

Självständigt arbete – Krigsvetenskap 15 poäng

”Mål och metoder i svensk säkerhetspolitik”

- Policykoherens i *Ett användbart försvar*

Författare Jonatan Berggren	Program/kurs TA/OP 09-12/SA VT 2012
Handledare Jacob Westberg	Antal ord 13988
<p>Propositionen <i>Ett användbart försvar</i> från 2009 innebar ett slutgiltigt brott med den gamla idén om alliansfrihet och neutralitet – ersättningen blev vad som kommit att kallas en ”solidaritetstrategi”. Parallellt med denna strategiska omläggning har omfattande förändringar skett på andra områden inom säkerhetspolitiken, bl.a. i det att värnplikten i praktiken avskaffats. Dessa olika reformer sammanfaller förvisso i tid, men de kausala sambanden är inte självklara. Utgångspunkten i undersökningen är därför att söka klargöra hur väl den svenska säkerhetspolitikens mål och metoder hänger samman, givet att utformningen av dessa är sprungna ur olika faktorer. Föreligger överensstämmelse, dels inbördes mellan olika metoder för att nå målen, dels mellan dessa metoder och den övergripande målsättningen, eller går det att identifiera brister och oklarheter?</p> <p>Den metodologiska utgångspunkten har varit en innehållslig idéanalys, där propositionen <i>Ett användbart försvar</i> tillsammans med regeringens utrikesdeklaration använts för att teckna en bild av den säkerhetspolitiska målsättningen och strategin utifrån <i>den strategiska hierarkin</i>. Denna bild har i sin tur sedan analyserats med utgångspunkt i begreppet <i>policykoherens</i>. Slutligen har analysen placerats i en kontext, i det att den sätts i relation till motsvarande förhållande i den föregående svenska säkerhetspolitiska epoken, det kalla kriget.</p> <p>Undersökningen visar att den säkerhetspolitiska strategin hänger relativt väl samman på de högre nivåerna, i det att den betonar samarbetsstrategier för att nå säkerhet tillsammans med andra länder. I de strategier som syftar till konkret genomförande återfinns dock koherensproblem, främst knutet till den unilaterala solidaritetsförklaringen och den militära alliansfriheten; säkerhet ska skapas tillsammans med andra, men samtidigt saknas garantier för att hjälp faktiskt kommer i händelse av kris eller konflikt. Mindre koherensproblem uppstår som följd av detta, men förekommer också självständigt i det att hotbilden som beskrivs i propositionen är mångtydig och därmed undandrar sig den analys som skulle krävas för att kunna beskriva politiken som sammanhängande.</p> <p>Nyckelord: Policykoherens, Ett användbart försvar, säkerhetspolitik, den strategiska hierarkin</p>	

1	Inledning.....	3
1.1	Bakgrund och problemformulering.....	3
1.2	Syfte och frågeställning.....	4
1.3	Avgränsningar och empiri.....	4
1.4	Definitioner.....	5
1.5	Metod.....	5
1.6	Tidigare forskning.....	7
2	Teori, analysramverk och tillämpning.....	9
2.1	Teori.....	9
2.1.1	Strategisk analys, doktrin och styrkstruktur.....	9
2.1.2	Den strategiska hierarkin.....	9
2.1.2.1	Det politiska projektet.....	9
2.1.2.2	Fullständig strategi.....	10
2.1.2.3	Civil strategi.....	10
2.1.2.4	Allmän militär strategi.....	10
2.1.2.5	Ekonomisk strategi.....	10
2.1.2.6	Operationell strategi.....	10
2.1.2.7	Resursstrategi.....	11
2.2	Analysramverk.....	11
2.2.1	Kategorisering.....	11
2.2.2	Operationalisering.....	12
2.3	Tillämpning, bakgrund och referenspunkt.....	12
2.3.1	Svensk säkerhetspolitik under kalla kriget.....	13
2.3.1.1	Utgångspunkter.....	13
2.3.1.2	Det politiska projektet under kalla kriget.....	13
2.3.1.3	Den fullständiga strategin under kalla kriget.....	13
2.3.1.4	Den civila strategin under kalla kriget.....	14
2.3.1.5	Den allmänna militära strategin under kalla kriget.....	14
2.3.1.6	Den ekonomiska strategin under kalla kriget.....	15
2.3.1.7	Den operationella strategin under kalla kriget.....	15
2.3.1.8	Resursstrategin under kalla kriget.....	16
2.3.2	Koherensanalys av den svenska strategin under kalla kriget.....	16
3	Empiri och analys.....	19
3.1	Politiskt projekt.....	19
3.2	Hotbildsanalys.....	20
3.2.1.1	Militära hot.....	20
3.2.1.2	Övriga hot.....	21
3.3	Fullständig strategi.....	22

3.3.1	Koherensanalys av den fullständiga strategin.....	23
3.4	Civil strategi.....	24
3.4.1	Koherensanalys av den civila strategin	25
3.5	Allmän militär strategi.....	25
3.5.1	En koherensanalys av den allmänna militära strategin.....	26
3.6	Operationell strategi	27
3.6.1	Koherensanalys av den operationella strategin	27
3.7	Ekonomisk strategi	28
3.7.1	Koherensanalys av den ekonomiska strategin	28
3.8	Resursstrategi.....	29
3.8.1	Koherensanalys av resursstrategin.....	30
4	Resultat och diskussion	31
4.1	Resultat.....	31
4.2	Resultat i jämförelse.....	31
4.3	En sammanhållen politik?	32
4.4	Vidare forskning	33
5	Referensförteckning.....	35
5.1	Källor.....	35
5.2	Litteratur.....	35

1 Inledning

1.1 Bakgrund och problemformulering

Sverige har sedan börjat av 1990-talet rört sig bort från den säkerhetspolitik som utgick från kalla krigets bipolära världsordning. *Ett användbart försvar*, den senaste försvarspropositionen, måste förstås i ljuset av denna omställning, men går betydligt längre än tidigare försvarsbeslut i det att mycket av arvet från kalla kriget dagar inte bara förändras, utan helt och hållet byts ut. Den "tredje linjen", byggd på "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig", övergavs således slutgiltigt, tillsammans med de stödjepunkter som skulle möjliggöra den: ett starkt, självständigt försvar, byggt på allmän värnplikt.¹ Neutralitetspolitiken har ersatts av en solidaritetsförklaring, varigenom Sverige nu aktivt sammanlänkar sin säkerhet med andra; invasionsförsvaret har transformerats till ett "expeditionskårsförsvar", där internationella uppgifter nu uppstår samma dignitet som de nationella, med anställda soldater och stående förband ("baserat på frivillighet"²) istället för värnpliktiga.³

Förändringarna av målet (neutralitet/solidaritet) och metoderna (plikt/frivillighet respektive nationella/internationella uppgifter) sammanfaller förvisso i tid, men uppvisar inte något tydligt kausalsamband. Medan omläggningen till solidaritet i första hand kan hänföras till immateriella faktorer (framväxten av en gemensam europeisk säkerhetsstruktur, idén om människan som ett skyddsobjekt snarare än staten), kan övergången till yrkesförsvar snarare sägas bero på materiella faktorer (ökade kompetenskrav, mindre volymer soldater). Förändringen av uppgifterna kan ses ur

¹ Dalsjö, 2010, 62-63

² Regeringen, 2009, 1

³ Petersson, 2010, 148, 150

ljuset av såväl materiell som immateriell förändring (en förändrad syn på hot, men också ”hårda fakta”, såsom minskningen av Rysslands militära kapacitet efter kalla krigets slut).⁴

Givet att innehållet i den nya svenska säkerhetspolitiska linjen alltså inte är sprunget ur samma faktorer, eller rakt igenom logiska konsekvenser av andra delar av politiken, finns skäl att undersöka hur dessa olika delar förhåller sig till varandra.

1.2 Syfte och frågeställning

Att uppnå en väl sammanhängande politik kan av flera skäl vara intressant; det ökar resurseffektiviteten, men framstår också som enklare att argumentera för i den offentliga debatten.⁵ I det specifika, säkerhetspolitiska perspektivet är betydelsen av denna överensstämmelse än mer accentuerad; överensstämmelsen mellan mål och metoder är centralt för förståelsen för det militära maktmedlet i det att kriget måste förstås i relation till politiken.⁶ Avsaknaden av denna överensstämmelse reducerar således, i det yttersta fallet, säkerhetspolitiken till en slumpmässig uppsättning (potentiella) våldshandlingar. I förlängningen knyter detta an till ett av de centrala krigsvetenskapliga problemen; att militära framgångar inte nödvändigtvis leder till ”seger”, i bemärkelsen att man når sina mål.⁷

Frågan om det finns överensstämmelse mellan mål och metoder är således intressant ur såväl allmän- som säkerhetspolitiskt perspektiv, varför det primära syftet med undersökningen blir att klarlägga hur denna relation ser ut i den moderna, svenska säkerhetspolitiken, utifrån frågeställningen nedan.

Föreligger överensstämmelse mellan mål och metoder i den svenska säkerhetspolitiken?

Kopplat till det nuvarande forskningsläget tillkommer ett sekundärt syfte. Tidigare forskning har berört relationen mellan mål och metod – Christiansson framhåller i en jämförelse med Danmark att det finns tydliga brister och oklarheter i den svenska politiken.⁸ Ansatsen i denna undersökning är att göra en djupare analys av enbart de svenska förhållandena, vilket bidrar till två sekundära syften – dels att pröva Christianssons tes, dels att närmare söka bestämma exakt i vad eventuella koherensproblem består. Särskilt det senare är intressant ur perspektivet att en sammanhållen politik är eftersträvansvärd – att identifiera problemen är en förutsättning för att skapa en sammanhållen politik.

1.3 Avgränsningar och empiri

Materialet undersökningen utgår ifrån kommer i första hand att vara propositionen ”Ett användbart försvar”, från 2009. Propositionen blir naturlig som utgångspunkt då det är det senaste dokument som ger uttryck för regeringens säkerhetspolitiska ställningstaganden. Propositionen kommer att kompletteras med Utrikesdeklarationen från 2012, i två syften; att ge ett ökat djup till beskrivningen av de politiska målsättningarna, men också för att tillföra material som speglar ställningstaganden efter 2009.

Inom detta område kommer fokus i första hand att ligga på den militära strategin, dess koppling till hotbilden och dess möjlighet att nå det politiska projektets mål. Detta ter sig naturligt, givet att det empiriska materialet är just en försvarsproposition. Vidare är förändringarna inom den militära

⁴ Ibid, 159-160

⁵ Di Francesco, 2001, 105

⁶ Clausewitz, 1982, 119

⁷ Wedin, 2009, 29; Smedberg, 2004, 52

⁸ Christiansson, (Forthcoming), 177-178

arenan tydliga och omfattande, varför dessa delars överensstämmelse per automatik blir intressanta att studera. I den mån andra faktorer direkt griper in i den militära strategin kommer de att behandlas, men det övergripande perspektivet kommer att vara just det militära.

1.4 Definitioner

Policykoherens – I vilken mån komponenter i en idé eller ett sammanhang är ”logiskt och konsistent relaterade [till varandra]”.⁹ Snävare definierat till den säkerhetspolitiska kontexten, de militära medlens förmåga att stödja de politiska målsättningarna, givet att politiken utgör logiken i den militära strategin.¹⁰

Strategi – Strategi ska i undersökningens sammanhang förstås som de metoder med vilka politiska mål söks omsättas till verklighet.¹¹

Säkerhetspolitik – “[Å]tgärder [...] för att möta eller neutralisera hot utifrån”.¹² Begreppet är mer inkluderande än ”försvarspolitik”, vilket gör det lämpligare som begrepp då undersökningen delvis knyter an till andra områden än det rent militära (se t.ex. *det vidgade säkerhetsbegreppet* nedan). *Säkerhetspolitik* är också det begrepp som används i undersökningens teoretiska utgångspunkter.

Det vidgade säkerhetsbegreppet – Från och med 1990-talet har säkerhetsbegreppet vidgats till att förutom militära, även inkludera icke-militära hot som miljöförstöring och katastrofer, samt att se även människor som ett skyddsvärt objekt, istället för att främst söka skydda stater och deras suveränitet.¹³ Begreppet diskuteras som sådant inte närmare i texten, men används för att förklara och sätta den svenska hotbildsanalysen i relation till en global utveckling.

