



Självständigt arbete (15 hp)

Författare		Program/Kurs
Mj Jörgen Axelsson		HSU12-14/HSU 9
Handledare		
Professor Jan Ångström		Antal ord: 16028
Biträdande Handledare		
Doktorand Karl Sörenson		
Examinator	Beteckning	Kurskod
Docent Jerker Widén		2HU033

Avskräckning inom svensk försvars- och säkerhetspolitik

Sammanfattning:

Under det kalla kriget var en av huvudanledningarna till dimensioneringen av och uppträdandet hos det militära försvaret att det skulle verka avskräckande för en eventuell angripare. Trots ett betydligt mindre försvar idag än under det kalla kriget, kvarstår fortfarande målet för de väpnade styrkorna att skapa avskräckning. Hur kan det komma sig att det anses möjligt att åstadkomma samma effekt fast med betydligt färre resurser idag i jämförelse med då?

Syftet med denna uppsats är att undersöka om dagens syn på avskräckning skiljer sig från den som existerade under det kalla kriget, vilket i så fall skulle kunna bidra till att förklara den ovanstående problemformuleringen. Undersökningen har genomförts i form av en jämförande fallstudie med hjälp av kvalitativ textanalys. Undersökningsmaterialet har bestått av officiella politiska och av Försvarsmakten framställda dokument från 1950-talet respektive nutiden.

Undersökningen har visat att det finns skillnader, som kunnat utläsas av de analyserade dokumenten, i uppfattningarna om avskräckning mellan kalla kriget och idag. En viss diskursiv glidning framträder tydligt med förändringar både i synen på behovet av avskräckning, men också gällande vilka förmågor som krävs för att åstadkomma det. Numera anses internationellt engagemang och samarbete vara det som främst bidrar till att avskräcka en potentiell angripare trots mindre militära resurser idag jämfört med under 1950-talet.

Nyckelord: Avskräckning, kalla kriget, Sverige, säkerhetspolitik, försvarspolitik.

Innehåll

1	Inledning.....	5
1.1	Problemformulering.....	6
1.2	Syfte och frågeställningar.....	6
1.2.1	Forskningsfrågor.....	7
1.3	Tidigare forskning.....	7
2	Forskningsdesign.....	9
2.1	Metod.....	9
2.2	Undersökningsmaterial och urval.....	10
2.3	Validitet och reliabilitet.....	11
2.4	Disposition.....	11
3	Teoretisk referensram och operationalisering.....	13
3.1	Avskräckning – allmänt.....	13
3.1.1	Internaliserad avskräckning.....	14
3.1.2	Myten om en renodlad försvarsstrategi.....	15
3.2	Typ av avskräckning.....	15
3.3	Avskräckningens roll inom säkerhetspolitiken.....	16
3.4	Avgörande faktorer för att lyckas med avskräckning.....	17
3.5	Sammanfattning & operationalisering.....	19
3.5.1	Avskräckningens roll som en strategi inom säkerhetspolitiken.....	19
3.5.2	Typ av avskräckning.....	19
3.5.3	Avgörande faktorer.....	20
4	Analys.....	21
4.1	Avskräckningens roll inom säkerhetspolitiken.....	21
4.1.1	Kalla kriget.....	21
4.1.2	Nutid.....	22
4.1.3	Sammanfattning.....	24
4.2	Typ av avskräckning.....	25
4.2.1	Kalla kriget.....	25
4.2.2	Nutid.....	26
4.2.3	Sammanfattning.....	29
4.3	Avgörande faktorer.....	30
4.3.1	Kalla kriget.....	30

4.3.2	Nutid.....	32
4.3.3	Sammanfattning	34
5	Resultat och slutsatser.....	36
5.1	Resultatdiskussion	36
5.2	Slutsatser.....	38
6	Avslutning	39
6.1	Diskussion kring undersökningens genomförande.....	39
6.2	Vidare forskning.....	40
	Litteratur- och källförteckning.....	41
	Uppsatser/rapporter	41
	Litteratur.....	41
	Empiri/källor	41
	Internet	42

1 Inledning

När Sovjetunionen upplöstes och det kalla kriget tog slut gick Sverige, tillsammans med stora delar av Europa och resten av världen, in i en period av avspänning där risken för reguljära konflikter mellan statliga aktörer upplevdes som väldigt låg. Ett anfall mot Sverige eller en större allvarligare konflikt i Sveriges omedelbara närhet var en väldigt främmande, för att inte säga omöjlig, tanke. Eftersom inget hot ansågs föreligga mot svenskt territorium, eller suveräniteten i övrigt, uppstod diskussioner kring hur och till vad vår försvarsmakt skulle användas. Ganska snart omdiriktades Försvarsmakten till att delta i internationella insatser i allt större utsträckning. Att Försvarsmakten skulle upprätthålla vår territoriella integritet och ytterst försvara oss mot ett väpnat angrepp fanns visserligen fortfarande med i dess uppgifter, men fokus för materielinköp, träning och förbandsutveckling försköts delvis till verksamhet utanför vårt rikes gränser.

Men på senare år har åter bilden av vår säkerhetspolitiska situation och därmed vad Försvarsmakten är till för långsamt, men stadigt, börjat förändras. Händelserna i Georgien 2008, när Ryssland tydligt visade att de var beredda att hävda sina intressen med hjälp av vapenmakt och händelserna i Ukraina våren 2014, har fått många, politiker såväl som militära befattningshavare i Sverige, att börja revidera sina tankar kring användandet av det militära försvaret. I stället för att indirekt försvara Sverige och svenska intressen genom deltagande i internationella insatser syftande till att skapa fred och stabilitet i vår omvärld, har det mer direkta användandet av militära resurser för att försvara landets självständighet och intressen åter blivit mer intressant.

Ytterst är den primära uppgiften för den svenska försvarsmakten, precis som för alla andra militära försvarsstyrkor, att hävda landets suveränitet och försvara det mot angrepp från andra stater eller aktörer. Likaså har Försvarsmakten också en mer eller mindre uttalad uppgift i fred och i händelse av en konflikt mellan andra aktörer i vårt närområde, nämligen att verka avskräckande.

Denna uppfattning bekräftas av den Militärstrategiska doktrinen, där det konstateras att utgångspunkten för innehavet av militära maktmedel är att med vapenmakt kunna nå de politiska mål som anses gynna de egna intressena. Det militära maktmedlet har därmed en roll att spela inom ett brett användningsområde vars syfte kan beskrivas på följande sätt: påverka – avskräcka – tvinga – besegra. Dessa syften kan användas på olika nivåer, den strategiska, den operativa såväl som på den taktiska. Gemensamt för allt militärt engagemang är innehavet av det militära maktmedlet och förmågan till väpnad strid.¹

I den nya Operativa Doktrinen skrivs följande angående Försvarsmaktens grundläggande syfte: ”På operativ och taktisk nivå är det begreppet *avskräcka* (författarens kursivering) som övergripande anger vilket syfte som finns med Försvarsmaktens verksamhet.”² Av detta framgår att förmågan för det militära maktmedlet att bidra till och skapa en trovärdig avskräckning är centralt i de svenska doktrinerna. Då är det av avgörande betydelse att

¹ Försvarsmakten, *Militärstrategisk Doktrin* (MSD 2012), M7739-354023, Försvarsmakten, Stockholm, 2011, s. 45.

² Försvarsmakten, *Operativ Doktrin* (OPD 2014), M7739-354027, Försvarsmakten, Stockholm, 2014, s. 14.

Sveriges åtgärder och handlingar verkligen bidrar till just detta, vilket i sin tur kräver en klar bild av vad avskräckning som övergripande syfte konceptuellt och teoretiskt har för möjligheter och begränsningar.

1.1 Problemformulering

Den upprustning och modernisering som påbörjats av den ryska militärmakten tillsammans med tecken på en mer ”offensiv” rysk utrikespolitik har, vilket beskrevs ovan, gjort att debatten kring vilket hot Ryssland kan tänkas utgöra mot vårt land och våra intressen har intensifierats. Situationen för osökt tankarna till den som rådde under det kalla kriget – osäkert omvärldsläge, nya militära förmågor och system under införande samt behov av viktiga försvars- och säkerhetspolitiska överväganden för Sveriges del.

Under det kalla kriget var en av huvudanledningarna till dimensioneringen av och uppträdandet hos det militära försvaret att det skulle verka avskräckande för en eventuell angripare. Trots ett betydligt mindre försvar idag än under det kalla kriget, kvarstår fortfarande målet för de väpnade styrkorna att skapa avskräckning. Är detta rimligt? Hur kan det komma sig att det anses möjligt att åstadkomma samma effekt fast med betydligt färre resurser idag i jämförelse med då? Vilka faktorer, argument eller idéer bidrar i så fall till detta faktum?

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka om dagens syn på avskräckning skiljer sig från den som existerade under det kalla kriget. Om så är fallet kan det förklara varför det anses rimligt att bibehålla samma övergripande syfte för vår försvarsmakt trots stora neddragningar i antalet soldater, system och förband.

Givetvis kan det även finnas andra orsaker till att det ansetts möjligt att omformera vårt militära försvar i den omfattning som gjorts. Förändringar i de ekonomiska förutsättningarna eller den upplevda hotbilden kan vara några förklaringar. Faktum kvarstår dock att Försvarsmakten, enligt dess egna gällande doktriner, fortfarande ska verka avskräckande. Därför borde en undersökning av hur synen på och sättet att åstadkomma avskräckning beskrivs i officiella dokument indirekt även ge svar på om någon av dessa andra faktorer varit bidragande till de beslut som fattats. Att undersöka den direkta kopplingen mellan ändrad hotbild och storleken på försvarsmakt ligger utanför målsättningen med denna uppsats.

Teknikutveckling och ändrade militära förmågor skulle också kunna förklara problemet denna uppsats vill undersöka. Men jämfört med under det kalla kriget har Sverige ännu inte införskaffat eller utvecklat någon förmåga som väsentligen förändrar våra möjligheter till att skapa avskräckning. Vi har exempelvis varken kärnvapen eller en ogenomtränglig anti-robot-sköld. Alltså är situationen idag i stort jämförbar med den under det kalla kriget. Vi är fortfarande antalsmässigt och förmågemässigt underlägsna vår troligaste reguljära motståndare – Ryssland.

Sammanfattningsvis ska uppsatsen undersöka om det skett en förändring i den svenska uppfattningen om avskräckning. Huruvida dessa uppfattningar och sättet på vilket

avskräckningen ska åstadkommas verkligen är ändamålsenlig och fyller sitt syfte ligger dock utanför den primära målsättningen för undersökningen.

Den inomvetenskapliga relevansen ligger främst i undersökningen av hur avskräckning kan uttryckas och beskrivningen av hur det anses kunna åstadkommas av ett land med relativt begränsade militära resurser och med ett renodlat defensivt syfte gentemot en potentiell angripare i form av en stormakt. Även frågan om huruvida en ändrad syn på avskräckning som fenomen och strategi kan bidra till utformningen av en försvarsmakt eller om det endast är andra faktorer som styr, det vill säga att uppfattningen om avskräckning i så fall är konstant, är relevant.

Utomvetenskapligt sett är undersökningen relevant eftersom den kan peka på problemområden inom svensk försvars- och säkerhetspolitik gällande beslutsfattande och ställningstagande, samt inom samarbetet mellan de politiska och militära ledningsnivåerna. Vidare kan den bidra till att på ett tydligare sätt definiera begreppet avskräckning vilket i sin tur är relevant vid doktrinutveckling och inriktning av vår försvarsmakt generellt.

1.2.1 Forskningsfrågor

Utifrån syftet med uppsatsen och resonemanget ovan har följande forskningsfrågor tagits fram:

- Vad innebär avskräckning och vad skapar förutsättningar för att åstadkomma det enligt teoribildningen inom området?
- Finns det några skillnader i hur behovet av samt förmågan till att åstadkomma avskräckning uttrycktes under det kalla kriget i jämförelse med i nutid?

1.3 Tidigare forskning

Avskräckning, och då främst strategisk sådan, var i någon mening ett av de viktigaste forskningsområdena inom statsvetenskap med inriktning på internationella relationer under hela det kalla kriget. Med detta följer att forskningsfältet är enormt. Denna forskning kommer endast refereras till i del i denna uppsats. Vad gäller dagens forskning kring avskräckning så kan den grovt delas in i teoriutvecklande eller teoriprovande forskning, respektive forskning med en mer historisk inriktning. Den förstnämnda typen av forskning syftar till att försöka förstå och förklara hur och varför avskräckning som fenomen fungerar mellan olika aktörer och vid olika fall, medan den senare typen har en mer historisk inriktning där tillämpningen och närvaron av avskräckning endast ses som en del av den totala politiska strategin.

Som exempel på den förstnämnda kategorin kan nämnas författaren Lawrence Freedman som i ett antal böcker studerat och försökt klargöra mekanismerna bakom hur avskräckning fungerar både som ett sätt att tänka, men även som en konkret strategi. Frank Zagare och Marc Kilgour utvärderar och förklarar i sin bok *Perfect Deterrence* avskräckning ur ett spelteoretiskt perspektiv. Utgående ifrån att alla aktörer fattar rationella beslut, menar de att de med sin modell kan förklara varför avskräckning fungerar eller inte. Även Branislav Slantchev använder sig av *rational choice*, det vill säga spelteori, fast med fokus på vilka förmågor som krävs för att en aktör ska uppfattas som trovärdig och därmed kunna lyckas

med avskräckning. Hans diskussioner utgår primärt från konceptet att nyttja militärt hot för att uppnå trovärdighet.

Den andra kategorin när det gäller forskning kring avskräckning utgörs av en mängd historiska och samhällsvetenskapliga studier. Bland de som kan anses angränsa till vad denna undersökning syftar till kan nämnas ett antal studentuppsatser vid FHS.

