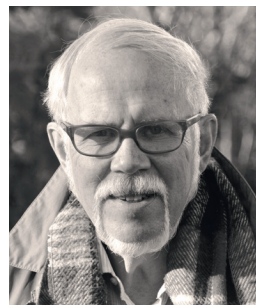


Det militära försvarets förutsättningar är på nytt osäkra. I närområdet anses den traditionella försvarsförmågan ha gått förlorad samtidigt som ingen vet hur framtiden blir för de internationella krisinsatserna när USA blickar mer inåt. Det här ger ett läge för en tyngdpunktsförskjutning mot en mer civil säkerhetspolitik, skriver Anders Mellbourn, som tillsammans med Lars Ingelstam för ett antal frivilligorganisationer utrett förutsättningarna för en tyngdpunktsförskjutning i svensk säkerhetspolitik. Rapporten finns att ladda ner på www.fredsagenda2014.se. Anders Mellbourn är journalist och statsvetare, fd chefredaktör för Dagens Nyheter och fd direktör för Utrikespolitiska Institutet.



Hellre mer fredspolitik än starkt militärt försvar

För snart 25 år sedan blev förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik helt annorlunda. 1989 föll de Sovjetpåtvingade regimerna i Central- och Östeuropa och det kalla kriget var slut. Snart var också de baltiska staterna självständiga och Sovjetunionen upplöst.

Med kalla krigets slut försvann det militära hotet mot svenskt nationellt territorium. Under 1990-talet präglades därför Sveriges säkerhetspolitik i största utsträckning av civila initiativ och insatser för att bidra till att långsiktigt trygga fred och samarbete i närområdet. Anslutningen till EU var en del av detta. Och i en bred östersjöpolitik omfattande diplomati, bistånd, handel, investeringar och mänskliga utbyten enades stat, kommuner, företag och inte minst en mängd krafter i det civila samhället för att stödja de nya demokratierna på andra sidan Östersjön i deras önskan och strävan att utvecklas i frihet politiskt, socialt och ekonomiskt. Det skulle skapas en samhörighet som också innebar möjlighet till medlemskap i de

nordiska, västeuropeiska och atlantiska gemenskaperna.

Den här politiken blev ovedersägligen en stor framgång. Även om Sveriges insats naturligtvis bara är en del av något större, är förmodligen 1990-talets Östersjöpolitik det mest framgångsrika exemplet på svensk konfliktförebyggande politik som går att anföra. De baltiska staterna och Polen har under ett kvartssekel genomgått en dramatisk omvandling, även om sociala och ekonomiska svårigheter finns kvar. Säkerhets- och försvarspolitiskt ligger de nu inbäddade i EU och Nato.

Men politiken innehåller också misslyckanden. Från början fanns stora förhoppningar att få med Ryssland och Vitryssland i utvecklingen. Men även om Ryssland och Vitryssland fortfarande tillhör flera av 1990-talets nya säkerhets- och samarbetsstrukturer har de inte velat, förmått eller (som de själva helst formulerar det) tillåtits bli en del av processen på riktigt. Inte minst de

allra senaste åren har vi återigen fått ett mer misstänksamt, till och med fientligt tonläge, i Sveriges umgänge med de två staterna. Åtminstone i den officiella analysen (från regering och försvarsberedning) kvarstår dock bedömningen från kalla krigets slut att något territoriellt hot mot Sverige österifrån inte föreligger.

Samtidigt talar vi också sedan ett kvartssekel alltmer om bredare och nya hotbilder. Utöver risken för spridning av massförstörelsevapen och internationell terrorism, som framstår som de återstående militära hoten, listas i försvarsberedningarnas omvärldsanalyser och EU:s säkerhetsstrategier klimattförändring och miljöförstöring, energiförsörjning, IT-säkerhet, gränsöverskridande brottslighet, olyckor, energiförsörjning som viktigaste hot mot Sveriges säkerhet.

