

TIDSKRIFT FÖR POLITISK FILOSOFI  
NR 2 2016 | ÅRGÅNG 20

*Bokförlaget* THALES

WILHELM AGRELL *Det säkra landet? Svensk Försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*, Malmö: Gleerups 2016

WILHELM AGRELLS SENASTE bok *Det säkra landet? Svensk Försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat* beskriver den svenska säkerhetspolitiken från i första hand kalla krigets slut till försvarsbeslutet 2015. Titeln antyder att det är en någorlunda välbestämd historisk epok som sträcker sig över de två decennierna och det är av flera anledningar svårt att inte dra paralleller till mellankrigstiden.

Fokus för Agrells bok ligger på vad som litet vagt kan beskrivas som »den andra mellankrigstiden», d.v.s. tiden från det kalla krigets slut till konflikten i Ukraina. Men även om fokus ligger på den andra mellankrigstiden så börjar boken redan med den första mellankrigstiden, som visar sig ha oanade likheter med den andra mellankrigstiden.

Efter första världskrigets slut uppstod en period av stiltje i den europeiska säkerhetspolitiken. Sovjetryssland var härjat av ett inbördeskrig och därtill kraftigt försvagat. Sett utifrån ett svenskt perspektiv var faran från den traditionella arvfienden i öster liten. Finland och Baltikum var självständiga stater och i Östeuropa var Sovjetryssland omringat av en rad mindre stater. Det fanns dessutom en övertygelse om att krig i Europa i framtiden kunde undvikas genom det överstatliga säkerhetssamarbetet i Nationernas Förbund.

Det är mot den här bakgrunden man skall se det senare så kritiserade försvarsbeslutet 1925. Socialdemokraterna och de frisinnaade kom överens om att halvera anslagen till försvaret. Det här innebar bland annat att arméns fredsorganisation minskade från 36 till 22 regementen, under det att krigsorganisationen krympte från 13 fördelningar – den svenska motsvarigheten till divisioner – till blott fyra fördelningar.

1930 tillsattes en ny försvarskommission, som drog ut på tiden ordentligt. Först 1936 kunde ett nytt försvarsbeslut fattas under det att stormmolnen hopades ute i Europa. 1933 grep nazisterna makten i Tyskland och 1935 angrep Italien Abessinien. När det sistnämnda inträffade utan att NF ingrep, kollapsade de facto de föreställningar om kollektiv säkerhet som en liten stat som Sverige byggt sin säkerhetspolitik på. Som en konsekvens därav innebar 1936 års försvarsbeslut en förstärkning av försvaret – kustartilleri och flygvapen tillfördes resurser, och armén växte till sex fördelningar. Någon massiv upprustning var det emellertid inte fråga om, och Sverige var vid krigsutbrottet 1939 ytterst dåligt rustat.

Geopolitiskt hade Sverige under mellankrigstiden hamnat i ett dilemma som bäst formulerades av en grupp unga officerare som låg bakom den oppositionella tidskriften *Ny Militär Tidskrift*, NMT. Ledande i den här kretsen var Helge Jung och Carl August Ehrensvärd; 1944 utnämndes de till ÖB respektive Försvarsstabschef. NMT-kretsen skrev 1930 en debattbok med namnet *Antingen – Eller*, där de formulerade de politiska alternativen. Antingen kunde Sverige aktivt försöka bidra till en starkt säkerhetsmiljö i Östersjön och förbereda understöd till Finland i händelse av storkrig, eller också kunde vi söka driva en isolerad neutralitetspolitik. NMT-kretsen förespråkade den första linjen. Men när kriget stod för dörren 1939 valde Sverige den andra linjen.

Andra världskriget innebar som bekant en massiv svensk upprustning, en upprustning som egentligen inte var färdig förrän en bit in på 50-talet. De närmaste decennierna strävade Sverige efter att behålla ett invasionsförsvar. Säkerhetspolitiken syftade i första hand till att möta ett hot om invasion i samband med ett nytt storkrig.

Betingelserna ändrades först i samband med kalla krigets slut. Det här syntes emellertid inte i det första försvarsbeslutet efter Sovjetunionens upplösning. I försvarsbeslutet 1992 minskade visserligen arméns brigader från 22 till 16, men den osäkra omvärldsutvecklingen och svårigheten att med någon

större säkerhet förutspå framtidsutvecklingen innebar att invasionsförsvaret i allt väsentligt behölls.

