

NILS ANDRÉN:

## Försvarspolitisk omprövning?

*Försvarspolitik handlar om hot, resurser och risktagning, skriver professor Nils Andréén vid FOAs division för internationella studier. I kärva ekonomiska tider är det lätt att låta resursramen påverka synen på de säkerhetspolitiska problemen och underskatta hotet och riskerna. För att vårt försvar i fredstid skall verka stabiliserande i vår del av Europa krävs det emellertid att det har en sådan styrka och sammansättning att ingen makt behöver befara att Sverige i en kritisk situation blir ett militärt tomrum som lätt kan intas. Ett teknologiskt effektivt skalförsvar, som innebär höga "tillträdeskostnader" för fienden, ter sig mera fredsbevarande än ett segt djupförsvar. Luftrummet över Sverige anses vara vår mest intressanta strategiska tillgång. Detta leder till en omprioritering till förmån för ett bibehållet starkt luftförsvar på bekostnad av arméns invasionsförsvar.*

I den moderna säkerhetspolitiska jargongen möter vi ofta begreppet "doktrin". Det är varken entydigt eller klart. Liksom andra modeord används det utan större precision. Här kan doktriner definieras som föreställningar om försvarets uppgifter och hur dessa skall lösas. Fyra faktorer är av särskild betydelse för dessa föreställningar:

- de hot – faktiska eller tänkbara – som motiverar att vi håller oss med ett försvar;
- de ambitioner som vi uppställer för detta försvar;
- det sätt på vilket vi vill förverkliga ambitionerna;
- de resurser vi anser oss ha råd till; denna faktor är alltid viktig, ibland (särskilt just nu) helt dominerande.

Försvarspolitik handlar således om hot, resurser och risktagning:

- skall vi låta våra föreställningar om möjliga, tänkbara eller troliga hot vara avgörande för våra ambitioner och resurser, eller
- skall vi låta resurssidan bestämma ambitionerna, eller rent av vilka hot vi vill erkänna.

Det är lätt att låta resursramen påverka synen på vilka de säkerhetspolitiska problemen i realiteten är. Vi vill ju gärna motivera våra försvarsbeslut på säkerhetspolitiska grunder. Om pengarna inte räcker till, är det frestande att nedvärdera hotet och underskatta risken. Den sittande försvarskommittén går inte fri från denna frestelse.

Det är en farlig lek; den som varnar för

vådorna måste dock alltid räkna med den stora publikens och de kloka efterrationaliseringarnas klander.

### Hot och resurser

Våra dominerande föreställningar om tänkbara hot har i stort sett varit desamma under det senaste årtiondet. De ambitioner som politikerna har uppställt för försvaret har inte heller ändrats i något väsentligt hänseende. Men de resurser som anvisats för försvaret har under en lång följd av år urholkats, ofta i former som haft mycket litet att göra med rationell försvarsplanering.

Enligt våra traditionella hotföreställningar betingas vår säkerhet i hög grad av relationerna mellan stormaktsblocken i Europa; de största krigsriskerna för små stater som Sverige anses uppstå vid skärpt konflikt eller öppet krig mellan blocken. Målet – eller ambitionen – är att så långt som möjligt tillförsäkra oss respekt för vår önskan att leva i fred. Totalförsvaret skall vara krigsavhållande, dvs fredsbevarande, för Sverige. Samtidigt skall det bidra till den regionala balansen i Norden, och därmed verka fredsbevarande i Europa.

En viktig utgångspunkt är uppfattningen att Sverige normalt inte är ett angeläget strategiskt mål. Men i lägen då Sverige kan uppfattas som ett lämpligt steg på vägen för en krigförande part som vill nå angreppsmål utanför Sverige håller inte denna bedömning. I enlighet med målsättningen bör Sveriges försvar därför vara så bra att en angripares kostnader för att bry-

ta väpnat motstånd från Sverige blir större än hans fördelar av att kunna använda svenskt territorium. Angreppet får inte löna sig.

Vi möter inte sällan frågan om vi verkligen kan göra något mot en supermakt som finner det angeläget att sätta sig i besittning av vårt territorium. Är det rimligt att tro att han kan avhållas av ett småstatsförsvar som vårt? Supermakten är ju alltid så oändligt överlägsen, i alla hänseenden. En liten stat kan inte göra någonting som är effektivt om en supermakt fritt öser ur sina väldiga resurser tills han fått fram tillräckligt för att vara säker på framgång.

