhandling som myllrar av synpunkter.

Det här utspelades ju för länge sedan, så först några ord om bakgrunden. FN och generalsekretaren Dag Hammarskjöld drogs på allvar in i det av kolonialmakten Belgien övergivna och nyss självständiga Kongo, när dess dåvarande totalt oerfarna ledare presidenten Kasavubu och premiärminstern Lumumba i juli 1960 bad om hjälp. Ett enigt säkerhetsråd svarade positivt, och de första utländska soldaterna var inom dagar på plats. I landet fanns då många ryska experter, ditlockade av Lumubas sympatier för Sovjetunionen.

Tshombe, härskaren i Katanga, Kongos rikaste provins med stora belgiska och internationella intressenter, var dock helt inne på en separatistisk lösning men pressades att ta emot fredsförband.

Läget komplicerades i september, när översten Mubutu med en CIA-stödd kupp tog makten. Ryssarna kördes ut, och Lumumba mördades när han väl hamnat i Tshombes händer. Storpolitiken och det kalla kriget var sålunda närvarande från början. Chrusjtjov rasade mot FN, men lugnade sig något när FN-ledningen ville sätta Tshombe under tryck. Genomgående förhöll sig Sovjetunionen skeptiskt, och i Storbritannien, Frankrike och Belgien rådde närmast fientliga stämningar. Kanske mest märkvärdigt är att säkerhetsrådet trots allt kunde hålla ihop om Kongoinsatsen; det stämmer inte helt av vår bild av det kalla krigets hopplösa låsningar i FN-arbetet.

Sverige med sin positiva självbild ställde hur som helst direkt upp – en bataljon i Gaza flyttades snabbt ned till Kongo. Tullbergs tre komponenter, med undantag

för militärledningens sedvanliga grumsande om åderlåtning av krigsmakten, tycktes ta det hela naturligt. Det var ju bara ytterligare en fredsbevarande insats man skulle delta i.

Så debuterade Sverige i en av FN:s fortfarande största insatser, ONUC (Opération des Nations Unies au Congo.) Märkvärdigt sett från dagens krav är att regeringen lade allt i FN:s knä. Försvarstaben fick stå utanför och titta på medan den internationella ledningen på platsen, som man hade skäl att befara, visade sig vara illa strukturerad och inkompetent. All rapportering från våra bataljoner gick via högkvarteret i Leopoldville och därifrån till FN i New York. Massmedierna var långt före.

Till en början fungerade det ändå ungefär som man hade tänkt sig, trots att svenskarna flyttades till Elizabethville, Katangas huvudort. När ett förband under en järnvägstransport sköt mot och dödade ett antal ur Balubastamgruppen med dess stridslystna ”jeunesse”, rådde snarast uppskattning i breda läger i Sverige; även poliser kan ju tvingas använda sina vapen. Annorlunda blev det sedan John Kennedy fört in nya tankar i Washington och säkerhetsrådet i februari 1961 antagit en resolution som gav ONUC i uppgift att förutom patrullering i Katanga övervaka reträtten av såväl de sista belgiska trupperna som Tshombes nyuppbyggda gendarmeri med dess kärna av tidvis 500 legoknektar. Nu var stora grupper av balubas, hans fiender, människor som svenskarna måste ha hand om i ett växande flyktingläger samtidigt som gendarmeriet inte godvilligt gav upp sina positioner.

Hammarskjölds död den 17 september 1961 överskuggade allt vad som hände i Katanga. Men i september och återigen i december gav högkvarteret order om flera mer eller mindre misslyckade väpnade aktioner mot gendarmernas ställningar (operationerna Rumpunch, Morthor och Unikat). I den sista av dem deltog, skriver Tullberg, 4 000 man på FN-sidan, folk ur två brigader, varav överste Jonas Wærn ledde den ena bestående av svenskar och irländare. För soldaterna gällde plötsligt krig, de såg sig ha en fiende, tillfogade denne förluster och led själva förluster. Författaren har mycket att säga om vad detta betydde fysiskt och mentalt.

Enligt FN rörde det sig dock fortfarande det traditionella: opartiskhet och neutralitet. I Sverige klamrade sig regeringen sig fast vid att det var detta som alltjämt gällde och att ansvaret för att hantera gendarmerna var FN:s. Vad källorna visar är dock att man särskilt i UD så småningom hoppades på att komma ut ur Kongo. Försvarstaben oroades av bristen på insyn i vad som skedde på marken.