Tommy Pettersson analyserade svensk luftoperativ krigsplanering 1958-1966 utifrån ett doktrinbegrepp och redovisar det som kan sammanfattas som den svenska linjen, dvs. alliansfrihet med ett starkt försvar syftande till att avskräcka eller i alla fall höja tröskeln för en stormakt att angripa Sverige. Pettersson fokuserar dock primärt på flygvapnets utveckling och inte själva avskräckningen som sådan.³

En liknande studie har genomförts av Alexander Åberg som också tar avstamp i alliansfriheten och möjligheten till att avskräcka en eventuell angripare. Hans undersökning försöker klargöra förhållandet mellan luftoperativa förberedelser och alliansfrihet genom att bland annat analysera de slutsatser som framkom i SOU 1994:11 *Om kriget kommit... – Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*. Han belyser hur avskräckningen kan tolkas under denna tid fast från ett annat teoretiskt perspektiv än det som denna uppsats avser tillämpa. Åbergs studie drar inte heller några slutsatser gällande huruvida uppfattningen om avskräckning då, under det kalla kriget, skiljer sig ifrån dagens uppfattning.⁴

Utöver studentuppsatser finns det en FOI-rapport som publicerades 2014, *Krigsavhållande tröskelförmåga – Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* vilken också har vissa beröringspunkter med denna studie. I denna förs bland annat ett resonemang kring hur avskräckning kan åstadkommas och vad det innebär för det svenska försvarets framtida förmågeutveckling och inriktning. Författaren, Krister Andrén, analyserar dock inte dagens svenska syn på avskräckning såsom den framställs i officiella dokument eller utifrån en tydlig teoretisk förankring och svarar därför inte heller upp mot vad denna uppsats avser att undersöka.⁵

Sammantaget kan konstateras att de frågeställningar och det problem som denna uppsats avser studera inte tidigare i sin helhet belysts i någon forskning som författaren lyckats finna. En del av ovanstående arbeten, och då främst teorierna kring hur avskräckning fungerar och tar sig uttryck, kommer dock att användas i syfte att skapa en lämplig teoribas från vilken undersökningens analysfilter sedan kan operationaliseras.

³ Pettersson, Tommy, *Med invasionen i sikte - En beskrivning och analys av flygvapnets luftoperativa doktrin 1958-1966*. Magisteruppsats, Försvarshögskolan, Stockholm, 2008.

⁴ Åberg, Alexander, *Neutralitet under kallt krig*. Självständigt arbete på grundnivå, Försvarshögskolan, Stockholm, 2010.

⁵ Andrén, Krister, *Krigsavhållande tröskelförmåga – Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* FOI-R—3852-SE, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), Stockholm, 2014.

2 Forskningsdesign

Kapitlet beskriver och motiverar valet av metod för denna uppsats. Därefter presenteras det aktuella forskningsmaterialet tillsammans med en diskussion kring validitet och reliabilitet. Slutligen sker en dispositionsbeskrivning av uppsatsen som helhet för att skapa en förståelse för dess uppbyggnad och tanken bakom dess struktur.

2.1 Metod

I enlighet med den första forskningsfrågan kommer denna undersökning inledningsvis att redovisa delar av teoribildningen inom området avskräckning. Ur denna teori kommer därefter ett antal indikatorer att tas fram i syfte att operationalisera den andra forskningsfrågan, det vill säga göra den forskningsbar. Indikatorerna ska anses vara typiska för det fenomen som ska studeras, i det här fallet avskräckning, och fungera som ett analysverktyg i själva undersökningen.⁶

Undersökningen kommer att ske i form av en jämförande fallstudie med hjälp av kvalitativ textanalys. Denna metod är att föredra eftersom det är tankar och idéer kring avskräckning och hur detta uttrycks som undersökningen avser jämföra och analysera. Med andra ord är det meningsinnehållet i undersökningsmaterialet som ligger i fokus, varför en kvantitativ metod därmed måste anses vara mindre lämpad.⁷ Att den kvalitativa undersökningen utgår ifrån texter, bygger bland annat på faktumet att det är den officiella versionen av synen på avskräckning som är intressant och inte personliga uppfattningar om ämnet, vilket kan vara svårt att säkerställa om till exempel intervjuer används.

Relevansen i att undersöka om vissa idéer eller teoretiska uppfattningar har bidragit vid utformningen av den politiska inriktningen får stöd av Goldstein & Keohane i boken *Ideas & Foreign Policy – beliefs, institutions and political change*. De hävdar där att idéer kan påverka politiken när de principiella eller kausala övertygelser som de vill göra gällande fungerar som en ”karta” (*road map*) för beslutsfattarna och på så sätt klargör förhållandena kring målet som ska uppnås. Alternativt när idéer påverkar utgången av strategiska situationer där det inte finns någon entydig lösning eller genom att idéerna blir institutionaliserade och därmed vägledande i brist på innovation och nytänkande.⁸ Det forskarna vänder sig mot är uppfattningen att politiska beslut fattas enbart utifrån rationella skäl i syfte att maximera de egna fördelarna enligt givna förutsättningar, vilket därmed ignorerar betydelsen av beslutsfattarnas egna, alternativt organisationers institutionaliserade idéer, övertygelser och världsbild.⁹

För att kunna dra slutsatser ur den jämförande studien och därmed kunna besvara den andra frågeställningen, är det förändringar i hur avskräckning uttrycks och beskrivs mellan två tidpunkter som är det intressanta. Fördelen med detta är att problemet med nivåskattningar

⁶ Johannessen, Asbjørn & Tufte, Per Arne, *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*, Liber, Malmö, 2010, s. 45.

⁷ Ibid, s. 238.

⁸ Goldstein, Judith & Keohane, Robert O. (red.), *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*, Cornell University Press, Ithaca, 1993, s. 3.

⁹ Ibid, s. 5.

blir mindre, samtidigt som det inte förtar behovet av att tydligt motivera de slutsatser som dras.¹⁰

2.2 Undersökningsmaterial och urval

Problemformuleringen i sig ger tydliga riktlinjer för de olika tidpunkter som ska jämföras och begränsar därmed det möjliga urvalet. Den första tidpunkten – nutid – kommer att nyttja material från åren 2009 till 2014. Det nu gällande försvarsbeslutet fattades 2009 och inför detta gjordes en del officiella utredningar. År 2013 kom den senaste Perspektivstudierapporten (PERP 2013) samt Försvarsberedningens omvärldsanalys ”*Vägval i en globaliserad värld*”, vilka utgör de senaste officiella redogörelserna för Sveriges syn på säkerhets- och försvarspolitik. Den nya operativa doktrinen för Försvarsmakten gavs ut 2014 och bidrar med Försvarsmaktens syn på dessa frågor. Den andra tidpunkten är styrd till perioden då det så kallade ”kalla kriget” varade, vilket grovt handlar om perioden strax efter andra världskrigets slut till Sovjetunionens upplösning 1991. Denna undersökning kommer att utgå ifrån åren 1957-58, eftersom det under den perioden dels gjordes en ÖB-utredning av den svenska försvarsmakten och dels fattades ett försvarsbeslut 1958. Dessa år föregicks av en ökad spänning mellan stormaktsblocken, USA respektive Sovjetunionen, på grund av bland annat Warszawapaktens bildande 1955 samt Suez- och Ungernkriserna 1956.¹¹ Den ökade spänningen i omvärlden och de osäkerheter om den framtida utvecklingen som det medförde, har därmed vissa likheter med dagens situation.

För att en jämförelse ska bli meningsfull måste de båda fallen vara just jämförbara. Undersökningen kommer därför att utgå ifrån officiella politiska såväl som militära dokument i form av försvarsbeslut, betänkanden och officiella utredningar av olika slag. Dokument som existerade såväl 1957/58 som idag. Det är dock inte alltid samma sorts dokument som jämförs med varandra eftersom det varken är nödvändigt eller i vissa fall ens möjligt. Dokumenttyper som existerade tidigare kan idag ersatts av andra sorts utredningar eller styrdokument – t.ex. Sveriges militära doktriner. Det är faktumet att de aktuella dokumenten ger uttryck för en officiell svensk syn på avskräckning som är det väsentliga, inte i vilket format det uttrycks. Valet av tidpunkter enligt ovan tillsammans med valet av undersökningsmaterial kan därför anses uppfylla Johannessens & Tufte's kriterier för ett adekvat och lämpligt urval, vilket är viktigt vid kvalitativa undersökningar.¹²

Ur källkritisk synvinkel kan dessa dokument sägas vara kvarlevor med hög grad av äkthet och tidssamband. Vad gäller oberoende och tendens är det faktorer som alltid måste tas i beaktande när det gäller politiska budskap och beslut samt utredningar genomförda av myndigheter eller organisationer som av egenintresse kan tänkas vilja skapa en för dem själva så ändamålsenlig bild av verkligheten som möjligt. Men detta behöver inte nödvändigtvis innebära ett problem för denna studie, då det bland annat är just de politiska, respektive militära, budskapen och signalerna som ska analyseras.

¹⁰ Esaiasson, Peter, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007, s. 165.

¹¹ Kronvall, Olof & Petersson, Magnus, *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945-1991*, 2. [rev.] uppl., Santérus Academic Press Sweden, Stockholm, 2012, s. 41.

¹² Johannessen & Tufte, s. 84.

Likaså kan det vara ett problem att använda sig av öppna källor vid en undersökning i militära sammanhang då det kan ifrågasättas om all information verkligen kommer fram. Men, på liknande sätt som ovan, kan det när det gäller avskräckning snarare vara en fördel. Avskräckning handlar mycket om kommunikation med de man vill avskräcka och det ligger i den avskräckandes intresse att vara så öppen och tydlig som möjligt i syfte att åstadkomma denna effekt.¹³ Därmed återfinns de fenomen som denna jämförelse syftar till att undersöka med största sannolikhet i öppna, inte hemliga, dokument.

2.3 Validitet och reliabilitet

Undersökningens validitet som helhet kan delas upp i begrepps- respektive resultatvaliditet. Begreppsvaliditeten handlar i stort om överensstämmelsen mellan de teoretiska definitionerna och de operationella indikatorer som används för undersökningen.¹⁴ För att tillgodose detta har indikatorerna valts med omsorg och utifrån olika teoretiska aspekter för att på så vis öka sannolikheten för att det övergripande teoretiska begreppet – avskräckning – verkligen är det som undersöks. Detta tillsammans med de tidigare diskussionerna kring val av metod och undersökningsmaterial leder till att också resultatvaliditeten stärks.

Framtagandet av indikatorer kommer att beskrivas så tydligt som möjligt och så även analysens genomförande och dess resultat. Förutom att på så sätt ytterligare bidra till att validiteten stärks, är det även en förutsättning för en god reliabilitet.

Teorierna kring avskräckning är dock inte entydiga och mycket forskning har bedrivits för att försöka bringa klarhet i hur avskräckning egentligen fungerar och bäst bör utövas för att åstadkomma den önskade effekten. Det finns därför möjlighet att kritisera till exempel valet av teoretisk utgångspunkt för denna studie och därmed även ifrågasätta dess resultat. Dock är det synen på avskräckning och huruvida denna har förändrats som ska undersökas. Därför borde, så länge samma indikatorer används för att analysera de olika fallen, valet av specifik teoretisk utgångspunkt vara mindre känsligt.

De teorier som har valts ut är publicerade via kända förlag eller institutioner och måste anses som allmänt erkända, samt de används ofta i forskningssammanhang rörande avskräckning. I möjligaste mån har modern forskning och teoribildning nyttjats för att på så sätt öka sannolikheten för att analysinstrumentet i form av indikatorer blir så komplett och ändamålsenligt som möjligt. Inom ett teoriområde som avskräckning sker en kontinuerlig utveckling genom att forskarna bygger på sin egen och andras forskning efter hand. Därför bedömer författaren att de senaste teorierna bör bidra med det största förklaringsvärdet och vara mest allomfattande. Vissa faktorer gällande avskräckning anses dock vara konstanta och i dessa fall har därför även äldre teorier kunnat användas.

2.4 Disposition

Efter den inledning och presentation av forskningsdesignen som genomförts ovan (kapitel 1 och 2), kommer först den teoretiska utgångspunkten för denna uppsats att beskrivas (kapitel

¹³ Kommunikation och andra faktorerers betydelse för att åstadkomma avskräckning beskrivs under kapitel 3 i denna uppsats.

¹⁴ Esaiasson, s. 63.

3). Detta för att, vilket beskrevs under rubriken metod, dels besvara den första forskningsfrågan, men också för att skapa en teoribas ur vilken de indikatorer som sedan ska ligga till grund för analysen kan härledas. Analysen (kapitel 4) redovisas dels uppdelad på dessa olika indikatorer, men även uppdelad mellan de två olika perioderna/fallen. Det, tillsammans med en kort sammanfattning av utfallet av analysen i samband med varje indikatorkategori, bidrar förhoppningsvis till att öka tydligheten i analysen och förbättra spårbarheten i uppsatsens övergripande slutsatser.

Kapitel 5 inleds med en diskussion kring analysens resultat och dess innebörd. Därefter presenteras undersökningens viktigaste slutsatser i syfte att besvara uppsatsens andra frågeställning. Avslutningskapitlet (kapitel 6) diskuterar undersökningens genomförande och ger förslag på vidare forskning.

3 Teoretisk referensram och operationalisering

Inledningsvis förklaras vad avskräckning generellt innebär och hur det kan förstås inom ramen för försvars- och säkerhetspolitik. Därefter presenteras olika sätt att enligt teorin kategorisera och förklara avskräckning och de effekter som eftersträvas, med syfte att skapa en teoribas ur vilken indikatorer för analysens genomförande kan härledas. Kapitlet avslutas med operationaliseringen av dessa indikatorer.

3.1 Avskräckning – allmänt

Deterrence can be a technique, a doctrine and a state of mind.¹⁵

Citatet ovan kommer ifrån boken *Deterrence* av Lawrence Freedman. Det sammanfattar dels uppfattningen om att avskräckning kan förstås på olika nivåer och i olika sammanhang, men också faktumet att avskräckning som begrepp och företeelse är mångfacetterat och svårt att entydigt beskriva.