Allt detta är ofrånkomligen sant. Vår försvarspolitik bygger dock på uppfattningen att sådana situationer inte är troliga. Behov av svenskt territorium inträder sannolikt först då situationen mellan blocken är mycket spänd och angriparen har sina resurser splittrade mellan ett stort antal olika fronter och områden. Det innebär att endast marginella resurser kan sättas in i ett angrepp mot Sverige. Om en större konflikt eller fördjupad internationell spänning uppstår, har vi räknat med så lång förvarning att en mobilisering hinner ge försvarsorganisationen nödvändigt levande innehåll. Denna syn underbygger förhoppningen att uppfattas som så starka att en potentiell angripare lämnar oss i fred.

### Vilket försvar krävs mot hoten?

Eftersom vi har ett mobiliseringsförsvar, inte en stående armé, har vi dålig bered-

skap inför ett överraskande angrepp om ett sådant trots allt skulle drabba oss. Försvarets armédelar är i stort sett "permanent hemförlovade i fredstid". De enda undantagen är de förband som befinner sig under grundutbildning eller är inkallade till repetitionsövning.

Andra länders beredskap är nästan uteslutande uppbyggd på en kombination av stående förband och mobiliseringsstyrkor. Det skulle bidra till den regionala stabiliteten i Nordeuropa, och därmed också till vår egen säkerhet, om också vi på något sätt kunde höja vår permanenta fredstida beredskap, när det gäller arméförband. En bättre beredskap skulle öka båda sidornas tilltro till vår förmåga att avvisa också kuppstartade angrepp och därmed bidra till att minska deras sannolikhet. Än så länge betraktas detta inte som ett stort problem. Risker för ett överraskningsangrepp — från någondera sidan — är obetydlig, men endast så länge som en maktbalans upprätthålls mellan blocken och vårt eget samhälle inte blir sårbart på grund av inre svaghet och upplösning. Ju svagare vi blir, i alla hänseenden, desto större blir dock risken att vi betraktas som ett destabiliserande, strategiskt tomrum, som kan tas i besittning med måttliga kostnader.

En ökad fredsberedskap innebär inte nödvändigtvis en stående yrkesarmé. En sådan armé kan i vissa hänseenden tänkas bli effektivare än en mobiliserande värnpliktsarmé. Det är dock ett axiom att demokratins bästa skydd är en försvarsmakt som består av lagom missnöjda och knorrande värnpliktiga i uniform. Ett sådant

försvar förankrar försvarsviljan och kan förhindra att misstron mellan "folk och försvar" växer sig för stark. Detta konstaterande är ett psykologiskt axiom men ingen misstroendeförklaring. Vi får inte förledas av de få, men massmedialt röststarka stämmor som låter sin harm mot utländska juntor gå ut över vår egen demokratiskt ovanligt välanpassade officerskår.

Kraven på en starkare, permanent beredskap måste således förverkligas inom ramen för den allmänna värnplikten. Det är tänkbart — men inte säkert — att detta beredskapskrav relativt sett skulle innebära ett sämre resursutnyttjande, tex inför den klassiska planeringssituationen, hotet om en stor invasion. Med en viss tillspetsning kan det häremot hävdas att en snabb beredskap i en kritisk situation ökar vår trovärdighet mer än möjligheten att mobilisera fler förband än vi förmodligen skulle ha användning för i någon tänkbar situation.

Det är därför motiverat att tona ner betydelsen för vår försvarsplanering och försvarspolitik av en stor supermaktsinvasion, i anslutning till allvarligt skärpta motsättningar eller krig i Centraleuropa. Just denna typ av hot är dock särskilt användbara planeringsmål för en krigsorganisation som måste utnyttja det stora flertalet värnpliktiga, alla med såvitt möjligt likartad utbildning. Men den kan få oönskade följder. På grund av den stora, värnpliktsstyrda krigsorganisationens växande kostnader leder en traditionell tillämpning av värnpliktsprincipen till att de tekniskt avancerade delarna av försva-

ret undergrävs. I en teknologiskt avancerad värld är just dessa delar allt viktigare.

Säkerhetspolitiskt söker inte desto mindre många traditionella värnpliktsförsvarare tröst i tron på det sega, territoriella försvarets uthållighet — också med relativt enkel utrustning. Detta borde vara en klen tröst. Det strider mot den tekniska utvecklingens obönhörliga imperativ. En angripare kan tvivla på trovärdigheten av vår förmåga att föra ett långvarigt, ödeläggande och utarmande krig över ytan. Ett teknologiskt effektivt skalförsvär, som innebär höga "tillträdeskostnader", ter sig mot denna bakgrund mera fredsbevarande än ett segt djupförsvär. Det är inte säkert, eller ens troligt, att tanken på eventuella, höga "uppehållskostnader" har en avskräckande effekt på en angripare som lätt kan komma in i landet och nå sina viktigaste mål.