I medierna, som i huvudsak stött FN-linjen, spreds en ny bild av våld och kaos. Soldaterna nåddes av den motvilja mot deras insats som spreds i Storbritannien, Frankrike och Belgien och inte minst av Tshombes skickliga reklammakare. Efter hand tog en del svenskar intryck av propagandan, den minnesgode erinrar sig kanske ”Katangalobbyn”, och delar av högerpressen sällade sig till kritikerna av FN-sidans stridsinsatser. Hemmastämningen dämpades sedan Wærn utverkat att svenskarna på nyåret 1962 drogs bort till den isolerat liggande basen i Kamina, där följande bataljoner blev kvar hela den fortsatta Kongotiden. När svenskarna i januari 1963 deltog offensivt i operationen Grand Slam, som gjorde slut på Tshombes välde, fortsatte man i *Svenska Dagbladet* med flera andra tidningar att kalla insatsen felaktig, imperialistisk och kanske olaglig. Men striderna var över, Katanga var åter införlivat i

Kongo, även om det dröjde till våren 1964 innan de sista svenskarna var hemma.

Till de källor som Tullberg flitigt har utnyttjat för att återge inte minst stämningslägen hör bataljonernas egen *Djungeltelegrafen* och arméstabens *Arménytt*. Vad han har åstadkommit är en detaljerad skildring av hur den gången alla berörda, regeringen, medierna, försvarstaben och soldaterna själva hanterade en ny situation.

Mycket är annorlunda. Sverige visar inte längre upp sig med samma drag av vad som på 60-talet kunde beskrivas som ”välfärdsnationalism”, ser sig knappast som ett föredöme. Vi har lärt oss litet mer om problemen med fredsinsatser. Men många av de sidor av saken som Andreas Tullberg granskar har bäring på dagens situation: vår syn på hjälpmottagarna som offer, objekt snarare än subjekt, omedveten rasism o s v.

Studien kan absolut rekommenderas dem som någon gång tänker på hur vi hanterar Afghanistan och en töcknig framtid där.

Recensenten är ledamot av KKrVA.

Ännu en stor finländare

av Olof Santesson

TITEL:
Max Jakobson
– det kalla krigets diplomat
FÖRFATTARE:
Jukka Tarkka
FÖRLAG:
Schild & Söderströms
Helsingfors 2012

HAN KUNDE 1971 ha blivit FN:s generalsekreterare – och säkert en bra sådan, kanske som Dag Hammarskjöld fast på sitt lite mer genomtänkta sätt. Fast kunde han verkligen det? Den som läser historikern Jukka Tarkkas fina bok kring Max Jakobsons gärning påminns om att hela projektet var orealistiskt.

Man förstår varför finländarna försökte. I Max Jakobson hade de en företrädare som genom sina insatser åtnjöt högt anseende i FN:s generalförsamling. Han hade satt det nyss isolerade Finland på den stordiplomatiska kartan. Som generalsekreterare efter den vankelmodige U Thant skulle han i ännu högre grad ha kunnat stärka hemlandets aktier medan han tjänade statssamfundet. Men med sin självständiga hållning fick han inga sympatier i Moskva. Han kunde aldrig få Sovjetunionens spontana stöd, och på andra håll hade han det emot sig att han var av judisk härkomst. När också USA svek var saken avgjord, chansen försvann. För Jakobson blev det efter bakslaget en ny karriär.

Efter en kortare fortsatt diplomatisk insats, som ambassadör i Stockholm, fick Jakobson en friare tillvaro som direktör för en ny think tank, EVA, och blev därefter till dags dato som krönikör i *Helsingin Sanomat,* läst inte minst inom det politiska etablissemanget i vårt land (t o m Göran Perssons samtalspartner). Det är här han med sina perspektiv och sin analytiska bredd framstår som den publicist vi i Sverige saknar en riktig motsvarighet till. Finlands politiska historia präglas av sina stora namn: Mannerheim, Paasikivi, Kekkonen. I Max Jakobson ser vi ännu en stor finländare.

