

FÖRSVARSHÖGSKOLAN  
Institutionen för Säkerhet och Strategi  
UPPSALA UNIVERSITET  
Statsvetenskapliga institutionen  
Statskunskap C  
Självständigt arbete, 10 p.

2003-01-10

# **Anpassning och asymmetri**

**En fallstudie om den brittiska armén  
under konflikten i Nordirland**

Författare: Fredrik Fors  
Handledare: Eric Stern

**Innehållsförteckning**

1. Inledning.....	3
1.1 Syfte och avgränsningar .....	4
1.2 Material .....	5
1.3 Definitioner .....	6
2. Metod .....	8
3. Teori .....	9
3.1 Institutionalismen .....	9
3.2 Avant om institutionalismen .....	10
3.3 Avants fallstudier .....	15
3.4 Operationalisering .....	18
4. Empiri och analys.....	20
4.1 Brittiska armén i Nordirland 1969 - 2001 .....	20
4.2 Brittiska armén i Nordirland 1969 - 1972 .....	21
4.3 Brittiska armén i Nordirland 1980 - 1985 .....	26
4.4 Brittiska armén i Nordirland 1995 – 2001 .....	31
5. Avslutande diskussion.....	35
5.1 Brittiska arméns förändringar i Nordirland.....	35
5.2 Tänkbara skäl till förändring.....	35
5.3 Avslutande om institutionalismen.....	36
5.4 Anpassning och asymmetri .....	38
6. Källförteckning.....	40

## 1. Inledning

En militärt starkare makt har ofta överraskande svårt att ”besegra” eller ”hantera” en betydligt svagare part i en konflikt, inbördes såväl som internationella. Övermakten uppvisar inte sällan en oförmåga att anpassa sig till nya omständigheter, medan den svagare aktören tvingas förändra sig. Vad beror detta på? Jag ska i denna uppsats undersöka en starkare aktörs förmåga, eller oförmåga, att hantera en militärt underlägsen motståndare. För att tydliggöra frågeställningen har jag valt att göra en fallstudie med fokus på den brittiska arméns<sup>1</sup> förändringsbenägenhet under konflikten i Nordirland.

Sedan det andra världskrigets slut har väpnade konflikter, enligt flera militärhistoriker, genomgått en tydlig förändring.<sup>2</sup> Krig mellan stater har blivit alltmer sällan förekommande, medan olika typer av inomstatliga konflikter har ökat i antal. Många av konflikterna de senaste decennierna har uppvisat stora skillnader i styrkeförhållanden mellan de inblandade parterna, såsom Sovjetunionens krig i Afghanistan och USA:s krig i Vietnam. De har därmed utgjort ett slags asymmetrisk konflikt, där den militärt underlägsna sidan sökt undvika motståndarens styrka och vända sitt underläge till fördel genom att utnyttja de svagheter som övermakten trots allt ofta har.<sup>3</sup> Exempel på asymmetrisk krigföring är att använda sig av metoder som barnsoldater, självmordsbombare och terrorism, men även att utnyttja en i västvärlden alltmer spridd ovilja att lida förluster. Den amerikanska insatsen i Somalia under början av 1990-talet avbröts efter att döda amerikanska soldater visats upp i världens nyhetskanaler. Under en våldsamt strid i Somalias huvudstad Mogadishu i oktober 1993 dödades 18 amerikanska soldater, medan de somaliska förlusterna beräknas ha uppgått till mellan 500 till 800 människor.<sup>4</sup> Ändå var det de amerikanska förbanden som drogs tillbaka till sina förläggningar, för att ett år senare helt tas hem från Somalia.

Generellt sägs den starkare parten i en asymmetrisk konflikt som ett inbördeskrig, ha förvånansvärt svårt att besegra sin motståndare. USA led relativt stora förluster i Vietnamkriget, men de vietnamesiska var mångdubbelt större. Trots en förkrossande överlägsenhet i teknologi och eldkraft, och det stora antalet vietnamesiska dödsoffer, lyckades USA inte ”besegra” sin fiende. Varför? Den amerikanska statsvetaren Deborah Avant har pekat på den amerikanska arméns oförmåga att anpassa sig till de förändrade omständigheter den stundande konflikten i Sydostasien innebar, jämfört med det europeiska storkrig mot Sovjetunionen som armén hade övat och utrustat sig för i många år. När armén sedan sändes till Vietnam var man först övertygad om att kunna besegra fienden med ungefär samma medel som man tränat i Europa och höll länge fast vid kända doktriner och strategier.

Samtidigt med att lågnivåkonflikter pågått, har det allt överskuggande hotet för stora delar av världen varit en storskalig konflikt mellan de öst- och västblocken. Således har det

---

<sup>1</sup> Jag är väl medveten om att den ”brittiska armén” inte är en enhetlig organisation, utan att förband, eller delar av förband, kan skilja sig åt sinsemellan. För att försöka vara mindre generaliserande angående den brittiska armén, kommer jag, när det är möjligt, att ange vilka enheter som avses. Dock är i alla fall delar av litteraturen på makronivå, där armén beskrivs som relativt enhetlig.

<sup>2</sup> Det inledande avsnittet är skrivet utifrån van Creveld 1991, s. 20 – 32, Agrell 2000, s. 62 – 68 och van Creveld 1999, s. 399 – 407.

<sup>3</sup> Matthews 1998, s. 1.

<sup>4</sup> Bowden 1999, s. 333.

varit denna hotbild som varit dimensionerande fram till kalla krigets slut, och även långt därefter. Ändå har många länder under denna period tvingats hantera en ganska radikalt annorlunda konflikttyp, där motståndaren snarare var gerillaförband eller terrorister, än sovjetiska pansarförband. USA:s krig i Vietnam, Sovjetunionens i Afghanistan är några exempel. Denna uppsats ska undersöka hur den starkare aktören i något slags ickekonventionell konflikt, hanterar den militärt svagare aktören, ofta en ickestatlig sådan. Förändras den starkare aktörens militära doktriner och strategier under inverkan av detta annorlunda hot, eller försöker den starkare aktören hantera den nya hotbilden med de metoder som utvecklats för att möta en helt annan fiende?

### 1.1 Syfte och avgränsningar

I denna c-uppsats kommer jag att undersöka den starkare partens anpassningsförmåga i en asymmetrisk konflikt. För att göra frågan forskningsbar har jag valt att fokusera på Storbritannien och konflikten i Nordirland. Jag kommer att se på hur den starkare aktören, i detta fall den brittiska armén, förändrade sina metoder under konfliktens utveckling. Uppsatsen har därmed en deskriptiv ambition, men kommer också att, med hjälp av institutionell teori, att peka på tänkbara skäl till att förändringar inträffade eller uteblev.

Konflikten i Nordirland har många drag som är typiska för efterkrigstidens konfliktmönster: oroligheterna äger rum, inte på ett konventionellt slagfält med tydliga frontlinjer, utan snarare som våldsamma avbrott i en någorlunda vardagligt liv<sup>5</sup>. Nordirlandkonflikten innehåller dessutom övervägande civila offer, stark mediabevakning och ickestatliga aktörer som rör sig i gränslandet mellan terrorism och organiserad brottslighet. I skrivande stund är konflikten inne på sitt 34:e år, och oroligheterna i Nordirland innehåller därmed ännu ett drag som är typiskt för många av efterkrigstidens konflikter; de utspelar sig under lång tid, med avbrott av varierande längd för samtal om eldupphör, och slutar mycket sällan med en tydlig militär seger.

Det finns flera skäl att fokusera på den brittiska armén framför till exempel IRA: Efter som en starkare aktör förvånande sällan lyckas besegra en svagare aktör är det intressant att undersöka ett undantag från denna ”regel”,<sup>6</sup> den relativt framgångsrika brittiska hanteringen av konflikten i Nordirland. Det svenska försvaret har vid flera tillfällen samverkat med den brittiska armén i internationella insatser, samt, givet hur konflikter sett ut sedan kalla krigets slut, är det sannolikt att svenska förband i internationell tjänst kommer att hamna i konflikter som till vissa delar liknar de förhållanden som råder i Nordirland. Svenska för-

---

<sup>5</sup> Det är naturligtvis skillnad mellan tillvaron i exempelvis Sverige, och situationen i Nordirland. Däremot är inte Nordirland ett slagfält på samma sätt som förekommer i konventionella krig. För en beskrivning av civilbefolkningens situation i Nordirland, se bland annat Geraghty 2000, s. 113 – 115.