Skal eller yta, antal eller teknologi, är centralpunkter i vårt aktuella militära, säkerhetspolitiska problem. Vi har svårt att söka rationella, fördomsfria lösningar, därför att vi är bundna av ett arv av resurser och organisation, traditioner och ideologi. Detta är ofrånkomligt. Både värnpliktsystemet och arméorganisationen är viktiga restriktioner. Men vi får inte stirra oss blinda på dem. Andra faktorer borde i ännu högre grad få påverka våra beslut om hur vi skall utveckla vårt försvar i framtiden.

Vi måste alltid uppmärksamma förväntningar och farhågor i vår omvärld. Målet för vår neutralitetspolitik är ju att ingen makt skall hysa några sådana före-

ställningar, knutna till svenskt agerande eller svenskt territorium. Om vi finner att oroande förväntningar och farhågor uppstår, bör detta vara en viktig signal, när vi granskar våra försvarsproblem. De kan to m innebära en allvarlig varning att omvärlden inte anser vår säkerhetspolitik helt trovärdig.

De senaste årens svenska försvarsutveckling, liksom den militärtekniska utvecklingen i vår omvärld, har lett till tämligen enstämmiga kommentarer i både öst och väst, från både maktblock och närmare grannar. Det innebär att alla betraktar luftrummet över Sverige som den mest intressanta svenska strategiska tillgången — och därmed också som det största hotet. Slutsatsen blir att Sveriges försvarspolitiska trovärdighet främst kräver förmåga att hindra andra från att utnyttja vårt luftrum för sin krigföring.

Detta konstaterande understryker vårt dilemma. Det borde vara en stark drivkraft för strävan efter en lösning som innebär att vi kan behålla ett starkt luftförsvar.

Sveriges geografiska läge är sådant att det främst är i luften och på havet som vi har att möta neutralitetskränkningar. Det oundvikliga priset, åtminstone inom fin realistiska kostnadsramar, måste bli en lägre ambition för arméns invasionsförsvar mot en över territoriet inträngande fiende. Det problem som nu arbetande försvarskommittén bör (måste) lösa, är hur värnpliktsprincipens tillämpning skall kunna anpassas till en sådan ändrad ambitionsnivå. Anpassningen måste innebära att neutralitetsförsvaret — förmågan att

upptäcka och avvisa eller bekämpa kränkningar och angrepp "under storinvasions-tröskeln" — om så blir nödvändigt prioriteras framför det stora invasionsförsvaret. En sådan prioritering bör rimligtvis också leda till en mer positiv syn på flottans uppgifter och resursbehov.

### Kärnvapen

Under tidigare skeden av efterkrigstiden intog kärnvapen en viktig ställning i vår säkerhetspolitiska debatt. "Svenska kärnvapen" ansågs under 1950-talet av många som ett rimligt mål för svensk försvarspolitik. Också föreställningar om kärnvapenhotet spelade en viktig roll, inte minst för civilförsvarets planering. Det tog sig uttryck bl a i storslagna evakueringsprogram och bergskyddsrum.

Under 1960-talet inträffade viktiga förändringar. Intresset för svenska kärnvapen svalnade. Försvarsplaneringen har kommit att koncentreras framför allt på det konventionella angreppet; mindre hänsyn har tagits till kärnvapenhotet. Den ursprungliga drivkraften bakom omsvängningen var politisk, ideologisk och moralisk. Men också säkerhetspolitiska och militära analyser ledde därefter till slutsatsen att risken att Sverige skulle utsättas för ett mera omfattande kärnvapenangrepp eller kärnvapenangrepp över huvud taget var tämligen liten. Detta motiverades av flera skäl. Ett isolerat kärnvapenangrepp som kulmen på en utpressningsoperation föreföll rimligt endast i en situation, där kärnvapen tidigare har kommit till använd-

ning. Med andra ord, det tredje kärnvapenangreppet — efter Nagasaki 1945 — måste ha ägt rum någonstans, kanske i Europa, för att en sådan operation skulle uppfattas som rimlig. — Argumenten anses alltså hållbara.