Som ingen annan ägnade Jakobson hela sin kraft åt att inför världen visa upp ett självständigt demokratiskt Finland, alls icke dominerat av sin VSB-pakt med Sovjetunionen utan hemmahörande i den västliga kulturkretsen. Vad svenskar lärde av Finland hade de ofta lärt sig av Jakobson. I sitt eget land utgjorde han välgörande motpol till raden av unga finländska politiker som aldrig kunde få nog av att visa Sovjetunionen sin välvilja och villighet att gå dess ärenden; Tarkka skriver om dem som framför allt socialdemokrater men även som ”vänster”-sinnade. Avsnittet

här visar hur pass kritiskt och fördomfritt en finländsk historiker kan behandla i tiden rätt närliggande fenomen

Långt tidigare, redan i början av karriären medan Finland hukade sig inåt, hade Jakobson blivit uppmärksammad också utanför landet med sin bok *Vinterkrigets diplomati*, där finländarna för första gången en fick en inblick i det politiska spelet som föregick Sovjetunionens anfall den 30 november 1939. I hans fortsatta långa skriftställarskap intas rangplatsen av tre stora böcker med början 2001 om det förra seklets storpolitik och Finlands plats i den – egna hågkomster men så mycket mera.

I sin bok om Jakobson, 90 år nästa år, ansluter sig Jukka Tarkka till den imponerande triologin och delar uppenbarligen många av dess slutsatser. Vad han skriver är inte en biografi över Jakobson utan en systematisk genomgång, den mest moderna framställning vi har av Finlands efterkrigshistoria.

I den spelade Jakobson under ett och ett halvt decennium en aktiv roll som betrodd medhjälpare åt president Urho Kekkonen. Inte minst gällde det under de kriser som Finland under det kalla kriget hade att hantera i det ständigt överskuggande samspelet med Sovjetunionen. Till det som nog mest uppmärksammas är att Tarkka delar Jakobsons syn på den s k nattfrosten 1958 och notkrisen 1961: inför trycket från Sovjetunionen skildras presidenten som plågad och ängslig; ingalunda någon självsvåldig manipulatör konspirerande för att säkra den egna makten

Lutande sig mot Jakobson presterar Tarkka ett fascinerande porträtt av Kekkonen. Denne, som Jakobson kallar ”ett politiskt geni”, kunde inte undgå att trollbinda och skrämma. Han väckte misstro med sin blandning av brutalitet och slughet. Kekkonen trodde sig ensam om att klara relationerna med Moskvaledarna. Men med alla sina KGB-kontakter, snarare än diplomatiska relationer, drev Kekkonen en självständighetslinje, vilket Jakobson visste. Som tjänsteman, tidigt presschef, därefter chef för Utrikesministeriets politiska avdelning och till sist FN-ambassadör, delade Jakobson presidentens mål men kände ingen sympati för dennes metoder. Han bevarade sin självständighet och gav ibland utlopp för den genom att skriva under pseudonym, något som presidenten själv gärna ägnade sig åt. Jakobson höll visst avstånd, drogs aldrig in i kretsen kring Kekkonen och undgick därmed stötas bort likt den fallne exfavoriten Ahti Karjalainen som i Jakobson såg en rival.

Förhållandet till Urhu Kekkonen var dominerade under en stor del av Jakobsons verksamhet.

Så småningom skulle nya ledare komma, först av dem Mauno Koivisto, som gav större möjligheter för Jakobson att ägna sig åt genomträngande analyser av världsläget medan det kalla kriget gick mot sitt slut. För många var och förblir han den politiska publicitetens grand old man.

Med ett förord av ledamoten Krister Wahlbäck är boken om Max Jakobson, det kalla krigets diplomat, i högsta grad värd att läsa.

Recensenten är ledamot av KKrVA.

Vi i norr som håller sams

Genom tvåhundra år med lätt bagage

av Olof Santesson

TITEL:
Norden mellan stormakter och fredsförbund: Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa
FÖRFATTARE:
Fredrik Doeser, Magnus Petersson och Jacob Westberg (red)
FÖRLAG:
Santérus Academic Press, BOD Tyskland 2012

DET MÅSTE VARA något bra med länderna i Norden. Bortsett från Sverige har de visserligen inte undgått krigiska förvecklingar. Men skuldbördan de bär i bagaget är jämförelsevis lätt. Hade det hängt på dem skulle vår region ha haft en obrutet längre historia som Europas lugna hörn än det senaste snart sjuttio åren. Om det samarbete som i ansatser präglat de mellanstatliga förbindelserna har en grupp talangfulla forskare skrivit en innehållsrik bok byggd på fallstudier.