Avskräckning är ett begrepp som numera används inom en rad områden och olika sammanhang utan att direkt förknippas med militär verksamhet. Dock är det oftast en säkerhetspolitisk kontext som det associeras med, vilket bland annat framgår av definitionen i Nationalencyklopedin:

avskräckning, politisk doktrin som bygger på att motståndaren vill avstå från angrepp om följderna blir tillräckligt allvarliga för honom, dvs. om kostnaderna vid ett angrepp kommer att överstiga de fördelar som angreppet syftar till att uppnå.¹⁶

En mer vetenskaplig definition av avskräckning görs av Peter Viggo Jakobsen. Han hävdar, med stöd av bland andra Freedman, att avskräckning är en del av så kallad *Strategic Coercion* (strategisk tvångsmakt) tillsammans med *Compellence*. Det senare begreppet innebär att man tvingar en motståndare att antingen vidta vissa åtgärder som utövaren av hotet vill att denne ska göra eller att motståndaren ska upphöra med en viss handling. Per definition är dessa åtgärder aktiva till skillnad från avskräckning som beskrivs enligt nedan.

Deterrent threats are passive in nature. The objective of deterrence is to discourage an opponent from taking certain action in the first place from fear of the consequences. Deterrence involves the communication of a threat to the opponent that pain will be inflicted if he takes a certain action. It is then up to the opponent to take the final step to start an armed confrontation.¹⁷

Avskräckning förknippas ofta med kalla kriget och spänningarna mellan de båda stormakterna USA respektive Sovjetunionen. Det handlade då främst om risken för kärnvapenkrig mellan två i princip jämbördiga motståndare och hur detta skulle undvikas. Det fanns ingen uttalad anfallare respektive försvarare, utan det handlade om ömsesidig eller symmetrisk avskräckning. Hotet från kärnvapnen, och dess fruktansvärda följder om de användes, gjorde att konventionella vapens eventuella avskräckande effekt, i alla fall inledningsvis,

¹⁵ Freedman, Lawrence, *Deterrence*, Polity Press, Cambridge, 2004, s. 116.

¹⁶ <http://www.ne.se.proxy.annalindhbiblioteket.se/lang/avskr%C3%A4ckning>, hämtad 2014-03-07.

¹⁷ Jakobsen, Peter Viggo, *Western use of coercive diplomacy after the Cold War: a challenge for theory and practice*, Macmillan, Basingstoke, 1998, s. 12.

ignorerades.¹⁸ Kalla krigets slut, nya förbättrade konventionella förmågor samt nya former av hot och konflikter har dock lett till att mycket forskning har genomförts på senare år vad gäller avskräckning med konventionella vapen.

Avskräckning kan delas in i direkt (central) eller indirekt (utökat) självförsvar beroende på vem intressen som ska skyddas. Direkt avskräckning syftar till att avskräcka handlingar riktade mot det egna landet eller ens egna intressen. Målet för indirekt avskräckning är istället att avskräcka handlingar riktade mot en tredje part. Denna tredje part är typiskt en ”skyddsling” till en stormakt.¹⁹ Förhållandet mellan USA och övriga Nato-länder är ett exempel på ett sådant förhållande där indirekt avskräckning anses tillämpas.

I vissa sammanhang talas det i Sverige inte om avskräckning utan istället om tröskeleffekt. I denna undersökning kommer tröskeleffekt att definieras som de kostnader som en potentiell angripare måste vara beredd att betala för att fullfölja sina avsikter. Huruvida avskräckning leder till en tröskeleffekt eller om det omvända förhållandet råder, det vill säga att en tröskeleffekt bidrar till avskräckning, spelar för denna undersökningens skull ingen större roll. Båda varianterna går att återfinna i formuleringar i de analyserade dokumenten, men effekten som det ska leda till blir densamma – en motståndare tvingas att ta hänsyn till försvararens åtgärder inför ett beslut om ett eventuellt angrepp.

3.1.1 Internaliserad avskräckning

Ett erkänt och återkommande problem vid forskning kring avskräckning är att det är mycket svårt att bevisa när avskräckning faktiskt fungerar. När det inte fungerar och krig utbryter är det betydligt enklare. Men om ingen konflikt utbryter kan det bero på antingen en lyckad avskräckning eller faktumet att motståndaren aldrig ens tänkt göra något.²⁰

I vissa fall kan en motståndare eller utmanare bli avskräckt även om inga aktiva åtgärder för att skapa avskräckning vidtagits. Det kan bero på att utmanaren gjort ett strategiskt övervägande där han vägt eventuella fördelar med en viss handling mot troliga åtgärder hos den aktör som det skulle beröra. Anser inte utmanaren att eventuella fördelar överväger riskerna och kostnaderna, genomförs helt enkelt inte handlingen. Faktum är att denna form av avskräckning är mycket vanligare än de fall där avsiktliga åtgärder vidtas för att förmå en motståndare att inte genomföra handlingar som skadar den avskräckandes intressen.²¹

Även om aktiva avskräckningsåtgärder vidtas kan det ibland räcka med mer subtila signaler – en hint här eller ett vagt uttalande där – för att åstadkomma den önskade effekten. Detta perspektiv på avskräckning är viktigt för att skapa förståelse för hur avskräckning kan fungera som ett politiskt verktyg. Fenomenet kallas för internaliserad avskräckning.²²

¹⁸ Harvey, John, *Conventional Deterrence and National Security*, Air Power Studies Centre, Fairbairn, 1997, s. 8.

¹⁹ Ibid, s. 17f.

²⁰ Freedman, s. 29.

²¹ Ibid, s. 31.

²² Ibid.

3.1.2 Myten om en renodlad försvarsstrategi

Vissa stater eller aktörer hävdar att de inte har någon strategi syftande till avskräckning, utan att de i stället har en renodlad försvarsstrategi i syfte att endast hävda sin integritet och försvara sina intressen om de blir angripna.

Medan en sådan försvarsstrategi endast tar hänsyn till förmågor och kapacitet, så handlar avskräckning genom förnekande (*denial*), vilket beskrivs nedan, även om kommunikation och trovärdighet. Men eftersom en försvarare alltid eftersträvar att minska risken för en attack mot dennes intressen genom att kommunicera förmåga och vilja till att försvara sig, blir även det i huvudsak en avskräckande strategi. Därför är en renodlad försvarsstrategi mer eller mindre en myt. Den grundläggande skillnaden mellan avskräckning i form av *denial* och försvar ligger i tidsperspektivet. Avskräckning sker i fredstid och försvar bedrivs när kriget eller konflikten är ett faktum.²³

3.2 Typ av avskräckning

Tidigare beskrevs uppdelningen av *strategic coercion* i *deterrence* respektive *compellence*. Men även avskräckning kan delas upp i olika kategorier beroende på med vilken målsättning och på vilket sätt det tillämpas.

Avskräckning kan bland annat klassificeras som omedelbar (*immediate*) eller generell (*general*) beroende på vilket hot som föreligger. Omedelbar avskräckning förekommer när en part aktivt överväger att genomföra någon form av angrepp och försvararen, förutsatt att denne är medveten om hotet, utfärdar ett hot i syfte att avskräcka. Ett sådant hot kan utgöras av till exempel allmän mobilisering eller utplacering av militära styrkor för att kunna möta ett eventuellt angrepp. Generell avskräckning, som är den mest vanliga formen, handlar istället om en situation där det finns en risk för väpnad konflikt, men där den potentielle angriparen inte aktivt överväger användandet av våld.²⁴

Ett avskräckande hot kan i grunden vara defensivt eller offensivt till sin natur. Defensiv avskräckning – avskräckning genom förnekande (*denial*) – syftar till att avskräcka aggressiva handlingar genom att övertyga en motståndare om att denne kommer att misslyckas på grund av att sannolikheten för att snabbt nå framgång är låg eller genom att visa på att kostnaderna i form av förluster, politiskt anseende m.m. är för höga i förhållande till de eventuella vinster som denne hoppas erhålla.²⁵ Avskräckning genom *denial* kan åstadkommas genom aktiva åtgärder i form av ett territoriellt försvar med en huvudsakligen defensiv inriktning eller genom passiva åtgärder i form av civilförsvar och åtgärder i övrigt för att öka samhällets motståndskraft mot olika former av påfrestningar.²⁶

Avskräckning genom *denial* kan emellertid också innehålla offensiva inslag. Dessa offensiva åtgärder kan till exempel syfta till att slå mot motståndarens offensiva kapacitet och därmed tvinga denna till att avdela resurser för sitt eget skydd, eller till att återta förlorat territorium. Målen för dessa offensiva insatser är dock alltid militära med målsättning att bryta

²³ Harvey, s. 62.

²⁴ Ibid, s. 12.

²⁵ Ibid, s. 13.

²⁶ Freedman, s. 37.

motståndarens förmåga till fortsatta stridigheter och syftar inte till att slå mot motståndarens politiska eller folkliga vilja till att fortsätta striden genom att till exempel angripa civilbefolkningen.²⁷

Det är däremot vad en avskräckningsstrategi byggd på bestraffning (*punishment*) eller vedergällning (*retaliation*) syftar till. *Denial* handlar om att skapa kontroll över situationen och förneka motståndaren strategiska valmöjligheter. Det enda val som återstår för motståndaren är att avgöra huruvida kostnaderna för att inleda, alternativt fortsätta, ett angrepp är värt det eller inte. I motsats till detta handlar *punishment* inte om att förvägra motståndaren valmöjlighet, utan i stället ge denne starka skäl till att avbryta sin aggression genom att utfärda hot om att slå direkt mot motståndarlandets kärnvärden och politiska vilja. *Punishment* är därmed offensivt till sin natur med målsättning att säkerställa att kostnaderna garanterat överväger eventuella vinster.²⁸ Under det kalla kriget utgjorde kärnvapenhotet denna form av avskräckning, men samma effekt kan idag till viss mån även åstadkommas med moderna långräckviddiga precisionsvapen.

Förnekande avskräckning handlar primärt om kapacitet och förmåga medan bestraffande avskräckning mer eller mindre endast bygger på trovärdighet. Skillnaden kan också ses som att i det första fallet är det relativa styrke- och förmågeförhållanden som avgör den avskräckande effekten, medan det i det andra fallet rör sig om en absolut förmåga – antingen kan man genomföra vissa bestraffningar eller inte. *Punishment* kan ibland vara ett mer lockande alternativ sett till de kostnader som är förknippade med att skapa avskräckande hot, så kallade *enforcement costs*. *Denial* kräver onekligen en hel del resurser och kostnader, där *punishment* i jämförelse kan framstå som ett mindre kostsamt och riskfyllt alternativ.²⁹

Ytterligare ett sätt för den avskräckande parten att minska sina *enforcement costs* är att förlita sig på att andra externa aktörer med sin förmåga till att utöva makt och inflytande håller den tänkta utmanaren i schack. Det handlar dock inte om att ingå i en koalition och därmed så kallad indirekt avskräckning enligt ovan, utan om att någon av världens stormakter eller multinationella organisationer, i ambitionen att bevaka sina egna intressen, på så sätt även gynnar avskräckarens intressen.³⁰ Ett exempel på detta är koalitionen ingripande mot Irak vid det första Gulfkriget. John Harvey kallar med ett annat ord detta fenomen för internationell avskräckning.³¹

3.3 Avskräckningens roll inom säkerhetspolitiken

Mycket forskning tyder på att lyckad avskräckning bygger på ett effektivt samspel mellan militära hot och andra politiska och strategiska åtgärder. Det handlar inte bara om att använda

²⁷ Harvey, s. 15.

²⁸ Freedman, s. 37.

²⁹ Freedman, Lawrence, "Coercion" i Williams, Paul (red.), *Security studies: an introduction*, Routledge, London, 2008, s. 215.

³⁰ Ibid, s. 217.

³¹ Harvey, s. 18f.

”piska”, utan även om att erbjuda ”morötter” – ”The combination of carrots and sticks is often more successful than either alone.”³²

Genom att kombinera de avskräckande hoten med tillförsiktsskapande strategier och positiva incitament, anses möjligheterna till att maximera den avskräckande effekten öka. Syftet med att kombinera olika stabiliserande mekanismer är att övertyga en motståndare om att: en aggression är inte lönsam (avskräckning); avskräckaren/försvaren har ingen fientlig avsikt (tillförsikt); och båda parter kan tjäna på att samarbeta (positiva incitament). Kombinationen medför en möjlighet till att kompensera svagheter hos en strategi med styrkan hos en annan. Dock bygger alla strategier på samma kritiska grund – en god förståelse av sin motståndare vad avser hur denne uppfattar våra signaler, vad som motiverar denne samt vilka andra krav och påtryckningar som styr dennes handlande.³³

3.4 Avgörande faktorer för att lyckas med avskräckning

Som tidigare konstaterats handlar avskräckning i grund och botten om att påverka en potentiell angripare eller utmanare så att denne inte utför handlingar i strid med våra egna intressen. För Sveriges del, vill vi med andra ord bibehålla nuvarande fredliga situation – *Status Quo*. I princip all forskning gällande avskräckning, och då framförallt så kallad rationell avskräckningsteori, hävdar att detta åstadkommes med hjälp av tre faktorer – trovärdighet, förmåga och kommunikation.

För att påverka en motståndare genom att utfärda hot i avskräckande syfte, måste dessa hot vara trovärdiga. Med ett trovärdigt hot menas att det är ett hot som utan tvivel kommer att verkställas ifall den tänkta motståndaren utför en oönskad handling. Trovärdigheten bygger även på att hotet ses som rationellt av motståndaren, det vill säga att den avskräckande parten har mer att vinna på att utföra det den hotat med än att inte göra det.³⁴

Att ett hot inte verkställs kan bero på ovillighet alternativt oförmåga hos avskräckaren. Detta leder till slutsatsen att trovärdighet är viktigt, men kan inte ensamt säkerställa avskräckning eller *Status Quo*. Det räcker inte att ha viljan till att försvara sig – avskräckande hot måste också vara kapabla, det vill säga det måste finnas tillräcklig förmåga för att kunna verkställa dem. Denna förmåga uppnås genom att det finns fysiska förutsättningar för att genomföra hotet i kombination med att det ska upplevas tillräckligt ”smärtsamt” av motståndaren. Ett hot är därmed kapabelt om, och endast om, en potentiell utmanare upplever att *Status Quo* är att föredra framför en konflikt.³⁵

En försvarare kan ha en obestridd vilja till att försvara sig, det vill säga ha en stor trovärdighet, men ändå bli anfallen på grund av att förmågan till försvar är för låg. Samtidigt behöver inte trovärdigheten vara absolut för att åstadkomma avskräckning, eftersom en angripare aldrig kan vara helt säker på hur den andra parten kommer att agera. Därför kan det

³² Lebow, Richard Ned, enligt Freedman, s. 56.