<sup>6</sup> Det kan tyckas att det motsatta förhållandet borde vara norm: Den aktör i en konflikt som har flest resurser, bland annat militära och ekonomiska, borde oftast besegra en svagare aktör. Exempelvis Arreguin-Toft (2001) har dock visat att starkare parter alltmer sällan lyckas besegra svagare parter under perioden 1950 – 1998, jämfört med tidigare perioder, med störst skillnad till perioden 1800 – 1849.

band som ska delta i KFOR-missionen i Kosovo övar bland annat patrullering, eskortering, husrannsakan och upploppshantering.<sup>7</sup>

Uppsatsens kombinerade empiri- och analysdel kommer dels att innehålla en översiktlig genomgång av perioden från 1969 till 2001, med fokus på den brittiska arméns taktik och doktriner. För att kunna göra en mer djupgående analys har jag valt att fokusera på tre tidsperioder: konfliktens inledning 1969 – 1972, ett decennium senare, 1980 – 85, samt en period som ligger nära i tiden, efter att det kalla kriget upphört, 1995 – 2001. Perioderna har valts ut eftersom de har nästan tio år emellan sig, varför eventuella anpassningar borde hunnit inträffa och uppnått avsedd effekt, alternativt misslyckats, eller lett till något mer eller mindre oförutsett. Likheter och skillnader i den brittiska arméns uppträdande under konflikten i Nordirland borde kunna tydliggöras på ett bättre sätt, med en viss förfluten tid mellan analystillfällena. Ibland kommer jag att tillåta mig att gå utanför perioderna, för att kunna jämföra händelser inom de valda tidsperioderna, med sådant som inträffat tidigare.

## 1.2 Material

Deborah D. Avant är den teoretiker jag valt för att hitta en passande analysmodell. Hon är filosofie doktor i statskunskap vid Cornell University i USA. För att ge en bredare bild av den teoribildning Avant använder, nyinstitutionalismen, har jag bland annat nyttjat B. Guy Peters översikt över institutionell teori. Det material jag använt i uppsatsen för att beskriva den brittiska armén i Nordirland består huvudsakligen av litteratur av främst brittiska, men också irländska, författare, journalister och före detta officerare. Det är främst böcker, men även några artiklar. Risken för en alltför probrittisk syn på oroligheterna, bland annat utifrån att flertalet författare är briter, finns naturligtvis. Då mitt syfte med uppsatsen dock inte är att ge någon djupare bild av den övergripande konflikten i Nordirland, utan i stället har varit att fokusera på den brittiska arméns förändringsförmåga, anser jag inte att författarnas eventuella sympatier för den brittiska sidan, varit någon allvarlig svaghet. För övrigt anser jag att huvuddelen av materialet ger ett ganska välbalanserat intryck. Jag har heller inte haft något syfte att värdera den arméns eventuella framgångar i terroristbekämpningen, utan har som nämnts undersökt hur armén har anpassat sig, och sökt ge några förklaringar till denna anpassning. Jag har strävat efter att använda flera källor för att kunna beskriva och tolka de olika faser av hantering av konflikten som armén genomgått. Då de brittiska förbanden under stora delar uppträtt dolt, samt med hänsyn till vilken vikt underrättelsetjänst tycks ha spelat, är jag väl medveten om att de författare jag använt inte haft tillgång till ”allt” material inom sina respektive områden. De olika terroristgrupperna är inte heller de kända för sin öppenhet. Säkerligen är således viktiga delar av konflikten dolda för insyn. Därmed är det rimligt att uppsatsen kanske sett annorlunda ut om hemliga källor varit tillgängliga.

---

<sup>7</sup> Se bland annat Erik Fors 2001.

### 1.3 Definitioner

#### Terrorism

Jag kommer i uppsatsen huvudsakligen att använda mig av benämningen ”terrorister”, framför till exempel ”frihetskämpar” eller ”paramilitära grupper”, i beskrivningen av exempelvis nordirländska IRA. Enligt Nationalencyklopedien är terrorism ”våldshandlingar som är politiskt betingade och syftar till att påverka samhället eller ett lands politik utan hänsyn till om oskyldiga drabbas.”<sup>8</sup> Då de flesta dödsoffer under konflikten i Nordirland har varit civila, och då de flesta våldsdåd av förövarna motiveras politiskt,<sup>9</sup> anser jag att begreppet terrorism väl beskriver den ”förda kampen”.

#### Republikaner/nationalister/katoliker

Den ”republikanska”, ”nationalistiska” eller ”katolska” sidan i den irländska konflikten säger sig representera den katolska minoriteten i Nordirland, och eftersträvar i regel ett enat Irland i en eller annan form. Ofta betecknas den största terrororganisationen på den republikanska sidan för ”IRA”, när det vanligen är PIRA som avses. Irish Republican Army bildades på 1920-talet, och har sedan dess fört en kamp med omväxlande politiska och väpnade metoder. Utbrytare ur IRA bildade 1969 Provisional IRA, PIRA, för att fortsätta den väpnade kampen, medan Official IRA, OIRA, ville fortsätta en mer politisk kamp, även om också OIRA har genomfört terrordåd.<sup>10</sup> PIRA är den största terrororganisationen i Nordirland och har fört en våldsam kamp mot den protestantiska/lojalistiska sidan, mot Storbritanniens företrädare; brittiska armén, de nordirländska polis- och säkerhetsorganisationerna, regeringens sändebud på Nordirland, och så vidare. Mestadels har deras offer varit civila.<sup>11</sup> PIRA har (hittills) i huvudsak respekterat vapenvilan som ingicks i samband med avtalet på långfredagen 1998. Continuity IRA och Real IRA är mindre utbrytargrupper ur PIRA, som har fortsatt den väpnade kampen.<sup>12</sup>

#### Lojalistister/unionister/protestanter

De ”lojalistiska”, ”unionistiska” eller ”protestantiska” grupperna i den nordirländska konflikten anser sig representera den protestantiska majoriteten i Nordirland, och kämpar för att provinsen ska fortsätta tillhöra Storbritannien. Deras våld har främst riktats mot katoliker, men även mot polisen samt säkerhets- och militärförbanden i provinsen. Våldsbrott inom det ”protestantiska lägret” har också förekommit. Bland de mer kända lojalistiska ter-

<sup>8</sup> Nationalencyklopedien, 18 bandet, s. 189.

<sup>9</sup> Trots att retoriken som används i samband med olika attentat oftast hänvisar till kampen mot ”den brittiska överheten”, alternativt kampen mot ”republikanerna”, är jag väl medveten om att det inte sällan rör sig om uppgörelser av mer maffialiknande karaktär, som ett led i kampen om kontrollen över den smuggling, droghandel, pengatvätt, utpressning, med mera, som till stora delar försörjer terroristgrupperna. Se Evans 2002a.

<sup>10</sup> Mulholland 2002, s. 30 – 31, 77 – 79.

<sup>11</sup> Hamill 1985, s. 296 – 297.

<sup>12</sup> Det var exempelvis RIRA som utlöste de bilbomber i Omagh i augusti 1998 som dödade 29 människor. Se Mulholland 2002, s. 184, samt Evans 2002b.

roristgrupperna finns Ulster Defence Association, UDA, också känt som Ulster Freedom Fighters, UFF, samt Ulster Volunteer Force, UVF.<sup>13</sup>

### **Strategi, doktrin, taktik**

I denna uppsats kommer jag att använda mig av den svenska Försvarsmaktens definitioner. Strategi är en långsiktig och övergripande metod, inte detaljstyrning. Strategi kan avse enskilda konflikter, som till exempel asymmetriska konflikter, eller särskilda konfliktområden, som exempelvis Nordirland.<sup>14</sup> Doktrin är fastlagd teori eller normer, ett slags formaliserande av (delar av) erfarenheter från krigföring.<sup>15</sup> Taktik är en mer praktisk tillämpning av strategi och doktrin, på lägre nivå. Taktik talar om hur förband, ensamt eller tillsammans med andra, ska uppträda.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Mulholland 2002, s. 106 – 111.

<sup>14</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, s. 61.

<sup>15</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, s. 9 – 10.

<sup>16</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, s. 70 – 71.

## 2. Metod

Uppsatsen kommer att vara av teoriprovande slag, där jag valt att applicera en befintlig ansats som tillhör den nyinstitutionalistiska traditionen inom statskunskapen, på konflikten i Nordirland. Den amerikanska statsvetaren Deborah Avant har använt institutionalismen för att undersöka förändringsbenägenheten, eller bristen på densamma, inom främst den amerikanska armén. För att pröva sina teser har Avant genomfört fallstudier av främst kriget i Vietnam, där den amerikanska armén och marinkåren undersökts, men också konflikterna i Sydafrika och Malaysia, där främst den brittiska arméns förmåga till förnyelse har analyserats. Jag kommer att hålla mig förhållandevis nära Avants teser, och har därmed en ambition att upprepa eller reproducera (*replication*) hennes teser på ett annat fall. Jag har valt att pröva Avants tolkning av institutionalismen, genom att applicera denna i en annan fallstudie, nämligen den brittiska arméns förändringsbenägenhet under delar av Nordirlandkonflikten. Uppsatsen utformas, förutom den teoriprovande ambitionen, därmed också som en jämförande fallstudie, eftersom jag kommer att analysera den brittiska arméns förändringar under våldsamheterna i Nordirland, och jämföra denna förnyelse eller brist på förnyelse, med främst den amerikanska armén i Vietnam och den brittiska armén i Malaya.<sup>17</sup>

Då jag inledningsvis i uppsatsskrivandet var intresserad av asymmetriska konflikter, och att undersöka hur den starkare parten i sådana konflikter kunnat hantera dem, var Avants teorier om militära organisationers förändringsförmåga lämpliga. Olika typer av lågnivåkonflikter, där asymmetrisk krigföring utgör en del, är sällan det som västländska försvarsmakter tränas mest att utkämpa. Därför innebär det vanligen att arméerna som ska hantera dessa krig, måste förändras i olika utsträckning. Följaktligen var Avants teori lämplig att använda för att analysera den starkare parten, brittiska arméns, förmåga till förnyelse under en asymmetrisk konflikt, oroligheterna i Nordirland.