Med ambitionen att gå tillbaka tvåhundra år har författarna gjort en analys av hur relationerna länderna emellan har påverkats av skiftande stormaktskonstellationer och graden av internationellt samarbete. Studierna gäller 1) om man kan tala om en grundläggande samsyn mellan de nordiska länderna och 2) hur nationella och internationella faktorer verkar pådrivande respektive återhållande på det säkerhetspolitiska samarbetsområdet. Ett särskilt illustrativt fall har hämtats ifrån förhållandena vid 1800-talets mitt.

Skandinavismen blommade när Danmark för sista gångerna kom att spela en europeisk storpolitisk roll genom maktspelet kring sina besittningar i två furstendömen i söder: det tyskspråkiga Holstein och Slesvig som klövs av en språkgräns mellan danskt och tyskt. Det danska kungariket var därmed en del av det Tyska förbundet, efterträdaren till det Tyskromerska riket. De danska skandinavisterna såg ett närmande mellan Sverige-Norge och Danmark som ett skydd mot pågående tyska enhetssträvanden. De svenska skandinavisterna ville stödja Danmark men såg Ryssland som det största hotet; 1812 års politik hade inte skapat någon bestående sinnesförändring.

I svallvågorna från 1848 års februarirevolution gungade det danska kungariket betänkligt, när kungen lovade att göra slut på seklers envälde och tyska nationalister i Slesvig-Holstein utropade sig självständiga med eget provisoriskt styre. De fick stöd av Preussen och andra stater från det Tyska förbundet; preussiska trupper ryckte in i Jylland. I Sverige bestämde sig Oscar I med

stöd av en opinionsvåg för att ingripa militärt, vilket Norge godtog efter tvekan. En hjälpkår på 4 000 man sändes till Fyn. I och med att ryske tsaren varnade för att angrepp mot Danmark skulle medföra krig mellan Ryssland och angriparna skapades förutsättningar för förhandlingar.

När likafullt nya strider utbröt hävdade den svenska regeringen att man inte var beredd att hjälpa Danmark om inte stormakterna också stödde aktionen. Men Preussen backade, och efter ett nytt stillestånd gick Sverige med på ett övervakningsuppdrag i Slesvig: början på vår tradition med fredsbevarande styrkor. Efter nya strider stod Danmark som segrare i både Slesvig och Holstein.

Spänningarna var därmed inte över, och värmen mellan Danmark och Sverige svalnade efter Sverige-Norges deltagande i en försvarsallians mot Ryssland under Krimkriget. Rysslands förhållande till Preussen förbättrades och så småningom gällde det även relationerna Ryssland-Frankrike. När den danske kungen tycktes sträva efter att införliva Slesvig i en dansk enhetsstat stod han isolerad. Karl XV lovade att bistå med trupp men desavouerades av sin egen regering som inte ville infria danska förhoppningar om ett försvarsförbund. Utan stöd av stormakterna gick det inte.

Den här fallstudien har fått litet oproportionerligt stort utrymme, därför att den ovanligt tydligt belyser bokens frågeställningar. Det intressanta är också att Danmarks reträtt från en europeisk maktroll har lämnat så bestående spår. Efter 1864 års bittra nederlag har en central punkt i dansk säkerhetspolitik förblivit att inte råka i konflikt med grannen i söder; efter Natos tillkomst har det framför allt gällt att stå på god fot med USA. Landets intressen vetter åt ett annat håll än de övrigas.

När det gäller nordiska samarbetstraditioner brukar Danmark heller inte gå i spetsen. Ett undantag, också geografiskt, var ett snabbt stöd för de baltiska självständighetssträvandena. Frågan är om inte Danmark när det gäller Arktis växande betydelse också ser sin egen Grönlandspåverkade roll som självfallen i en Nato-kontext snarare än i en nordisk.