Många sorters hot saknas i försvarsplaneringen

Detta är förvisso några av vår tids gränsöverskridande problem och överlevnadsfrågor. Att de framställs som säkerhetshot är därvidlag rimligt. Men ännu efter ett par årtiondens diskussion om breda, icke-militära säkerhetshot har vi inte lärt oss att tydligt och klart lägga in dem i försvarsplaneringen. Hoten hanteras inom sina traditionella politikområden. Det är logiskt, men om vi ska ha en samlad säkerhetspolitisk planering, vilket vi gör anspråk på, måste hotbilderna i hela dess bredd och vägningen av fördelningen av resurser för att möta den diskuteras och beredas i ett sammanhang. Det har hittills visat sig vara politiskt omöjligt. I stället blir analyserna av omvärldshoten fortfarande bakgrundsskisser för i grunden traditionell militär försvarsplanering. Någon gång måste vi lära oss att på riktigt diskutera vad vi är beredda att

betala för vår säkerhet och redovisa det samlat. Vad det militära försvaret ska göra, om något, och få kosta är egentligen bara en mindre delfråga.

Den militära huvuduppgiften omdefinierad

Under tiden har en omställning av det militära försvaret hela tiden pågått sedan det kalla krigets slut. Den militära huvuduppgiften har i stor politisk enighet omdefinierats till internationell krishantering. Försvarsmakten ska inte främst vara till för att avskräcka från anfall mot Sverige utan för att användas internationellt i samverkan med andra. Det ska koncentreras på insatser för att förhindra eller betvinga våld, väpnade konflikter och terrorism i EU:s närområde som enligt definitionen når ända ned till mellersta Afrika och bortom Mellanöstern till västra och södra Centralasien.

Inriktningen mot internationell krishantering var länge okontroversiell. Den har setts som en förlängning av Sveriges tradition sedan sent 1950-tal att bidra till fredsbevarande militära insatser inom FN, även om samarbetsramen numera är EU eller framför allt Nato. När det kalla krigets slut på 1990-talets början inte bara ledde till fred och frihet utan också följdes av folkmord i Rwanda och inbördeskrig och massdödande i dåvarande Jugoslavien, ställdes också omvärlden till ansvar för att ohyggligheter kunde fortgå inom suveräna staters gränser. Behovet av humanitära interventioner, militära ingripanden för att sätta stopp för oskyldiga död och lidande vid inre konflikter, blev ett nytt tema i folkrätten. Tankegångarna vann brett stöd i samma svenska opinion som för inte så länge sedan under den koloniala frigörelsens 1960- och 70-tal betonat nationell självständighet och protesterat mot yttre inblandning i små staters angelägenheter.

Följaktligen ställdes den svenska försvarsförmågan drastiskt om till att kunna bidra till internationella krisinsatser, också fredsframtvängande snarare än fredsbevarande, från slutet av 1990-talet. Svenska soldater, sedan ett par år inte längre värnpliktiga, utbildas till och deltar i skarpa stridsinsatser. Verksamheten marknadsförs samtidigt, allra tydligast i rekryteringsaffischer och –filmer, som humanitär verksamhet. Argumentationen kunde lika gärna användas av Sida för att få ungdomar till internationellt biståndsarbete.

Kulmen på doktrinutvecklingen kring humanitär intervention kom i september 2001 då en internationell kommission lade fram en rapport med den suggestiva titeln "Responsibility to Protect", ansvar – eller skyldighet som det tillspetsat översätts i Sverige – att skydda. Med detta menas att den nationella suveräniteten inte kan vara absolut utan att omvärlden måste ha rätten att ingripa militärt om det inom en suveräns stats gränser pågår eller föreligger risk för folkmord. Folkrättsligt knäsatte sedan den principen av FN:s generalförsamling 2005.

Men september 2001 innebar framför allt en annan säkerhetspolitisk vändpunkt, nästan lika genomgripande som och mer ödesdiger än det kalla krigets slut. Terrorangreppen den 11 september i New York och Washington innebar startpunkten för det USA-ledda kriget mot terrorismen. I praktiken har det inneburit att det mesta av det som i Sverige kallas internationell krishantering har inordnats under det världsomspännande kriget mot terrorismen. Den svenska försvarsmakten har visserligen utbildat och tagit ansvar för dyra nordiska stridsgrupper avsedda för EU:s gemensamma säkerhets- och förvarspolitik. Men helt dominerande i den nya svenska militära försvarspolitikerna för internationell kris-



hantering har det senaste årtiondet varit insatsen i Afghanistan.