1.5 Metod

Utgångspunkten för undersökningen kommer att vara det som Bergström och Boréus kallar för *innehållslig idéanalys*. Inriktningen för denna analys är att söka logiken i en *politisk ideologisk argumentation*. Man kan ifrågasätta termen *politisk ideologisk argumentation* i det aktuella fallet – syftet är ju inte att undersöka förekomsten av en ideologi i ordets klassiska bemärkelse. ”Politisk ideologi” kan dock förstås i en bredare bemärkelse, som en motsats till ett abstrakt, dolt idésystem, utvecklat från en viss kontext snarare än från en bärande tanke. Givet denna motsats har försvarspropositionen en ideologisk innebörd, så tillvida att den utgör regeringens deklarerade politik.¹⁴

En renodlad innehållslig idéanalys är dock inte exakt vad det rör sig om; syftet är inte i första hand att identifiera ideologi eller ideologiska förändringar (även om syftet i någon mån är sprunget ur en föreställning om förändring). Konsekvensen av detta blir att undersökningen i någon mån kommer att dra mot en argumentationsanalytisk inriktning, nämligen att beskriva hur ”argumentationen” för det användbara försvaret ser ut. Detta knyter i sista hand an till frågeställningen, eftersom en kritisk granskning av dessa argument avslöjar om de metoder och strategier som valts kan nå de politiska målsättningarna.¹⁵

Följaktligen blir undersökningens första steg att kategorisera ”argumenten” så att deras inbördes relationer blir tydliga och möjliga att analysera. Ramverket för detta steg kommer att vara *den*

⁹ Di Francesco, 2001, 105

¹⁰ Christiansson, (Forthcoming), 166

¹¹ Wedin, 2009 163

¹² Andrén, 2002, 13

¹³ Engelbrekt, 2010, 11-12

¹⁴ Bergström och Boréus, 2000, 155

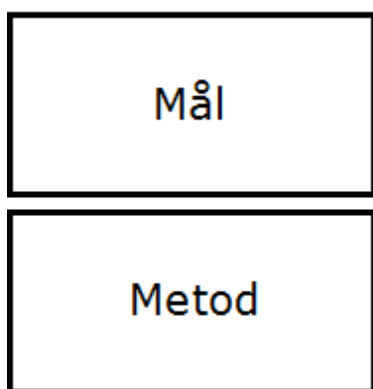
¹⁵ Ibid, 91, 154-155

strategiska hierarkin, Lars Wedins modell för att förstå sambandet mellan politiska mål och militära maktmedel (se vidare 2.1.2).

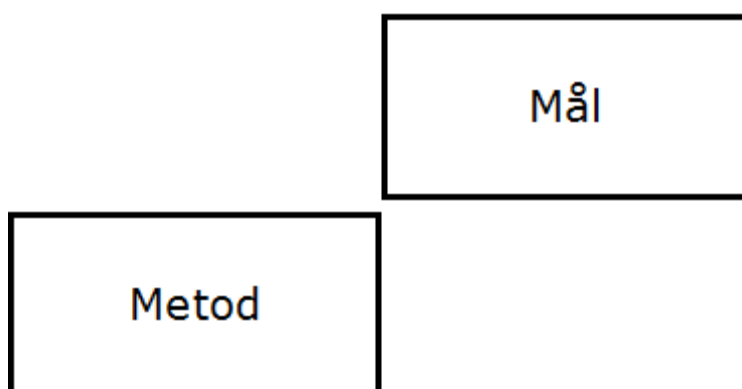
Det andra steget i undersökningen blir att skapa det analysramverk som syftar till att besvara själva frågeställningen. Här utgör Christianssons analys av den svenska säkerhetspolitiken jämfört med den danska (se vidare 1.6 och 2.1.1) länken mellan Wedins strategiska hierarki och det begrepp som används för att besvara frågeställningen: *policykoherens*. Policykoherens är ett begrepp som syftar till att hitta brister i den deklarerade politiken. Idealt är denna politik koherent, men i realiteten uppstår motsägelser, oklarheter och luckor av olika slag – inkoherens.¹⁶ Koherensbegreppet används av såväl Christianssons analys av den moderna säkerhetspolitiken, som Sundelius, i en undersökning av samma område i början på åttiotalet.¹⁷

Policykoherens kommer i undersökningen (bedömd utifrån *den strategiska hierarkin*) att utgöra ett *idealtyps raster*, alltså ett slags referens mot vilken det empiriska materialet kan bedömas. Mot detta raster besvaras i sista hand frågeställningen. Den eftersökta överensstämmelsen motsvaras alltså av *policykoherens* inom *den strategiska hierarkin*.¹⁸

Kategorisering och analys kommer således att utmytna i en bestämning av koherensförhållanden. Extremerna av en sådan bestämning resulterar i koherens eller inkoherens – målet och metod helt överensstämmande eller helt separerade, se figurer nedan.

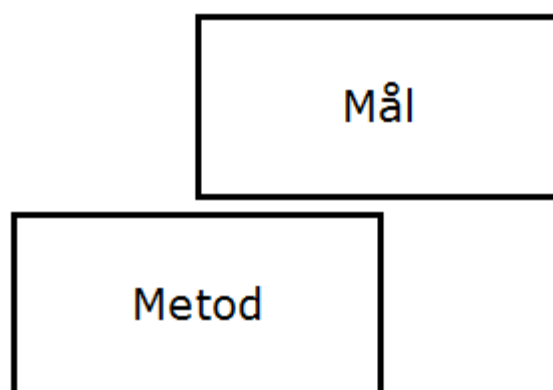


Figur 1a. Koherens



Figur 1b .Inkoherens

I realiteten är det dock inte sannolikt att särskilt ofta stöta på sådana idealbilder av koherens och inkoherens. Mer sannolikt är att ett visst glapp mellan mål och metod infinner sig, där metoden inte helt täcker målet och vice versa, men där det ändå finns ett viss mått av överensstämmelse, se figur 2.



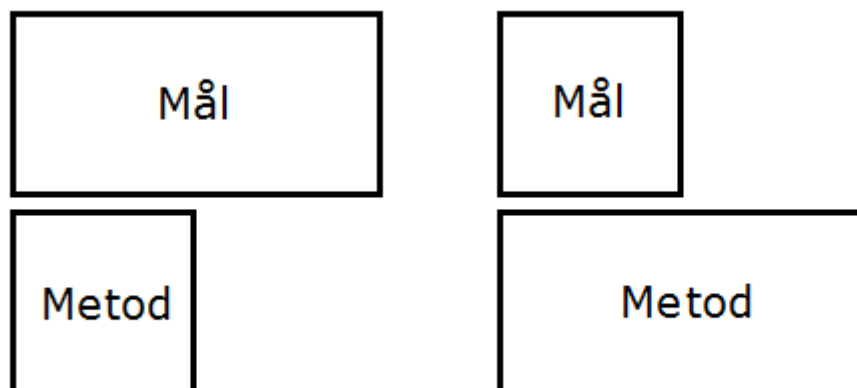
Figur 2. Viss inkoherens

¹⁶ Marcella, 2008, 18-19; Christiansson, (Forthcoming), 166

¹⁷ Christiansson, (Forthcoming), 166; Sundelius, 1982, 201

¹⁸ Bergström och Boréus, 2000, 158

En annan möjlighet är att luckor finns i antingen metod eller målsättning, såtillvida att metoden inte helt når målen, eller också åstadkommer effekter som ligger utanför målsättningen. Detta får också betecknas som en typ av inkoherens.



Figur 3a och 3b.
Luckor i metod respektive målsättning

Idealtypsrastret kommer alltså att ge ett svar på huruvida koherens föreligger, alternativt om det föreligger någon form av mellantillstånd. För att på ett meningsfullt sätt svara på forskningsfrågan, krävs bearbetning också av detta resultat, eftersom undersökningen annars bara utmynnar i "Ja", "Nej", eller "Till viss del". Detta för in likheter med det som Bergström och Boréus kallar kritisk ideologianalys. Ett viktigt inslag i denna typ av analys blir att placera texten i ett sammanhang. Titeln *Ett användbart försvar* kan exempelvis inte förstås annat än i den materiella relationen till sin föregångare, en försvarsorganisation med lägre grad av tillgänglighet. Kontexten är alltså en förutsättning för att förstå undersökningens utgångspunkt, men också i någon mån svaret, såtillvida att "koherens" i det aktuella fallet behöver relateras en förväntan eller jämförelsepunkt.¹⁹

Således behövs en referenspunkt för koherensanalys, vilket i det aktuella fallet kommer att bestå av en beskrivning av motsvarande svenska politik under senare delen av det kalla kriget. Denna jämförelse blir relevant eftersom Wedin själv analyserar den förda politiken utifrån under tidsperioden utifrån sin *strategiska hierarki*, men är på inget sätt den enda möjliga referenspunkten (att använda Wedin ger dock vissa ytterligare möjligheter, vilket närmare diskuteras under 2.3). Denna del, tillsammans med analysramverket som sådant, är i hög grad teoriberoende, varför dessa delar vidare utvecklas efter en redogörelse av teorin. Se således vidare 2.2 och 2.3.

1.6 Tidigare forskning

Bengt Sundelius diskuterar i boken *Foreign politics of Northern Europe* koherens och inkoherens som en faktor i en jämförelse av de nordiska ländernas politik avseende säkerhet, internationell ekonomi och bistånd. Sundelius konstaterar i sin studie att den svenska säkerhetspolitiken vid den aktuella tidpunkten (1982) är koherent.²⁰ Koherensförhållandet för Sverige vid denna tidpunkt är alltså klart. I enlighet med vad som anförts i inledningen har stora element av den svenska säkerhetspolitiken dock förändrats (se exempelvis Dalsjö, 2010, Petersson, 2010), vilket sannolikt påverkat koherensförhållandena. En ny undersökning kan därför dels belysa dagens situation, dels sätta den i relation till historiska svenska förhållanden. I *Fjärran, så nära: en jämförelse mellan dansk och svensk försvars- och säkerhetspolitik* av Christiansson belyses själva koherensperspektivet, men endast i

¹⁹ Bergström och Boréus, 2000, 156-157

²⁰ Sundelius, 1981, 201-202

relation till motsvarande dansk politik. Denna jämförelse tar i första hand sikte på inkoherens och dess bakomliggande politiska förklaringar.²¹ Utrymme finns således att komplettera denna undersökning, i syfte att identifiera även vad som faktiskt är koherent, samt relatera det till tidigare svenska förhållanden.

²¹ Christiansson, (Forthcoming), 168-172

2 Teori, analysramverk och tillämpning

2.1 Teori

Nedan presenteras det teoretiska ramverk från vilken undersökningen utgår; Christianssons modell för analys av policykoherens, samt Wedins *strategiska hierarki*, som beskriver strategiers inbördes förhållande och koppling till de politiska målen.

2.1.1 Strategisk analys, doktrin och styrkstruktur

Definitionen av policykoherens som en länk mellan politik och militära medel återknyter till den klassiska idén om krig som fortsättning av politiken med andra medel.²² För att analysera detta samband delar Christiansson in säkerhetspolitiken i tre undergrupper; *strategisk analys*, *doktrin* och *styrkestruktur*, där koherens inom respektive del tillsammans med koherensen mellan delarna bestämmer politikens koherens.²³

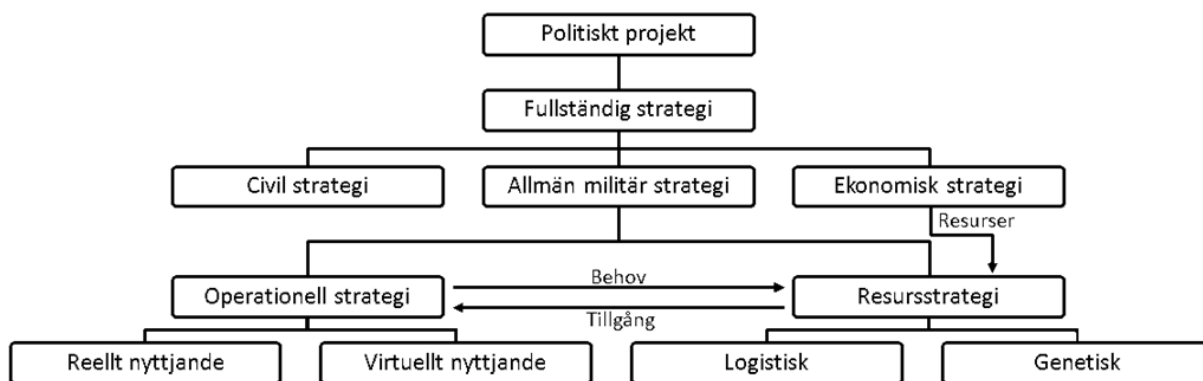
Strategisk analys innefattar de säkerhetspolitiska grundfundamenten som hotbild, självperception och omvärldsuppfattning. Frågan som besvaras är således *vad* som utgör mål respektive hot.²⁴

Doktrin avhandlar de metoder som står till förfogande för att hantera identifierade hot och uppnå mål. Doktrinen bryter ner målen till prioriteringar och uppgifter åt de väpnade styrkorna.²⁵

Styrkestruktur är de väpnade styrkornas utformning och storlek. Rekrytering, materielsystem och balans mellan olika försvarsgrenar faller inom denna kategori. Något förenklat är detta medlen med vilka metoderna effektueras.²⁶

2.1.2 Den strategiska hierarkin

Lars Wedin tecknar, utifrån Poirers *Strategie Theorique II*, vad han kallar för *den strategiska hierarkin*. Hierarkin beskriver hur ett politiskt projekt omsätts till metoder (*strategier*), samt vilken relation som finns mellan dessa metoder.²⁷



Figur 4: Den strategiska hierarkin

2.1.2.1 Det politiska projektet

Utgångspunkten i den strategiska hierarkin är det politiska projektet – målsättningen för nationens politik. Viktigt för beskrivandet av det politiska projektet är huruvida det syftar till att förändra eller

²² Christiansson, (Forthcoming), 166; Clausewitz, 1982, 119

²³ Christiansson, (Forthcoming), 167

²⁴ Ibid, 167

²⁵ Ibid, 167

²⁶ Ibid, 167

²⁷ Wedin, 2009, 21-22

bevara föremålet för politiken – att vilja bevara ett fenomen kategoriseras som ett defensivt projekt, medan att förändra per definition blir offensivt.²⁸

Det politiska projektet framstår lätt som statiskt, men det är värt att komma ihåg att det finns en hög grad av dynamik. Misslyckas projektet, eller om förutsättningarna för det förändras (väljarstöd, omvärldsförhållanden, etc.) måste det politiska projektet också omformuleras.²⁹