Som framgått ovan kommer jag att genomföra en kvalitativ analys, eftersom jag anser att en mer djupgående analys av ett fall är ett bättre sätt att beskriva hur förändringar inträffar inom en militär organisation, än en kvantitativ metod. Eftersom det även är min ambition att peka på vissa tänkbara orsaker till denna förnyelse, eller uteblivna förnyelse, anser jag det nödvändigt att hålla sig till ett fåtal fall, i denna uppsats ett fall, vilket är det vanliga i kvalitativa studier.

---

<sup>17</sup> Jag är medveten om att varje konflikt innehåller unika egenskaper, varför en jämförelse kan tyckas svår. Dock har jag under uppsatsarbetets gång upptäckt så pass många likheter att en jämförelse gått att genomföra. Under analys- och empiriavsnittet kommer likheter och skillnader att lyftas fram.

### 3. Teori

#### 3.1 Institutionalismen

Institutionalismen är, enligt B. Guy Peters, en samling teorier som beskriver institutioner. En institution definieras som en strukturerad företeelse som på ett eller annat sätt uppkommit genom politiska beslut och viljor. Institutioner kan både vara formella, som ett verk i en offentlig byråkrati, eller informella, som ett nätverk av samverkande organisationer. Peters menar vidare att institutioner kännetecknas av en viss stabilitet över tiden, samt att de på något sätt påverkar och begränsar individuellt beteende bland sina medlemmar. En institutions medlemmar ska även, fortsätter Peters, omfatta en uppsättning gemensamma normer och värderingar.<sup>18</sup>

Institutionalism som teori är en relativt gammal företeelse, men den genomgång Peters gör rör vad som kommit att benämnas ”nyinstitutionalismen”, vilken kan dateras till första halvan av 1980-talet. Han delar in denna teoribildning i ett antal undergrupper av institutionalism som han benämner normativ, rational choice, historisk, empirisk, internationell respektive samhällelig. Den ”normativa institutionalismen” kännetecknas, enligt Peters, bland annat av åsikten att institutioner styrs av normer och värderingar, vilka bestämmer och formar de individer som är medlemmar av en institution. ”Rational choice-institutionalister” argumenterar för att institutioner ger regler och incitament som påverkar institutionens medlemmar i vissa riktningar. Medlemmarna ses i denna teoriinriktning som nyttoaximerare. Den ”historiska institutionalismen” fokuserar, enligt Peters, på de vägval som gjorts av politiker och andra beslutsfattare, ofta lång bakåt i tiden. Dessa val tidigt i en policys utformning anses sedan styrande långt fram i tiden för en institutions handlingsvägar. Institutioner fortsätter sedan i samma spår, tills någon ny, tillräckligt stark policy, förmår dem att ändra inriktning.<sup>19</sup>

”Empiriska institutionalister” hävdar, menar Peters, att sättet som ett lands styrelseskick är utformat på, har stort inflytande på hur denna stats institutioner byggs upp, och hur policies och beslut utformas. Vissa teoretiker inom den empiriska institutionalismen hävdar även att det är stor skillnad på exempelvis vilken inverkan ett parlamentariskt eller ett presidentiellt system har på institutionsbyggandet. Peters menar att internationell regimteori kan inordnas i vad han kallar ”internationell institutionalism”, då han ser likheter i sätten att förklara samverkan mellan stater och individer mellan regimteorin och institutionalismen. ”Samhällelig institutionalism”, slutligen, är Peters definition av studierna kring samspelet mellan staten och samhället i övrigt. Peters pekar här på skillnaden mellan de, enligt honom, mer lösliga kopplingarna mellan samhälle och stat i USA, samt de fastare banden i (delar av) Europa. Korporatism är, enligt Peters, ett exempel på en mer strukturerad och formaliserad samverkan mellan samhälle och stat.<sup>20</sup>

Utifrån B. Guy Peters uppdelning verkar de skolor av nyinstitutionalismen som Deborah Avant använt sig av främst vara ”rational choice”.

<sup>18</sup> Peters 2001, s. 17 – 18.

<sup>19</sup> Peters 2001, s. 19.

<sup>20</sup> Peters 2001, s. 19 - 20.

### 3.2 Avant om institutionalismen

Deborah Avant skriver om hur organisationer uppkommer som rationella svar på ”kollektiva dilemman.” Sådana dilemman är situationer när rationella beslut på individuell basis, av olika orsaker får irrationella följder på kollektiv basis. Situationer när varken marknadslösningar eller en ”perfekt” demokrati (där alla beslut fattas genom omröstningar) ger tillfredställande svar på hur utmaningar ska lösas, hanteras, enligt Avant, genom att vi delegerar beslutsfattande till experter. Situationer med överordnad - ombud (*principal-agent*) kan exempelvis uppstå mellan patienter och läkare, klienter och advokater, valda ledare och byråkratier. I sådana lägen upprättas ett slags kontrakt mellan en överordnad ”beställare” och en underordnad specialiserad utförare, aktör. Avant hävdar dock att nya nivåer av överordnade uppstår när den ursprungliga ”beställaren”, ett lands politiska ledning, delegerar en del av inflytandet över exempelvis landets säkerhetspolitik till militära organisationer. Den militära ledningen kanske inte utför vad dess politiska överordnade vill att den ska göra.<sup>21</sup> B. Guy Peters beskriver ett liknande dilemma i den amerikanska kongressen, där en struktur måste utformas så att kongressen, som den ”överordnade” (*principal*) kan vara säker på att ett visst ämbetsverk, ”ombudet” (*agent*), genomför kongressens beslut. Exempel på lämpliga medel att få sin vilja igenom kan vara olika sorters incitament, eller kontrollorgan av olika slag.<sup>22</sup>

Aktören har (vanligen) mer information om sin egen kapacitet, än vad den överordnade beställaren har. Avant menar att denna brist på kunskap kan leda till att beställaren inte gör det ”objektivt bästa” valet, givet valsituationen, samt att utföraren lägger mer kraft på de yttre, synliga tecknen på aktörens förmåga, som han/hon vet att den överordnade lägger märke till, än på att förbättra den faktiska förmågan. Aktörens möjlighet att kontrollera vad som märks utåt kan leda till att han/hon manipulerar organisationen, i syfte att få den att framstå i bättre dager inför till exempel politiska beslutsfattare.<sup>23</sup>

### Militären som aktör och politisk entreprenör

Avant analyserar med institutionalismens hjälp hur militära organisationer verkar som aktörer/utförare av politiska ledares beslut. Hon menar att hur ett lands politiska ledning förhåller sig till landets militära organisation, ska ses i minst två steg av delegering: väljare eller intresseorganisationer delegerar makt till civila beslutsfattare, som i sin tur delegerar en del av denna makt till militära organisationer. I ljuset av detta hävdar Avant att valda politiker främst ska ses som ”strategiska politiska spelare”, som i första hand eftersträvar röstmaximering för att kunna stanna i en maktposition. Detta innebär inte att politiska makthavare inte kommer att eftersträva att uppnå önskvärda politiska mål, att genomföra sina valmanifest, men att detta är inte möjligt, om de inte håller sig kvar vid makten. På samma sätt som militära organisationer, enligt Avant, riskerar att fokusera på det som uppmärksammas mest i ansvariga beslutsfattares ögon, i stället för det ”militärt bästa”, riskerar politiska makt-

---

<sup>21</sup> Avant 1994, s. 6.

<sup>22</sup> Peters 2001, s.50 – 51.