³³ Harvey, s. 54f.

³⁴ Zagare, Frank C & Kilgour, D. Marc, *Perfect deterrence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, s. 66ff.

³⁵ *Ibid*, s. 81f.

konstateras att trovärdiga och kapabla hot är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för lyckad avskräckning.³⁶

Av ovanstående resonemang kan det också konstateras att det är motståndarens uppfattning om huruvida vi kommer att slåss eller kapitulera som avgör om avskräckningen kommer att fungera. I frånvaro av ett trovärdigt hot är det utmanarens vilja som styr om det blir en konflikt eller inte. Därför är utmanarens värdering av *Status Quo* oerhört central. Chanserna för att lyckas med avskräckning ökar om motståndaren kan fås till att värdera stabiliteten högre än krig och konflikt, det vill säga att de upplevda fördelarna med en konflikt är få, samt att motståndaren uppfattar att försvararens förmåga är hög.³⁷

För att åstadkomma detta är den tredje faktorn, kommunikation, mycket viktig. Det handlar om att på ett tydligt sätt tydliggöra vilka handlingar från motpartens sida som inte accepteras, vilka åtgärder som kommer att vidtas om så trots allt skulle ske samt att förmåga till att utföra hotet finns. Gällande generell avskräckning kan det förutom officiella eller rent politiska budskap (direkt kommunikation) handla om att till exempel genomföra militärövningar, öppet redovisa nya förmågor och system som införskaffas eller att delta i internationella insatser (indirekt kommunikation).³⁸

Vidare visar historien att angrepp sällan sker i formen av ”allt eller inget”. Avskräckning handlar om att signaler både från försvarare och från utmanare utbyts kontinuerligt. En utmanare kan välja att testa en försvarares vilja, trovärdighet och förmåga genom ”stickprov” i form av till exempel mindre angrepp eller gränsöverträdelser i syfte att avgöra om ett angrepp kan löna sig eller ej. Försvararen måste därför vara beredd att möta alla former av angrepp eller förändringar av *Status Quo* tidigt, tydligt och bestämt. Dock måste en avvägning av dessa åtgärder ske så att de inte riskerar att eskalera situationen.³⁹

I ett fall av mer omedelbar avskräckning, blir den handlingsmässiga kommunikationen än viktigare. Branislav Slantchev menar att det handlar om så kallad *costly signaling*. En försvarare eller avskräckare måste då vidta åtgärder som inte kan misstolkas eller vidtas av någon som inte är fullkomligt övertygad om att slåss för sin sak. Till dessa signaler räknas fullständig mobilisering, utgruppering av stridskrafter m.m. vilka är så kostsamma att genomföra att de i sig signalerar att man är beredd att löpa linan ut, det vill säga riskera krig om så krävs.⁴⁰

Varken hög trovärdighet, god förmåga eller tydlig kommunikation garanterar dock att lyckad avskräckning åstadkoms. Trots allt utbyter krig i vår värld med jämna mellanrum. Som tidigare konstaterades är dessa faktorer däremot nödvändiga, om ej tillräckliga, för att skapa avskräckning.

³⁶ Zagare & Kilgour, s. 83ff.

³⁷ Ibid, s. 164f.

³⁸ Harvey, s. 27.

³⁹ Ibid, s. 34.

⁴⁰ Slantchev, Branislav L., *Military threats: the costs of coercion and the price of peace*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2011, s. 22.

3.5 Sammanfattning & operationalisering

Ur ovanstående redovisning och tolkning av teoribildningen kring avskräckning har följande huvudsakliga frågeställningar eller kategorier, vilka kan användas för att analysera en aktörs syn på avskräckning, identifierats:

- Avskräckningens roll som en strategi inom säkerhetspolitiken
- Typ av avskräckning
- De för avskräckning avgörande faktorerna (trovärdighet, förmåga och kommunikation)

Var och en av dessa delas därefter upp i undersökningsbara indikatorer, vilka ska fungera som ett analysfilter vid undersökningen av de relevanta dokumenten. Enligt den tidigare beskrivna metoden är syftet främst att undersöka eventuella skillnader mellan de två olika tidpunkterna. Vissa av indikatorerna är därför inte nödvändigtvis ömsesidigt uteslutande, utan syftar till att skapa relevanta jämförelsefaktorer.

3.5.1 Avskräckningens roll som en strategi inom säkerhetspolitiken

Följande indikatorer kommer att användas för att analysera denna aspekt av avskräckning:

- Finns det tecken på att avskräckning som strategi tillämpas inom försvars- och säkerhetspolitiken? Avskräckning per definition handlar om att övertyga en potentiell motståndare om att kostnaderna kommer att överstiga den eventuella vinsten med ett eventuellt angrepp eller i vilket fall innebära allvarliga konsekvenser. Om det i dokumenten uttrycks att Sverige bör vidta vissa åtgärder i förhållande till olika risker och hot för att åstadkomma denna effekt, bedöms det vara ett tecken på att avskräckning eftersträvas.
- Beskrivs avskräckning som strategi direkt i klartext eller indirekt genom andra formuleringar som till exempel skapa tröskeleffekt, göra ett angrepp alltför kostsamt för en motståndare eller liknande?
- Återfinns exempel på andra åtgärder i form av t.ex. tillförsikts-/förtroendeskapande åtgärder eller positiva incitament som komplement till eller istället för avskräckande åtgärder i syfte att nå de säkerhetspolitiska målen? Kombinerar olika åtgärder för att på så sätt maximera den avskräckande effekten och hur uttrycks det i så fall?

3.5.2 Typ av avskräckning

Hur och med vilket syfte avses avskräckning bedrivs och hur uttrycks synen på den egna strategiska situationen? Beskrivs sättet som avskräckning ska åstadkommas på i enlighet med någon av följande teoretiska termer eller en kombination av dem?

- Förnekande/defensiv (*denial*) och i så fall med hjälp av vilka åtgärder?
 - Aktiva (militära) – offensivt/defensivt
 - Passiva (civila)
- Besträffande/offensiv (*punishment*)
 - Slå mot motståndarens kärnvärden och vilja. Uttrycks ett behov av eller vilja till att inneha en förmåga till vedergällning och i så fall hur?

- Koalition/samarbete eller *internationell avskräckning*?
 - Ska Sverige på egen hand, genom olika åtgärder, skapa stabilitet och avskräcka angrepp eller andra säkerhetshotande verksamheter, eller ska det ske i samarbete med andra nationer? Ska detta samarbete i så fall vara i form av allianser och försvarsgarantier eller andra mer obundna samarbeten såsom FN eller EU? Finns det indikationer på att Sverige förlitar sig på så kallad internationell avskräckning, det vill säga att det internationella samfundet som sådant bidrar till stabilitet och avskräcker från aggressiva handlingar?

3.5.3 Avgörande faktorer

Hur förhåller sig de aktuella dokumenten till de avgörande faktorerna i form av trovärdighet, förmåga och kommunikation? De går definitionsmässigt till del in i varandra och bildar på så sätt en helhet, vilket för analysens genomförande innebär att de kan vara svåra att isolera var för sig. Relevanta indikatorer ur detta helhetsperspektiv är dock följande:

Belyses de avgörande faktorerna i klartext, alternativt förmedlar texterna i övrigt en insikt om deras betydelse för att lyckas med avskräckning?

- Trovärdighet
 - Uttrycker texterna en vilja till att försvara Sverige och landets intressen?
 - Hur skapas i så fall en trovärdighet för denna vilja? Vilka faktorer eller åtgärder anses viktiga?
 - Ligger tyngdpunkten på det militära försvaret eller andra former av åtgärder, som till exempel internationellt engagemang och samarbete eller civilförsvarsåtgärder och stärkande av samhällets krisberedskap?
- Förmåga till att skapa kapabla hot
 - Vilka förmågor hos det militära försvaret respektive samhället i övrigt anses vara viktiga för att bidra till avskräckning?
 - Militärt kan det uttryckas bland annat i form av ett behov av ett starkt försvar, hög beredskap, förmåga till att säkerställa vår territoriella integritet eller förmåga till internationella insatser. Övriga förmågor kan handla om till exempel samhällets stabilitet och resurser till att hantera kriser eller samarbete med andra länder och organisationer.
 - Förs resonemang kring förmågornas fysiska förutsättningar till att verka avskräckande eller att dessa förmågor ska vara tillräckligt ”smärtsamma” för motståndaren?
- Kommunikation
 - Hur kommuniceras Sveriges vilja och förmåga i syfte att skapa trovärdighet och med det en avskräckande effekt?
 - Finns det exempel på direkt respektive indirekt kommunikation i syfte att skapa en avskräckande alternativt stabiliserande effekt?

4 Analys

Då denna analys avser undersöka avskräckning i en svensk kontext som en del av säkerhetspolitiken i syfte att tillvarata det egna landets primära intressen med en uttalat defensiv inriktning, innebär det en naturlig avgränsning vad gäller vissa av de olika formerna av avskräckning som teorierna beskriver. Analysen kommer därför att utgå ifrån att det i båda de analyserade fallen handlar om avskräckning i formen:

- Konventionell (inte kärnvapen)
- Asymmetrisk/unilateral (där Sverige utgör den försvarande parten)
- Direkt (inte i form av till exempel en allians med någon stormakt)
- Generell (något direkt och omedelbart hot om angrepp föreligger inte)

4.1 Avskräckningens roll inom säkerhetspolitiken

Under det kalla kriget upplevdes hotet om att någon av stormakterna inom ramen för ett storkrig i Europa skulle kunna tänkas angripa Sverige som högst påtagligt. Försvars- och säkerhetspolitiken utformades därför i syfte att avskräcka potentiella angripare och detta med ett tydligt fokus på det militära försvaret i enlighet med klassisk avskräckningsteori. Idag ger inte dokumenten uttryck för ett lika påtagligt hot mot Sverige eller våra intressen i närområdet. Det militära maktmedlet ses på ett mycket tydligare sätt som endast ett av många säkerhetspolitiska verktyg som kan användas för att uppnå de politiska målsättningarna. Tyngdpunkten ligger idag på tillförsiktsskapande åtgärder och positiva incitament i form av samarbete och internationellt engagemang, vilket är en tydlig skillnad mot 1950-talets politik. Intressant nog använder dock Försvarsmakten numera uttryckligen ordet avskräckning vilket inte gjordes under det kalla kriget. Men detta innebär också att det i de nutida dokumenten framträder en viss skillnad mellan den politiska respektive militära uppfattningen kring hur avskräckning som strategi bör tillämpas.

4.1.1 Kalla kriget

I propositionen inför försvarsbeslutet 1958 understryks att Sveriges geografiska läge på gränsen mellan de två stora maktblockens intressesfärer innebär att landet för bägge parter var av stor strategisk betydelse. Tillgång till det svenska territoriet skulle medföra stora fördelar i händelse av krig, varför stormakterna kunde tänkas sträva efter att skaffa sig kontroll över detta samtidigt som de försökte hindra den andra från att göra det. Slutsatsen drogs därför att detta främst kunde motverkas genom ett svenskt försvar som var tillräckligt starkt för att skapa respekt för Sveriges vilja att med vapen försvara territoriet och säkra landets handlingsfrihet.⁴¹

Överbefälhavaren tydliggjorde syftet med den svenska utrikespolitiken i de så kallade ÖB-utredningarna 1957. Den syftade till att genom alliansfrihet i fred ge oss möjlighet till att undgå krig. Om vi lyckades övertyga stormakterna om att vi inte avsåg låta vårt territorium upplåtas för anfallsförberedelser, skulle ett möjligt motiv för att anfälla oss falla bort. Ur avskräckningssynpunkt fastslog ÖB vidare att ett starkt försvar skulle innebära att priset för en erövring av Sverige skulle bli för högt i förhållande till de fördelar som kunde vinnas. På

⁴¹ Regeringen, *Bihang till Riksdagens protokoll år 1958*, Riksdagen, Stockholm, 1958, s. 4.

så sätt skulle Sveriges utrikes- och försvarspolitik i fred tjäna samma syfte, nämligen att om möjligt hålla landet utanför ett eventuellt krig.⁴²

Ordet avskräcka används inte uttryckligen i någon av de ovan nämnda exemplen, men formuleringarna som används är helt i linje med det som enligt avskräckningsteorierna är definitionen av en avskräckande strategi – kostnaderna för ett angrepp ska överstiga de eventuella vinster som en angripare kan tänkas uppnå. På ytterligare ett antal ställen i ÖB-utredningarna framgår detta på ett väldigt tydligt sätt, vilket följande citat är ett exempel på:

Ett starkt svenskt försvar, stött på en oböjlig motståndsvilja, kan få priset för de eftertraktade fördelarna att te sig för högt.⁴³

Generellt ger både den försvarspolitiska propositionen och ÖB-utredningarna uttryck för att ett starkt försvar anses som fullkomligt nödvändigt för att verka fredsbevarande och hålla Sverige så långt som möjligt utanför ett eventuellt krig i vårt närområde. Avskräckande åtgärder syftande till att göra priset för en erövring av Sverige så högt att den som planerar ett angrepp kommer att tveka är klart dominerande, men vissa tecken på andra former av stabiliserande åtgärder förekommer också. I propositionen trycks det bland annat på vikten av att ”strävandena till avspänning och nedrustning måste, anser försvarsberedningen, energiskt stödjas och får icke uppgivas”⁴⁴ Dock verkar försvarsberedningens förhoppningar om att det ska vara en framkomlig väg för fred och stabilitet vara låga, eftersom de vidare konstaterar att: ”Så länge dessa strävanden icke krönes med framgång kan vårt land emellertid icke underlåta att, bland annat i syfte att minska riskerna för ett mot vårt land riktat angrepp, vidmakthålla ett effektivt försvar.”⁴⁵

I 1954 års förslag till målsättning för försvaret, vilket hänvisas till i ÖB-utredningarna 1957, ger uttryck för avskräckning som en tydlig strategi:

Vårt försvar bör ha en sådan styrka att anfall mot Sverige fordrar så stor kraftinsats, medför sådan kraftförbrukning och tar så lång tid att genomföra, att insatsen icke kan anses stå i rimlig proportion till de fördelar, som skulle kunna vinnas.⁴⁶

Sammanfattningsvis kan konstateras att synen på avskräckningens roll inom säkerhetspolitiken under det kalla kriget var ganska traditionell med fokus i princip uteslutande på de militära aspekterna, även om ordet avskräckning inte nämns uttryckligen.