2.1.2.2 Fullständig strategi

Fullständig strategi, på engelska kallat *grand strategy*, är den strategi som formuleras när samhällen blir så pass komplexa att det för att uppnå säkerhet inte räcker att hantera den militära sektorn; strategier måste också formuleras för andra områden.³⁰

Den fullständiga strategin omfattar nationens alla relevanta aktiviteter och har till uppgift att förverkliga de mål som den överordnade politiken (det politiska projektet) har definierat.³¹

Wedin benämner de delar som utgör fullständig strategi *Civil strategi*, *Allmän militär strategi* och *Ekonomisk strategi*. Inom dessa understrategier skapas förutsättningar för att genomföra den fullständiga strategin.³²

2.1.2.3 Civil strategi

Civil strategi omfattar de delar av den fullständiga strategin som inte är militära, exempelvis skydd av civilbefolkningen från olika faror. Området skulle kunna expanderas och diskuteras i långt större utsträckning, men det i detta sammanhang nog att beröra de delar som anknyter till den *Allmänna militära strategin* (på motsvarande sätt gör Wedin, vilket gör att möjligheterna att utveckla området utifrån *den strategiska hierarkin* är begränsade).³³

2.1.2.4 Allmän militär strategi

Allmän militära strategi omfattar just det militära – försvars- eller krigsmaktens strategier och metoder för att stödja den fullständiga strategins fullbordande. Den allmänna militära strategin kan brytas ner i två delar, *operationell strategi* och *resursstrategi*.³⁴

2.1.2.5 Ekonomisk strategi

Ekonomisk strategi beskriver metoder för nyttjandet av de ekonomiska resurser som står till buds för fullföljandet av den fullständiga strategin. Dessa är ändliga och nyttjas i konkurrens med andra samhällsintressen, varför ekonomisk strategi influerar vad som är möjligt respektive inte möjligt inom ramen för övriga strategiområden.³⁵

2.1.2.6 Operationell strategi

Den operationella strategin avhandlar hur den militära styrkan används hur försvars- eller krigsmakten nyttjas för att påtvinga motståndaren de villkor som krävs för att genomföra den allmänna militära strategin. Detta kan ske såväl direkt som indirekt, varför strategin innehåller såväl

²⁸ Wedin, 2009, 17

²⁹ Ibid, 18

³⁰ Ibid, 20

³¹ Poirer, 1987, 113, citerad i Wedin, 2009, 20

³² Wedin, 2009, 21

³³ Ibid, 21, 39

³⁴ Ibid, 21

³⁵ Ibid, 41

metoder om stridskrafterns insättande (*reell strategi*), som dito för avskräckning och andra typer av indirekt påverkan (*virtuell strategi*).³⁶

2.1.2.7 Resursstrategi

Resursstrategin är de metoder som används för att tillgängliggöra förband, så att dessa kan nyttjas i den operationella strategin. Här finns ett viktigt samband till den ekonomiska strategin, eftersom resurser måste tillföras för att någon styrka ska kunna genereras. Resursstrategin består i övrigt av två delar, dels styrkegenerering, som skapar de förband som ska användas, dels logistik, som säkerställer att förband och resurser finns på rätt plats.³⁷

2.2 Analysramverk

För att möjliggöra en analys av det empiriska materialet, krävs någon form av kategorisering. Detta ramverk kommer att utgöras av Wedin *strategiska hierarki*. Hierarkin täcker (med ett tillägg, hotbild) de delar som är relevanta för att beskriva det aktuella empiriska materialet och de olika delarnas förhållande till varandra. Det första steget i koherensanalysen blir således att analysera och kategorisera relevanta delar av propositionen respektive utrikesdeklarationen.

Nästa steg blir att operationalisera och genomföra koherensundersökningen. Som tidigare nämnts utgår denna, liksom Christianssons undersökning, från begreppet *policykoherens*. Operationaliseringen består därför av ett antal kriterier, som kan användas för att bedöma koherensen hos en strategi i hierarkin.

Sammantaget innebär detta alltså en koherensanalys motsvarande den undersökning Christiansson gjort, men med en kategorisering utifrån den strategiska hierarkin. På det sättet utvecklas vidare Christianssons metod, i det att den strategiska hierarkin medger en mer finmaskig kategorisering av undersökningens material. Särskilt vad gäller det Christiansson kallar *doktrin* medger denna kategorisering en mer högupplöst jämförelse, i det att strategins olika delar har en given plats och tydliga relationer till de andra delarna, snarare att vara föremål för analys som en helhet. Den *strategiska analysen* motsvaras i Wedins modell av det *politiska projektet* – skillnaden i detta sammanhang är att det politiska projektet har en tydlig överordnad roll visavi resten av hierarkin (denna förekommer i någon mån implicit hos Christiansson, men blir här tydligare). *Styrkestruktur* är det område som minst utvecklas, vilket ligger i linje med undersökningens fokus på metoder och mål, snarare än medel. Relevanta delar av styrkestrukturen motsvaras hos Wedin av *resursstrategi*.

2.2.1 Kategorisering

Vad som är viktigt att poängtera är att kategoriseringen i sig utgör en analys och ett urval. Urvalet har skett genom att använda främst de stycken som kan teckna en fullständig bild utifrån den strategiska hierarkin, vilket gör att långtifrån hela propositionen är redovisad. Kapitlen *Materieförsörjning, Forskning och utveckling* samt *Frivilligförsvaret* har exempelvis lämnats så gott som utanför undersökningen, eftersom få av dessa delar är relevanta för att teckna den övergripande bild av mål och metoder som *den strategiska hierarkin* utgör.

Vad gäller själva indelningen finns ett par överväganden. Tanken om att skapa interoperabilitet skulle exempelvis kunna sägas tillhöra både den operationella strategin och resursstrategin. Likaledes är det möjligt att placera Sveriges val av internationella organisationer för sina insatser som allmän militär strategi, såväl som operationell strategi. Utgångspunkten har i dessa fall varit att skapa en kategorisering som är så tydlig som möjligt. Således är exempelvis "interoperabilitet" placerad i resursstrategin, eftersom den väl kan förstås i relation till övriga delar av detta område, medan de

³⁶ Wedin, 2009, 21, 24-25

³⁷ Ibid, 21

medium Sverige valt för sina insatser är placerat under den operationella strategin, eftersom det väl belyser det faktum att den allmänna militära strategin skulle kunna exekveras på andra sätt.

I övrigt värt att notera är att *den strategiska hierarkin* saknar en egen kategori för att beskriva hotbilden. I en situation med ett monolitiskt stormaktshot likt Sveriges under kalla kriget är detta inget större problem, eftersom hotbilden och omvärldsanalysen förstås som implicita förutsättningar för all typ av analys. I dagens situation, där hotbilden betraktas som mer diversifierad, skulle ett sådant grepp riskera att göra kategoriseringen svåröverskådlig. Således redovisas hotbilden under en egen punkt och blir ytterligare en faktor mot vilken koherens på respektive nivå kan analyseras.

2.2.2 Operationalisering

Med det empiriska materialet kategoriserat, kan bedömningen påbörjas. Med utgångspunkt i *den strategiska hierarkin*, kommer koherensen i de olika delarna att bedömas mot följande kriterier.

- 1) Vertikal koherens: Mellan varje "nivå", t.ex. *politiskt projekt* och *fullständig strategi* måste koherens finnas, såtillvida att den underordnade nivån uppfyller hela och endast den överordnade nivåns målsättningar (det är naturligtvis inte självklart att en strategi som uppfyller mer än vad den ska göra är något negativt, men i sammanhanget är det ändå relevant att beteckna som inkoherens, eftersom det tyder på någon typ av diskrepans mellan mål och metod).
- 2) Horisontell koherens: Koherens måste också existera mellan sidoordnade strategier, exempelvis ekonomisk strategi och den civila strategin – stödjer inte strategierna varandra finns ett koherensproblem, även om den vertikala koherensen skulle finnas. Horisontell koherens känns således igen i det att:
 - a) Strategierna syftar till att nå samma mål
 - b) Kompletterar varandra i uppfyllandet av det målet
- 3) Hierarkisk koherens: I Wedins modell är just en hierarki. Ur ett koherensperspektiv är det därför aktuellt att analysera huruvida strategin utgår från de politiska målen och om strategier på lägre nivå konstrueras utifrån strategier på högre nivå.

Koherensen kommer alltså att analyseras mot den överordnade nivån, mot övriga strategier på samma nivå (där det är tillämpligt), i förhållande till hotbilden (givet att hotbilden inte längre är entydig, kan olika delar av hotbilden bli relevanta i olika delar av undersökningen) samt utifrån sin plats i hierarkin. Detta medför att den överordnade nivån, det politiska projektet, kommer att betraktas som en konstant, eftersom koherensanalysen annars inte kan bli konsekvent.

Denna operationalisering kommer dock bara att ge ett svar enligt den tidigare uppställda modellen; delvis koherent, respektive koherent/inkoherent. För att nyansera bilden och kunna kvantifiera "mängden" koherens, behövs en referenspunkt. Denna kommer i sammanhanget att utgöras av Wedins egen analys av den svenska strategiska hierarkin under kalla kriget.

2.3 Tillämpning, bakgrund och referenspunkt

Nedanstående avsnitt är en redogörelse av svensk strategi och mål under det kalla kriget, främst hämtat från Lars Wedins "Från politiskt projekt till militär handling", men i viss mån också kompletterat med andra källor. Syftet med redogörelsen/analysen är tredelat: För det första utgör den ett prov av det andra steget av analysramverket, i det att det utesluter kategoriseringen och prövar operationaliseringen på ett redan bearbetat källmaterial. För det andra utgör det en bakgrund till den säkerhetspolitiska kontext i vilken *Ett användbart försvar* existerar. För det tredje skapas genom koherensanalysen ett historiskt sammanhang även för koherensbegreppet, där graden koherens i det empiriska materialet kan sättas i relation till en historisk verklighet.

2.3.1 Svensk säkerhetspolitik under kalla kriget

2.3.1.1 Utgångspunkter

Wedin utgår från vad han kallar "en stiliserad bild" av Sveriges säkerhetspolitiska situation under 1980-talet. Analysen av hotbilden utgick från den så kallade marginaldoktrinen, vilken sedan 1800-talet varit en av utgångspunkterna för synen på svensk säkerhet. Marginaldoktrinen utgick från premissen att ett anfall mot Sverige aldrig skulle ske isolerat, utan alltid skulle vara del av en kraftmätning mellan stormakterna (under senare tid, supermakterna). Således skulle bara en begränsad del av motståndarens stridskrafter kunna avdelas mot Sverige utan att skapa blottor på andra fronter. På det sättet skapades en logik för det militära maktmedlet, som annars bara skulle varit symbolpolitik mot en överlägsen stor- eller supermakt.³⁸

2.3.1.2 Det politiska projektet under kalla kriget

Från och med 1968 och till kalla krigets slut uttrycktes det Svenska politiska projektet enligt nedan.

*Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed verka för en internationell avspänning och en fredlig utveckling.*³⁹

Wedin noterar i detta politiska projekt tre signifikanta poänger. För det första är det ett *bevaraprojekt*, ett defensivt projekt, riktat inte mot fred, utan snarare mot nationell handlingsfrihet. Strävan att behålla denna handlingsfrihet ledde till den svenska "tredje linjen" och alliansfrihet.⁴⁰

För det andra understryks det egna valet, "former som vi själva väljer", vilket enligt Wedin ska förstås som att det är en nationell bedömning hur oberoendet bäst bevaras. Wedin skiljer här på neutralitetspolitik, som i detta sammanhang är att förstå som en strategi, och neutralitet, som är ett tillstånd, eller i detta fall, det eftersträfvade målet för det politiska projektet.⁴¹

Slutligen poängterar Wedin att passagen om avspänning och fred är annorlunda formulerad än de tidigare satserna – målet är att *verka* för fred och avspänning, snarare än dessa fenomen som sådana (möjligen sprunget ur insikten att Sverige, när det kommer till kritan, knappast kan hindra en internationell konflikt).⁴²

2.3.1.3 Den fullständiga strategin under kalla kriget

Den fullständiga strategin är den metod genom vilken det politiska projektet realiserar. I Wedins beskrivning består den svenska fullständiga strategin av tre delar; alliansfrihet/neutralitet, insatser för internationell fred/avspänning, samt ett starkt försvar.⁴³

Den svenska alliansfriheten beskrivs av Wedin som sprungen ur två faktorer. Den första är Finlands påtvingande Vänskaps- och samarbetspakt med Sovjetunionen. Av hänsyn till de konsekvenser ett svenskt ställningstagande för Nato skulle få för broderlandet, behölls alliansfriheten. Det andra är

³⁸ Wedin, 2009, 35, Andrén, 2002, 111-112

³⁹ Cars et al, 1986, 18

⁴⁰ Wedin, 2009, 36

⁴¹ Ibid, 36

⁴² Ibid, 37

⁴³ Ibid, 37

den framgång denna linje rönt, i det att den hållit landet utanför två världskrig, men också i det att inget grannland kunde påräkna sig Sveriges stöd i en konflikt, vilket ansågs verka för avspänning.⁴⁴

Tids nog fick dock alliansfriheten och neutraliteten också ett egenvärde; handlingsfriheten, tillsammans med möjligheten att vid behov byta politik, blev inte längre det centrala, menar Wedin. Istället knöts den svenska politiken till den ovillkorliga neutraliteten, varigenom man försakade optionen att vid behov lägga om politiken och med den, själva syftet med politiken, handlingsfriheten.⁴⁵