<sup>23</sup> Avant 1994, s. 6.

havare att fokusera på de reformprogram som är mest populära i potentiella väljargrupperns ögon, för att kunna bli återvalda och stanna vid makten.<sup>24</sup>

Olika aktörer och utförare av politiska beslut tvingas, enligt Avant, av interaktionen mellan politiker och byråkratier, att själva bli politiska entreprenörer. De militära byråkratierna i USA, till exempel, har efter hand blivit uppmärksamma på hur kongressens ledamöter ruttmässigt röstar för förslag som gynnar ledamöternas valkretsar, även om partilinjen skulle förespråka motsatsen. Därmed byggs över tid in ett medvetande hos de militära organisationerna för vad som är mer eller mindre politiskt gångbart att föreslå. Avant hävdar att försvarsmakten skaffar sig förväntningar på olika politiska utfall, baserade på tidigare erfarenhet om hur politiska aktörer har agerat i olika frågor.<sup>25</sup>

Om en förändring i det internationella (politiska) systemet äger rum, hävdar Avant att en inrikespolitisk aktör kommer att driva på en institutionell nyordning, om en sådan förändring förbättrar denna politiska aktörs ställning. Både det politiska och det militära etablissemanget drivs, enligt Avant, av olika politiska intressen, vilket gör att de kan uppfatta säkerhetspolitiska utmaningar på olika sätt. Givet att den militära och den politiska ledningen har olika syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen, så är det, enligt Avant, mindre troligt att den militära doktrinen kommer att vara integrerad i den övergripande säkerhetspolitiken. Om det däremot finns institutionella incitament som uppmuntrar både militära och politiska ledare att betrakta internationella utmaningar på samma sätt, eller om sådana incitament leder till att den militära ledningen anammar den politiska ledningens visioner, är det däremot mer troligt att den militära doktrinen integreras i den långsiktiga politiska strategin.<sup>26</sup>

### **Politisk påverkan över tiden**

Hur de militära organisationerna utformas påverkas av det politiska styrelseskicket; Avant hävdar att parlamentariska system underlättar enighet, till skillnad från presidentiella, som tvärtemot delvis uppmuntrar oenighet, eftersom makten delas mellan olika institutioner. Detta påverkar även den politiska förmågan att genomdriva förändringar av militära doktriner, vilket därmed vanligen sker enklare i parlamentariska system. Avant pekar på hur system med maktdelning, till exempel presidentiella styrelseskick, riskerar att sända olika signaler från olika maktcentra (presidenten respektive kongressen) till det militära etablissemanget.<sup>27</sup> Denna företeelse kan tänkas vara särskilt tydlig i parlamentariska system med majoritetsval. Regeringar som genom detta valsystem får egen majoritet, torde ha lättare att genomdriva förändringar, än minoritets- eller koalitionsregeringar, sprungna ur proportionerliga valsystem.

I politiska system där olika politiska maktcentra har svårt att komma överens, kan de politiska aktörerna, när de väl bestämt sig för en viss politisk linje, försöka ”bygga in” denna linje i sättet som de utförande organisationerna utformas. Därmed ges exempelvis ett lands försvarsmakt möjlighet att verka, utan att konstant utsättas för direkt politisk påverkan.

<sup>24</sup> Avant 1994, s. 7 - 8.

<sup>25</sup> Avant 1994, s. 8 - 9.

<sup>26</sup> Avant 1994, s. 9 - 10, samt fotonot på s. 10.

<sup>27</sup> Avant 1994, s. 10.

Detta leder till mer av konsekvens och långsiktighet, men försvårar också förändring. Avant pekar även på hur ansvariga politiker, som är på väg att lämna sina poster, kan försöka påverka en underlydande organisation i en viss riktning, där deras efterträdande politiska moståndare får svårare att förändra organisationen, i en för dem önskad (annorlunda) riktning.<sup>28</sup> Ett exempel på detta är det beslut om naturreservat som Bill Clinton fattade i slutet av sin sista mandatperiod, som nu på olika sätt återkallas av George W. Bush. Avant pekar också på det motsatta beteendet, att politiker i regeringsställning fransäger sig makt över en viss fråga, kanske i syfte att försvåra för efterföljande regeringar att återta denna makt.<sup>29</sup> Att i Sverige inrätta en, från regeringen, självständig riksbank hade kunnat vara exempel på ett sådant agerande, om det inte hade rått bred politisk enighet över blockgränserna i frågan.

### **Inflytande genom incitament**

*Rational choice*-inriktningen inom institutionell teori visar, enligt Peters, hur individer inom olika institutioner genom incitament styrs i vissa riktningar. Peters menar att de beslutsfattare som utformar en institution bygger in dessa incitament, både positiva och negativa, för att uppmuntra institutionens medlemmar att handla på vissa sätt, och undvika andra val. Inom dessa belönings- och regelsystem kan sedan medlemmarna, fortsätter Peters, eftersträva nyttomaximering. *Rational choice*-skolan inom institutionalismen fokuserar starkt på att den ”generelle” medlemmen av en institution vanligen gör rationella val för att uppnå sina mål, och att den institution som personen ingår i vanligen tjänar som medel för att uppnå dessa mål.<sup>30</sup>

Om en militär organisation skapas som ges en stor självständighet gentemot sina politiska överordnade, ökar, enligt Avant, sannolikheten att denna organisation ställer upp egna politiska målsättningar, och sedan eftersträvar att uppnå dem, genom att själv verka som en aktör på den politiska arenan. Å andra sidan kan politiska makthavare sägas ha ett indirekt (förutom också ett direkt) inflytande över en militär byråkrati under lång tid, genom sättet som en militär organisation byggs upp och kontrolleras av ett lands politiska ledning. Denna utformning leder till att vissa incitament byggs in i den militära sfären, och på sikt kanske blir en del av landets militära kultur och tankesätt. Incitamenten påverkar hur befordringsgångar ser ut och hur militära doktriner utformas. Avant menar att incitamenten utgör ett slags villkor, eller ramar, för den militära verksamheten; de berättar vilken sorts beslut militära ledare kan förväntas erhålla belöning för, respektive vilka beslut som inte premieras från de politiska makthavarna. Över en längre tidsperiod skapar dessa incitament en ”tendens” (*bias*) att välja vissa lösningar inom den militära organisationen.<sup>31</sup>

Andra sätt att politiskt övervaka och påverka en militär organisation kan vara budgetprocesser, behandling av militära materialprogram samt mer betydelsefulla belöningar och

---

<sup>28</sup> Avant 1994, s. 11.

<sup>29</sup> Avant 1994, s. 11.

<sup>30</sup> Peters 2002, s. 44 – 45, 49.

<sup>31</sup> Avant 1994, s. 12.

reprimander.<sup>32</sup> Peters skriver att institutioner, exempelvis de flesta statliga myndigheter, måste återkomma årligen till den del av den politiska ledningen som beslutar om nästa års budget för myndigheten i fråga. Denna årliga budgetbehandling innebär ett tillfälle där den ”överordnade” (*principal*) kan kontrollera att ett visst ämbetsverk, ”ombudet” (*agent*), har genomfört vad de politiska makthavarna ålagt det att göra. Verk som missköter sig riskerar att ”bestraffas” i de kommande årens budgetarbeten. Därmed borde verken eftersträva att hålla sig väl med kontrollorganen.<sup>33</sup>

Avant pekar vidare på att den ”inbyggda” civila kontrollen av den militära organisationen leder till att de militära beslutsfattarna eftersträvar att förekomma sina civila överordnade, genom att leda organisationen i de riktningar man lärt sig att de civila makthavarna föredrar. Om den militära ledningen lyckas förutse den politiska ledningens vilja, kan man undvika ett mer aktivt civilt ingripande.<sup>34</sup> Vid tillfällen när den politiska ledningen snabbt vill åstadkomma förändringar i den militära organisationen, är ett effektivt sätt att befordra innovativa ledare. Dock pekar Avant på att sådant också kan bli kontraproduktivt, om den nya ledaren inte uppfattas som någorlunda ”etablerad” inom den militära hierarkin, utan i stället ses som en avvikande utböling.<sup>35</sup>

Peters menar att den institutionella inriktning han valt att kalla *rational choice* beskriver förändringar inom institutioner som en tydlig händelse, och inte som en pågående process av inläring och anpassning. Förändringar uppkommer då en viss institution har misslyckats med att uppnå det som den formades för att åstadkomma.<sup>36</sup> Avant lyfter fram några av de svårigheter som kan uppstå i en situation när förändring blir nödvändig: Trots att företrädare för Kennedyadministrationen under 1960-talets början vid många tillfällen förde fram idéer om reformer inom armén, för att den bättre skulle kunna hantera lågintensiva konflikter och uppror, hände mycket litet. Avant härleder detta till att det saknades incitament inom armén att anamma de nya idéerna; personer som omfattade idéerna om upprorsbekämpning (*counter-insurgency*) fick se sig förbigångna vid befordringar, och bestraffades således för sitt nytänkande. Hur de militära organisationerna under lång tid utformats, och vilken kultur som vuxit fram där, visade sig ha större påverkan på vilka initiativ från civilt håll som föll i god jord, än idéerna i sig. Avant skriver att ”Idéer är bara så starka som de incitament som understödjer dem.”<sup>37</sup>

### Militära tendenser

Utifrån institutionalismen drar Avant ett antal generella slutsatser kring hur militära ”tendenser” (*bias*) att söka vissa vägar och lösningar av uppgifter utvecklas: Om militären, under tiden den organiserats, utsätts för relativt få direkta civila ingrepp, är det troligt att den sedan kommer att skilja sig från det civila ledarskapets uppfattningar i flera ståndpunkter än annars. De civila påverkansförsöken blir färre, om det civila ledarskapet är delat, som i ex-

<sup>32</sup> Avant 1994, s. 17.