Inte minst Sveriges relationer med Finland och Norges får välbehövligt utrymme vad det gäller både mellankrigstiden och det kalla kriget, innan förhållandet till Danmark återkommer med den belysande rubriken ”Fjärran, så nära”. Betecknande är påpekandet att landet saknar en säkerhetspolitisk analys av Ryssland; sedan kan man ju fråga sig hur pass imponerande våra egna politikers ambitioner i den riktningen är.

Författarna kunde kanske ha varit litet mer kritiska om Sveriges förmåga att historiskt leva upp till välvilliga uttalanden för att inte tala om rena utfästelser. Vi har ju inte dragit oss för att backa ur när det verkligen har gällt.

Förekomsten av en nordisk säkerhetspolitisk modell värderas av Jacob Westberg i en sammanfattande analys. När är det gäller framväxten av en skandinavisk småstatsrealism har han funnit en relativt hög grad av samsyn inom både den regionala fredsrörelsen i slutet av 1800-talet och politikernas ambitioner kring internationellt fredssamarbete under 1900-talets första decennier. Det senare var dock inte utmärkande för nordiska staterna utan gällde även andra småstater inom ramen för Nationernas Förbund.

En nordisk säkerhetspolitisk modell kan man tala om när det gäller Finlands och Sveriges bidrag till konferensen om säker-

het och samarbete i Europa, ESK. Båda ville agera som medlare och brobyggare. ESK-processen gav de neutrala och alliansfria staterna möjligheter att påverka det internationella säkerhetsläget och Europas framtid.

Förutsättningarna för ett finsk-svenskt samarbete i internationella fredsfrågor förändrades när neutralitetspolitikens betydelse minskade och båda blev medlemmar av EU. Att bedriva både EU- och nordiskt samarbete gick trögt. Norges deltagande i de nordiska stridgrupperna visar å andra sidan att nordiskt samarbete fortsätter inom en EU-ram trots att landet inte är medlem av unionen.

Boken tecknar ett pågående samarbete i parallella processer: det försvarspolitiska samarbetet i NORDEFCO och ett bredare samarbete med utgångspunkt i Stoltenbergrapporten från 2009, låt vara att det där inte sker något dramatiskt.

Ifråga om det andra huvudspåret pekar det fortsatta norsk-svenska samarbetet efter misslyckandet med ett skandinaviskt försvarsförbund 1948/49 på båda ländernas realpolitiska överväganden – Skandinaviens försvar som en enhet som måste hanteras utifrån gemensamma tankar. Det med tiden vidgade säkerhetsbegreppet för med sig en rad samarbetsinitiativ och krav på samordning inom EU och Norden. I dagens öppna samhälle är ekonomien den pådrivande faktorn – inte ett gemensamt militärt hot.

När det gäller det nordiska samarbetets utveckling på längre sikt efterlyser Westberg en bredare politisk debatt om solidaritetsåtaganden. Säkerhet skapas i allt större utsträckning gemensamt genom internationella samarbeten. Boken avslutas med ett par frågor: ”Vilken roll bör Norden spela i detta arbete och på vilket sätt kan de nordiska traditionerna i fråga om internationellt fredsamarbete bäst bidra till en godartad säkerhetsutveckling internationellt och i närområdet?”

I väntan på svaren får ambitionerna räcka ett stycke. Vi nordbor har faktiskt gjort vad vi hittills kunnat för att bidra till lugn i omvärlden. När det här gäller den grund vi står på har Jacob Westberg och hans kolleger åstadkommit en både underhållande och genomarbetad historisk påminnelse. Det är svårt att se var vi skulle kunna finna en mer givande analys med nordiska förtecken.

Recensenten är ledamot av KKrVA.

TITEL:
Fortress Israel: The Inside Story of the Military Elite Who Run the Country – and Why They Can't Make Peace
FÖRFATTARE:
Patrick Tyler
FÖRLAG:
Farrar, Straus and Giroux, New York 2012

FÖR BEUNDRARE AV Israel är denna bok av en amerikansk journalist nedslående läsning. Det land som han visar upp är präglat av väpnad kultur; man har missat ett antal tillfällen att nå fred även de gånger när en politisk uppgörelse har legat inom möjligheternas gräns.

Författaren lägger det kanske mesta av skulden på Israels Grand Old Man, David Ben-Gurion, som konstruktören av ett militärsamhälle, dominerat av försvarsetablissemanget och med förmåga att upprepade gånger besegra arabiska motståndare. Inom den ram som skapades av självförtroende och beslutsamhet att aldrig glömma Förintelsen har den militära eliten inte endast besegrat fienden utan tidvis tagit makten över det demokratiska samhället.