Nedrustningsförespråkandet var den andra delen av den utåtriktade delen av den fullständiga strategin, och ansåg komplettera neutralitetsstrategin i det att den bidrog till avspänning. Emellertid, framhåller Wedin, förhandlades de avtal som faktiskt kom att betyda något bilateralt, utan Sveriges inblandning, varför det är tveksamt vilken betydelse denna del av strategin hade. Förespråkandet gav dock Sverige en stark internationell profil, vilken i sin tur stärkte möjligheterna att föra en politik för alliansfrihet.⁴⁶ I detta ingick även en aktiv biståndspolitik. Genom att skapa "ökad rättvisa och rättvisare fördelning" av jordens resurser, skulle man skapa en fredligare värld. Detta skulle i sin tur alltså skapa möjligheter för de övriga delarna av den fullständiga strategin att hålla Sverige utanför, alternativt förhindra, ett nytt krig.⁴⁷

Det starka försvaret, i sin tur, syftade till att avskräcka en motståndare från att anfälla. Ett starkt försvar skulle bidra till stabilitet i Norden, varigenom krigsrisken skulle minskas. Trovärdigheten för detta försvar skulle grundas i en försvarsvilja hos den enskilda medborgaren – en försvarsvilja som skapades genom en allmän värnplikt. Resursstrategin genererade alltså inte bara försvarsförmåga, utan också försvarsvilja.⁴⁸

Den fullständiga svenska strategin bestod alltså av tre delar, syftades i första hand till att hålla landet utanför krig. Värt att notera är alltså att det rörde sig om virtuell strategi, en metod för att avhålla motståndaren från angrepp. I den händelse att denna strategi misslyckades, var målet istället att med våld värja Sveriges frihet.⁴⁹

2.3.1.4 Den civila strategin under kalla kriget

Totalförsvaret och dess strategi omfattade inte bara det militära försvaret, utan även det civila. Det civila försvaret skulle skydda det civila samhället och stärka det militära försvaret. Genom skyddsåtgärder skulle befolkningens försörjning och skydd i en krigssituation säkerställas, medan psykologiskt försvar skulle bevara den starka försvarsviljan.⁵⁰

2.3.1.5 Den allmänna militära strategin under kalla kriget

Som en logisk följd av utgångspunkten i marginaldoktrinen, utformades den svenska militära strategin för att göra ett anfall så oattraktivt som möjligt. Fördelarna med ett eventuellt anfall skulle, för motståndaren, övervägas av nackdelarna. Per definition blev detta en virtuell strategi, eftersom den bara fyllde en funktion så länge motståndaren valde att inte anfälla. En kompletterande, reell strategi krävdes således också – dels i händelse av att motståndaren faktiskt valde att anfälla, dels för att på ett trovärdigt sätt underbygga den virtuella strategin. Notera här att Wedin använder begreppen reell och virtuell strategi, trots att dessa definitionsmässigt befinner sig längre ner i hierarkin. Poängen med detta är att det från den allmänna militära strategin ner till den operationella

⁴⁴ Wedin, 2009, 38

⁴⁵ Ibid, 38

⁴⁶ Ibid, 38

⁴⁷ Ibid, 38

⁴⁸ Ibid, 37-38

⁴⁹ Ibid, 39

⁵⁰ Ibid, 39-40

strategin och dess virtuella och reella komponenter rör sig mer om skillnader i omfattning, än i "natur".⁵¹

Den reella strategin utformades för att så länge som möjligt hindra motståndaren från att tränga in i Sverige. I den händelse detta misslyckades, skulle den istället fördröjas så länge som möjligt. Att på det sättet skapa tid medgav en möjlighet till militärt bistånd – förutsatt att en sådan möjlighet fanns. Wedin menar att det efterhand kalla kriget fortskred blev politiskt omöjligt, eftersom alliansfriheten och neutralitetspolitiken fick ett värde i sig själva, snarare än som metoder för att behålla handlingsfriheten. Således kan den svenska allmänna militära strategin egentligen bara summeras som en virtuell strategi, avsedd att avskräcka motståndaren, konstruerad av en reell strategi med primärt mål att hindra motståndarens framträngande och sekundärt mål att fördröja detsamma.⁵²

2.3.1.6 Den ekonomiska strategin under kalla kriget

Inledningsvis fanns under kalla kriget vilja till bekostandet och en förståelse för behovet av ett starkt försvar. Vid försvarsbeslutet 1968 ändrades dock formuleringen om försvarets storlek från "ett starkt försvar" till "ett efter våra förhållanden starkt försvar". Opinion mot det militära försvarat parat med ekonomiska svårigheter under 1970-talet resulterade således i att försvaret blev ramstyrt istället för behovsstyrt. Försvarsutgifterna låg kvar på samma nivåer, utan kompensation för bl. a. ökade materielkostnader.⁵³

Parallellt med sparbetningen upprätthöll Sverige dock ett kraftfullt militärindustriellt komplex. Erfarenheter från världskriget hade visat att det var svårt att köpa materiel under pågående krig, när det som bäst behövdes. Vidare ansågs svenska förhållanden ställa särskilda krav på materielen, bl.a. med hänsyn till värnpliktssystemet. Den inhemska produktionen medgav dessutom arbetstillfällen, teknologiutveckling och exportmöjligheter. Viktigast av allt kan dock ha varit den självständighet från utländsk materieförsörjning detta medgav, vilket direkt understödde den fullständiga strategin i det att alliansfriheten gjordes trovärdigare.⁵⁴

2.3.1.7 Den operationella strategin under kalla kriget

De förutsättningar under vilka det svenska försvaret planerades att verka rymde några särskilda betingelser. Under senare delen av kalla kriget försvann möjligheten till militär hjälp utifrån (USA/Nato), åtminstone officiellt. Något bistånd ingick alltså inte i krigsplanläggningen. Vidare sågs ett enskilt anfall mot Sverige som osannolikt; blev landet indraget i krig, var det som en del i en större konflikt, varvid marginaldoktrinen blev giltig. Kärnvapen bedömdes i ingen eller liten utsträckning användas vid ett eventuellt anfall. Slutligen innebar värnpliktsförsvaret att mobilisering skulle komma att bli avgörande för möjligheterna till ett effektivt militärt försvar.⁵⁵

Wedin beskriver den operationella strategin utifrån två planer, som egentligen utgjorde reaktioner på motståndarens handlingsmöjligheter. Den första utgick från ett konventionellt storanfall, som skulle innebära en tids förbekämpning följt av ett kraftsamlat anfall. Det andra syftade till att möta ett snabbare händelseförlopp, där motståndaren skulle söka avgörande mot ett ännu inte fullt mobiliserat försvar och därvid avstå förbekämpning och kraftsamling till förmån för överraskning.⁵⁶

Oavsett fall skulle dock motståndaren, i enlighet med den allmänna militära strategin, "mötas, hejdas och slås". En möjlighet var att göra detta utanför svenskt territorium, i första hand med luft- och

⁵¹ Wedin, 2009, 42-43, 61

⁵² Ibid, 43-44

⁵³ Ibid, 41

⁵⁴ Ibid, 42

⁵⁵ Ibid, 45

⁵⁶ Ibid, 45 -46

sjöstridskrafter. Alternativet var att i högre grad försvara på djupet, där motståndaren vid landstigning slogs av anfallande mekaniserade förband, vilka således blev viktigare.⁵⁷

Misslyckades detta skulle övergång till fördröjning ske. Tonvikten skulle här ligga på anfallsförbanden. Som Wedin påpekar är dock syftet med fördröjningen oklar, annat än att dra ut på händelseförloppet, om möjligheten till militärt bistånd saknas.⁵⁸

Wedin påpekar här att den operationella strategin i hög grad var en reell strategi – planen konstruerades helt enkelt för att kunna användas. Således saknades – trots att det fanns på högre nivå – en virtuell del av den operationella strategin. Wedin menar att detta ska förstås som att den virtuella strategins förmåga låg i möjligheterna den reella strategin hade att utkräva ett högt pris av motståndaren vid ett eventuellt anfall.⁵⁹

2.3.1.8 Resursstrategin under kalla kriget

Resursstrategin kommer här att redovisas i sina delstrategier, genetisk och logistisk strategi, främst för att det motsvarar hur Wedin byggt sin analys. I praktiken kan de båda dock sammanföras till en helhet som resursstrategi.

Resursstrategin präglades under kalla kriget, enligt Wedin, av två principer. Den första var behovet av den allmänna värnplikten, som på grund av folkförankringsskäl indirekt blev ett självändamål. Detta fick till följd att tillräckligt många förband för att utbilda årskullarna med värnpliktiga behövdes, vilket resulterade i att man nödgades välja fler arméförband (eftersom det var armén som hade befäl och kapacitet att ta emot stora årskullar) av lägre kvalitet än vad som annars kanske varit fallit. Den andra principen, även den härledd från den fullständiga strategin, var ett behov av en egen försvarsindustri. Den egna produktionen av bl. a. flygplan band upp en stor del av resurserna och gjorde att andra behov, t.ex. marinens, fick stryka på foten. Sammantaget gjorde dessa två ”fasta” utgifter att fördelningen av resurser mellan de olika försvarsgrenarna från 1958 i princip var cementerad, oaktat yttre förhållanden.⁶⁰

Ytterligare en faktor att ta hänsyn till i resursstrategin var den tid värnpliktsförsvaret behövde för att kunna sättas in. Framgångsrik mobilisering var en förutsättning för ett genomförande av den operationella strategin, varför trovärdig förmåga till mobilisering var ett krav för en trovärdig virtuell strategi. Utan mobilisering, ingen avskräckning. Wedin menar att förutsättningarna för att framgångsrikt kunna genomföra en mobilisering byggde på tre saker; att mobilisering beordrats i tid, att den kunde ske ostört samt att förbanden var stridsberedda direkt efter mobilisering. Sannolikheten för att detta skulle uppfyllas, menar han, minskade ju längre kalla kriget led.⁶¹

2.3.2 Koherensanalys av den svenska strategin under kalla kriget

Med utgångspunkt i den fullständiga strategin, tycks de övergripande idéerna i den svenska strategin koherent med det politiska projektet. Ett starkt försvar parat med alliansfrihet verkar givet de politiska förutsättningarna vara ett naturligt sätt att nå de säkerhetspolitiska målen – som poängterar säkerhet, men också handlingsfrihet. I nedrustningsstrategin belyser Wedin vad som skulle kunna vara ett koherensproblem – den bilaterala karaktären av sådana projekt gör möjligheterna till framgång för Sveriges räkning begränsade. Vad man möjligen skulle kunna anföra är att det egentligen inte är ett koherensproblem mellan strategi och projekt – tvärtom ter sig nedrustning som ett rimligt sätt att nå den politiska målsättningen – utan snarare mellan strategi och genomförande – där ”den diplomatiska strategin” inte lyckas uppnå det som behövs för att nå framgång i den

⁵⁷ Wedin, 2009, 46

⁵⁸ Ibid, 46-47

⁵⁹ Ibid, 47

⁶⁰ Ibid, 48-49

⁶¹ Ibid, 50

fullständiga strategin. Wedin analyserar dock inte närmare denna inkoherens och den ligger egentligen i utkanten för undersökningsområdet – dock existerar den, och utgör ett exempel på hur komplex en koherensanalys kan göras och hur många områden som berörs.

Med reservation för att den civila strategin här (liksom i Wedins bok) behandlas tämligen översiktligt, ter den sig i relationen till den fullständiga strategin rimlig. Givet att staten är förberedd (eller vill verka förberedd) på ett totalt krig, verkar det också rimligt att vidta åtgärder för att skydda civilbefolkningen och understödja det militära försvaret och samhället i stort – dels ur trovärdighetssynpunkt, för att stödja den fullständiga strategin, dels ur militär genomförandesynpunkt, för att stödja den militära strategin.

Avseende den ekonomiska strategin, finns återigen en relation till ett område som ligger utanför det material Wedin presenterar. Den inhemska försvarsindustrin var en naturlig följd av att vidmakthålla oberoende och självständighet, även på materielområdet – men tycks även ha stammat ur ett behov i en vidare ekonomisk strategi, att begränsa kostnaderna för det militära försvaret. Är detta ett exempel på inkoherens? I någon mån är det exempel på bristande hierarkisk koherens – den ekonomiska strategin dikterade villkoren för den fullständiga strategi den egentligen var underordnad. I sammanhanget tycks dock denna påverkan inte vara av avgörande betydelse – koherensen påverkades, men tycks inte på ett avgörande sätt ha brutit.