<sup>33</sup> Peters 2002, s. 59.

<sup>34</sup> Avant 1994, s. 13.

<sup>35</sup> Avant 1994, s. 14.

<sup>36</sup> Peters 2002, s. 56.

<sup>37</sup> Avant 1994, s. 17.

empelvis USA. På motsvarande sätt är det mer troligt att det militära ledarskapets uppfattningar i olika frågor, tenderar att sammanfalla med den politiska ledningens ståndpunkt, om den militära organisationen utsatts för mer direkt politisk styrning under tiden den utformades. Den politiska styrningen tenderar att vara starkare, om det civila ledarskapet är mer enat, som i de flesta parlamentariska system. En annan slutsats Avant drar är att militära organisationer kommer att vara mer förändringsbenägna och flexibla, bland annat gentemot den civila ledningens målsättningar, om de militära organisationerna är utformade på ett sådant sätt att det finns en kultur, ett tankesätt, som belönar nytänkande, till exempel vid befordringar. Vidare menar Avant att den militära organisationen kommer att anamma den civila ledningens åsikter om politiska makthavare kan utöva kontroll över militär personal, utan att ådra sig alltför hög ”politisk skada”.<sup>38</sup> Exempel på ”politisk skada” kan vara att den politiska karriären riskerar att försenas eller rent av att avbrytas, på grund av ett politiskt beslut.

Avant pekar på att en mer direkt civil kontroll över militär personal, exempelvis vid utnämning av högre chefer, innebär en möjlighet för den politiska ledningen att välja ut militära ledare som är mer flexibla och innovationsbenägna, vid tillfällen då detta eftersträvas av den civila beslutsfattaren. En sådan, mer direkt, politisk påverkan av den militära ledningen menar Avant, är ett sätt att generellt göra beslutsfattare inom försvarsmakten mer lyhörda för civila mål; politikerna visar då vilken typ av beslut som premieras. Andra styrmekanismer än direkta tillsättningar av militära chefer, kan också leda till förändringar inom den militära byråkratin, men riskerar även i större utsträckning att leda till oönskade bieffekter.<sup>39</sup>

Det är långtifrån givet att förändringar måste tvingas på en byråkrati utifrån, exempelvis från den politiska ledningen. Som Avants exempel med den amerikanska marinkåren visar, kan en militär organisation mycket väl i sig själv vara förändringsbenägen.<sup>40</sup> Dessutom pekar hon på hur motstridiga krav från presidenten respektive kongressen gjorde att en samlad politisk vilja till förändringar av den amerikanska armén, inför Vietnamkriget, i en viss riktning, saknades.<sup>41</sup>

### **Utformningen av den brittiska armén**

Det kan tyckas märkligt att beskriva en militär organisations utformning och uppbyggnad, som ett visst skede: de flesta nationer som existerat som självständiga statsbildningar under en längre tid, har ju haft olika typer av, mer eller mindre organiserade, försvarsmakter minst lika länge. Därmed borde det vara svårt att peka på en särskild tidsperiod då försvarsmakten organiserades, ett skede då det civila ledarskapet kan ha varit mer eller mindre aktivt, mer eller mindre direkt intervenerande i militärens utformning. Avant visar dock hur den ”professionella” brittiska armén formades under 1860- och -70-talen, under frekvent civil påverkan. En av orsakerna till denna breda användning var att det brittiska imperiet

<sup>38</sup> Avant 1994, s. 47.

<sup>39</sup> Avant 1994, s. 47.

<sup>40</sup> Avant 1994, s. 84 – 87.

<sup>41</sup> Avant 1994, s. 49.

med kolonier över hela världen, krävde en anpassningsbar militär som kunde sättas in i många olika situationer. Utformningen av den moderna brittiska armén var samtida med det brittiska imperiets största utbredning. I och med det stora politiska inflytandet över armén fanns små möjligheter för högre officerare att vara agendasättare; de hade inte makt att avgöra vad som skulle räknas som ett ”riktigt krig”, där armén skulle användas. Om personer i det militära ledarskapet förde fram teorier som inte var lämpade att möta de utmaningar som Storbritannien ställdes inför, ignorerades deras teorier.<sup>42</sup> Det kan tyckas självklart att ett lands armé anpassar sig inför nya hot. Avant pekar dock på hur upprepade krav från president Kennedy att förbättra förmågan att bekämpa uppror ignorerades av den amerikanska armén.<sup>43</sup>

Brittiska officerare som under arméns utformning i slutet av 1800-talet anammade flexibilitet belönades genom befordran. Avant skriver att arméofficerare hade goda skäl att vara uppmärksamma på civila önskemål. På grund av den nära politiska kontrollen över armén fanns det inte samma möjlighet för den brittiska försvarsmakten att mer självständigt skapa ”tendenser” (*bias*) åt vissa doktriner, att sätta upp vissa mått för framgång eller att självständigt få bygga en uppfattning om att visst agerande var mer lämpliga, andra mindre lämpliga, för militära förband. Armén var tvungen att anpassa sig efter vad det politiska ledarskapet ansåg lämpligt, och motsatte sig, enligt Avant, i mindre utsträckning förändring än till exempel den amerikanska armén.<sup>44</sup>

Den brittiska armén användes ofta för att slå ner uppror i de kolonier som ville bli självständiga efter andra världskriget,<sup>45</sup> varför Avants teser om breda användningsområden för den brittiska armén förmodligen också är applicerbara under efterkrigstiden.

### 3.3 Avants fallstudier

Deborah Avant prövar institutionalismen genom att genomföra ett antal fallstudier. Främst undersöker hon den amerikanska armén i Vietnam, och pekar på en långtgående oförmåga att anpassa sig till nya omständigheter. Det är även intressant att se på det motsatta förhållandet; militära organisationer kan ha en kultur som främjar förändring. Detta visar Avants analys av den amerikanska marinkåren, och underrättelsetjänsten CIA, i Vietnam. Slutligen tyder Avants analys av brittiska armén i Sydafrika och Malaya på liknande förmåga, här bland annat tack vare en lyhördhet för politiska beslut, och en bred syn på vilka metoder som kunde vara användbara för upprorsbekämpning. Brittiska armén i Malaya är naturligtvis också extra intressant för denna uppsats, eftersom den behandlar samma organisation i en om än mycket olik, så ändå en konflikt med gemensamma drag. Orsaken till att se närmare på konflikten i Malaya än den i Sydafrika är främst att den ligger närmare Nordirlandkonflikten i tiden.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Avant 1994, s. 37 - 40.

<sup>43</sup> Avant 1994, s. 56 - 58.

<sup>44</sup> Avant 1994, s. 40 - 41.

<sup>45</sup> Farrar-Hockley, 1994, kapitel 15.

<sup>46</sup> ”Oroligheterna” i Malaya ägde rum 1948 - 1962, de i Sydafrika 1899 - 1902 och de på Nordirland startade 1969.

### **Amerikanska armén i Vietnam**

Under USA:s krig i Vietnam, från 1965 till 1973, hade den amerikanska armén, enligt Avant, under lång tid problem med att anpassa sig till de nya krav omgivningen ställde. Avant skriver att den amerikanska arméns oförmåga främst berodde på två saker: de tvetydiga signalerna från den politiska ledningen, och ”belöningssystemen” inom armén. Flera amerikanska presidenter som innehade ämbetet under Vietnamkriget, till exempel John F. Kennedy och Lyndon B. Johnson, försökte få armén att ändra inriktning i sin krigföring i Vietnam. Samtidigt påverkade en annan maktinstitution i USA, kongressen, armén i motsatt riktning. I sina budgetanslag premierade kongressen de strukturer och strategier inom armén som var fokuserade på ett europeiskt storkrig, inte en mer småskalig upprorsbekämpning. Arméns ”belöningssystem”, de befordrings- och karriärvägar som snabbast ledde till högre befattningar, premierade, enligt Avant, genomgående de officerare som fokuserade på konventionella (eller nukleära) storkrig i Europa.<sup>47</sup>

Amerikanska armén förmådde dock att anpassa sig i vissa delar till förhållandena under Vietnamkriget, exempelvis genom att organisera en luftrörlig division. Avant visar hur detta hade sitt ursprung i att många höga arméofficerare hade tjänstgjort i fallskärmsjägerförband under bland annat andra världskriget, förband som hade hög status inom armén. Dessa officerare utökade gärna de flygburna förbandens antal. Framförallt pekar dock Avant på att de typer av förband som sattes upp under Vietnamkriget var sådana som antogs användbara också i Europa, som till exempel den luftrörliga divisionen. Således gällde innovationsförmågan främst enheter och strategier som kunde användas i ett storskaligt krig, inte de som mer specifikt avsåg den aktuella konflikten i Vietnam.<sup>48</sup>