4.1.2 Nutid

I Försvarsmaktens perspektivstudie från 2013 konstateras att närområdet bör vara dimensionerande för Försvarsmakten och att den militära uppgiften i detsamma i första hand är att verka stabiliserande i syfte att stärka en fredlig utveckling. Som en sista utväg ska

⁴² Försvarsstaben, ÖB-utredningarna 1957 i *Kontakt med Krigsmakten* 13: 10/12, Försvarsstaben, Stockholm, 1957, s. 287.

⁴³ Ibid, s. 288.

⁴⁴ Regeringen (1958), s. 55.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Försvarsstaben, s. 291.

Försvarsmakten även kunna genomföra militära operationer, enskilt eller tillsammans med andra, syftande till bibehållen politisk handlingsfrihet.⁴⁷ Vidare fastställs att:

Försvarsmakten kan utöva en stabiliserande påverkan, genom ett aktivt uppträdande och ett omfattande militärt samarbete, utbyte och övningar med samtliga aktörer i närområdet. En egen militär förmåga att föra väpnad strid avser att avskräcka en potentiell motståndare från att vidta oönskade åtgärder. Därmed skapas en tröskeeffekt mot militärt våld. Det minskar risken för att ett överraskande angrepp leder till ett omedelbart avgörande.⁴⁸

Även i de avslutande rekommendationerna i perspektivstudien lyfts avskräckningseffekten eller den så kallade tröskeeffekten fram:

Insatsorganisationen för utformas för att ha en inneboende och trovärdig tröskeeffekt syftande till att vara stabiliserande och konflikthanterande i vårt närområde. Ytterst definieras tröskeeffekten av förmågan att förebygga att ett allvarligt hot övergår till ett väpnat angrepp på Sverige eller i närområdet.⁴⁹

Dessa ovan redovisade delar av studien visar på att i av Försvarsmakten framställda dokument används i klartext ordet avskräckning, eller i vissa fall begreppet tröskeeffekt, för att beskriva ett av syftena med det militära försvaret. Tydligt framgår också att användandet av militär makt är en sista utväg som helst bör undvikas och närmast framstår som osannolik. Att tidigt möta konflikter och allvarliga hot för att om möjligt undvika att de eskalerar till krig är centralt. Förutom att risken för krig ansågs som mer överhängande och reell under det kalla kriget, är skillnaderna därmed inte så stora. Men en viktig skillnad framgår ibland annat i den Militärstrategiska doktrinen (MSD) där det konstateras att det militära hotet inte är lika påtagligt som tidigare. Därför är inte Försvarsmakten längre enbart organiserad och inriktad på att möta ett väpnat angrepp mot det svenska territoriet. MSD trycker på att det militära maktmedlet enbart är ett av de säkerhetspolitiska verktyg som kan användas för att skapa säkerhet och tillvarata svenska intressen både i vårt närområde men också globalt. Det gör att Försvarsmaktens resurser kan användas även inom områden som inte har en direkt koppling till den militära verksamheten.⁵⁰

I de politiska utredningarna och propositionerna används dock inte ordet avskräckning. Dagens säkerhetspolitiska inriktning tar sitt avstamp i ett bredare perspektiv på begreppet säkerhet som inbegriper i princip alla samhällssektorer och mer än bara skydd av det egna territoriet. Den svenska säkerhetspolitiken är därmed en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet.⁵¹ I försvarsberedningens omvärldsanalys från 2013, *Vägval i en globaliserad värld*, belyses därför till exempel vikten av att fördjupa samarbetet mellan länderna i Östersjöregionen, däribland de baltiska staterna och Ryssland. Ett fördjupat samarbete, bi- och multilateralt, inom försvars- och säkerhetspolitiken med

⁴⁷ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013* (PERP 2013), FM2013-276:1, Försvarsmakten, Stockholm, 2013, s. 41.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid, s. 57.

⁵⁰ Försvarsmakten (MSD 2012), s. 74.

⁵¹ Försvarsdepartementet, *Vägval i en globaliserad värld*, Ds 2013:33, Regeringskansliet, Stockholm, 2013, s. 222.

andra länder och organisationer anses stärka Sveriges säkerhet. Detta bland annat genom att skapa en förutsägbarhet, främja fredlig utveckling och långsiktigt höja tröskeln för militära incidenter och konflikter.⁵² Detta är exempel på åtgärder som vidtas i syfte att enligt teorin stärka den avskräckande effekten. Även i den försvarspolitiska propositionen *Ett användbart försvar* från 2009 finns formuleringar som visar på detta:

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.⁵³

Dock påtalas även i de politiska dokumenten vikten av att garantera Sveriges politiska oberoende och självständighet. Målen för vår säkerhet uppnås, enligt propositionen, ”genom hävdandet av Sveriges suveränitet, suveräna rättigheter och nationella intressen i övrigt, genom förebyggandet och hanterandet av konflikter och krig samt genom skyddandet av samhället och dess funktionalitet”.⁵⁴ Detta utgör därför ett av målen för det militära försvaret, som har till uppgift att: 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 samt; med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.⁵⁵ Men någon direkt koppling mot att detta ska verka avskräckande mot en potentiell motståndare eller angripare går inte att utläsa. Inte heller förs något resonemang kring att vårt försvar måste vara tillräckligt starkt för att avskräcka en motståndare. I stället fastslås att Försvarsmaktens förband ska vara omedelbart gripbara, samt ”tillgängliga utan föregående återtagning, utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter” för att på så sätt bäst tillgodose Sveriges behov av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för landets säkerhet.⁵⁶

4.1.3 Sammanfattning

Under det kalla kriget användes förvisso inte begreppet avskräckning uttryckligen i något av de analyserade dokumenten, men samtidigt ger texterna ett intryck av en väldigt traditionell syn på hur en potentiell motståndare ska avhållas från att angripa Sverige. De avskräckande åtgärderna har ett nästan uteslutande militärt fokus och genomsyrar såväl Överbefälhavarens egen utredning som den politiska försvarspropositionen. Synsättet överensstämmer med det som enligt teorin klassificeras som en ”renodlad försvarsstrategi”, vilket dock enligt samma teorier är mer eller mindre en myt. Innebörden av en sådan strategi är att den i praktiken är samma sak som en defensiv avskräckningsstrategi.

I dagens texter används däremot ordet avskräckning i de av Försvarsmakten framställda dokumenten. Den grundläggande tanken är fortfarande att genom att upprätthålla ett militärt försvar avskräcka en potentiell motståndare från att kränka vårt territorium eller i värsta fall

⁵² Försvarsdepartementet, s. 220.

⁵³ Regeringen, Regeringens proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, Stockholm, 2009, s. 9.

⁵⁴ Ibid, s. 34f.

⁵⁵ Ibid, s. 36.

⁵⁶ Ibid, s. 35.

angripa oss militärt. Skillnaderna mot kalla kriget ligger främst i att det idag talas mycket mer om samarbete med andra länder och organisationer, något som var otänkbart under det kalla kriget med hänvisning till vår dåvarande neutralitetspolitik. Dagens säkerhetspolitik bygger till mycket större del på tillförsikts- och förtroendeskapande åtgärder och att i möjligaste mån skapa positiva incitament i form av diverse samarbeten och avtal för att få aktörerna i vårt närområde att värdera det rådande jämviktsläget, *Status Quo*, högre än att ta risken med att skapa konflikter.

Idag har Sverige med andra ord mer en helhetssyn på vilka åtgärder som krävs för att skapa såväl stabilitet som säkerhet för landet. Det betonas till exempel att det militära maktmedlet endast är ett bland många verktyg som kan användas och dessutom kan det nyttjas även för uppgifter som inte är traditionellt militära.

En påtaglig skillnad mellan försvarsbeslutet 1958 och 2009 är att överensstämmelsen mellan den militära respektive politiska synen på behovet av avskräckning och hur detta i så fall bäst åstadkommes var bättre 1958 än vad den är idag. I dagens militära doktriner framställs till exempel förmågan till att avskräcka eller skapa en tröskeffekt som ett av de främsta syftena för det militära försvaret, medan det i de politiska dokumenten knappt omnämns alls.

4.2 Typ av avskräckning

En klart defensiv avskräckningsstrategi (*denial*) är det som sätter sin prägel på dokumenten från kalla kriget. Både aktiva åtgärder i form av ett starkt försvar men även passiva åtgärder såsom evakuering av civila i händelse av ett angrepp, ekonomiska försvarsåtgärder som till exempel förhandslagring av förnödenheter m.m. ansågs viktigt och beskrivs tydligt i de undersökta texterna. Även om försvaret även idag anses ha en roll att fylla för att bidra till en avskräckande effekt, ligger tyngdpunkten numera tydligt på en tilltro till så kallad internationell avskräckning. Sverige anser det inte nödvändigt att ta steget fullt ut och bli medlem i någon försvarsallians, utan förlitar sig på att få stöd utifrån likväl i händelse av ett angrepp mot landet.

4.2.1 Kalla kriget

Redan under den ovan genomförda analysen av avskräckningens roll inom säkerhetspolitiken framgår det tydligt att det var en defensiv form av avskräckning, så kallad *denial*, som Sverige avsåg använda sig av under det kalla kriget. Förutom den tydliga formuleringen i förslaget till målsättning för försvaret, vilken citerades ovan, framgår detta även av andra formuleringar i dokumenten. Exempel på detta är:

Inom de delar av landet, som har väsentlig betydelse för en angripare eller för vår försvarsförmåga, måste försvaret ha sådan styrka, att antingen angriparens vinst inte står i rimlig proportion till hans insats eller att angreppet tar så lång tid, att andra stater ingripande till vår fördel hinner göra sig gällande.⁵⁷

Vårt försvar blir fredsbevarande om det har en sådan styrka och beredskap att ett angrepp ter sig osäkert och kraftödande.⁵⁸

⁵⁷ Försvarsstaben, s. 292.

⁵⁸ Regeringen (1958), s. 99.

Det första av de ovanstående citaten pekar på att Sverige mer eller mindre räknade med att erhålla någon form av stöd, om än indirekt, från den andra stormakten vilken inte angripit vårt land. Resonemanget byggde på faktumet att det ansågs otänkbart att någon av stormakterna skulle tillåta den andre att få tillgång till vårt territorium, vilket tidigare nämnts. Men också det som senare kom att kallas för Marginaldoktrinen ansågs bidra till Sveriges möjligheter till att avskräcka och i värsta fall stå emot ett angrepp från någon av stormakterna. Detta formulerades bland annat enligt följande i ÖB-utredningarna 1957:

Inom ramen för ett storkrig måste emellertid en angripare använda sina resurser mot oss med hänsyn till storkrigets krav. Han kan bli tvungen att använda medel, som inte är de bästa eller är otillräckliga för säker framgång. En fiende, som anfaller oss under sådana förutsättningar, tvingas med andra ord också att ta risker, vilket ställer oss på mer jämställd fot.⁵⁹

Dock är det inte frågan om något militärt samarbete med andra nationer eller organisationer. Det trycks på vikten av Sveriges alliansfrihet och att inga förberedelser för att motta hjälp utifrån bör eller ens kan genomföras. Sverige var därför tvunget att anpassa sig för att kunna undvara denna fördel.⁶⁰

Förutom de aktiva delarna av en *denial*-strategi belyses även vikten av passiva åtgärder för att öka motståndskraften mot följderna av ett krig mot Sverige. God beredskap för att evakuera civila, psykologiska försvarsinsatser och ett starkt ekonomiskt försvar med bland annat förberedd lagring av förnödenheter ansågs bidra till att minska förutsättningarna för en eventuell angripare att kuva den svenska motståndsviljan.⁶¹

Dokumenterna från 1957-58 uttrycker klart att det svenska försvaret är i princip defensivt. Att det inte är frågan om att tillämpa en strategi byggd på någon form av *punishment* framgår tydligt av följande skrivning:

Den brittiska vitboken av år 1957 ger exempel på en krigsmakt, som är uppbyggd på vedergällningsstrategin. /.../ En sådan inriktning av vår krigsmakt skulle innebära ett radikalt avsteg från vår nuvarande målsättning. Den skulle helt förändra vårt militärpolitiska läge med oöverskådliga konsekvenser beträffande risken för att vi skall indragas i krig. En sådan lösning av vårt försvar kan således icke förordas.⁶²

4.2.2 Nutid

De nu gällande politiska dokumenten präglas tydligt av uppfattningen om att inget krig i vår närhet eller ett angrepp mot Sverige är troligt inom överskådlig tid. Som antyddes vid den ovan genomförda analysen av huruvida avskräckning har en roll inom strategin, ligger dagens fokus mest på samarbete och förebyggande respektive tillförsiktsskapande åtgärder istället för på ren avskräckning.

⁵⁹ Försvarsstaben, s. 289.

⁶⁰ Ibid, s. 288.

⁶¹ Ibid, 301f.

⁶² Ibid, s. 291.

Sverige är inte medlemmar i någon militär allians, men sätter ändå stort förtroende till att samarbete och samverkan med andra nationer och organisationer samt världssamfundets ”samvete” ska skapa den säkerhet och stabilitet som är önskvärd.