Den allmänna militära strategin, byggde som bekant på avskräckning med utgångspunkt i marginaldoktrinen. Givet betingelserna, att den enda egentligen tänkbara motståndaren var en stormakt, ter sig detta naturligt. Ambitionsnivån att faktiskt besegra motståndaren i en jämlik konflikt var helt enkelt orealistisk. Den handlingsväg som stod till buds var att göra ett anfall mot Sverige (den åtgärd som primärt bedömdes vara ett hot mot de säkerhetspolitiska målen) så oattraktivt att det bortföll från motståndarens möjliga handlingsalternativ. Vad som dock framstår som mindre koherent är dock strategin att fördröja motståndaren – inte för att den skulle varit ogenomförbar, men därför att den, utan militärt bistånd utifrån, inte skulle fylla någon funktion visavi de politiska målen. I detta ryms vad man skulle kunna kalla en vit fläck i koherensbedömningen. Läget för hjälp utifrån är under den tidsperiod Wedin beskriver (1980 och framåt), oklart. Visserligen omfattar den operativa planeringen inte utländskt militärt stöd, vilket skapar en strategiinkoherens.⁶² Samtidigt utesluter detta inte per definition den utländska hjälpen – möjligt är att sådana förbindelser hölls hemliga, eller skulle ske "automatiskt", såtillvida att Nato skulle intervensera i "eget intresse".⁶³

Å ena sidan kan man alltså anföra att strategin var koherent, i en bredare bemärkelse – de politiska förutsättningarna medgav inte en explicit strategi för utländsk hjälp, men den svenska fördröjningsstrategin blir med denna återförsäkning begriplig. Detta skapar å andra sidan ett följdproblem, såtillvida att två av de grundläggande kraven för att ta emot hjälp, beredskap och medvetenhet saknas. Dalsjö menar att hemlighållandet av en eventuell hjälpstrategi under 80-talet hade lett till avsevärda problem om hjälpen hade behövts – officerare stöpta i neutralitetstänkandet hade inte agerat i linje med den underförstådda strategin, utan kanske istället i det yttersta fallet sett den utländska hjälpen som ett hot.⁶⁴

Avskräckningen uppnåddes genom att söka skapa en militär förmåga kapabel att utkräva den höga kostnad av en motståndare som krävdes för att inskränka dennes handlingsalternativ. Den operationella strategin får sägas ligga i linje med detta. Genom att planera för motståndarens möjliga alternativ fyllde den operationella strategin sin funktion i avskräckningen.

⁶² Utrikedepartementet, 2001, 15

⁶³ Ibid, 21

⁶⁴ Askelin, 2004

Den operationella strategin ställde i sin tur avsevärda krav på resursstrategin. Avskräckningsstrategin krävde att Sverige hade, eller i alla fall fick det att se ut som man hade, de resurser som den operationella strategin krävde. Samtidigt stod resursstrategin inför andra krav, i det att den var bunden till inhemska investeringar som ytterst syftade till att återföra medel till statskassan. Horisontellt kan man alltså se problem i resursstrategin, i det att den operationella strategin inskränks. Samtidigt krävs denna inskränkning för att uppnå vertikal koherens visavi den ekonomiska strategin. Således har systemet en inbyggd motsättning, där resursstrategin per definition inte kan vara koherent både horisontellt och vertikalt.

Sammantaget kan den svenska strategins relation till det politiska projektet beskrivas som i övergripande delar koherent, såtillvida att den fullständiga strategins tre delar låg i linje med de politiska målsättningarna. I stödjepunkterna till denna strategi fanns vissa koherensproblem, mest centralt i det att återförsäkringen västerut inte var officiell och därmed dels komplicerade dels den allmänna militära strategin, dels minskade handlingsfriheten, som var ett överordnat politiskt mål. Utöver detta fanns delar av strategin som kan problematiseras, däribland i nedrustningspolitiken samt de båda delarna av resursstrategin, men som inte per automatik utgör ett koherensproblem.

3 Empiri och analys

Nedan presenteras undersökningens empiri, kategoriserad under *den strategiska hierarkins* olika rubriker. Efter varje rubrik följer en kort sammanfattning i punktform av huvudlinjerna av det som presenterats, varefter en koherensanalys genomförs (dock ej under de två första rubrikerna, 3.1 Politiskt projekt och 3.2 Hotbildsanalys, då dessa är "konstanterna" mot vilka den övriga strategin analyseras).

3.1 Politiskt projekt

I propositionen presenteras vad regeringen kallar "Mål och intressen", där det politiska projektet tydligt framgår. Notera nedan formuleringen "för vår säkerhet" – säkerhet har här en instrumentell betydelse, snarare än den intrinsikala tolkning som oftast görs utifrån begreppet "säkerhetspolitik".

Regeringens bedömning: Målen för vår säkerhet är:

- Att värna befolkningen liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

*Säkerhet är därmed ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet. Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet.*⁶⁵

Två saker är tydliga. Dels rör det sig om ett tydligt *bevaraprojekt*, enligt Wedins definition. Det handlar alltså om att upprätthålla ett visst tillstånd, att avvärja förändringar av en önskvärd situation. Det andra är den breda ansatsen i definitionen av säkerhet, som bäddar för en heltäckande strategi.⁶⁶

I brödtexten utvecklas det senare resonemanget. En tvärspektoriell syn på säkerhet framhålls, där mål och strategi berör alla politikområden.⁶⁷ Läser man parallellt med detta Utrikesdeklarationen, framgår därur exempelvis att "Utvecklingsarbetet ska inte kompensera för brister på andra politikområden. Därför verkar regeringen både nationellt och inom EU för att stärka arbetet för samstämmighet för utveckling."⁶⁸ Givet detta tycks det som att åtminstone biståndspolitiken skall stå för sig själv och inte vara underordnad de säkerhetspolitiska målen och strategierna.

Det poängteras också att målen måste vara långsiktigt hållbara och kunna möta förändringar i hotbilden. Detta är i linje med Wedins resonemang om handlingsvägar, där oförmåga att uppnå ett mål kan hanteras på två sätt, antingen genom att anskaffa mer eller andra resurser för att nå målet, eller genom att revidera själva målsättningen.⁶⁹

Ytterligare värt att notera är "värna vår förmåga att upprätthålla", snarare än bara värna "mänskliga fri- och rättigheter"; det handlar alltså om ett bredare perspektiv än att bara skydda svenska medborgare från kränkning – syftet är att bevara de resurser Sverige behöver för att tillförsäkra medborgarna vissa fri- och rättigheter.

Utrikesdeklarationen är till karaktär något mer luftig än propositionen, vilket gör att det inte är självklart att urskilja vad som är mål och vad som är strategier. Majoriteten av innehållet kan inte sägas nå den överordnade dignitet som karaktäriserar de säkerhetspolitiska målsättningarna i

⁶⁵ Regeringen, 2009, 14.

⁶⁶ Wedin, 2009, 17

⁶⁷ Ibid, 17

⁶⁸ Regeringen, 2012, 12

⁶⁹ Wedin, 2009, 18

propositionen, men några delar av deklarationen står ändå för sig själva i den grad att de inte kan sägas rymmas under de säkerhetspolitiska målsättningarna i propositionen.

Sveriges intresse för Europa är en sådan del. Hur viktigt EU och Eurozonen är framhålls flertalet gånger. Ett starkt Europa, som är konkurrenskraftigt ekonomiskt, utvidgad med nya medlemstater och enat mot framtida utmaningar, samtidigt som mänskliga rättigheter upprätthålls, anses ligga i svenskt intresse.⁷⁰ Visserligen skulle man kunna förstå intresset för Europa enbart som en strategi till i linje med andra mål – givet formuleringarna i utrikesdeklarationen ter det sig dock som en övermåttan realistisk tolkning att det svenska intresset för Europa endast skulle vara instrumentellt.

Sammanfattning:

- Värna befolkning och samhälle
- Upprätthålla grundläggande säkerhet
- Tvärsektoriell syn på säkerhet
- För ett starkt Europa
- Mål som är föremål för förändring

3.2 Hotbildsanalys

I propositionen slås fast att hoten mot säkerhetsmålen är "föränderliga, gränslösa och komplexa". Vissa hot, menar man, kan vara svåra att förutse och uppstå plötsligt, medan andra successivt kan växa fram.⁷¹

3.2.1.1 Militära hot

Några specifika militära hot belyses inte i propositionen, dock resonerar regeringen kring användandet av militära maktmedel enligt nedan.

*Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock inte uteslutas i vår region och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas.*⁷²

Vidare anføres att ett militärt hot i EU-området (plus Norge och Island) inte enbart kommer att påverka ett land, varför även sådana hot blir relevanta. Dock finns risk att Sverige enskilt kan tvingas hantera hot mot den nationella säkerheten.⁷³

Väpnad konflikt faller dock, trots att hotet mot Sverige bedöms som litet, ur beskrivningen. Regionala väpnade konflikter som sprider sig bedöms även fortsatt vara ett säkerhetshot, i det att globaliseringen innebär att dessa kan få återverkningar utanför de områden där de uppkommit.⁷⁴

Ryssland behandlas i särskild ordning under hotbilden, där man menar att den auktoritära utvecklingen i Ryssland parat med återvunna stormaktsambitioner är, som man uttrycker det, "ett faktum vi har att förhålla oss till". Dock poängterar man att "den av Ryssland upplevda hotbilden" inte utgår från länder i Sveriges närområde. Politiska och ekonomiska konsekvenser av militära

⁷⁰ Regeringen, 2012, 1-3, 12

⁷¹ Regeringen, 2009, 9

⁷² Ibid, 9

⁷³ Ibid, 9, 37

⁷⁴ Ibid, 27-28

insatser mot EU-/Nato-medlemmar och vara betydanden, varför en sådan handlingsväg inte anses ligga i ryskt intresse.⁷⁵

Rysslands kärnvapen innehav och suspendering av nedrustningsavtal lyfts också, tillsammans med landets ökade satsningar på militära förband med högre tillgänglighet, som en del av hotbilden. På pluskontot anförs dimensioneringen mot hot i Kaukasusområdet snarare än Europa, tillsammans med risken för ekonomiska svårigheter vid fullföljandet av rustningsplanerna.⁷⁶

Förekomsten av energi- och naturresurser i Barents, Arktis och Östersjöområdet anses öka den strategiska betydelsen av dessa regioner för flera aktörer (Ryssland är den enda som namnges), vilket i sin tur förändrar det säkerhetspolitiska läget och påverkar den militära situationen. Dock menar man att det bland länderna runt Östersjön finns en strävan att hantera uppkomna utmaningar, vilken tillsammans med det faktum att alla länder runt Östersjön utom Ryssland är medlemmar i EU eller Nato, positivt påverkar Sveriges säkerhet.⁷⁷

Avseende konflikters karaktärer framhålls snabba händelseförlopp och betydelsen av gripbara förband. Hotet är inte så mycket volym som korta tidsförhållanden.⁷⁸

Hotbilden vid internationella insatser analyseras också. Även här talas det om en mångfacetterad hotbild, där flera olika risker måste hanteras. Genomgående anses dock bristen på respekt för folkrättsliga principer och mänskliga rättigheter vara ett hot.⁷⁹

I detta stycke belyses också hur motståndaren inom ramen för de internationella insatserna blivit mer kvalificerad, i såväl uppträdande som vad gäller tillgången på utrustning. En vidare hotutveckling anses vara att förvänta, med hänsyn till förbättringar på det informationsteknologiska området, som kan göra att kompetenser kan överföras mellan grupper och regioner. Detta förväntas kunna göra hotutvecklingen snabb, samt kunna innebära att utveckling i geografiskt skilda områden kan komma att påverka varandra.⁸⁰

Spridningen av massförstörelsevapen bedöms också utgöra ett hot, men hur, var eller när beskrivs inte närmare.⁸¹

- Militärt angrepp osannolikt.
- Sverige kommer inte vara passivt vid hot mot EU-länder, Norge eller Island.
- Rysslands ett hot, men i högre grad mot Kaukasus än Sveriges region.
- Barentsregionen ökar i betydelse.
- Snabba konfliktförlopp.
- Föränderliga hot vid internationella insatser.

3.2.1.2 Övriga hot

Förutom de militära riskerna understryks i propositionen vikten av att beakta även andra hot. Man betonar liksom tidigare att hoten är "föränderliga, gränslösa och komplexa", med exempel som pandemier och miljökatastrofer för att understryka det breda perspektivet. Särskilt

⁷⁵ Regeringen, 2009, 28

⁷⁶ Ibid, 28

⁷⁷ Ibid, 28

⁷⁸ Ibid, 10

⁷⁹ Ibid, 29

⁸⁰ Ibid, 29

⁸¹ Ibid, 28

klimatförändringar lyfts fram som ett mycket allvarligt hot mot säkerhet och grundläggande levnadsvillkor.⁸²

Utöver detta identifieras och ekonomisk kris som en risk för det globaliserade samhället – ekonomiska svårigheter anses kunna få säkerhetspolitiska konsekvenser. Hoten ett IT-beroende samhälle ställs inför tillhör också denna bredare hotbild, dock definieras inte exakt vad hoten består av.⁸³

- Gränslösa, föränderliga och komplexa.
- Miljöhot i allmänhet, klimathot i synnerhet.
- Ekonomins inverkan på säkerhetspolitiken
- IT-hot

3.3 Fullständig strategi

Den strategi Sverige sedan 2009 anammat följer den linje som efter kalla kriget varit tongivande i säkerhetspolitiken. EU har som politisk allians gjort den gamla idén om alliansfrihet obsolet – dagens strategi betonar, som vissa författare uttrycker det, solidaritet istället för neutralitet.⁸⁴ Propositionen från 2009 understryker förvisso att EU:s medlemmar inte har några försvarsförpliktelser mot varandra, men säger samtidigt att säkerheten för Europas länder sammanlänkad.

Landets säkerhet värnas inte bara vid vår egen gräns. Ett säkerhetshot mot ett grannland kan få betydande konsekvenser för Sverige. Genom samverkan med andra kan vi hantera utmaningar och hot innan de når vårt eget territorium.⁸⁵

I denna formulering ryms två viktiga principer för den fullständiga strategin. För det första ska säkerhet uppnås tillsammans med andra. Detta rymmer logiken för det som kommit att kallas solidaritetsförklaringen.