Givetvis kan man aldrig utesluta att de stora, allt mer "fulländade" kärnvapenarsenalerna hos supermakterna kommer till användning i ett krig på den europeiska kontinenten. Vapnen finns ju där, i skrämmande överflöd. Supermakternas återhållsamhet är dock stor. De, om några, känner de ödesdigra konsekvenserna av ett sådant krig. Men risken finns kvar; kanske ökar den om den verklighetsfrämmande föreställningen vinner tilltro att ett kärnvapenkrig kan föras på den europeiska kontinenten utan att supermakterna själva behöver bli berörda. Utvecklingen av taktiska och eurostrategiska kärnvapen har tolkats som tecken härpå.

De senaste årens utveckling av små kärnvapen med stor precision har lett till ofta återkommande, tvärsäkra påståenden att risken för kärnvapenkrig har ökat. Till detta kan sägas att risken har funnits sedan länge. Den upplevs dock särskilt intensivt när "generationsskiften" pågår inom supermakternas kärnvapenarsenaler. Eftersom dessa skiften sällan sker samtidigt, uppfattar motparten dem regelmässigt som kritiska "balansrubbnings". Den utomstående världen översätter, analyserar och utvärderar tämligen kritiklöst argument som hör hemma i ordduellen mellan maktblocken eller i den interna amerikanska försvarsbudgetdebatten.

Lägg här till det paradoxala spel som hela tiden drivs — som måste drivas — för att göra kärnvapnens användbarhet "nästan" trovärdig. Om ingen tror att de någonsin kan användas, kan de förlora sin återhållande verkan också på stora, konventionella krig mellan supermakterna. För att uppdragningsrisken skall förbli verklig och därmed också avskräckande, måste kärnvapnen framställas som verkliga vapen — åtminstone nästan. Kärnvapentröskeln får inte uppfattas som alltför hög om kärnvapnen skall skydda mot krig, inte bara mot kärnvapenkrig. Detta är en synpunkt som ofta kommer bort i den politiska kärnvapendebatten, inte bara i Sverige.

Även om tekniken går framåt och kärnvapendoktrinerna förnyas, både genom spekulationer — ibland uttryckta som operativa direktiv — och förändrade strategiska "målval", är dock de återhållande krafterna desamma som förr. Även om risken inte anses vara överhängande är det uppenbart att varje land måste ta stor hänsyn till den.

Om ett kärnvapenkrig skulle bryta ut i Europa, vore det då meningsfullt att sätta in kärnvapen också mot Sverige? Några politiska, moraliska eller andra hämningar från de krigförande parterna kan man givetvis inte räkna med. Om Sverige dragits in redan i ett inledande konventionellt skede av kriget, vore risken uppenbar att Sverige skulle dras in i en "uppdragnings". Om så inte vore fallet skulle sannolikt kärnvapeninsatserna göra de kontinentala operationerna så kortvariga att någon

strategisk fördel inte skulle kunna vinnas genom att dra in ett neutralt Sverige i konflikten.

Det sägs ofta att försvar aldrig kan löna sig, allra minst för en småstat och i kärnvapnens tidsålder. Det är en kritisk syn på försvaret och dess uppgifter. Kritiken bärs upp av olika värderingar. För somliga kritiker är utgångspunkten en allmänt fientlig inställning till försvaret som funktion eller till försvarsmakten som organisation. Andra tycks mena att om försvaret inte kan "avskräcka" från eller rent av "klara" alla angrepp så är det tämligen värdelöst. En sådan syn är verklighetsfrämmande. Det är ju inte säkert, kanske inte ens möjligt, att den allra värsta situationen kommer att uppstå. Det betyder inte att vi skall vara blinda för riskerna, endast att vi bör undvika överdriven pessimism, då vi bedömer våra egna möjligheter.

Framför allt bör vi inte vara så fixerade vid kärnvapenhotet att vi bortser från det konventionella försvarets grundläggande betydelse för den politiska balansen i Norden och Europa. Så länge som maktblocken rustar — främst konventionellt — för att kunna föra det krig de vill undvika är det också viktigt att små, alliansfria stater inte genom sin svaghet inbjuder till lättförvärvade positionsvinster. Enbart fruktan härför inom något av blocken kan leda till ökade spänningar.