Motiven för Sverige att vara med militärt i Afghanistan har varit förstaeliga och insatserna har över lag fått gott betyg i militära kretsar. Ändå finns mycket att ifrågasätta och resultatet är svåra att bedöma. Insatsen ska nu avslutas 2014. Det är egentligen inte ett svenskt beslut. USA:s politiska ledning har bestämt sig för att upphöra med krigsinsatsen i nuvarande omfattning. Då följer Sverige och andra allierade efter, alldeles oavsett om vilken bedömning Sverige gör om det lämpliga i att nu dra sig tillbaka.

Perspektivförskjutning

Men i detta ligger också en vidare perspektivförskjutning som Sverige nu måste förhålla sig till. Det internationella engagemanget för krishantering och fredsframtvängande militära insatser har avtagit starkt. USA är krigstrött och uppfattas av många som närmast isolationistiskt. Inom EU har den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna gått i stå. Undantaget i Europa är Frankrike som snarast stärkt sin beslutsamhet att ingripa militärt för att upprätta stabilitet i sin kolonialt ärvda intressesfär i Afrika.

Frågan för den svenska militära kris-
hanteringsförmågan som den har
byggts upp blir då om den verkligen är
efterfrågad. Var den internationella kris-
hanteringen och inriktningen på huma-
nitär intervention en visserligen i teorin
hedervärd tankekonstruktion under en
kort tid av storpolitisk avspänning som
i praktiken inte kunnat ge önskvärda
resultat? Storskalig militär verksamhet
har inte heller varit ett enbart lyckat sätt
att bekämpa terrorism.

Helt följdriktigt har vi så i stället fått en
nyuppväckt svensk försvarsdebatt om
närområdet. Politiker och militärer som
varit helt delaktiga i de senaste årtion-
denas doktrinförändring ondgör sig nu
över förlorad försvarsförmåga hemma.
Försvarsmiljarderna ska än en gång
omdirigeras och bli fler, nu åter för att
möta hotet från öster.

Utvecklingen i Ryssland är förvisso
dyster och oroande. Den svenska poli-
tiken mot Ryssland är viktig. Men det
handlar – utan att här utveckla Ryss-
landsfrågan närmare – om något annat
än ett verkligt hot mot svenskt territo-
rium som i första hand ska mötas med
militära insatser.

Dags för tyngdpunktsförskjutning

Det borde nu i stället framför allt vara
dags för en tyngdpunktsförskjutning i
säkerhetspolitiken mot mer civila insat-
ser. Krishantering, konfliktförebyggande
och fredsfrämjande är förvisso fortsatt
helt centrala internationella uppgifter
och ansvar för en stat som Sverige. Men
när kriget mot terrorismen trots allt är
under avveckling och de militära huma-
nitära och säkerhetsskapande insatserna

har visat sig mycket begränsat verk-
ningsfulla måste Sverige ha resurser
och kapacitet för civila insatser och då
inte bara inom ramen för biståndspoliti-
ken, alltifrån diplomatisk medling och
teknisk övervakning till förtroende- och
gemenskapsskapande inom det civila
samhället.

I detta kommer dessvärre fortfarande
också att krävas förmåga att tillgripa
våldsmakt i viss omfattning. Troligen
skulle särskilt utbildad polis ha större
förutsättningar än militär att lokalt väl-
kommas och kunna fullgöra uppgifter
som bygger på våldsmakt. I svensk tra-
dition skulle det visserligen vara svårt
att organisera. Men det borde ånyo
åtminstone utredas.

Likaså finns det i närområdet anledning
att efterlysa en förnyad bred Östersjö-
politik mer än militära förstärkningar.
Utan att gör avkall på engagemanget
för mänskliga fri- och rättigheter i Ryss-
land eller för ryska grannländers rätt
att närma sig EU, måste vi återuppliva
entusiasmen från 1990-talet för förtroen-
deskapande åtgärder och bredast möj-
liga samarbete i Östersjöregionen, där
Ryssland måste få att inse värdet av
gemensamma intressen för ekonomisk
och social utveckling.

Och så är det alltså dags att för en gångs
skull ta det breda, framför allt icke-mi-
litära, säkerhetsbegreppet på allvar. Om
säkerhetshoten i första hand rör miljö,
resurser och digital kommunikation,
hur ska de bekämpas inom ramen för
säkerhetspolitiken? Vad ska det kosta
jämfört med vad vi lägger ut för det mi-
litära försvaret? Vi behöver en fredspo-
litik och en prislapp för den.