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.⁸⁶

Solidaritetsförklaringen innebär såväl en ambition om att hjälpa som en önskan att själv få hjälp i händelse av kris eller konflikt, vilket är ett ställningstagande långt ifrån tidigare alliansfrihet.⁸⁷

Det andra är att hot ska hanteras innan de når svenskt territorium. Om än intimt förbundet med samverkan över nationsgränser, är ställningstagandet betydelsefullt i sin egen rätt; Sverige ska kunna verka inte bara inom det egna territoriet, utan även i närområdet och utanför närområdet, när så behövs för att kunna uppnå sina mål. Sveriges insatser i Bosnien under 90-talet – delvis med målsättningen att förhindra att fler människor skulle behöva fly till Sverige – vittnar visserligen om att detta *modus operandi* knappast är revolutionerande.⁸⁸ Att aktivt binda sig vid en sådan avsiktsförklaring, snarare än att agera som det passar från fall till fall, får dock sägas vara det.⁸⁹

⁸² Regeringen, 2009, 28

⁸³ Ibid, 28

⁸⁴ Dalsjö, 2010, 61-62

⁸⁵ Regeringen, 2009, 8

⁸⁶ Ibid, 29

⁸⁷ Dalsjö, 2010, 66

⁸⁸ Ibid, 68

⁸⁹ Ibid, 75

*Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra länder med gemensamma demokratiska värderingar. Sveriges säkerhet stärks genom förtroendeskapande åtgärder, genom gemensam krishantering, samt genom aktiva och trovärdiga bidrag till nordisk, europeisk och global säkerhet.*⁹⁰

Denna säkerhet skall dock inte på något vis förstås som enbart en militär angelägenhet. I propositionen betonas vikten av säkerhetsarbetets koppling till exempelvis bistånd. Biståndsrelaterade fenomen, såsom utveckling och demokrati, kopplas i sin tur ihop med fred och säkerhet. Säkerhet och utveckling förstås därför som ömsesidigt stödjande begrepp – det ena möjliggör det andra, i båda riktningar.⁹¹

I sammanfattning kan man alltså tala om en nationell strategi, baserad på ett par grundidéer. Hot ska hanteras tillsammans med andra innan de når Sverige. Den övergripande strategin för att hantera dess hot är genom en bred samverkan mellan olika typer av verktyg, utifrån en idé om att stabilitet inom dessa olika områden understödjer varandra.

- Bred samverkan med olika verktyg
- Syftar till att skapa stabilitet och hantera hot innan de når Sverige

3.3.1 Koherensanalys av den fullständiga strategin

Hur ska koherensen bedömas i detta? Till att börja med är det relevant att beakta hoten. Är den övergripande strategin vertikalt koherent visavi den mångfacetterade och komplexa hotbild som beskrivs i propositionen?

Till stora delar skulle man kunna svara ja. Givet att det är svårt att förutse hot och att det direkta militära hotet bedöms som litet verkar säkerhetsstrategin någorlunda koherent. Att stabilisera omvärlden och integrera sin säkerhet med närliggande länder verkar rimligt givet utgångspunkten att hot kan uppstå ur många olika typer av instabilitet och att säkerhetshot mot grannländer sannolikt ändå kommer att nå Sverige.⁹² Samarbete ökar chansen att få hjälp med kriser och konflikter öka, alternativt ge större möjligheter att hantera sådana till en lägre kostnad ("innan de når vår vårt eget territorium"⁹³), vilket potentiellt ökar möjligheten att nå de politiska målen.

Svårigheten att förutse och bestämma hot ger upphov till en egen koherensproblematik. Analysen om hot och omvärld blir till ett "smörgåsbord"⁹⁴, där beskrivningen visserligen är heltäckande såtillvida att många möjliga hot tas upp, men saknar vägledande kraft i det att den inte kan förutsäga vilka hot som faktiskt är störst. En hotbildsanalys som säger att farliga saker är farliga, samt att saker man inte vet är farliga också kan bli farliga, gör det helt enkelt svårt att avgöra huruvida strategin är koherent. Detta gäller i än högre grad om det politiska projektet tas i beaktande, eftersom det blir omöjligt att förutse på vilket sett den politiska målsättningen skulle hotas.

Ett sådant exempel utgörs av spridningen av kärnvapen, som konstateras vara ett hot. Givet att detta inte placeras i något sammanhang är det svårt att avgöra vilka svenska åtgärder som skulle vara relevanta/tillräckliga för att möta detta hot – arbete med ickespridning, täckning av en annan nations kärnvapenparaply eller en missilsköld? Den svenska åtgärd som tycks vara svaret på detta hot är mer internationellt samarbete och nedrustning, vilket för en stat av Sveriges karaktär verkar vara en av få framkomliga vägar. Strategin har såtillvida inslag av koherens, men är svagt underbyggd, vilket får konsekvenser för koherensbedömningen.

⁹⁰ Regeringen, 2009, 9

⁹¹ Ibid, 31

⁹² Christiansson, (Forthcoming), 167

⁹³ Regeringen, 2009, 8

⁹⁴ Christiansson, (Forthcoming), 176

Däremot får samarbetsstrategin sägas vara koherent med den politiska målsättningen om ett starkt EU. Genom att söka konstruera säkerhet tillsammans med andra skapas förutsättningar för att nå målen om samstämmighet och utveckling. Samarbetet stärker i sig självt EU, men sänder också signaler om den svenska ambitionen och intresset gentemot EU, tydligast exemplifierat i solidaritetsförklaringen.

Frågan är dock i praktiken vilka möjligheter det finns att omformulera målet. Givet att det politiska projektet är en angelägenhet som spänner över flera politikområden, skulle en sådan omformulering kräva en avsevärd omläggning av den förda politiken för att kunna hanteras.

Denna integration knyter också an till idén om säkerhet som något som sträcker sig över flera politikområden. Anknytningen till EU är inte primärt en säkerhetspolitisk fråga, men får tydliga säkerhetspolitiska implikationer. Denna syn är dock inte helt konsekvent. I den fullständiga strategin betonas vikten av utveckling och bistånd som komplement till militära insatser – men i Utrikesdeklarationen poängteras vikten av att sådana insatser inte underordnas några andra behov. Om inte säkerhetspolitiken skall dikteras av biståndspolitiken, finns ett koherensproblem i denna relation.

I relation till den fullständiga strategin under kalla kriget kan koherensen i den svenska strategin sägas ha minskat, dock inte på ett avgörande sätt. Visavi hotbilden är strategin visserligen koherent, men vagheten i hotbilden gör att inga större slutsatser kan dras av detta. I relation till det politiska projektet ligger den fullständiga strategin liksom under kalla kriget väl i linje med de politiska målen, utom på den punkt att säkerhet anses behöva spänna över ett stort spektra av politikområden, samtidigt som vissa av dessa (exempelvis bistånd) ska stå självständigt.

3.4 Civil strategi

Den civila strategin inbegriper givetvis i realiteten mycket mer än vad som framgår i ett användbart försvar. Det är dock rimligt att anta att de delar som presenteras i propositionen är de av störst vikt för den militära strategin, varför de, men inte fler delar av den civila strategin kommer att ingå i undersökningen.

Den roll som i hög grad betonas för den civila strategin är att komplettera eller kompletteras av militära insatser. Utgångspunkten är en koppling mellan säkerhet och utveckling, där militära insatser ensamma inte kan skapa fred i ett konfliktdrabbat område. Vikten av strategier som komplement för, under och efter militära insatser poängteras därför, liksom vikten av dessa strategiers interoperabilitet med EU och Nato.⁹⁵

Samarbete vad gäller känsliga områden betonas i den civila strategin, såsom ett förstärkt och utvidgat Östersjösamarbete. Särskilt viktigt anses luft- och sjöövervakning samt miljöräddningstjänst vara, med hänvisning till de viktiga flöden som passerar genom Östersjön.⁹⁶

Att främja respekten för mänskliga rättigheter och demokratisk utveckling kan i någon mån sägas vara ett genomgripande drag för den svenska strategin. Utmärkande (om än inte förvånande) är att vikten av demokratisk utveckling i Ryssland betonas.⁹⁷

- Komplettera militära insatser
- Samarbete gällande känsliga områden
- Främja demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter

⁹⁵ Regeringen, 2009, 12

⁹⁶ Ibid, 9-10

⁹⁷ Ibid, 16

3.4.1 Koherensanalys av den civila strategin

Horisontell koherens får sägas föreligga såtillvida att civilt stöd till militära insatser och vice versa betonas. Militär framgång (eller ”civil framgång”) antas inte ensamt leda till uppfyllande av målen, vilket ligger väl i linje med den mångfacetterade hotbilden.

Ur ett generellt, vertikalt perspektiv finns tecken på koherens. Förstärkt internationellt samarbete och vikten av demokratisk utveckling får sägas ligga väl i linje med den övergripande idén om samarbete. Däremot framkommer inga strategier för att täcka de icke-militära hoten mot det politiska projektet (*civil protection*⁹⁸), vilket också det borde vara en roll för den civila strategin. De mer diffusa hoten, exempelvis miljökatastrofer, faller därmed i någon mån mellan stolarna.⁹⁹

I jämförelse med kalla krigets situation kan kraven på den civila strategin, åtminstone i fredstid, sägas ha ökat (då den civila strategin under kalla kriget i första hand skulle träda i kraft i händelse av konflikt). Utifrån propositionstexten kan inte någon utvidgning av den civila strategin för att möta dessa krav utläsas; visserligen kanske samarbetsmålsättningarna nås, men knappast hotbildens krav. Koherensen kan således sägas ha minskat, främst beroende på den mer diffusa hotbilden.

3.5 Allmän militär strategi

I propositionen anges följande uppgifter till Försvarsmakten;

- *försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,*
- *upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och*
- *med befintlig förmåga och resurser [sic] bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.*

Utifrån de ställda uppgifterna finns två huvudvariabler. Insatser skall kunna utföras inom och utanför svenskt territorium, enskilt eller tillsammans med andra. Nominellt ger det fyra möjliga fall; insatser tillsammans med andra utanför svenskt territorium, insatser tillsammans med andra inom svenskt territorium, insatser enskilt inom svenskt territorium och insatser enskilt utanför svenskt territorium. Det senaste, unilaterala insatser utanför svenskt territorium, ter sig dock osannolikt i någon större omfattning, givet såväl svensk militär kapacitet som exempelvis förhållandet till FN-stadgan.¹⁰⁰ Detta lämnar en allmän militär strategi med tre huvudsakliga komponenter; insatser inom och utom landets gränser tillsammans med andra, samt insatser inom landets gränser, enskilt.

Att insatser utanför Sverige gått ifrån att vara en biuppgift, bokförd främst på det humanitära kontot, till att vara en huvuduppgift integrerad i säkerhetsstrategin, är en av de tydligaste signalerna på omläggningen av den svenska strategin. Att kunna sätta in förband utomlands i den omfattning som krävs, så kallad expeditionär förmåga, är ett av skälen till övergången från värnpliktsförsvaret, där internationella insatser hanterades ad hoc, till insatsförsvaret, där förbanden ska ha en högre tillgänglighet och bättre möjligheter att verka internationellt (förvisso är det möjligt att vända på resonemanget också, med tesen att omläggningen från invasionsförsvaret omöjliggjorde den gamla idén om ett självständigt, territoriellt försvar, och istället tvingade fram inriktningen mot internationella insatser).

⁹⁸ Britz, 2010, 115

⁹⁹ Wedin, 2009, 23

¹⁰⁰ Regeringen, 2009, 35

I grunden för strategin med internationella insatser ligger naturligtvis idén om att ”hantera hot innan de når gränsen”. Resonemanget utvecklas inte i någon högre grad, men tämligen uppenbart är naturligtvis att det för Sveriges del är fördelaktigt ur flera faktorer att kunna hantera ett hot utanför territorialgränsen. Att ”mota Olle i grind” är naturligtvis fördelaktigt om det finns en risk att ett hot tids nog når Sverige, men utifrån antagandet om spridningseffekter är det fördelaktigt även om hotet som sådant inte skulle nå Sveriges gränser.

Utöver den konkreta effekten på hoten finns i propositionen exempel på fördelar med sekundära effekter. Genom att delta i internationellt säkerhetsarbete tänker man sig att den egna förmågan ökas (se vidare under ”Resursstrategin”), liksom förmågan till interoperabilitet. Att stärka den egna förmågan är naturligtvis attraktivt, oavsett var och med vem insatser genomförs. Lika centralt blir interoperabilitet, som är av vikt så länge insatser görs tillsammans med andra, oavsett om det är på eget territorium eller utomlands.¹⁰¹

I relation till den andra delen av samarbetsstrategin diskuteras insatser med andra inom landets gränser tämligen översiktligt. Strategin för att ta emot militär hjälp ter sig inte speciellt utvecklad – inga konkreta scenarier diskuteras, inte heller i vilken omfattning militär hjälp ska kunna tas emot.

Insatser inom landets gränser enskilt och Sveriges behov av förmåga att enskilt hantera militära säkerhetshot nämns i propositionen. Förmågan att genomföra detta diskuteras inte närmare, inte heller under vilka betingelser ett sådant förfarande skulle bli aktuellt. Det är därför svårt att närmare analysera denna del av den svenska strategin.¹⁰²

- Insatser tillsammans med andra, utanför svenskt territorium
- Insatser tillsammans med andra, på svenskt territorium
- Insatser enskilt, på svenskt territorium

3.5.1 En koherensanalys av den allmänna militära strategin

Givet sektioneringen av den allmänna militära strategin är det först och främst relevant att betrakta hur dessa tre delstrategier förhåller sig till varandra. Horisontell koherens föreligger, såtillvida att de olika typerna av insatser kompletterar varandra för att hantera olika möjliga scenarion. Det är dock värt att vidare kommentera detta inbördes förhållande efter att ha analyserat den vertikala koherensen.