Just orden samverkan och samarbete är ofta förekommande i samtliga politiska dokument som studerats. I propositionen *Ett användbart försvar* konstateras till exempel att Sveriges säkerhet inte endast värnas vid landets gräns. Ett säkerhetshot mot ett grannland kan få betydande konsekvenser för Sverige, men genom samverkan med andra kan utmaningar och hot hanteras innan de når Sveriges territorium.⁶³ Detta resonemang vidareutvecklas i Försvarsberedningens omvärldsanalys från 2013 till att omfatta inte bara vårt närområde:

Sveriges säkerhet är nära kopplad till utvecklingen i vår omvärld. Målen för vår säkerhet har både ett nationellt och ett internationellt perspektiv. När grundläggande värden som demokrati och mänskliga rättigheter kränks i andra delar av världen eller när samhällens funktionalitet bryter samman till följd av exempelvis väpnade konflikter är detta en angelägenhet för hela det internationella samfundet, eftersom det kan äventyra såväl nationell som internationell fred och stabilitet. Behovet av svenska civila och militära krishanteringsinsatser internationellt ska ses i det sammanhanget.⁶⁴

Till skillnad mot under det kalla kriget är möjligheten eller ens viljan till att vara neutral i en händelse av krig inte längre en politisk grundförutsättning. Detta tydliggjordes bland annat genom den unilaterala solidaritetsförklaring som regeringen beslutade 2009. Den omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island och kan sammanfattas enligt:

Hot mot freden och vår säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige är inte med i någon militär allians. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. 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. Sverige bör därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.⁶⁵

Enligt regeringen är det av stor vikt att Sverige stödjer, bidrar till och fördjupar samarbetena inom bland annat Östersjöregionen, FN, EU och även med Nato, då detta anses främja fred, säkerhet och utveckling globalt såväl som för Sveriges egen del.⁶⁶

Som tidigare konstaterats används inte begreppet avskräckning i de politiska dokumenten och det går inte att entydigt utläsa enligt vilka avskräckningsteoretiska principer som det svenska militära försvaret ska användas för att bidra till Sveriges säkerhet. Följande stycke är ett exempel på formuleringar som lämnar öppet för tolkning om huruvida Sverige enbart defensivt ska försvara sig (*denial*) eller även genomföra offensiva tvångsåtgärder (*compellance*) alternativt vedergällningsoperationer (*punishment*):

⁶³ Regeringen (2009), s. 8.

⁶⁴ Försvarsdepartementet, s. 215f.

⁶⁵ Ibid, s. 223.

⁶⁶ Regeringen (2009), s. 19f.

Regeringen anser att det är genom att, enskilt och tillsammans med andra, försvara Sverige och genomföra insatser på vårt eget territorium samt i och utanför närområdet, genom att hävda det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta, samt vid behov bistå det svenska samhället, som Försvarsmakten bör bidra till målen för vår säkerhet och för det militära försvaret.⁶⁷

Att just samarbete och internationell stabilitet ska verka avhållande och konfliktförebyggande för Sveriges del, samt att det framhävs så tydligt, tyder på en förhoppning om att på så sätt kunna minska de så kallade *enforcements costs* som upprätthållandet av ett starkt försvar kräver. På den politiska nivån sätter Sverige därmed på ett tydligt sätt sin tillförlit till att internationell avskräckning verkligen fungerar.

Betydelsen av passiva, det vill säga icke-militära åtgärder, för att minska sårbarheten i samhället och säkra dess funktionalitet under kriser och vid olyckor lyfts fram i de allra flesta dokumenten. Utgångspunkten är att samhällets grundläggande stabilitet och flexibilitet ska bidra till en god krisberedskap och möjlighet till att klara allvarliga händelser. Det handlar inte bara olyckor och störningar, utan även ytterst följderna av ett angrepp mot Sverige. Totalförsvaret och dess civila komponenter ska ”värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp och i övrigt säkerställa och stödja samhällets beredskapsförmåga”.⁶⁸

Även i de av Försvarsmakten framställda dokumenten trycks på vikten och betydelsen av samarbete, internationellt engagemang samt samverkan mellan olika aktörer, civila såväl som militära, för att möta hoten mot den svenska säkerheten. Däremot är dock är tydligheten i jämförelse med de politiska formuleringarna gällande hur avskräckning, i form av aktiva åtgärder, av en potentiell angripare ska ske något större. Bland annat framgår av följande stycke ur Försvarsmaktens perspektivplanering att det är just avskräckning som eftersträvas:

Försvarsmakten ska bidra till stabilitet och fortsatt fredlig utveckling i närområdet. Vid intressekonflikter eller andra destabiliserande händelser där säkerhetsläget gradvis försämras ska vår verksamhet och potential förebygga att militärt våld nyttjas som konfliktlösningsmetod. Strävan är att riskerna med en aggressiv militär handling blir så höga att en potentiell angripare avstår från att nyttja denna möjlighet.⁶⁹

Att verka stabiliserande och förebyggande genomsyrar både de militära doktrinerna samt perspektivstudien. Förebyggande skulle kunna tolkas som en offensiv strategi, men i den operativa doktrinen förtydligas att det med förbyggande och stabiliserande inriktning menas att ”strävan är inte främst att söka ett militärt avgörande, utan att med egna åtgärder verka dämpande och avskräckande i syfte att minska viljan och förmågan hos de inblandade parterna att söka väpnad konflikt”.⁷⁰ Därmed måste de militära dokumenten anses ge uttryck för en defensiv avskräckningsstrategi (*denial*).

⁶⁷ Regeringen (2009), s. 37.

⁶⁸ Försvarsdepartementet, s. 226.

⁶⁹ Försvarsmakten (PERP 2013), s. 55.

⁷⁰ Försvarsmakten (OPD 2014), s. 46.

Detta förstärks av den operativa doktrinen beskrivning av flygvapenförbandens uppgifter vid ett väpnat angrepp:

Vid väpnat angrepp mot Sverige inriktas flygvapenförbanden på att etablera luftöverlägsenhet alternativt bestrida motståndarens möjlighet till att etablera luftherravälde. Flygvapenförbandens offensiva operationer ska riktas mot en angripares anfalls-, transport- och övrigt stödjande och skyddande flyg samt överskeppningstonnage. Om en motståndarens baser och installationer går att nå ska möjligheten att angripa dessa övervägas.⁷¹

Internationellt militärt samarbete anses vidare bidra till en trovärdig solidaritetsdeklaration, vilket i sin tur ytterligare kan förstärka tröskeeffekten. I det fall en väpnad konflikt uppstår ska tillkommande förband kunna bidra till att tvinga en motståndare att avbryta sin aktion eller till att besegra denne.⁷² Även det är klassiska exempel på avskräckande åtgärder inom ramen för en defensiv strategi. Men, som tidigare konstaterades, är Sverige inte medlemmar av någon försvarsallians, utan måste förlita sig på att det internationella ”samvetet” leder till att Sverige får hjälp vid en allvarlig konflikt eller krigssituation. Denna hjälp är dessutom av avgörande betydelse eftersom det i perspektivstudien konstateras att ”förmågan i närområdet att kunna möta ett allvarligt militärt hot, eller en utdragen kris, endast kan upprätthållas genom ett omfattande samarbete med andra”.⁷³

4.2.3 Sammanfattning

Att det handlade om en defensiv avskräckningsstrategi under det kalla kriget framgår tydligt av de analyserade dokumenten. Såväl beskrivningarna av hur, och med vilka mål och uppgifter, det militära försvaret skulle nyttjas som beskrivningarna av vilka åtgärder som krävdes att det civila samhället vidtog i händelse av ett angrepp, är klassiska exempel på hur avskräckning genom *denial* är tänkt att fungera. Tyngdpunkten låg utan tvekan på det militära försvaret och att detta skulle vara tillräckligt starkt och avskräckande för att uppnå den önskade effekten.

Idag är det istället huvudsakligen fokus på samarbete, förebyggande och en tilltro till det som enligt teorierna benämns som internationell avskräckning. Det framhålls som osannolikt att våra grannländer skulle förhålla sig passiva om vi blev angripna och samtidigt gör Sverige utfästelser om att stödja våra grannar i händelse av att de blir involverade i en konflikt. Säkerhet anses idag främst byggas tillsammans med andra och om så behövs även långt utanför Sveriges eget territorium. Det militära försvaret har i detta uppgifter att fylla både för att bevaka landets gränser, men även genom att skapa förtroende och verka förebyggande genom insatser i internationella operationer eller övningar. Fast exakt hur den avskräckning som försvaret enligt doktrinerna ska bidra till ska skapas är oklart. De flesta formuleringarna tyder på en defensiv avskräckningsstrategi, men framförallt politiskt sett finns det exempel på formuleringar som lämnar öppet för tolkning vilken eller vilka former av avskräckning eller till och med tvångsmakt som avses tillämpas.

⁷¹ Försvarsmakten (OPD 2014), s. 33.

⁷² Försvarsmakten (PERP 2013), s. 41.

⁷³ Ibid, s. 42f.

De passiva delarna av en avskräckningsstrategi i form av stärkandet av samhällets motståndskraft och rena civilförsvarsåtgärder var mer uttalade under det kalla kriget. Idag belyses i och för sig vikten av att samhället kan motstå svåra påfrestningar och kriser, men förutom att allt så långt som möjligt ska fungera enligt normalrutin, verkar det inte finnas konkreta planer på evakueringar, lageruppbyggnad m.m. såsom det fanns tidigare. Problemet verkar dock vara uppmärksammat och vissa delar av texterna antyder att åtgärder för att komma tillrätta med det har vidtagits – till exempel inrättandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

4.3 Avgörande faktorer

Texterna från båda tidpunkterna i undersökningen lyfter fram faktorer i form av trovärdighet, förmåga och kommunikation och ger intryck av en medvetenhet om deras betydelse för att åstadkomma en avskräckande effekt. Under kalla kriget fanns en tydlig koppling mellan ett starkt försvar och trovärdigheten i den svenska försvarsviljan, vilket också kommunicerades via till exempel de i denna undersökning analyserade texterna. Ett starkt försvar ansågs bidra till att göra kostnaderna för höga för en motståndare att vilja angripa landet – helt i enlighet med avskräckningsteorierna. Idag är kopplingen mellan militär förmåga och hur trovärdighet ska skapas för denna i syfte att bidra till en avskräckande effekt inte lika tydlig. Förmåga till väpnad strid, operativ förmåga i form av flexibla och tillgängliga förband är formuleringar som istället används idag och anses bidra till svensk säkerhet och handlingsfrihet. Trovärdighetsaspekten lyfts främst fram när det gäller internationell samverkan och Sveriges bidrag till internationella insatser och övningar. I form av indirekt kommunikation är dock just Sveriges internationella engagemang ett exempel på hur aktiva åtgärder kan bidra till att kommunicera vår vilja och på så sätt bygga trovärdighet för vår förmåga. Den möjligheten fanns inte under det kalla kriget och det ansågs troligen inte heller nödvändigt.

4.3.1 Kalla kriget

Dokumentet från denna tidsepok förmedlar generellt bilden av en god insikt i de avgörande faktorernas betydelse. Gällande vikten av att inneha en ändamålsenlig och för motståndaren tillräckligt ”smärtsam” militär förmåga, är följande textavsnitt exempel på:

”Vår alliansfria politik kräver emellertid enligt studien att vi i stor utsträckning själva ger vårt försvar den allsidighet och styrka som är nödvändig.”⁷⁴

”Om ett storkrig likväl skulle inträffa, är det möjligt att vi inte blir indragna däri, åtminstone inte i dess inledningsskede, om vi har ett försvar som gör att vi inte snabbt kan betingas. Vår krigsmakt bör utformas med hänsyn till detta.”⁷⁵

”Det avgörande skyddet för neutraliteten ligger i krigsmaktens förmåga att genom sin styrka avhålla en motståndare från angrepp.”⁷⁶

”Vidmakthållandet av ett respektingivande försvar är enligt beredningen en nödvändig förutsättning för att den alliansfria utrikespolitik, varom praktiskt taget hela vårt folk är enigt, skall kunna hävdas.”⁷⁷

⁷⁴ Regeringen (1958), s. 15.

⁷⁵ Ibid, s. 18.

⁷⁶ Ibid, s. 21.

Även den andra faktorn, trovärdighet, lyfts fram i, eller kan uttolkas ur, texten på ett flertal ställen. Förutom att vår alliansfria politik kräver en god och tillräcklig förmåga, enligt ovan, uttrycker dokumenten bland annat att det handlar om trovärdighet för att lyckas med målet att hålla oss utanför ett eventuellt krig. Delar av citatet nedan redovisades tidigare som ett exempel på hur avskräckning uttrycktes, men är om möjligt ett ännu bättre exempel på vikten av en trovärdig strategi:

”I den mån stormakterna sätter tro till hållfastheten i vår föresats att inte låta vårt område utnyttjas för några angreppsförberedelser, bortfaller ett möjligt motiv för att dra Sverige in i kriget.”⁷⁸

Den lyckade svenska politiken anses enligt försvarsdepartementschefen bero på ”att Sverige, i frånvaro av ett kollektivt säkerhetssystem, upprätthållit egna, klart defensiva militära resurser av sådan styrka att vårt land icke framstått som ett militärt tomrum”, vilket visar på en insikt om trovärdighetens, men även den militära förmågens, betydelse.⁷⁹

Överbefälhavaren slår i sin utredning fast att det finns en trovärdighetsaspekt även mot den egna befolkningen. Om målsättningarna för försvaret ska ha en reell innebörd, måste resurserna anpassas efter dessa målsättningar. I annat fall riskeras att det svenska folket tappar förtroendet för försvaret – och därmed försvarsviljan – vilken anses vara en absolut förutsättning för att upprätthålla trovärdigheten utåt.⁸⁰

Då det är officiella dokument som studerats och dessa därmed också varit tillgängliga för de potentiella motståndarna, kan i princip allt anses handla om kommunikation. Formuleringar om vikten av ett starkt försvar, oböjlig försvarsvilja och vilja till att hålla sig utanför krig genom alliansfrihet i fred och neutralitet i krig, kan därmed även ses som kommunikativa budskap. Vissa delar av texterna verkar dock vara exempel på noga övervägda budskap, inte bara riktade mot svenska intressenter, utan även mot aktörer utanför Sveriges gränser. Ett sådant exempel är målsättningen för det militära försvaret:

”Ett svenskt försvar måste vara i stånd att ge uttryck åt folkets levande försvarsvilja. Varje vapenför svensk, som icke bindas av andra för riksförsvaret viktiga uppgifter, bör sättas i stånd att i ena eller andra formen militärt delta i kampen för landets självständighet. Krigsmakten i dess helhet bör vara så uppbyggd att den förmår ge största möjliga eftertryck åt vårt folks vilja att bevara landets handlingsfrihet och avvisa varje kränkning av dess integritet. Försvarskrafterna böra, som försvarskommittén framhållit, utformas så att en angripare i det längsta hindras få fast fot på svensk mark och att ingen del av landet behöver uppgivas utan segt motstånd i olika former. Vidare bör krigsmakten vara skickad att möta överrumplingsförsök, utförda med den moderna invasionsteknikens resurser.”⁸¹

I samband med försvarsbeslutet 1958 förs faktumet att försvarsfrågan ännu en gång kunnat lyftas över partigränserna fram som en stor nationell tillgång, med ett värde, inte minst utåt, som en ”manifestation av en enig nations vilja att värna sin frihet och sitt oberoende”, vilket

⁷⁷ Regeringen (1958), s. 55.