### **Marinkåren i Vietnam**

Den amerikanska marinkåren används av Avant som exempel på hur förändringsbenägenhet byggts in i en militär organisation. Avant pekar på att marinkåren också i mer konventionella konflikter än Vietnamkriget hade mer okonventionella uppgifter, samt att marinkåren sedan den organiserades, varit ifrågasatt av de andra vapenslagen, och därför kontinuerligt sökt efter uppgifter för att berättiga sin existens. En ”institutionell förändringsförmåga” byggdes in i marinkåren, enligt Avant, genom att flexibilitet var en egenskap som belönades vid befordringar. Innovationer som fungerade belönades, och de som inte fungerade ledde sällan till bestraffningar. Då den amerikanska marinkåren varit ifrågasatt under i princip hela sin existens, fram tills andra världskrigets slut, hade en förändringsbenägen kultur inom marinkåren småningom vuxit fram. Avant menar att detta var en av orsakerna till att marinkåren var en av de militära organisationer som hörsammade den politiska ledningens krav på bättre förmåga att bekämpa uppror hos den amerikanska militären, krav som började ställas under 1960-talets början av Kennedyadministrationen. När sedan ma-

---

<sup>47</sup> Avant 1994, s. 49.

<sup>48</sup> Avant 1994, s. 66 – 67.

rinkårsförband flyttades till Vietnam skedde ytterligare anpassningar av taktik och doktrin.<sup>49</sup>

### Den brittiska armén i Malaya

I den brittiska kolonin Malaya, nuvarande Malaysia, inledde en kommunistisk gerillarörelse en väpnad kamp för självständighet 1948. Efter en lågintensiv konflikt, där den brittiska armén bland annat använde sig av tvångsförflyttningar av delar av landsbygdsbefolkningen, besegrades gerillan 1962. Malaya blev självständigt kort därefter.<sup>50</sup>

Avant argumenterar för att den brittiska armén ställdes inför en svår uppgift i Malaya: armén fokuserade främst på ett storkrig i Europa, eftersom andra världskriget nyligen hade avslutats och kalla kriget just hade inletts, medan man här tvingades utkämpa ett lågintensivt krig i djungelmiljö. Dessutom handlade den brittiska hanteringen av konflikten i Malaya i stor utsträckning om ”nationsbyggande”, och ansågs som en uppgift för hela den brittiska administrationen i kolonin, inte bara armén. Således ställdes stora krav på att den brittiska armén skulle föra krig på ett ganska radikalt annorlunda sätt än vad den tränats för.<sup>51</sup>

Avant menar att den brittiska armén anpassade sig, inte på grund av täta politiska ingripanden i konflikten, utan snarare för att armén under sin moderna utformning hade påverkats av det civila ledarskiktet att vara lyhörd för de politiska makthavarnas viljor i olika frågor. En kultur hade vuxit fram, som innehöll incitament för att skapa ”tendens” (*bias*) för vissa lösningar inom militären, exempelvis flexibilitet; Den militära undervisningen och villkoren för befordran inom den militära hierarkin ledde, enligt Avant, till en förståelse för den breda uppgift som den brittiska armén ålagts av den politiska ledningen. Snarare än ett smalare fokus på vad armén skulle kunna användas för, omfattade armédoktrinen en rad möjliga användningsområden.<sup>52</sup>

Avant menar att civila makthavare, snarare än att tvinga fram förändring, uppmuntrade förändring. En metod den politiska ledningen använde för att snabbt få armén att anpassa sig i Malaya, var att se till att officerare som uppvisat flexibilitet belönades genom befordringar.<sup>53</sup> Den ”breda” synen på upprorsbekämpning innehöll bland annat införandet av identitetskort för hela befolkningen över 12 års ålder, internering av misstänkta utan rättegång samt tvångsförflyttning av delar av landsbygdsbefolkningen.<sup>54</sup> Den mer ”militära” delen av gerillabekämpningen tog sig uttryck i att uppträda i relativt små enheter, och att avstå från till exempel storskaliga flyganfall.<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> Avant 1994, s. 84 – 87.

<sup>50</sup> Avant 1994, s. 117 – 129.

<sup>51</sup> Avant 1994, s. 102.

<sup>52</sup> Avant 1994, s. 102 - 103.

<sup>53</sup> Avant 1994, s. 103, 118.

<sup>54</sup> Avant 1994, s. 119.

<sup>55</sup> Avant 1994, s. 124.

### 3.4 Operationalisering

Utifrån Deborah Avants studier går det att identifiera vissa variabler och faktorer som förklaringar till att förändringar inträffar eller uteblir. Dessa huvudpunkter lyfts fram nedan, och tillämpas sedan på empirin.

#### - Direkta politiska ingripanden

Brittiska politiker har inte dragit sig för att ingripa aktivt i ”militärens göromål”, till exempel genom att utse nya chefer, eller att beordra fram ändrade arbetsmetoder. Efter allvarligare händelser är det troligt att ett politiskt ingripande kommer, kanske för att visa handlingskraft, kanske för att den politiska ledningen anser att den militära ledningen använder fel metoder. Således är politiska uttalanden intressanta, särskilt om de signalerar en ny inriktning i politiken om Nordirland.

#### - Lyhördhet hos armén

##### - Bred syn på upprorsbekämpning

Då bägge dessa punkter, enligt Avant, är intimt förknippade med olika typer av yttre tryck på en militär organisation, behandlas de tillsammans.

Den brittiska armén har, menar Avant, under lång tid formats under ett starkt inflytande från politiska makthavare. Detta har gett militärteoretiker mindre utrymme att agera agendasättare, och forma doktriner kring vad försvarsmakten ska användas till eller inte, samt vad som ska anses som ett ”riktigt krig”. Armén har därmed blivit mer lyhörd för förändringar i politiska inriktningar, kunnat agera mindre självständigt, samt haft en bredare uppfattning om vad militären kunnat användas till, eller vem militären kan samverka med.<sup>56</sup> Den militära ledningen försöker då förekomma politiska ingripanden, genom att på förhand genomföra de reformer man tror kommer att belönas av politikerna. Detta i jämförelse med exempelvis den amerikanska armén.

En bred syn på upprorsbekämpning kan exempelvis vara nära samverkan mellan militär, polis och civila myndigheter, att underrättelsetjänst prioriteras, att olika typer av ickedödliga vapen<sup>57</sup> och skyddsutrustning används för att kontrollera kravaller, i stället för militär standardutrustning och dödligt våld. Det handlar också om vilken medvetenhet armén på olika nivåer har för hur dess insatser verkar på lång sikt, om man förmår vinna befolkningens stöd (*hearts and minds*).

#### - Incitament understödjer politisk vilja

Om det finns inbyggda incitament inom den militära strukturen som verkar i samma riktning som den politiska viljan, ökar sannolikheten att militären anpassar sig. Incitamenten skapar ”tendens” (*bias*) för vissa lösningar. Avant pekar på hur karriärvägar ser ut för officerare: om officerare befordras eller blir förbigångna vid befordringar, utifrån vilka förband de tjänstgjort vid, är det, enligt Avant, ett sätt att styra militärväsendet i stort mot att söka

<sup>56</sup> Avant 1994, s. 37 – 40.

<sup>57</sup> ”Ickedödliga vapen” som använts på Nordirland har till exempel varit tårgas och olika typer av ”gummikulor”.

vissa lösningar framför andra. Om officerare som arbetat inom underrättelse- eller specialförbanden inte har lika lätt att befordras som officerare som arbetat inom pansar- eller infanteriförbanden, är detta, menar Avant, ett sätt från den politiska ledningen, genom den militära ledningen, att visa vilka handlingsvägar som belönas (infanteriets metoder), respektive vad som inte belönas (underrättelseförbandens metoder).<sup>58</sup>

För att hitta belegg för denna tes i det empiriska materialet är det lämpligt att leta efter exempelvis vilka förband högre chefer kommer ifrån, hur befordringsgångar ser ut, hur olika enheter behandlas i budgetarbetet, i vilken riktning direkta politiska ingripanden gynnar eller missgynnar militära doktriner.

---

<sup>58</sup> Avant 1994, s. 47 – 49.

## 4. Empiri och analys

Jag kommer i detta avsnitt att växelvis beskriva och analysera hur den brittiska armén förändrades i sin hantering av konflikten i Nordirland. Först görs en översiktlig genomgång av konflikten och den brittiska arméns uppträdande 1969 till 2001, sedan en mer djupgående analys av tre tidsperioder: konfliktens inledning 1969 – 1972, ett decennium senare, 1980 – 85, samt en period som ligger nära i tiden, efter att det kalla kriget upphört, 1995 – 2001.