Det första alternativet, att genomföra insatser tillsammans med andra, är det alternativ som framstår som det mest koherenta visavi den fullständiga strategin. Genomförs sådana insatser ingår ju per definition samarbete och hantering av hot utanför det egna territoriet, vilket är två av de mest framträdande faktorerna i den fullständiga strategin.

Att genomföra insatser på eget territorium framstår som något mindre koherent – visserligen ligger det i linje med att bygga säkerhet tillsammans med andra, men uppfyller inte idén om att hantera hot innan de når gränsen. Som komplement relativt den första strategin framstår det dock som koherent – om hotet inte har hanterats innan gränsen fortsätter insatsen på svenskt territorium.

Alternativet att agera ensam är det alternativ som ges minst utrymme och framstår också som minst koherent med den fullständiga strategin. Att ensam agera militärt inom det egna territoriet missar två av de främsta ambitionerna i den fullständiga strategin – att hantera hot tillsammans med andra och utanför det egna territoriet.

¹⁰¹ Regeringen, 2009, 16

¹⁰² Ibid, 34

Vad som kan noteras i en vidare horisontell analys är således att insatser inom Sverige utan stöd från andra länder rimligen fyller en funktion som inte skulle behövas i en koherent strategi. Om solidaritetsförklaringen haft sin motsvarighet bland andra länder hade ingen strategi för att hantera konflikter ensamt behövts, annat än i mycket begränsad skala.

Den militära strategins mest koherenta komponenter vilar således på ett antagande – att Sverige ska få hjälp när så erfordras – utan garantier. Man kan således konstatera att den allmänna militära strategin är koherent med den fullständiga strategin, men inte med den politiska verkligheten.

3.6 Operationell strategi

Att tala om en operationell strategi på samma sätt som under kalla kriget är idag knappast meningsfullt. En mer diversifierad hotbild gör att det inte längre rör sig om en enhetlig strategi, utan snarare om olika metoder för att hantera olika problem.

I relation till det internationella engagemanget poängteras att svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser skall ske på ett mandat från säkerhetsrådet (liksom diskuterats ovan utesluter detta i någon mån unilateralt agerande, åtminstone i direkt fredsfrämjande syfte).¹⁰³

Strategin, i den mån det finns en specifik sådan för de internationella insatserna, betonar sambandet mellan säkerhet och faktorer som demokrati och mänskliga rättigheter. En svensk operationell strategi kommer därför sannolikt också att syfta till att stödja eller stödjas av en civil och ekonomisk strategi, även på låga nivåer. Det betonas också att ett engagemang ska vara långsiktigt.¹⁰⁴

I den operationella strategin ingår också en idé om anpassning. Försvarsmakten ska övervaka omvärlden för att kunna upptäcka hot. Till dessa ska man sedan kunna anpassa beredskap, eller vid behov, förändra den operativa förmågan.¹⁰⁵

Den operationella strategin för insatser inom Sveriges gränser behandlas inte i någon större utsträckning, vare sig enskilt eller tillsammans med andra. Man konstaterar dock att Sverige ska kunna agera proaktivt.

*Den strategiska utvecklingen i vårt närområde medför ett behov av en militär förmåga till proaktivt nationellt agerande för att främja målen för vår säkerhet, Sveriges suveränitet, suveräna rättigheter och nationella intressen.*¹⁰⁶

Dock framförs inga exempel på hur ett sådant agerande skulle kunna se ut. Likaledes konstateras att hela Sverige ska försvaras och att kapacitet att ta emot militär hjälp ska finnas, men några konkreta strategier för utnyttjande framkommer inte.¹⁰⁷

- Internationella insatser – med stöd av ekonomisk och civil strategi
- Ha förmåga att kunna anpassa den operativa förmågan
- Ha förmåga att kunna agera proaktivt

3.6.1 Koherensanalys av den operationella strategin

Analyseras det som faktiskt utgör den operationella strategin, får den sägas vara tämligen koherent med motsvarande delar av den allmänna militära strategin. Att utföra insatser som stödjer eller stöds

¹⁰³ Regeringen, 2009, 30

¹⁰⁴ Ibid, 31

¹⁰⁵ Ibid, 39

¹⁰⁶ Ibid, 33

¹⁰⁷ Ibid, 9

av humanitära insatser taktar väl med den hotbildsanalys som gjorts och den strategi som valts – att säkerhet byggs av fler faktorer och att den militära insatsen inte ensamt kan lösa uppgiften.

Vidare ter det sig rimligt att från svensk horisont i första hand verka genom internationella organisationer, dels på grund av strategin att söka stärka exempelvis FN:s och EU:s krishanteringsförmåga, men också såtillvida att det rimmar väl med ansatsen att verka tillsammans med andra.

Likaledes rimmar den operationella strategin att tidigt kunna upptäcka hot väl med den analys som har gjorts. Givet att hoten är mångfacetterade och föränderliga och att den militära strategin ska kunna anpassa sig, verkar en sådan strategi utgöra en logisk konsekvens av den överordnade allmänna strategin.

Vad gäller de delar som inte behandlas i någon högre grad i den operationella strategin är koherensen en annan. Insatser inom Sverige enskilt är som tidigare redovisats avvikelser i den allmänna militära strategin. En tydlig redovisning av de operationella möjligheterna att hantera denna del av den allmänna militära strategin skulle inte göra strategin som helhet koherent (eftersom det fortfarande inte skulle takta med den fullständiga strategin), men skulle åtminstone innebära en högre grad av koherens mellan operationell och allmän militär strategi. Nu är istället denna del vagt redovisad.

I relation till motsvarande strategi under kalla kriget föreligger relativt stora koherensproblem. Visserligen är de centrala delarna av strategin väl i linje med den allmänna militära strategin, men genomgående och i synnerhet vad gäller det nationella användandet, saknas det tydliga idéer om möjliga scenarier som möjliggjorde en koherent operationell strategi under det kalla kriget.

3.7 Ekonomisk strategi

I propositionen poängteras att intagandet av den nya försvarsorganisationen bara kan ske i den takt ekonomin medger. Detta gäller även vissa materielsystem.¹⁰⁸

Vidare uttrycks ett behov av att i högre grad kunna styra ekonomin i Försvarsmakten från politiskt håll. Detta skall uppnås genom att färre resurser binds upp i långsiktiga materielprojekt samt att vissa projekt underställs riksdagens prövning.¹⁰⁹

3.7.1 Koherensanalys av den ekonomiska strategin

Vad som framstår som koherent i den ekonomiska strategin är att i lägre grad binda upp pengar på lång sikt och öka flexibiliteten. Givet en skiftande hotbild och de många olika typer av insatser försvaret skall kunna genomföra, verkar det rimligt att låta den ekonomiska ramen spegla denna verklighet.

I övrigt finns koherensproblem såväl vertikalt som horisontellt. Horisontellt, eftersom det tydligt anges att den ekonomiska strategin inte i första hand har till uppgift att förse den allmänna militära strategin med resurser – istället utgör den ramverket för inom vilken den senare skall fungera. Detta kan i sin tur förstås som ett hierarkiskt koherensproblem, i det att den ekonomiska strategin är likställd med, eller kanske till och med överordnad den fullständiga strategin.

Samtidigt är frågan om inte den ekonomiska strategin måste förstås ur ett vidare perspektiv. Wedin menar att det alltid kommer finnas en strävan att skära i de "oproduktiva" försvarskostnaderna, till

¹⁰⁸ Regeringen, 2009, 45, 67

¹⁰⁹ Ibid, 85

förmån för ”vård, skola, omsorg”, om inte hotbilden är sådan att kostnaderna enkelt kan motiveras.¹¹⁰

Att hotbilden ska vara dimensionerande visavi ekonomin får således ses som ett ideal som sällan uppfylls. Även under kalla kriget och marginaldoktrinen var ekonomin dimensionerande. Anslagen låg efter 1968 på ungefär samma nivå, utan att förändras relativt omvärlden. Spänningsökningar, som rimligen enligt marginaldoktrinen borde ha ökat behovet av avskräckning, konstituerade inga förändringar i försvarsbudgeten.¹¹¹ Vad som i relation till idealrastret framstår som ett stort koherensproblem är alltså i den aktuella kontexten problematiskt, men knappast nytt.

3.8 Resursstrategi

Den svenska resursstrategin utgår i hög grad från ett identifierat behov av kvalificerade förband med hög tillgänglighet. Utifrån dessa behov har man övergått från värnpliktsystemet till ett system med olika kategorier av förband; kontinuerligt tjänstgörande (heltidsanställda), tidvis tjänstgörande (deltidsanställda, i någon mån motsvarande det gamla systemet med reservofficerare) och nationella skyddsstyrkor (förr hemvärn). Detta syftar till att öka tillgänglighet relativt värnpliktsförband (som måste mobilseras), samtidigt som det erbjuder möjligheten till insatser utanför Sveriges gränser med befintliga förband (istället för att rekrytera förband från gång till gång, som tidigare).¹¹²

I resursstrategin ingår också en idé om anpassningsbarhet. Föränderliga hot anses kräva en flexibilitet hos Försvarsmakten, men det ska också, utifrån den del av den operationella strategin som avser underrättelseinhämtning, finnas en möjlighet att anpassa förmågan och beredskapen, i händelse av en förändrad hotbild.¹¹³

En viktig del av den svenska resursstrategin kan betecknas ”samarbete”. Detta tar sig olika former och kan i grova drag syfta till tre olika saker: resurseffektivitet, interoperabilitet och förmågeutveckling.

Resurseffektivitet eftersträvas i olika samarbeten kring materiel och förmågor, i synnerhet tillsammans med de andra nordiska länderna. Utgångspunkten är att söka synergieffekter genom samarbete mellan försvarsmyndigheterna.¹¹⁴

Interoperabilitet diskuteras främst kring Nato, Nato-relaterade samarbeten, EU och andra bi- och multilaterala samarbeten. Genom att ta del av erfarenheter, koncept och doktriner, förväntas Försvarsmaktens interoperabilitet vid insatser att öka, vilket dels är ett led i att öka förmåga och säkerhet vid insats, dels ett sätt att kunna ge och ta emot militär hjälp.¹¹⁵

Slutligen anses samarbete, och i förlängningen insatser, vara en del av en strategi för att utveckla den egna förmågan. Genom att skarpt använda försvaret ska förstahandserfarenhet inhämtas, vilket förväntas stärka den egna förmågan att verka.¹¹⁶

- Skapar tillgängliga förband
- Medger mer utnyttjande utanför nationens gräns
- Stärker interoperabilitet

¹¹⁰ Wedin, 2009, 41

¹¹¹ Ibid, 41-42

¹¹² Regeringen, 2009, 31

¹¹³ Ibid, 34

¹¹⁴ Ibid, 9

¹¹⁵ Ibid, 30

¹¹⁶ Ibid, 16

3.8.1 Koherensanalys av resursstrategin

Vertikal koherens föreligger i resursstrategin, såtillvida att den syftar till att skapa just de snabbt tillgängliga förband som krävs givet hotbilden. Att vidare kunna använda alla förband vid internationella insatser ger koherens såväl horisontellt som vertikalt, givet att både operationell strategi och den allmänna militära strategin i hög grad bygger på insatser utanför Sverige. Dalsjö betecknar detta som en harmonisering, sprungen ur en upplevd motsättning under åren innan propositionen mellan uppgifter utomlands, vilket hanterades av en typ av förband (frivilliga f d värnpliktiga, tillfälligt anställda för en specifik tjänstgöring) och uppgifter hemma, vilka hanterades av en annan typ av förband (krigsplacerade värnpliktiga).¹¹⁷

Likaledes ter sig resursstrategin koherent mot egentligen hela den operationella strategin genom att skapa resurseffektivitet och öka förmågan hos de egna förbanden. De små dimensionerna på förbanden gör att både dessa faktorer blir viktiga för att kunna nå de överordnade målen.¹¹⁸

Interoperabilitet är en förmåga som i hög grad betonas i resursstrategin. För den operationella strategin är den avgörande för insatser utomlands, viktig för insatser med andra på svenskt territorium, men egentligen irrelevant när det kommer till enskilda insatser på svenskt territorium. Således föreligger horisontell koherens mellan resursstrategin och insatser tillsammans med andra, medan insatser enskilt inte hanteras i någon högre grad.

¹¹⁷ Dalsjö, 2010, 71, 73

¹¹⁸ Petersson, 2010, 159

4 Resultat och diskussion

4.1 Resultat

Överensstämmelsen mellan mål och metoder i den svenska säkerhetspolitiken kan beskrivas enligt följande: I stora drag föreligger koherens mellan den fullständiga strategin och det politiska projektet. Givet analysen att säkerhetshot troligen inte riktas mot enskild stat, samt målsättningen att stärka Europa, uppfyller den fullständiga strategin de krav som det politiska projektet ställer.