⁷⁸ Försvarsstaben, s. 287.

⁷⁹ Regeringen (1958), s. 91.

⁸⁰ Försvarsstaben, s. 291.

⁸¹ Regeringen (1958), s. 11.

också är ett exempel på kommunikation för att stärka trovärdigheten i sin försvarsvilja och bidra till att avskräcka potentiella angripare.⁸²

4.3.2 Nutid

När det gäller faktorn förmåga, vilket också konstaterades tidigare, så talas det inte längre så mycket i termer av att Sveriges försvar måste vara tillräckligt starkt för att kunna försvara landet och avskräcka en motståndare från att genomföra ett väpnat angrepp. Det som lyfts fram, främst i de politiska dokumenten, är istället begreppet ”förmåga till väpnad strid” vilket anses vara Försvarsmaktens unika bidrag till Sveriges försvars- och säkerhetspolitik. Behovet av en ökad operativ förmåga bedöms också vara viktigt. I *Ett användbart försvar* uttrycks det enligt följande:

Sverige behöver ett försvar med ökad operativ förmåga i form av flexibla och tillgängliga insatsförband som kan användas både nationellt och internationellt för snabba förlopp i en föränderlig värld. Samarbetet med Nato är centralt för att utveckla och stärka Försvarsmaktens förmåga att genomföra insatser och samverka med andra såväl nationellt som i och utanför vårt närområde.⁸³

Denna inriktning och utformning av insatsorganisationen anses medge en större politisk handlingsfrihet, där flexibiliteten och tillgängligheten bättre kan hantera snabba förändringar i utmaningar och hot.⁸⁴

Samma uppfattning finns kvar även i 2013 års omvärldsanalys av Försvarsberedningen, fast då något annorlunda uttryckt:

Försvarsberedningen anser att en insatsorganisation med omedelbart gripbara förband, tillgängliga utan föregående återtagning, utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter, bäst tillgodoser behovet av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för vår säkerhet. Hoten mot vår säkerhet, inklusive risk för militära kriser och incidenter i vårt närområde, understryker behovet av en insatsorganisation med hög tillgänglighet, flexibilitet och professionalism.⁸⁵

Den ökade operativa förmågan, som efterlyses av regeringen i deras proposition, utvecklas i den operativa doktrinen till operativa mål. Dessa redogör på ett tydligare sätt för vilka förmågor som anses vara nödvändiga för att uppnå en avskräckande effekt. Kortfattat innebär dessa mål förmåga till att:

Hävda svensk suveränitet och svenska intressen. Försvarsmakten ska i detta avseende kunna skydda landets gränser genom att närvara, möta och avvisa andra nationer som medvetet eller omedvetet kränker Sveriges gränser. Även deltagande i internationella operationer syftande till att upprätthålla integriteten hos utsatta stater ska kunna genomföras. Detta menar man indirekt stödjer Försvarsmaktens avskräckande effekt genom att uppvisa materiell och personell professionalism, samt ge politiskt stöd för Sverige vid ett eventuellt angrepp.⁸⁶

⁸² Regeringen (1958), s. 89.

⁸³ Regeringen (2009), s. 30.

⁸⁴ Ibid, s. 33f.

⁸⁵ Försvarsdepartementet, s. 227.

⁸⁶ Försvarsmakten (OpD 2014), s. 23.

Tvinga andra aktörer till att göra något mot deras vilja genom hot om, eller användning av våld, och på så sätt visa Försvarmaktens vilja och förmåga till att vara offensiva och använda militära maktmedel för att uppnå sina målsättningar. Intressant nog är detta ett exempel på *compellence* snarare än avskräckning, fast andemeningen är, vilket utvecklas senare i texten, att detta främst ska användas inom ramen för internationella insatser och inte för att försvara landets gränser.⁸⁷

Besegra, innebärande att uppnå egna operativa målsättningar och/eller förvägra motståndaren att uppnå sina målsättningar. Genom att ha vilja och förmåga till detta uppnås en avskräckande effekt på en potentiell motståndare.⁸⁸

På ett ställe i den operativa doktrinen talas det dock om att de svenska förbanden ska ha en förmåga i form av tillräcklig styrka. Det framgår av avsnittet om den operativa tanken kring hur flygvapenförbanden ska nyttjas:

Huvudfokus för flygvapenförbanden är att tillsammans med armé- och marinförband vara så starka och stridsdugliga att det skapar en avhållande effekt på en aktörs vilja att anfälla Sverige. Flygvapenförband ska säkerställa skydd av befolkning och infrastruktur samt samhällsviktiga funktioner.⁸⁹

Det handlar dock inte bara om militär förmåga, utan även samhällets förmåga som helhet att stå emot och hantera kriser och hot av olika slag beskrivs i de studerade dokumenten. Vikten av en fungerande krisberedskap beskrivs bland annat så här i den militärstrategiska doktrinen:

Samhällets krisberedskap syftar till att skydda befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter. En gott samhällsskydd och beredskap lägger grunden för civilt försvar, kompletterat med de särskilda åtgärder som fordras för ett starkt totalförsvar.⁹⁰

Om trovärdigheten under det kalla kriget mycket handlade om att försäkra omvärlden om att vi var neutrala i händelse av krig och inte stod på någon annans sida, handlar det idag snarare om den raka motsatsen. Genomgående i alla dokumenten betonas vikten av samarbete och att säkerhet byggs tillsammans med andra länder med gemensamma demokratiska värderingar. Förtroendeskapande åtgärder, gemensam krishantering samt aktiva och trovärdiga bidrag till nordisk, europeisk och global säkerhet stärker även Sveriges säkerhet menar regeringen i försvarspropositionen 2008/09.⁹¹

Att den så kallade solidaritetsklausulen enligt artikel 42:7 i Fördraget om Europeiska unionen, tillsammans med den svenska solidaritetsförklaringen, lyfts fram så ofta som det görs i många av skrifterna, visar på att detta anses öka trovärdigheten i att ett angrepp mot Sverige eller något av våra grannländer inte lönar sig. Att både samarbete inom EU såväl som Nato är viktigt för Sverige och vår trovärdighet framgår av följande textstycken:

⁸⁷ Försvarmakten (OpD 2014), s. 23.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid, s. 33.

⁹⁰ Försvarmakten (MSD 2012), s. 82.

⁹¹ Regeringen (2009), s. 9.

EU:s förmåga att agera som en säkerhetspolitisk aktör är en funktion av medlemsstaternas resurser, sammanhållning och politiska vilja. Det är därför av största vikt att motverka inre splittringar inom EU. EU vinner i globalt inflytande och trovärdighet genom att stå enat och agera gemensamt.⁹²

Samarbetet med Nato omfattar bl.a. övningar och standardisering och är därmed centralt för att utveckla och stärka Försvarets förmåga, inte minst avseende internationell krishantering. Vidare är samarbetet ett uttryck för viljan att vara en del av och stärka den transatlantiska säkerhetspolitiska gemenskapen.⁹³

Som tidigare konstaterades, är skrivningarna i dessa öppna dokument också ett sätt att kommunicera sin vilja och förmåga till att försvara sig och därmed förhoppningsvis avskräcka en potentiell angripare. Det finns en insikt om att kommunikation är viktigt i de analyserade dokumenten. Både direkt kommunikation, men även indirekt sådan i form av att sända signaler med sitt agerande. Exempel på det senare är bland annat följande konstateranden:

Användbara förband med hög tillgänglighet och förmågan att genomföra väpnad strid, liksom omvärldens kunskap om detta verkar konfliktförebyggande, konfliktdämpande och krigsavhållande.⁹⁴

En snabb markering eller insats kan vara skillnaden mellan säkerhet och instabilitet, vare sig det gäller en kris eller olycka i vårt närområde, en omedelbar förstärkning av en insats, eller ett bidrag för att skapa säkerhet längre bort.⁹⁵

Den militärstrategiska doktrinen beskriver av Försvarets uppgifter och Sveriges militärstrategiska mål visar även den på en insikt om vikten av kommunikation:

Försvaret ska bidra till att förebygga att konflikter uppstår eller förvärras. Samhällets möjligheter att motstå svåra påfrestningar och den militära organisationens förmåga att genomföra väpnad strid visar på Sveriges vilja att bevara landets fred och självständighet. Därmed uppnås en stabiliserande effekt som förebygger konflikter och understödjer svensk självständighet.⁹⁶

Öppenheten om att Sverige både ska kunna ge och ta emot militär hjälp är ett exempel på att man vill kommunicera sina avsikter för att skapa stabilitet och säkerhet för vårt land eller, med andra ord, bidra till en avskräckande effekt. Dock ifrågasätts trovärdigheten i detta koncept även av Försvaret själv. I perspektivstudien från 2013 menar man att det bör betraktas som en avsevärd strategisk risk att bygga en planering med antagande om militärt stöd. Detta mot bakgrund av att vi de facto inte har några bindande försvarsförpliktelser med några andra stater eller organisationer.⁹⁷

4.3.3 Sammanfattning

Det går att utläsa en insikt om de avgörande faktorernas betydelse i texterna från båda tidsperioderna. Dock finns det i vissa fall ganska stora skillnader i hur dessa faktorer uttrycks eller på vilket sätt de avses tillgodose. Uppfattningen om till exempel förmåga, var under

⁹² Försvaretsdepartementet, s. 218.

⁹³ Regeringen (2009), s. 15f.

⁹⁴ Ibid, s. 33.

⁹⁵ Ibid, s. 10.

⁹⁶ Försvaret (MSD 2012), s. 77.

⁹⁷ Försvaret (PERP 2013), s. 56.

kalla kriget betydligt mer fokuserad på militära förmågor och vikten av att dessa var tillräckligt starka och kompetenta, än vad den är idag. Då ansågs det som det naturliga och kanske enda sättet för att kunna skapa trovärdighet för den svenska politiken och därmed en avskräckande effekt. Idag är det, vilket analysen tidigare visat, andra förmågor i form av samarbete, internationell samverkan och flexibilitet som anses vara de mest ändamålsenliga för att skapa stabilitet och säkerhet för vårt land.

Gällande trovärdighet, finns det också skillnader mellan då och nu. Att Sverige på egen hand skulle vara starkt nog för att kunna försvara sig och att utåt visa på en orubblig försvarsvilja ansågs bäst bidra till att avskräcka eventuella angrepp mot landet under det kalla kriget. I de nutida dokumenten är förhållandet snarare det omvända – trovärdigheten, och med det en ökad så kallad tröskeffekt, främjas bäst genom så mycket samarbete och engagemang som möjligt.

I båda tidsperioderna finns exempel på både direkt kommunikation, men också en insikt om vikten av indirekt kommunikation, det vill säga att genom handling kommunicera sin försvarsvilja och förmåga. Fast utifrån skillnaderna i synen på förmåga och trovärdighet, är det dock olika budskap som förmedlas i avsikt att bidra till avskräckningseffekten. Under kalla kriget var budskapen på ett tydligare, mer direkt sätt kopplat mot avskräckning än idag, eftersom det då gärna användes begrepp som oböjlig försvarsvilja, starkt försvar och neutralitetsförklaringar. Idag sker kommunikationen genom bredare, mer oprecisa formuleringar om samarbete, förmåga till väpnad strid med mera. Däremot existerar idag en indirekt kommunikation i form av deltagande i internationella insatser och övningar som inte var möjligt eller det ens fanns ett behov av på 1950-talet.

5 Resultat och slutsatser

Den första forskningsfrågan i denna uppsats angående vad avskräckning innebär och vad som skapar förutsättningar för att åstadkomma det enligt teorierna inom området, anses vara besvarad genom teoridelen i denna uppsats.

Nedan diskuteras resultatet från analysen och följs därefter av en sammanställning av undersökningens viktigaste slutsatser, vilka anses besvara uppsatsens andra forskningsfråga.

5.1 Resultatdiskussion

Att den politik som förts och de beslut som fattats gällande svensk försvars- och säkerhetspolitik enbart har kommit till stånd på grund av rationella och utifrån situationen välgrundade skäl, är enligt Goldstein & Keohane inte särskilt troligt, vilket inledningsvis konstaterades. Vidare är det inte heller rimligt att förutsätta att politiker och andra makthavare fattar sina beslut fullkomligt ad hoc och sedan i efterhand försöker motivera dessa. Denna uppsats har därför fokuserat på hur uppfattningen om avskräckning, eller med andra ord idéerna kring det, har uttryckts i officiella svenska dokument vid två olika tillfällen i Sveriges historia. Författaren förutsätter därmed att det existerade en mer eller mindre institutionaliserad världsbild och/eller specifika uppfattningar angående avskräckning som var vägledande vid utformandet av säkerhets- och försvarspolitiken vid respektive tillfälle. Det i sin tur medför att de skillnader i hur en viss uppfattning uttrycks också med stor sannolikhet återspeglar de bakomliggande idéerna och själva uppfattningen i sig.

Under kalla kriget stod det militära försvaret i fokus med ett tydligt avskräckande syfte. I nutidens dokument ses det militära maktmedlet mer som ett verktyg av många och det råder mer en helhetssyn på hur säkerhet och stabilitet ska byggas för Sveriges del. Huvudsakligen anses idag tillförsiktsskapande åtgärder och positiva incitament, såsom olika former av samarbete och avtal, och inte avskräckning (negativa incitament) vara det som bäst främjar landets säkerhetspolitik.