Det var först försvarsbeslutet 1996 som innebar ett brott mot den gamla målsättningen där försvaret ytterst syftade till att försvara landet mot en invasion. Förmåga att värja sig mot en storskalig invasion skulle inte längre »på något avgörande sätt läggas till grund för totalförsvarets inriktning» som regeringen uttryckte saken. I praktiken innebar detta fortfarande en förvånansvärt liten reduktion av försvarsmakten. Flygvapnet minskade t. ex. inte alls i storlek, och armén minskade bara med tre brigader och var nu nere i 13 brigader. Däremot så reducerades försvarsanslagen med tio procent.

Försvarsbeslutet 1996 innebar att försvaret i framtiden skulle bibehålla sin kompetens för att kunna expandera i händelse av att ett större hot mot riket skulle återuppstå. Försvaret skulle med andra ord fungera i enlighet med en elasticitetsprincip, där den krympte i samband med en lugnare omvärldsutveckling och expanderade i samband med att konfliktrisken ökade.

Den kanske viktigaste bakgrunden till försvarsbeslutet 1996 var att den ryska fartygskapaciteten för överskeppning av trupp var när nog noll i mitten av 90-talet. Fartygskapaciteten i Östersjön hade under kalla kriget varit en av de viktigaste hotindikatorerna för en invasionsfara. Och nu var den obefintlig. Av rent logistiska skäl var det med andra ord inte tänkbart att Sverige kunde bli föremål för en omfattande invasion. En återuppbyggnad av den ryska fartygskapaciteten skulle ta cirka tio år, och en så omfattande byggnation av fartyg kunde enligt regeringens bedömning inte äga rum i skymundan. Det skulle med andra ord finnas utrymme för tidig förvarning om en annalkande krigsrisk.

ÖB varnade tidigt för det här tankesättet. Traditionellt sett hade den så kallade elasticitetsprincipen inte fungerat. Försvarsbeslutet 1925 korrigerades inte förrän 1936, d.v.s. bara tre år innan krigsutbrottet, och upprustningen anno 1936 var högst begränsad och knappast tillräcklig för att rusta Sverige inför det krig som kom. Faran hade inte uppfattats i tid, och de åtgärder som vidtogs var med andra ord för begränsade och kom för sent.

Åren efter försvarsbeslutet 1996 präglades enligt försvarsberedningen av en konsolidering av det Europeiska säkerhets-systemet. NATO och EU expanderade, vilket försvarsberedningen uppfattade som positivt för säkerheten i vår del av världen. Det stora frågetecknet var i vanlig ordning Ryssland. Här betonade försvarsberedningen att reformpolitiken fortsatte och att de västliga investeringarna ökade. Understundom tycks försvarsberedningen förfallit till rent önsketänkande, och kunde exempelvis meddela inte bara hur Ryssland kunde *förväntas* utvecklas, utan också hur Ryssland *borde* utvecklas. Exempelvis proklamerade försvarsberedningen 1998 att »den ryska demokratin och rättsstaten måste fortsätta att byggas upp», ett uttalande som tycks mer preskriptivt än deskriptivt. Det var hursomhelst, vilket den framtida utvecklingen skulle visa, alltigenom falskt.

De utrikespolitiska bedömningarna under åren som följde fortsatte beskriva omvärldsutvecklingen i positiva termer, trots att Ryssland under Putin slog in på en ny politisk linje. NATOs expansion innebar att östersjöområdet på ett helt annat sätt än tidigare integrerades i det atlantiska säkerhetsarbetet. Visserligen förklarades Ryssland vara missnöjt med NATOs expansion, men försvarsberedningen kunde lugna omgivningen med att Ryssland inte såg sig som en Östersjöstat i första hand, utan som en euroasiatisk stormakt.

Försvarsberedningarna såg mot den här bakgrunden ingen anledning att återuppväcka tanken på en utveckling av invasionsförsvaret. Framtiden skulle av allt att döma innebära nya hotbilder, och det var viktigt att försvaret anpassade sig för att kunna bidra i internationella konflikthanteringssituationer.

I ljuset av den här positiva omvärldsutvecklingen kunde Regeringen Persson besluta att ytterligare skära i försvarsbudgeten. Så hyvlades ytterligare fyra miljarder kronor årligen bort i det beslut som togs 2000. De förband som var designerade för invasionsförsvaret ströks helt sonika ur rullorna. Resultatet blev en mer långtgående reduktion av försvarsmakten än beslutet 1996. Arméstridskrafterna hade tidigare beräknats i termer av brigader, som normalt bestod av fyra skytte- eller pansarbataljoner. Nu

föreslog regeringen att armén skulle minska från 13 brigader (51 bataljoner) till 16 manöverbataljoner, där manöverbataljonerna skulle utgöra en långsiktig kompetensbas som också kunde sättas in internationellt. Samtidigt föreslog regeringen att antalet luftvärnsbataljoner skulle minska från tio till tre. Flygvapnets bassystem såg man inte heller någon anledning att behålla, och trots att det fanns nyanskaffade Gripenplan för 12 divisioner, så föreslog man att flygvapnet skulle minska till åtta divisioner. Mest illa råkade dock fältsjukhusen ut, som skulle reduceras från 29 stycken till tre.