Över så gott som hela undersökningsområdet ligger dock någon av en ovisshet; hotbildens diffusa form gör att koherensbedömningar får ett visst mått av osäkerhet över sig, givet att utgångspunkten inte är en tydlig gradering av vad som är farligast. Mål och metoder överensstämmer således på de högre nivåerna. Delvis beror dock detta på dessa är så pass allmänt hållna att de koherensproblem som skulle synliggjorts i en mer precis beskrivning inte går att hitta.

I den underordnade strategin finns dock ett överskuggande problem. Den svenska solidaritetsförklaringen är unilateral och ger således inte de garantier som krävs för genomförandet av den allmänna militära strategin. I någon mån skulle man kunna tala om ett misslyckande i ett område utanför strategihierarkin, "politisk strategi", inte kunnat tillförsäkra Sverige de garantier en integrerad säkerhetsstrategi kräver. Alternativet, vilket i någon mån anammats av Sverige, att öppna för insatser även ensamt i de fall ingen hjälp kommer, blir något av ett moment 22; skapas en förmåga så stark att den självständigt kan lösa uppgifter finns inget behov av säkerhetssamarbete; byggs den för svag utgör den endast ett uttryck för symbolpolitik.

Utöver detta finns vissa andra problem. Givet det vidgade säkerhetsbegrepp som gör sig påmint i en stor del av hotbildsanalysen är idén att komplettera militära insatser med civila dito såväl viktig som väl överensstämmande. På den civila arenans mer självständiga områden, "civil protection"¹¹⁹, tycks ett behov av utveckling föreligga för att helt och hållet hantera den mångfacetterade hotbilden.

Den ekonomiska strategin ger, trots sin ringa omfattning, upphov till ett av de större koherensproblemen inom undersökningsmaterialet. Precis som Wedin beskriver den ekonomiska strategin under det kalla kriget, är den svenska ekonomiska strategin överordnad den fullständiga strategin och kanske i någon mån det politiska projektet.

Den operationella strategin ter sig vid en första anblick relativt koherent med den allmänna militära strategin. Inriktningen för internationella insatser tycks väl i linje med de krav den allmänna militära strategin uppställer. Här finns dock något av ett följdfel. Den allmänna militära strategins delvisa inkoherens och vaghet gör att koherensöverensstämmelse mellan den och den operationella strategin till del blir irrelevant, eftersom de krav som den förra då uppställer inte nödvändigtvis leder vidare i rätt riktning.

Resursstrategin lider i någon mån av samma problem. Såväl vertikalt som horisontellt föreligger till större delen koherens, såtillvida att strategin ligger i linje med idén om tillgänglighet och internationella insatser. Frågan är dock om resursstrategin kan skapa de förband som krävs för att självständigt kunna lösa uppgifter – och om den gör det, varför samarbete är nödvändigt? Oaktat vilket uppstår ett koherensproblem.

4.2 Resultat i jämförelse

Resultatet av undersökningen stödjer den övergripande slutsats tidigare undersökning av Christiansson nått; den svenska politiken kan inte beskrivas som koherent. Däremot ger undersökningen utifrån den strategiska hierarkin också tydliga exempel på föreliggande koherens i den svenska säkerhetspolitiken – vilket sannolikt beror på det mer högupplösta analysramverket.

¹¹⁹ Britz, 2010, 115

Idén om problem i relationen mellan mål och metoder är således ingalunda felaktig – men behöver nyanseras. Ansatsen att utveckla teorin har således gett upphov till ett delvis mer utvecklat resultat. För vidare diskussion om teorin, se 4.4.

I relation till den historiska kontexten framstår dagens strategi som mindre koherent. I någon mån är det centrala koherensproblemet detsamma – bristen på garantier för utländsk hjälp – men det har i dagens situation accentuerats, i det att denna option nu är det primära alternativet, istället för som under det kalla kriget, en livlina om neutralitetspolitiken skulle ha misslyckats.¹²⁰

Från ett generellt perspektiv framstår dagens politik som mer spretande – inte nödvändigtvis som helhet definitivt inkoherent – men avsaknaden av den tydliga röda tråd som under kalla kriget löpte mellan idén om neutralitet och självständig försvarsindustri, ett starkt försvar, värnplikt och folkförankring, är tydlig. Detta förstärker intrycket av den svenska säkerhetspolitiken som ett resultat av flera parallella förändringsprocesser, i kontrast mot det konstanta och monolitiska stormaktshot som under kalla kriget utgjorde grundvillkoret för politiken.

4.3 En sammanhållen politik?

Utifrån antagandet att det politiska projektet ligger fast, eller åtminstone inte förändras på något avgörande sätt, skulle en eventuell politikomläggning behöva hantera 1) bristen på garantier i solidaritetsstrategin, 2) strategier för "civil protection", 3) det ekonomiska ramverket, samt, 4) följdproblemen i resurs- och operationell strategi (möjligen skulle denna del lösas automatiskt om 1) hanterades).

Alternativen i hanterandet av 1) bristen på garantier i solidaritetsförklaringen, givet nuvarande budgetramar, är att acceptera en minskning av den yttre säkerheten, eller inlemmas i en allians som kan ge försvarsgarantier.¹²¹ För att harmonisera kopplingen mellan den operationella och den fullständiga strategin, skulle försvarsgarantierna behöva utsträckas minst till de situationer där de egna väpnade styrkornas trovärdighet är tveksam – exempelvis gällande uppgiften "försvara", givet dess långtgående implikationer.¹²² Baserat på sådana garantier skulle "Insatser enskilt på eget territorium" kvarstå som en nationell strategi för att hantera säkerhetshot av lägre magnitud, medan insatser tillsammans med andra på eget territorium blev det självklara alternativet för allvarligare hot.

Denna lösning skulle medge en viss nationell handlingsfrihet, på ett sätt inte helt olik återförsäkringspolitiken under kalla kriget. Baksidan är naturligtvis att denna handlingsfrihet skulle kräva en fortsatt diversifierad försvarsmakt, vilket dels skulle innebära höga kostnader för en begränsad förmåga, dels begränsad nytta för garanten av den svenska säkerheten. Risk finns således att Sverige skulle kräva skydd, utan att i sin tur kunna bidra med särskilt mycket, vilket skulle underminera dels solidaritetsstrategin som tanke, dels incitamenten för någon att förse Sverige med sådana garantier.

Alternativet till detta vore att följa den väg Danmark valt; att acceptera att man är beroende av utländsk hjälp.¹²³ En sådan strategi skulle innebära att överge idén om insatser ensamma, vilket skulle reducera handlingsfriheten. Å andra sidan skulle det i det i en allians medge större möjligheter till specialisering och användning av de nationella resurserna, och därmed innebära en större nytta. Samtidigt skulle detta medge en nedläggning av hela system, vilket skulle medge besparingar.

¹²⁰ Dalsjö, 2010, 77

¹²¹ Andren, 2002, 108

¹²² Christiansson, (Forthcoming), 170

¹²³ Ibid, 175

Detta skulle in sin tur möjliggöra en lösning på det ekonomiska koherensproblemet, åtminstone i praktiken. I det hierarkiska koherensproblemet skulle kvarstå så länge den ekonomiska strategin var överordnad, men skulle om den fullständiga strategin rymdes inom de ekonomiska ramarna, enbart vara ett akademiskt problem.

I förlängningen är detta akademiska problem relevant – bör och kan den ekonomiska strategin underordnas hotbilden och den fullständiga strategin, annat under särskilt påtagliga hot? Som diskuterats har så inte varit fallit i Sverige tidigare, ens med en potentiellt fientlig stormakt i bakgrunden.¹²⁴ Som Wedin diskuterar finns det uppenbara nackdelar med att ha en ”dold” överstrategi, såtillvida att den strategiska hierarkin då ställs på ända – den logiska ordningen där det politiska projektet konstituerar strategin uteblir således.¹²⁵ Förlängningen av det resonemanget torde vara, utifrån antagandet att en förändring av denna ordning inte är möjlig, att en anpassning till de aktuella omständigheterna vore att föredra. Om den ekonomiska ramen i realiteten är det som är dimensionerande för försvaret, vore det ur ett koherensperspektiv mer fördelaktigt att utgå från denna ram. Den ekonomiska strategin skulle därmed styra övriga strategier, men dessa skulle samtidigt kunna anpassas efter detta krav, istället för att hela tiden bli kringskurna av en ”dold” överstrategi.¹²⁶

4.4 Vidare forskning

Koherensanalysen av den svenska säkerhetspolitiken utifrån ”Ett användbart försvar” är endast en pusselbit i ett mycket större mönster. Vidare analys av hur den del som utgörs av det politiska projektet och strategin förhåller sig till andra delar ger en möjlighet till att förstå denna del i en större helhet.

Ett första steg är att undersöka de premisser som legat till grund för den genomförda koherensanalysen; som tidigare diskuterats är slutsatserna inte starkare än premisserna de vilar på, varför en kritisk granskning av exempelvis den hotbild och omvärldsbeskrivning som propositionen utgår ifrån kan vara relevant. Inte heller de politiska målsättningarna är objektiva värden; en analys av det politiska projektet i jämförelse med andra länders motsvarigheter eller normativa teorier om säkerhet skulle kunna sprida ett annat ljus över den förda politiken.

Även koherensresonemanget kan utvidgas. Koherens är, som diskuterat, knappast ett digitalt värde, utan snarare en gråskala vars nyans förändras beroende på perspektiv. Det är möjligt att den svenska säkerhetspolitikens koherensvärde framstår som helt annorlunda om det sätts i relation till de andra politikområden som kan sägas var närliggande (det tvärsektoriella tänkandet belyses även i propositionen), såsom utrikespolitik, biståndspolitik eller ekonomisk politik.

En annan möjlighet till vidare forskning vore att undersöka relevansen av modellen ”strategisk hierarki” idag. Modellen tycks stå sig väl i en analys av kalla kriget, där hotbilden är monolitisk och självklar – dvs. hotet som sådant är av karaktären att det är en tydlig utmaning nationen måste hantera för att säkra sin fortsatta existens – men att den har relevans i en situation där hotbilden är diffus, mångfacetterad och kanske inte längre av den karaktär att nationens överlevnad står på spel, är inte självklart.

En teoriprövning av modellen, med utgångspunkt i de koherensproblem som har identifierats i undersökningen, skulle kanske ge vid handen att denna inkoherens endast är en konsekvens av en bristfällig modell. Exempelvis är ju ekonomin som överstrategi bara ett ”problem” med utgångspunkt från att det politiska projektet ska vara överordnat det ”ekonomiska projektet” (med den implicita

¹²⁴ Wedin, 2009, 41

¹²⁵ Ibid, 49

¹²⁶ Ibid, 41

premissen att den nationella säkerheten är en förutsättning för all annan politik) – kanske är det mer relevant att förstå det säkerhetspolitiska projektet som en del av den ekonomiska strategin.

5 Referensförteckning

5.1 Källor

Försvarsdepartementet, Proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar - försvarspolitisk proposition*, Stockholm, 2009

Utrikesdepartementet, *Utrikesdeklarationen 2012*, Stockholm, 2012

5.2 Litteratur

Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik: analyser och tillämpningar*, 2., [omarb.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2002

Askelin, Jan, *Livlös livlina till väst*, Framsyn nr 1/2004, FOI, Stockholm, 2004,

Bergström, Göran & Boréus, Kristina, *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*, Studentlitteratur, Lund, 2000

Britz, Malena, *Från civilförsvar till (utrikes)politik?* I Engelbrekt, Kjell & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*, Norstedts juridik, Stockholm, 2010

Cars, Hans Christian, Skoglund, Claës & Zetterberg, Kent, *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*, Probus, Stockholm, 1986

Christiansson, Magnus, *Fjärran, så nära: en jämförelse mellan dansk och svensk försvars- och säkerhetspolitik* i Westberg, Jacob et al. (red.), *Norden – mellan stormakter och fredsförbund*, (Forthcoming)

Clausewitz, Carl von, *On war*, Penguin, Harmondsworth, 1982

Dalsjö, Robert, *Från neutralitet till solidaritet: Omgestaltningen av Sveriges säkerhetspolitik efter det kalla kriget* i Engelbrekt, Kjell & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*, Norstedts juridik, Stockholm, 2010

Di Francesco, Michael, *Process not outcomes in new public management? 'Policy coherence' in Australian government*, *The drawing board: An Australian Review of Public Affairs*, Volym 1, nr 3/2001, 103-116, 2001,

Engelbrekt, Kjell, *Den nya säkerhetspolitiken och dess betingelser*, i Engelbrekt, Kjell & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*, Norstedts juridik, Stockholm, 2010

Marcella, Gabriel, *Understanding the Interagency Process: The Challenge of Adaptation*, i Marcella, Gabriel (red.) *Affairs of State: The Interagency and National Security*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, PA, 2008

Petersson, Magnus, *Försvarstransformeringen efter det kalla krigets slut: klassificering, förklaring, karakteristik* i Engelbrekt, Kjell & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*, Norstedts juridik, Stockholm, 2010

Poirier, Lucien, *Stratégie Theorique II*, Economica, Paris, 1987

Smedberg, Marco, *Krigföring: från Austerlitz till Bagdad*, Krigsvetenskapliga institutionen, Försvarshögskolan, Stockholm, 2004

Sundelius, Bengt (red.), *Foreign policies of Northern Europe*, Westview, Boulder, Colorado, 1982

Utrikesdepartementet, SOU 2002:108, *Fred och säkerhet - säkerhetspolitiska utredningen*, Stockholm, 2001

Wedin, Lars, *Från politiskt projekt till militär handling: en introduktion till militärstrategin*, Försvarshögskolan, Stockholm, 2009