Boken är en bred krönika över alla dem som har vidmakthållit systemet, där Moshe Dayan, Yitshak Rabin och Ariel Sharon förstås hör till de bäst kända namnen. Här framställs de som soldater som ofta övertrumfar folkvalda civila ledare och avvisar diplomati som endera tillmötesgående eller kapitulation; ett pris de fick betala för sin självsäkerhet var Yom Kippur-kriget 1973 med bakslag som kunde ha resulterat i en katastrof. Att det finns ett annat Israel kommer bort, ryms inte i framställningen. Men det som finns där är desto mer oroande.

TITEL:
Iron Curtain: The Crushing of Eastern Europe 1944–1956
FÖRFATTARE:
Anne Applebaum
FÖRLAG:
Allen Lane, Great Britain 2012

DET KALLA KRIGETS var knappast västs skuld. Stalin hade sina säkerhetsmål klara, man må kalla dem defensiva. Han väntade inte på vad den andra sidan skulle göra utan gick händelserna i förväg, enligt vad författaren, välkänd östkännare, reder ut med mängder av exempel från Polen, Tjeckoslovakien, Ungern och Östtyskland.

I varje land som Röda armén ockuperade i slutet av andra världskriget upprättade NKVD-män och lokala kommunister ny säkerhetspolis och tog kontrollen av inrikesdepartementet och radion. Med våld och mördande rensade de ut alla som utpekades som fienden; vad vi idag skulle kalla civilsamhället krossades. Makten var deras, det totala övertagandet en tidsfråga.

Kommunister trodde på allvar att de i allmänna val skulle vinna folkets gunst, och när det misslyckades svarade de med nya arresteringsvågor, arbetsläger och ännu tätare kontroll av invånarna inom strängt taget alla samhällsområden, som det detaljerat skildras i denna mäktiga bok. Efter Pragkuppen 1948 fanns ingen återvändo till krigsårens öst-västsamarbete.

Utbrytande oroligheter efter Stalins död, Berlin 1953, Polen och Ungern 1956 blev återigen misslyckanden för makthavarna, som svarade med ny, litet mindre brutal taktik. På nytt misslyckades man Så fortgick det; men till sist, 1989, återstod bara epilogen: att ge upp.

TITEL:
The Generals: American Military Command from World War II to Today
FÖRFATTARE:
Thomas E Ricks
FÖRLAG:
The Penguin Press; New York 2012

TITEL:
Embers of War: The Fall of an Empire and the Making of America's Vietnam
FÖRFATTARE:
Fredrik Logevall
FÖRLAG:
Random House, New York 2012

DET HÄNGER PÅ generalerna. När radikalt omtänkande behövs och de är oförmögna att lyssna på andra, då riskerar en armé att gå vilse. Så har skett i USA, konstaterar författaren till denna kritiska genomgång av sju decenniers amerikanskt militärt ledarskap. De bästa/värsta exemplen har han funnit i Korea, Vietnam, Afghanistan och Irak.

Andra världskriget är ett undantag. Det sägs här bero på den miljö som skapades av arméchefen George C Marshall, idag oförtjänt bortglömd. Han var ingen militär strateg, men han tänkte politiskt och stort. Framför allt: med honom som inspiratör etablerades hårdhänta lösningar. Generaler som visade sig dugliga gick mot högre uppgifter; de som inte höll måttet avpolletterades. Ändå kunde fler ha fallit bort.

Efter Marshall slutade armén att själv ta itu med dem som misslyckades. Det föll på civila ledare att avskeda högre militärer, vilket sällan hände. Generaler var inte längre strategiska samtalspartner till samhällets beslutsfattare. De flesta av dem hade egentligen aldrig lämnat bataljonschefsstadiet. Man möter generaler som fram till murens fall präglades av tanken på det stora pansarkriget, medan de var obekväma i de krig som de verkligen måste utkämpa. Detta gäller en stormakt, men något kan även de små ha att fundera över.