Det finns även skillnader i synen på vilken typ av avskräckning som Sverige ska tillämpa – defensiv, offensiv eller i någon form av samarbete eller koalition. 1950-talets dokument är väldigt tydliga med att det handlar om defensiv avskräckning (*denial*) även om begreppet som sådant inte används. Både beskrivningarna av de aktiva (militära) och de passiva (civila) åtgärderna visar på detta. Idag är det fortfarande i huvudsak *denial* som avses tillämpas, men Sverige förbehåller sig numera även rätten att verka utomlands och i förebyggande syfte om så krävs. Tyngdpunkten i de nutida dokumenten ligger tveklöst på så kallad internationell avskräckning – det vill säga att det internationella samfundet med sina stormakter och organisationer bidrar till att avskräcka enskilda aktörer från att genomföra aggressiva handlingar som även skulle kunna drabba Sverige. Detta är ett sätt att hålla nere sina *enforcement costs* och är en idé som fått fäste i stora delar av västvärlden idag. För politiker och beslutsfattare är det ett sätt att motivera att avskräckning fortfarande kan åstadkommas trots färre egna militära resurser.

Detta må vara en tilltalande tanke såväl ekonomiskt som i linje med ”fred i vår tid”, men frågan är dock hur trovärdigt det är för Sveriges del när det gäller att avskräcka en potentiell

motståndare från att angripa landet eller svenska intressen i övrigt. Samarbete är politiskt gångbart och fyller många viktiga syften, men faktum är att det idag dessutom är en militär nödvändighet eftersom Sverige, vilket Försvarmakten öppet redovisar, inte klarar av att försvara sig mot en angripare i form av en stormakt på egen hand. De senaste årens händelser ibland annat Georgien och Ukraina understryker problemen med lösa och oprecisa solidaritetöverenskommelser. Riskerna är att länder även i framtiden måste förlita sig på egna förmågor och att dessa är tillräckligt avskräckande när det väl gäller. Alternativet är att söka sig till en försvarsallians som till exempel Nato.

Just när det gäller förmåga visar Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien på ett antal områden som kan eller bör förbättras för Sveriges del i syfte att höja den så kallade tröskeeffekten. Dit hör bland annat ökad responsförmåga, en teknologinivå som medger väpnad strid mot en högteknologisk motståndare, ökat militärt samarbete samt förmåga att tolka och möta icke-konventionella skeenden.⁹⁸ Studien ger även mer konkreta exempel på förmågor som behövs för att insatsorganisationen ska vara operativt relevant på lång sikt. De förmågeområden som bör utvecklas omfattar: offensiv cyberförmåga, rymdbaserade förmågor, obemannade system, skydd mot ballistiska robotar och kryssningsrobotar samt fjärrstridsmedel.⁹⁹

Att de nutida militära dokumenten använder sig av ordet avskräckning och även på ett ganska tydligt sätt gör gällande att det handlar om defensiv avskräckning, samtidigt som de politiska texterna inte uttryckligen talar om avskräckning och är mer otydliga med hur det militära maktmedlet ska användas, väcker frågor om huruvida det existerar en enad total strategi för Sverige idag. De svenska säkerhetsintressena definieras idag i huvudsak i termer av vad som ska skyddas, men styrningarna är otydligare när det gäller hur detta ska ske. Det verkar finnas ett behov av en samlad säkerhetsstrategi, en uppfattning som författaren delar med Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien.¹⁰⁰ Avsaknad av en sådan kan få allvarliga konsekvenser eftersom motstridiga viljor och olika uppfattningar om hur det militära maktmedlet bör nyttjas kan försämra såväl trovärdigheten i Sveriges säkerhetspolitik som den faktiska förmågan till att vidta nödvändiga åtgärder i händelse av en kris eller konflikt.

En insikt om, och till viss del beskrivningar av, de för en lyckad avskräckningsstrategi avgörande faktorerna går att utläsa ur dokumenten från båda perioderna. De skillnader som finns beror till största del på de ovan redovisade skilda synsätten på avskräckning. Kalla kriget byggde sin trovärdighet på ett starkt försvar och en tydlig neutralitetslinje, medan trovärdigheten idag anses åstadkommas främst genom vårt internationella engagemang i form av medlemskap i och samarbete med regionala och internationella organisationer. Kommunikationen under kalla kriget upplevs som enklare och tydligare än i de moderna texterna. Dagens budskap är bredare formulerade och fokuserar mycket på att säkerhet byggs tillsammans med andra samtidigt som Sverige inte avser ingå i någon försvarsallians.

⁹⁸ Försvarmakten (PERP 2013), bilaga 1, s. 6.

⁹⁹ Ibid, s. 58.

¹⁰⁰ Försvarmakten (PERP 2013), s. 40.

5.2 Slutsatser

Uppsatsens andra och egentligen huvudsakliga frågeställning löd enligt:

Finns det några skillnader i hur behovet av samt förmågan till att åstadkomma avskräckning uttrycktes under det kalla kriget i jämförelse med i nutid?

Undersökningen har visat att det finns skillnader, som kunnat utläsas av de analyserade dokumenten, i hur uppfattningarna om avskräckning uttrycks mellan kalla kriget och idag. En viss diskursiv glidning framträder tydligt med förändringar både i synen på behovet av avskräckning, men också gällande vilka förmågor som krävs för att åstadkomma det.

Dokumenterna från kalla kriget ger uttryck för ett tydligt behov av avskräckning och en mer sammanhållen och övergripande strategisk tanke som verkar bygga på grundläggande avskräckningsteoretiska faktorer såsom militär förmåga, trovärdighet och kommunikation. De nutida texterna förmedlar inte ett lika stort behov av avskräckning och framför allt är de betydligt mer oklara främst när det gäller det militära maktmedlets förmåga till att verka avskräckande, det vill säga hur den önskade effekten ska åstadkommas. Denna otydlighet samt fokuseringen på internationell avskräckning väcker frågor kring trovärdigheten i dagens politik.

Resultatet är på intet sätt revolutionerande, men visar på ett vetenskapligt och tydligt sätt att det har skett en förändring i den svenska synen på avskräckning. Behovet av avskräckning är intimt förknippat med det upplevda hotet, vilket teorierna också visar. Att Sverige inte känner ett stort behov av att avskräcka eventuella motståndare i en period av lugn och stabilitet är därför inte så konstigt, men det intressanta är att uppfattningen om hur avskräckning kan eller bör åstadkommas på bästa sätt har förändrats så pass tydligt. Om detta bygger på rationella och väl övervägda beslut eller för tiden ”populära” idéer, vilka fungerar som en ”road map” för våra beslutsfattare i brist på intresse eller kunskap för att dra egna strategiska slutsatser, är svårt att uttala sig om. Troligen lutar det dock åt det sistnämnda.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det med stor sannolikhet skett en förändring från kalla kriget till idag vad gäller synen på och behovet av avskräckning i Sverige. Numera anses internationellt engagemang och samarbete vara det som främst bidrar till att avskräcka en potentiell angripare trots mindre militära resurser idag jämfört med under 1950-talet. I någon mening står Sverige därmed idag inför ett dilemma, där man å ena sidan förlitar sig på samarbete, men å andra sidan inte vill binda sig fullt ut till någon försvarsallians. Förut tog man konsekvenserna av alliansfriheten genom upprätthållandet av ett starkt totalförsvar, men idag försöker man sträva efter någon form av mellanlösning. Frågan är om det finns någon sådan.

6 Avslutning

En reflekterande diskussion kring uppsatsens genomförande inleder detta kapitel i syfte att förtydliga eller förklara vissa ställningstaganden. Kapitlet avslutas med förslag på vidare forskning inom området.

6.1 Diskussion kring undersökningens genomförande

Denna undersökning genomfördes med hjälp av en kvalitativ metod i syfte att identifiera skillnader i synen på avskräckning mellan två olika tillfällen. Att en kvantitativ metod hade varit mindre lämplig diskuterades redan i metodkapitlet, men analysens genomförande har stärkt denna uppfattning hos författaren. Avskräckning är som Freedman konstaterade svårt att entydigt beskriva och därför problematiskt att isolera vid en analys av detta slag. Att då kunna hitta kvantitativa indikatorer för att på sätt mäta en skillnad i synen på avskräckning kan bli väldigt svårt, eftersom avskräckning med dess olika varianter och beståndsdelar kan uttryckas på många olika sätt. Säkerhets- och försvarspolitik är, inom ramen för ett lands totala strategi, dessutom så mycket mer än bara avskräckning.

Det kan ifrågasättas huruvida den metod och de indikatorer som använts vid denna undersökning verkligen kan uppnå syftet med uppsatsen och besvara dess frågeställningar. Analysen har dock visat att de valda indikatorerna har bidragit till att upptäcka just skillnader mellan de två olika fallen och på så sätt har slutsatser som besvarar uppsatsens frågeställning kunnat dras. Syftet med uppsatsen har inte varit att ge en fullständig bild av anledningarna till Sveriges ändrade försvars- och säkerhetspolitik i jämförelse med kalla kriget, utan enbart att klarlägga om det finns skillnader i synen på avskräckning. Därför måste såväl validiteten som reliabiliteten anses som god – det som skulle undersökas har undersökts samt det har genomförts på ett spårbart och tydligt sätt. Uppsatsens slutsatser kan till del förklara förändringarna i den svenska politiken, men ytterligare studier krävs om en fullständig förklaring ska kunna ges.

Val av ett annorlunda teoretiskt analysfilter, exempelvis enbart utgående ifrån Goldstein & Keohanes teser om idéer som drivande för politiska beslut, skulle kunna ge ett något annorlunda resultat vid en liknande undersökning. Det är dock inget som förtar värdet av denna uppsats. Tvärtom skulle troligen kombinationen av de olika resultaten ge en mer sammanhållen bild och på så sätt öka möjligheterna till att förklara skillnaderna.

Valet av empiri gjordes utifrån faktumet att mängden data skulle bli hanterbart för en uppsats av denna typ, men samtidigt vara tillräckligt omfattande för att kunna bidra till ett hållbart och relevant resultat. Valet föll därför på försvarsbeslutsunderlag och specifika militära dokument, även om en analys av andra politiska såväl som militära dokument, uttalanden m.m. hade varit nödvändigt om Sveriges samlade åtgärder i syfte att bidra till avskräckning hade varit det som skulle undersökas.

Gällande resultatens överförbarhet på andra situationer, kan rimligtvis slutsatsen dras att idéer spelar en stor roll vid utvecklandet och fastställande av politiska inriktningar och strategier. Det finns vanligtvis en inneboende logik och rationalitet i alla politiska beslut som fattas, men

logiken verkar främst bygga på de idéer beslutsfattarna väljer att förlita sig på, inte rimligtvis den faktiska verkligheten omkring dem.

Uppsatsen bidrar förhoppningsvis även till att klarlägga och förtydliga vad avskräckning enligt teorin egentligen handlar om och hur det fungerar. En kunskap som, enligt det som förmedlas via vissa av de studerade dokumenten, inte är tillräckligt djup.

6.2 Vidare forskning

Denna uppsats har egentligen endast konstaterat att en förändring av den svenska synen på avskräckning har skett, men inte varför och vilka de bakomliggande orsakerna till denna förändring är. En undersökning som vetenskapligt förklarar detta skulle kunna ge ett viktigt och intressant bidrag till att öka förståelsen för mekanismerna bakom hur ett land som Sverige utformar sin försvars- och säkerhetspolitik. Det vore också intressant att undersöka om denna nya svenska syn på avskräckning delas av andra länder av jämförbar storlek och i liknande säkerhetspolitisk situation som Sverige.

Ett annat förslag till vidare forskning är att, med stöd av teorierna inom avskräckning, försöka beskriva hur ett litet defensivt land som Sverige bäst bör gå till väga för att optimera den avskräckande effekten, eller med andra ord skapa en tillräckligt stor tröskeeffekt. Det skulle kunna ge ett nyttigt och användbart bidrag till debatten om försvarets framtida utformning.

Litteratur- och källförteckning

Uppsatser/rapporter

Andrén, Krister, *Krigsavhållande tröskelförmåga – Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* FOI-R—3852-SE, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), Stockholm, 2014.

Pettersson, Tommy, *Med invasionen i sikte - En beskrivning och analys av flygvapnets luftoperativa doktrin 1958-1966*. Magisteruppsats, Försvarshögskolan, Stockholm, 2008.

Åberg, Alexander, *Neutralitet under kallt krig*. Självständigt arbete på grundnivå, Försvarshögskolan, Stockholm, 2010.

Litteratur

Esaiasson, Peter, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007.

Freedman, Lawrence, *Deterrence*, Polity Press, Cambridge, 2004.

Freedman, Lawrence, "Coercion" i Williams, Paul (red.), *Security studies: an introduction*, Routledge, London, 2008.

Goldstein, Judith & Keohane, Robert O. (red.), *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*, Cornell University Press, Ithaca, 1993.

Harvey, John, *Conventional Deterrence and National Security*, Air Power Studies Centre, Fairbairn, 1997.

Jakobsen, Peter Viggo, *Western use of coercive diplomacy after the Cold War: a challenge for theory and practice*, Macmillan, Basingstoke, 1998.

Johannessen, Asbjørn & Tuft, Per Arne, *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*, Liber, Malmö, 2010.

Kronvall, Olof & Petersson, Magnus, *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945-1991*, 2. [rev.] uppl., Santérus Academic Press Sweden, Stockholm, 2012.

Slantchev, Branislav L., *Military threats: the costs of coercion and the price of peace*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2011.

Zagare, Frank C & Kilgour, D. Marc, *Perfect deterrence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

Empiri/källor

Försvarsdepartementet, *Vägval i en globaliserad värld*, Ds 2013:33, Regeringskansliet, Stockholm, 2013.

Försvarsmakten, *Militärstrategisk Doktrin (MSD 2012)*, M7739-354023, Försvarsmakten, Stockholm, 2011.

Mj Jörgen Axelsson
HSU 12-14

2014-06-05

Försvarmakten, *Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien 2013* (PERP 2013), FM2013-276:1, Försvarmakten, Stockholm, 2013.

Försvarmakten, *Operativ Doktrin* (OPD 2014), M7739-354027, Försvarmakten, Stockholm, 2014.

Försvarsstaben, ÖB-utredningarna 1957 i *Kontakt med Krigsmakten* 13: 10/12, Försvarsstaben, Stockholm, 1957.

Regeringen, *Bihang till Riksdagens protokoll år 1958*, Riksdagen, Stockholm, 1958.

Regeringen, Regeringens proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, Stockholm, 2009.

Internet

Nationalencyklopedin, hämtad 2014-03-07.

<http://www.ne.se.proxy.annalindhbiblioteket.se/lang/avskr%C3%A4ckning>