### Nya hot

I debatten om försvaret och säkerhetspolitiken finner vi växande intresse för en helt

annan typ av värderingar. Dessa går ut på att riskerna i framtiden inte är av militärt slag utan framför allt ekonomiska. De sammanhänger med den ökade internationaliseringen och den sårbarhet som blir en följd av den tekniska utvecklingen, av den moderna produktionsspecialiseringen och av det växande beroendet av både produkter, handelsutbyte och företag i andra länder. Vi måste, anser många, "omrusta" försvaret så att det blir mera inriktat på dessa "nya" faror, mindre på väpnade hot av olika slag. De pekar också på riskerna av spänningen mellan "Nord" och "Syd", industri- och råvaruländer.

Kritikerna tar upp faktiskt existerande förhållanden som kan innebära både risker och faror. Men innebär detta att de gamla riskerna och farorna har blivit mindre? Världen är mer väpnad än någonsin i fredstid. De som sätter likhetstecken mellan krig och världskrig, dvs är fixerade vid föreställningen om det europeiska och globala storkriget, finner vår egen värld fredlig; något tredje världskrig eller någon allmän konflikt har ju inte brutit ut i Europa. I själva verket hör krig, uppror och inbördeskrig lika mycket till dagshändelserna som under någon tidigare epok av mänsklighetens historia. Europa är hittills en stabil del av världen, både trots och på grund av de militära rustningarna. Händelseutvecklingen under det senaste årtiondet har dock inneburit att grundvalarna för den traditionella stabiliteten i Europa försvagas. Tyvärr kan man därför på sikt inte bortse från möjligheten att den europeiska stabiliteten kan upplösas.

Dessa slutsatser och farhågor måste få betydelse också för Sverige. I en situation som präglas både av växande osäkerhet och, trots den mångomtalade avspänningsparentesen, av ömsesidigt misstänksamma och överrustade maktblock, minskar inte vårt behov av eget skydd mot yttre väpnat hot. Vi bör inte tappa bort våra enkla traditionella säkerhetspolitiska principer: försvarets uppgift är att vara fredsbevarande. Härför krävs att det har en sådan styrka och sammansättning att ingen makt i vår omvärld behöver befara att vårt land i en kritisk situation blir ett militärt tomrum som lätt kan tas av den part, som kommer först. Om tilltron till det svenska försvarets – och hela den svenska säkerhetspolitikens – förmåga i detta hänseende undergrävs, minskas inte bara vår trygghet under krig i vår omvärld. Försvaret förlorar också förmågan att i fredstid verka stabiliserande i vår del i Europa. Därigenom ökar de faror som beror på minskande stabilitet. Det svenska försvarets förmåga att i krigstid göra ett angrepp på Sverige "olönsamt" fyller sålunda en viktig uppgift, både i krig och – framför allt – i fred.

Vi lever i en både spännande och spänningsfylld värld, där de yttre – ekonomiska, politiska, kulturella, militära – förutsättningarna för vår tillvaro snabbt förändras. Den inrymmer inte minst för vår säkerhetspolitik, men också på många andra områden, svårslöliga motsättningar. Ibland är gränserna svåra att dra mellan säkerhetspolitik/försvarspolitik å den ena sidan och annan, särskilt ekonomisk

politik, av betydelse för vår trygghet i vidare mening å den andra. Följden har blivit att det säkerhetspolitiska begreppet blivit alltmera luddigt.

Vi har sedan flera årtionden alltmera byggt vårt ekonomiska välstånd på aktiv och entusiastisk medverkan i ett öppet internationellt samfund. Vi har gjort det på ett sätt som hela tiden ökat vårt beroende av omvärlden och vår egen sårbarhet. De senaste årens ekonomiska kris har understrukit detta förhållande. Uppstår kriser och svårigheter av olika slag står de internationella instrumenten i regel inte till vårt förfogande. Liksom vår trygghet mot angreppshot väsentligen bygger på nationella försvarsåtgärder måste också våra hjälpåtgärder mot sociala och ekonomiska påfrestningar som drabbar individer, samhällen och regioner helt baseras på det

nationella samfundet. De yttre krafter som skapar både välstånd och osäkerhet är mycket starkare än de inre mekanismer som skall skydda och korrigera, när vi utsätts för eller själva utlöser de internationella marknadskrafterna.

Många av de nya hoten beror på hittills olösliga, eller åtminstone olösta, motsättningar mellan den nationella och den internationella rollen. Det är ett problem som ställer tidigare okända krav på både politiker och allmänhet. Men vi kan inte lösa dem genom att ersätta våra försvarsdoktriner med nya säkerhetspolitiska principer, eller vårt försvar i en överrustad värld med optimistiska spetsfundigheter eller pessimistisk självuppgivelse. Vi måste istället vara rustade för att leva med både gamla och nya osäkerheter.