### 4.1 Brittiska armén i Nordirland 1969 - 2001

Våldsamheter bröt ut i olika delar av Nordirland i slutet av 1960-talet. Oroligheterna var så omfattande och våldsnivån så hög, att den brittiska regeringen<sup>59</sup> beslöt att sända delar av den brittiska försvarsmakten, främst armén, till provinsen, för att stödja den nordirländska poliskåren, som inte ansågs kunna hantera situationen. Inledningsvis sågs de brittiska soldaterna med neutrala, eller rent av positiva ögon, av den katolska minoriteten. Poliskåren Royal Ulster Constabulary, RUC<sup>60</sup> och säkerhetsstyrkorna i Nordirland ansågs av den katolska minoriteten som svårt partiska, som enheter som sattes in till fördel för protestanterna. Detta synsätt angående militären ändrades dock snart. Under den nordirländska konfliktens inledande år intog den brittiska armén en hög profil. Samverkan med de nordirländska polis- och säkerhetsenheterna var liten, och armén använde ofta kraftigt våld<sup>61</sup> när den sökte bekämpa de upplopp som var vanliga vid tiden, men också vid utgångsförbud, husrannsakingar och då misstänkta skulle gripas.<sup>62</sup>

Den första halvan av 1970-talet innebar svåra oroligheter. Olika terroristgrupper inledde bombkampanjer, omfattande upplopp med stor användning av skjutvapen och bensinbomber var vanligt förekommande och krävde ofta dödsoffer. Tårgas och ”gummikulor” började användas av militären. De första dödsoffren inom armén krävdes 1971. 17 månader senare hade över 100 soldater dödats av republikanska terrorgrupper, samtidigt som 1972 blev kulmen på oroligheterna i stort, med 468 dödade.<sup>63</sup> Armén fortsatte att bekämpa terrorister med, enligt Newsinger, ”koloniala” metoder för upprorsbekämpning. De resultat som armén och polisen åstadkom, exempelvis i form av beslagtagna vapen och sprängämnen, borde, menar Newsinger ställas i relation till den fientlighet omfattande vägspärrar, husrannsakingar och utgångsförbud ledde till. Anklagelser om tortyr i nordirländska polislokaler var vanliga, och interneringar utan rättegång användes flitigt. Småningom började arméledningen i Nordirland anse att militärens metoder var kontraproduktiva.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> Enligt Mulholland var det efter en direkt förfrågan från Nordirlands polischef den 14 augusti 1969 som beslutet om att skicka militär fattades. Se Mulholland 2002, s. 71 – 72.

<sup>60</sup> RUC bytte 2001 namn till Police Service of Northern Ireland, se bland annat Taylor 2002, s. 393. Då största delen av uppsatsen behandlar tiden innan 2001, kommer namnet RUC att användas i uppsatsen.

<sup>61</sup> Våldsnivån från den brittiska arméns sida var hög, jämfört med ett och två decennier senare. Dock kan användningen av vapen å andra sägas ha varit förhållandevis återhållssam vid jämförelser med konflikten i Malaya, och särskilt det amerikanska kriget i Vietnam.

<sup>62</sup> Mulholland 2002, s. 71 – 77, samt Newsinger 1995. Newsingers artikel är hämtad på internet, och saknar tyvärr sidnumrering.

<sup>63</sup> Geraghty 2000, s. 366 – 368.

<sup>64</sup> Newsinger 1995.

Från mitten av 1970-talet och ett decennium framöver användes armén främst som ett stöd till poliskåren RUC, och terroristbekämpningen ansågs mer som en ”polisiär” än ”militär” angelägenhet, vars huvudansvar föll på RUC. Stor, synlig militär närvaro sågs, enligt Newsinger, som provocerande, medan kraftig militär våldsanvändning inte ansågs effektiv nog för att bekämpa terrorgrupperna, men tillräckligt provokativ för att ge dessa organisationer nya rekryter. Newsinger menar att under perioden 1975 – 1985 blev RUC allt bättre på att motarbeta terroristorganisationerna, de olika underrättelsetjänsterna ökade sin effektivitet, och samverkan mellan den brittiska armén och den nordirländska polisen blev mer långtgående. Förutom att stödja polisen, bestod arméns uppgifter alltmer av patrullering av farliga områden, dold och öppen underrättelseinhämtning, samt att gripa misstänkta terrorister.<sup>65</sup>

Från 1985 och framåt har den huvudsakliga strategin från polisens och militärens sida varit att förstärka samarbetet dem emellan, öka underrättelseinhämtningen, samt att fortsatt minska den synliga militära närvaron. Vid svårare utbrott av våld har militären (öppet) använts mer frekvent, medan den i övrigt ägnat sig åt dold spaning, patrullering och ingripanden mot misstänkta terrorister.<sup>66</sup>

Åren 1969 till 2001 har konflikten i Nordirland krävt över 3600 dödsoffer. Runt 90 procent av dessa har fallit offer för olika terrorgrupper. 1800 har dödats av IRA, och dess utbrytargrupper. Av 3600 döda har 363 dödats av den brittiska armén eller de olika nordirländska polis- och säkerhetsstyrkorna, varav 159 var terrorister. 465 brittiska soldater har dödats, liksom 462 personer ur de nordirländska polis- och säkerhetsstyrkorna.<sup>67</sup>

#### 4.2 Brittiska armén i Nordirland 1969 - 1972

Katolska medlemmar av arbetarklassen gjorde sommaren 1969 revolt mot den lokala regeringen, som fruktade att oroligheterna skulle övergå i svåra våldsamheter mellan de protestanter och katoliker, och kanske småningom inbördeskrig. Då den brittiska armén kom till Nordirland var relationen mellan den katolska minoriteten och den nordirländska poliskåren RUC, fientlig. Därför sågs den brittiska armén av vissa i början som en neutral aktör.<sup>68</sup> Samtidigt infördes ett politiskt reformprogram för att förbättra villkoren för katolikerna. Newsinger beskriver reformprogrammet som ”too little, too late” för katolikerna, och ”too much, too soon” för protestanterna, vad gäller ökningen av inflytande för katolikerna.<sup>69</sup> Oroligheterna fortsatte under hösten 1969, och brittiska arméförband var inblandade i eldstrider med dödsoffer som följd. Upploppen 1969 – 70 hanterades, enligt Newsinger, med ”betydande våld” av armén, vilket ledde till att våldsnivån tvingades ner.<sup>70</sup>

De minskade oroligheterna tolkades av militären som att hårdhänta metoder var en väg till framgång. Geragthy skriver att armén inte förmådde applicera en bred syn på upprors-

---

<sup>65</sup> Newsinger 1995.

<sup>66</sup> Newsinger 1995.

<sup>67</sup> Mulholland 2002, s. 93 – 94.

<sup>68</sup> Geragthy 2000, s. 26 – 27.

<sup>69</sup> Newsinger 1995.

<sup>70</sup> Newsinger 1995.

bekämpning i Nordirland, trots de positiva erfarenheter man dragit av hanteringen av konflikten i Malaya ett decennium tidigare.<sup>71</sup> Redan tidigt i konflikten fokuserade den brittiska armén på att vinna de malayiska invånarnas ”sinnen” (*hearts and minds*), medan armén i Nordirland, enligt Geraghty, ägnade sig åt primitiva kollektiva bestraffningar, som alienerade den katolska befolkningen. Geraghty menar att underrättelseinhämtningen var av låg nivå, och misslyckades med att upptäcka det hot IRA utgjorde som terrororganisation, utan fokuserade snarare på det civila motståndet. Arméns oförmåga att anpassa sig till de speciella förhållanden i Nordirland underlättade kraftigt, enligt Geraghty, IRA:s nyrekryteringar.<sup>72</sup>

Arméns taktik i bland annat området Lower Falls i Dublin sommaren 1970, ledde till kraftigt motstånd från katolska sidan. Armén sökte genom hus efter vapen och ammunition, vilket man fann i betydande mängder, men gick då också fram med tidstypisk brutalitet och dödade flera invånare. Newsinger menar att framgången med att upptäcka vapengömmorna hamnade i bakgrunden av våldsamheterna, och att arméns uppträdande sannolikt gav Provisional Irish Republican Army, PIRA, en betydande propagandaframgång.<sup>73</sup>

Newsinger pekar på tre huvudorsaker till att den inledande brittiska strategin för upprorsbekämpning i Nordirland inte lyckades inledningsvis: Framförallt saknades en tydlig politisk inriktning. Dessutom hade den brittiska försvarsmakten, enligt Newsinger, inte heller i tidigare insatser i lågintensiva konflikter, såsom de i Palestina 1944 – 48, Cypern 1954 – 59 eller Aden (i Jemen) 1964 – 67, varit särskilt framgångsrik i att bekämpa en fiende i stadsmiljö. Inte heller i Nordirland lyckades man, menar Newsinger, inledningsvis hantera problemen. Under arméns första år i Nordirland hade man heller inte fått tillåtelse att använda sådana undantagsregler, som använts i flera av de tidigare efterkrigskonflikterna.<sup>74</sup>