DEN HÄR BOKEN är så nära ett historisktpolitiskt mästerverk man gärna kan komma. Det rör sig om den mest heltäckande beskrivningen hittills ur ett amerikanskt perspektiv av vad som ibland kallas för ”det första Vietnamkriget” 1946–1954 och dess följder: USA:s lika långa krig. Det är nu som den berättelsen verkligen kan skrivas, baserad på ett digert källmaterial.

Här visas övertygande vilken roll Charles de Gaulle spelade för Frankrikes ödesdigra beslut att omgående efter andra världskriget försöka återta sitt kolonialvälde i Indokina. Franklin Roosevelt hade velat hindra kolonialisternas återkomst, men Harry Truman beslöt att stödja fransmännen. Från den dagen gick det sedan en blott alltför rak linje av amerikansk inblandning/upptrappning, tills duon Dwight Eisenhower-John Foster Dulles tog över hela uppgiften att, som de två trodde, hålla en bastion mot ett kommunistiskt stormanlopp.

Amerikanarna ansåg att de kunde föra kampen enormt mycket bättre än fransmännen, fast mest belysande är hur lika bådas lägesuppfattning visade sig vara. Det var visserligen inte givet att ens fransmännen med sina begränsade resurser skulle förlora militärt, Viet Minh-generalen Giap gjorde sina misstag. Men politiskt hade västmakterna aldrig något vapen mot Ho Chi Minh. De såg sina krig som en nödvändig del av det kalla kriget. De hade fel.

TITEL:
The Eagle Unbowed: Poland and the Poles in the Second World War
FÖRFATTARE:
Halik Kochanski
FÖRLAG:
Harvard University Press Cambridge, Massachusetts 2012

DEN MEST KOMPLETTA bild som idag finns av polackerna och Polen under andra världskriget! Det är syftet hos författaren till den digra volym, en brittisk historiker. Hon vill sprida ljus över vad hon menar är en till stora delar okänd historia. För den intresserade är boken också ovärderlig läsning – förutsatt att man står ut med att läsa om gränslös mänsklig grymhet.

Arbetet bygger visserligen mest på andrahandskällor, och militärhistoriskt känns skildringen aningen osäker. Men en uttömmande skildring ges av hur polacker fortsatte att kämpa efter att hösten 1939 ha förlorat sitt land till Hitler och Stalin i gement samförstånd. Kampen fördes överallt, av piloter i slaget om Storbritannien, i Mellersta Östern, i Nordafrika, i Italien (Monte Cassino), i Nordeuropa, i Sovjet och inte minst i den underjordiska hemmaarmén.

Kontroversiella frågor granskas: om landet leddes illa; om antisemitismen i det land som hyste flest judar (3 miljoner, 80 % icke assimilerade); om klokskapen bakom det katastrofala Warszawaupproret 1944, om hoppet att till sist vinna mark i väst och släppa minsta möjliga i öst, om fördrivningen av tyskarna från deras hemland övre Schlesien. Polacker kände sig förrådda, ty de var obekväma allierade för västmakterna när dessa ville stå väl med ”Uncle Joe” Stalin. För sent insågs att han aldrig tänkt tillåta ett demokratiskt Polen som granne.

TITEL:
Walther Rathenau: Weimar's Fallen Statesman
FÖRFATTARE:
Shulamit Volkov
FÖRLAG:
Yale University Press, New Haven and London 2012

NAMNET ÄR GLÖMT. Walther Rathenau var tysk utrikesminister i mindre än ett halvår, innan han på väg till sitt ministerium mördades den 24 juni 1922 av unga högerextremister. Då hade han hunnit medverka till en historisk uppgörelse i Rapallo i Norditalien, som verkligen blev ett bestående begrepp för tyskt-ryskt samförstånd, understundom åberopat även i vår akademi.

Rathenau kämpade förgäves när han efter kriget till sist hade getts chansen att spela sin stora fosterländska roll. Av den israeliska forskaren Shulamit Volkovs biografi framgår det att Rathenau ingalunda betraktade Rapalloavtalet som en personlig framgång. Han hade tvingats till det snarast i desperation över att första världskrigets segerherrar i väst vägrade att ta hänsyn till Tysklands svårigheter att betala ett enormt krigsskadestånd.