Åren efter försvarsbeslutet 2000 präglades av den anledningen av en ganska massiv förbandsnedläggning. Själva avvecklingen av invasionsförsvaret visade sig emellertid långt mycket dyrare än man tidigare räknat med. Regeringen hade så att säga inte finansierat själva nedläggningen av invasionsförsvaret. Konsekvensen inför 2004 års försvarsbeslut blev därför att försvarsmakten måste reducera sina kostnader ytterligare. En naturlig följd blev att förbanden reducerades ytterligare. I det här läget halverades armén till åtta insatsbataljoner och flygvapnet till fyra divisioner. Försvarsmaktens huvuduppgift var numer att kunna genomföra internationella insatser.

Nedskärningarna 2000 präglades av omvärldsbedömningen i kombination med besparingskrav på försvarsmakten. Försvarsbeslutet 2004 däremot tycks ha präglats i första hand av organisatoriska och regionalpolitiska skäl. Pengarna räckte inte till annat än en halverad organisation och eftersom omvärldsbedömningen inte hade förändrats sedan 2000 togs inga geostrategiska hänsyn vid förbandsnedläggningarna. Exempelvis försvann år 2004 Gotlands regemente utan större eftertanke, vilket plötsligt innebar att Gotland helt saknade andra arméförband än hemvärnet.

Nästa försvarsbeslut, som togs 2009 under en borgerlig regering, ändrade i sak ingenting väsentligt. Visserligen talades det i beslutet om vikten av nationella försvarsuppgifter, men någon upprustning var det inte fråga om. Tvärtom så minskade antalet manöverbataljoner till sju i antal. Och själva grundvalarna för det

tidigare nationella försvaret försvann i samma veva då värnplikten lades i träda. Sverige skulle i fortsättningen ha en yrkesarmé.

Under tiden som Sverige övergick från ett invasionsförsvaret som kunde mobilisera 13 brigader till ett insatsförsvaret som kunde mobilisera sju bataljoner så gick utvecklingen i vårt östra grannland åt fel håll. Det började redan 1999. Strax efter Kosovokriget 1999 genomförde Ryssland en större stabsövning, som involverade 50 000 officerare. Övningen avslutades med simulerade flygangrepp på Västeuropa och ett kärnvapenattentat på USA. Ytterligare några månader senare inträffade en rad märkliga sprängattentat i Moskva. Utbrytarrepubliken Tjetjenien fick skulden och Moskva startade ett andra krig i Tjetjenien. Den nyutnämnde premiärministern Vladimir Putin, vars bakgrund låg i KGB, kom strax därefter att ersätta Jeltsin som Rysslands president.

Under de följande åren konsoliderade Putin makten. Det blev också allt mer uppenbart att landet utvecklades i en alltmer auktoritär riktning. Samtidigt skärptes retoriken mot utlandet, och Putin skulle i ett berömt tal kalla Sovjetunionens kollaps för århundradets största geopolitiska katastrof.

Inför 2009 års försvarsbeslut hade försvarsberedningen betydligt svårare att teckna en ljus bild av utvecklingen i Ryssland. Istället pekade man på olika möjliga faror, och indikatorer för att utvecklingen kunde gå åt fel håll. I en rapport framlagd 2007 underströk exempelvis försvarsberedningen CFE-avtalets centrala betydelse för Europeisk säkerhet. Det sades vara »centralt för Europeisk säkerhet, inklusive för Norden och Östersjöområdet». CFE-avtalet är ett avtal som begränsar de konventionella styrkorna i Europa och som gör det möjligt för de ingående länderna att besiktiga varandras styrkor. Vad försvarsberedningen däremot underlät att nämna var att Ryssland några månader innan rapporten lades fram hade sagt upp CFE-avtalet.

I samma rapport förklarade försvarsberedningen att »det ryska agerandet mot länder som tidigare ingick i Sovjetunionen [kommer] att vara ett lackmustest». Bara ett halvår senare skulle lackmusremsan fuktas och skifta färg. Sommaren 2008 invaderade Ryssland Georgien. Kriget i sig var en kort historia och slutade

med Georgiskt nederlag efter fem dagar. Likaväl så visade det att Ryssland nu återigen hade både vilja och förmåga att använda militära medel för att uppnå politiska mål.