Den som vill sätta sig in i de tyska förhållandena efter krigsnederlaget 1914 har mycket att hämta i denna anspråkslösa volym men kanske ännu mer om vad det innebar att vara en rik, bildad jude under Tysklands grundarår under slutet av 1800-talet. Rathenau var en splittrad natur, slets mellan filosofiskt författarskap och storindustriell verksamhet. En sådan människa kunde leva väl i kultiverat sällskap, men i kejsardömet var han hindrad att göra en nationell insats i eget namn ända till slutet. I den tyska antisemitismen ser vi här Hitlerrikets rötter.

TVÅ BÖCKER SOM ger bilden av analkanade katastrof. Ett fungerande samhälle är sannerligen inte vad som väntar den dag de sista stridande utländska förbanden dras bort från Afghanistan.

Politiker och generaler har inta varit överens var de tyngsta satsningarna borde göras. Talet om civil-militär samverkan blir mest ett skämt; militärer kan inte ens sinsemellan komma överens. En inhemsk afghansk säkerhetsstrutur faller sönder i slöhet och korruption.

Rajiv Chandrasekaran tar provinsen Helmand som sin utgångspunkt; för ett halvsekel sedan en blomstrande USA-byggd välmående enklav; från Obamas ”surge” 2009 platsen för en stor operation av den amerikanska marinkåren, utvald för att den där kunde styra och ställa som den ville. Insatsen hörde inte hemma i någon strategisk inriktning. Upprorsbekämpningen, COIN, bestod i att man sköt sig fram; andra i den stora FN-koalitionen sågs som mesar.

Michael Hastings, reportern som i *Rolling Stones* avslöjade hur den dåvarande befälhavaren i Afghanistan Stanley McChrystal och hans stab såg ned på Vita huset, bygger ut sin historia till hur en beskrivning hur den amerikanska armén tillsammans med kända rapportörer skapar ett militär-journalistiskt komplex; alla obehagliga sanningar ska förtigas. Generalen fick gå, men en klyfta öppnar sig mellan civila ledare och män i uniform i det USA vi ofta tyr oss till.

TITEL:
Little America: The War Within the War for Afghanistan
FÖRFATTARE:
Rajiv Chandrasekaran
FÖRLAG:
Bloomsbury, London-New Delhi -New York-Sydney 2012

TITEL:
The Operators: The Wild and Terrifyring Inside History of America's War in Afghanistan
FÖRFATTARE:
Michael Hastings
FÖRLAG:
Orion, London 2012

Samtliga böcker är anmälda av Olof Santesson.

Anvisningar till författare

Författaren ansvarar för att artikel som insänds är språkgranskad och genomarbetad och sänder originalmanuskript i Word till redaktionen på *info@kkrva.se*. Författarens namn, adress, e-postadress, telefon- och faxnummer anges i mailet. Författare till inträdesanförande och årliga redovisningar bör begränsa antal tecken (inkl blanksteg) till högst 30 000 resp 60 000.

Vetenskapliga artiklar inom Akademiens område bör innehålla 7-10 000 ord (d v s max 50 000 tecken utan blanksteg = max 60 000 tecken med blanksteg = max 20 A4-sidor i normal text med 12 punkter). Artikeln skall starta med ett abstract på engelska om det är en artikel skriven på skandinaviskt språk eller på skandinaviskt språk om artikeln är skriven på engelska.

Bilder: Förslag till illustrationer bifogas separat. Obs! Det räcker inte att bilderna är inmonterade i ett word- eller powerpointdokument. För tryck krävs att bilderna är bifogade som separata högupplösta bildfiler, dvs minst 300 dpi.

Tips: Akademiens skrivhandbok med våra skrivregler finns att hämta på hemsidan.

Redaktionen språkgranskar manuskriptet och återsänder det till författaren.

Författaren granskar redaktionens förslag till förtydliganden etc och meddelar skriftligen eventuella synpunkter.

Beställning av särtryck och lösnummer

Särtryck beställs hos redaktionen, efter överenskommelse om pris, med uppgift om antal och adresser för leverans och fakturering. Lösnummer beställs hos redaktionen eller på *admin@kkrva.se* som också svarar för utsändning och fakturering.

Helårsprenumeration:
400 kr (Sverige) 500 kr (Europa)
600 kr (övriga länder)
Lösnummer: 105 kr inkl moms
ISSN 0023-5369
© Kungl Krigsvetenskapsakademien 2013