Man kan tycka att det faktum att också denna riskindikator föll ut, skulle innebära en politisk reaktion. Så blev dock inte fallet. Försvarsministern, moderaten Sten Tolgfors, förklarade att Rysslands agerande mot Georgien inte kunde jämföras med hur Ryssland skulle agera i vår del av världen då Georgien inte var medlem av NATO. Den senare så hårt kritiserade ordföranden för försvarsberedningen, moderaten Cecilia Widegren, skulle något år senare twittra att Ryssland »drar sig öster ut. Europa säkrare än på länge.» Det var egentligen först i samband med att Ryssland invaderade och därefter annekterade Krim under 2014 som den svenska politiska ledningen insåg att vi stod inför en genuint ny säkerhetspolitisk situation. Den svenska säkerhetspolitiken hade under två decennier utgått från att risken för ett strategiskt överfall i Europa var obefintlig. Nu hade Ryssland snabbt och effektivt genomfört just ett sådant överfall mot Krimhalvön.

Ett år efter angreppet på Ukraina slog den nytilträdde regeringen om den svenska säkerhetspolitiska kursen. Försvarsbeslutet 2015 innebar en förvisso begränsad upprustning av försvarsmakten. Gotland skall enligt beslutet ånyo få permanent militär närvaro av andra arméstridskrafter än hemvärnet, även om det än så länge begränsar sig till ett skyttekompani och ett stridsvagnskompani. Manöverbataljonerna skall också öka från 7 till 8. Samtidigt står det klart att försvarsmakten också efter 2015 står mycket illa rustad för att möta ett eventuellt militärt hot.

Wilhelm Agrell säger i förordet att han har skrivit *Det säkra landet?* »som ett försök att skapa överblick över en historisk epok». Det har han enligt min uppfattning lyckats alldeles utmärkt med. Agrells bok kan emellertid läsas på endera av två sätt. Det ena sättet är att läsa den som en skildring av hur den Europeiska säkerhetspolitiken utifrån ett svenskt perspektiv har förändrats under de senaste 25–30 åren. Den här läsningen stämmer med Agrells ambitioner och med hans yrke som historiker.

Agrell är emellertid också expert på underrättelseanalys. En



andra läsning av boken är därför hur den svenska politiska och i viss mån militära ledningen bedömt omvärldsutvecklingen och vilka åtgärder man vidtagit för att trygga landets politiska och territoriella integritet på kort och lång sikt. Det är i stor utsträckning den här läsningen jag har fokuserat på i den här recensionen. Sett utifrån det här perspektivet är Agrells bok i mitt tycke ännu mer läsvärd än som en historisk överblick.

De riskbedömningar som den svenska säkerhetspolitiska eliten har gjort under de gångna decennierna ter sig i backspeglarna som mycket dåligt underbyggda. Det är naturligtvis en sak att ha fel. Det är en helt annan sak att ägna sig åt politiskt önsketänkande och att uppställa vissa indikatorer för ökad konfliktrisk, och sedan, när dessa indikatorer så att säga faller ut, försöka bortförklara dem och uppställa nya, ännu inte realiserade, indikatorer. Men det sistnämnda är precis vad den svenska säkerhetspolitiska ledningen i stor utsträckning har gjort de senaste decennierna. Det börjar redan i slutet av 90-talet, då den dåtida försvarsberedningen förfaller till önsketänkande. Det fortsätter in på 00-talet, då försvarsberedningen exempelvis förklarar Rysslands agerande mot sina grannländer för ett lackmustest, bara för att halvåret senare försöka förklara bort aggressionen mot Georgien som oväsentlig.

Redan på 90-talet sades det att Sverige skulle märka varningssignalerna tio år innan det blev risk för nytt krig i Europa. I själva verket reagerade Sverige med ett nytt försvarsbeslut först ett år efter att Ryssland invaderade Krim. Man kan naturligtvis diskutera vilka åtgärder som borde ha vidtagits, och när de skulle ha vidtagits. Klart är emellertid att landets säkerhetspolitiska ledning under de senaste 10-15 åren helt har misslyckats med att bedöma omvärldsutvecklingen och konfliktrisen i vår del av världen. ÖBs varningar från 90-talet om att varningssignalerna om ökad konfliktrisk inte skulle uppfattas i tid var i detta avseende helt korrekta.<sup>1</sup>

→

*Jan Almäng*

Noter

- 1 Tack till Kent Gustavsson för värdefulla synpunkter på en tidigare version av texten.