Newsinger hävdar att det under 1970-talets första år saknades en konsekvent politisk strategi: först gavs ett uttalat stöd till unionisterna/protestanterna, medan katolikerna utsattes för repression. Sedan infördes direktstyre i provinsen Nordirland, och samtal med företrädare för den republikanska/katolska sidan inleddes i hemlighet. Denna något mer ”liberala” hållning följdes av en arméoffensiv och sedan, slutligen av förslag om maktindelning mellan protestanter och katoliker, något som mötte starkt motstånd från en majoritet av protestanterna.<sup>75</sup> Bristen på politisk konsekvens har en parallell med de signaler som sändes ut från den politiska ledningen i USA början av Vietnamkriget: å ena sidan pläderade presidenterna, främst Kennedy, för att armén borde fokusera mer på upprorsbekämpning, å andra sidan premierade kongressen i sina budgetanslag de strukturer och strategier inom armén som var fokuserade på ett europeiskt storkrig, inte en mer småskalig upprorsbe-

<sup>71</sup> De olika författarnas paralleller med insatsen i Malaya kan tyckas motsägelsefull: å ena sidan *hearts and minds*-operationer, å andra sidan folkomflyttningar, dödsstraff och tortyr. Jag tror orsaken till denna tvetydighet var att upprorsbekämpningen innehöll delar av *både* hårdhänta metoder mot civilbefolkningen och miss-tänkta gerillasoldater, men att den också innehöll åtgärder syftande till att vinna malayernas sympatier. Se bland annat Geraghty 2000, s. 29, 74 – 75, Avant 1994, s. 123 – 125 samt Newsinger 1995.

<sup>72</sup> Geraghty 2000, s. 29.

<sup>73</sup> Newsinger 1995.

<sup>74</sup> Newsinger 1995.

<sup>75</sup> Newsinger 1995.

kämpning. Dessutom förbigicks officerare i armén vid befordringar om de hade intresserat sig för upprorsbekämpning på bekostnad av mer konventionell krigföring.<sup>76</sup>

Newsinger visar också på hur användandet av storskalig internering utan rättgång av misstänkta anhängare till terroristorganisationer, istället för att försvaga den katolska sidan, sannolikt stärkte motståndet mot den brittiska närvaron, också hos de katoliker som fram till dess varit neutrala eller försiktigt positiva till brittiska armén. Som ett sista belägg för misslyckandet av en ”kolonial” upprorsbekämpning, pekar Newsinger på den ”blodiga söndagen” i januari 1972, där brittiska fallskärmsjägare öppnade eld mot obeväpnade demonstranter och dödade 13 och skadade 29 stycken.<sup>77</sup>

En skillnad mellan de tidigare brittiska kampanjerna av i upprorsbekämpning i forna kolonier, jämfört med Nordirland, var att den brittiska armén inte kunde använda sig av de ”nödåtgärder” som då hade införts; storskalig internering, kollektiv bestraffning, tvång att alltid bära identitetskort, tvångsevakuering av byar, tortyr av fångar, dödsstraff, med mera. Kortvariga försök med några av åtgärderna hade snabbt visat sig vara kontraproduktiva. De metoder som kunde användas i kolonier långt ifrån Storbritannien, visade sig vara mycket politiskt svårsmälta i Nordirland, kanske särskilt med tanke på den intensiva mediebevakningen.<sup>78</sup>

Geraghty pekar på hur ”antika metoder för repressiv upprorsbekämpning misslyckades när de mötte en sofistikerad kombination av modern terrorism och effektiv propaganda.”<sup>79</sup> Den metod som, enligt brittiska militärstrateger, fungerade bäst i upprorsbekämpningen i Malaysia var ”befolkningskontroll”, det vill säga tvångsförflyttning av hundratusentals människor från små byar på landsbygden till välbevakade nya bosättningar. På så sätt hade den kommunistiska gerillan i Malaya berövats möjligheten att livnära sig på förråd från landsbygdsbefolkningen. Dessutom innebar krigföringen i djungeln, enligt Geraghty, att de brittiska soldaterna var mer fria att öppna eld om de såg något misstänkt. I Nordirland hävdar Geraghty att ”malayiska” tvångsförflyttningar av landsbygdsbefolkning ersattes av omfattande elektronisk övervakning och militär patrullering i områden där misstänkta terrorister vistades, medan mer restriktiva regler för våld innebar att specialförband kunde gripa eller döda terrorister om de togs på bar gärning, i färd med att iscensätta ett attentat. Geraghty skriver att operationerna i Nordirland småningom förändrades från ”klassisk” upprorsbekämpning, till en hybrid mellan polisär och militär övervakning och terroristbekämpning.<sup>80</sup>

### **Direkta politiska ingripanden?**

I olika områden, främst i Belfast, upprättades avspärrade zoner, ”no go areas” av PIRA, som polis- och arméförbanden beordrades att respektera. Det var ett regeringsbeslut, fattat

<sup>76</sup> Avant 1994, s. 49.

<sup>77</sup> Newsinger 1995, se också Mulholland 2002, s. 97 – 98, samt Dewar 1996, s. 57 – 60. Dewar pekar, liksom Geraghty 2000, 57 – 64, på att fallskärmsjägarsoldaterna också de utsatts för beskjutning. Geraghty hävdar att de som besköt fallskärmsjägarna använde civilpersoner som ”mänskliga sköldar” för att skapa ”martyrer”.

<sup>78</sup> Newsinger 1995.

<sup>79</sup> Geraghty 2000, s. 74.

<sup>80</sup> Geraghty 2000, s. 74 - 75.

1972, för att inte störa de hemliga samtal regeringsrepresentanter förde med IRA. Armén hävdade att PIRA med hjälp av dessa fredade zoner kunde omorganisera och nyrekrytera, och ansåg att ”no go areas” därför var en militär ”katastrof” som minskade effekten i polisens och arméns terroristbekämpning. Den politiska ledningen valde dock att gå emot den militära ledningens önskemål, varför de fredade zonerna kunde upprätthållas ännu en tid.<sup>81</sup>

De omfattande interneringar utan rättegång som genomfördes under konfliktens inledande år var också de åtgärder som den brittiska armén motsatte sig, men beordrades genomföra av den politiska ledningen.<sup>82</sup> Geraghty pekar på hur beslut om internering ofta grundades på gamla underrättelser, och att de var djupt impopulära bland den katolska delen av befolkningen. Interneringspolitiken väckte också kraftigt missnöje hos många av de arméförband som utförde den.<sup>83</sup>

### Lyhördhet hos armén?

Motsägelsefulla signaler från den politiska ledningen<sup>84</sup> försvårade arméledningens möjligheter att veta vilket håll de civila makthavarna strävade åt. Genom exempelvis beslutet att införa undantagstillstånd och (mot arméns vilja) genomföra omfattande interneringar, visade den brittiska regeringen dock att man var villig att använda ”hårdhänta” metoder för att få bukt med oroligheterna. Geraghty menar att den brittiska regeringen under Edward Heath förde en obeveklig linje, som kom att alienera den katolska befolkningen från protestanterna och den brittiska armén.<sup>85</sup> Utifrån en sådan politik, går det att konstatera att arméns kompromisslösa inställning under den nordirländska konfliktens första år, åtminstone till en del, kan förklaras med att regeringen ofta förespråkade en ganska hårdhänt linje. Den grad av motsägelser som bland annat Newsinger pekat på, skulle å andra sidan kanske tala för att också armén skulle tveka om vilka metoder som skulle användas. Newsinger visar dock även på att den brittiska armén tidigare misslyckats med att bekämpa gerillarörelser i stadsmiljö,<sup>86</sup> varför armén inte hade några positiva erfarenheter att hämta kunskap ifrån i den nordirländska konflikten. Kanske armén i Nordirland valde att vara mer lyhörd inför regeringens signaler om ”hårda tag”, då mer renodlat ”militära metoder” var vad armén övat mest på. Dewar har pekat på den stora osäkerhet som rådde kring vilka förhållanden som väntade i Nordirland under konfliktens tidiga år, och hur detta påverkade träningen.<sup>87</sup>

### Bred syn på upprorsbekämpning?

Det är svårt att se att den brittiska armén under den nordirländska konfliktens första år, hade anammat någon bredare syn på upprorshantering. Snarare tyder mycket på att man gjorde motsatt analys; en massiv våldsanvändning ansågs tvinga motståndaren till underkastelse. Problemen med denna inställning belades bland annat av Newsinger och Ge-

<sup>81</sup> Geraghty 2000, s. 72.

<sup>82</sup> Newsinger 1995.

<sup>83</sup> Geraghty 2000, s. 67.

<sup>84</sup> Newsinger 1995.

<sup>85</sup> Geraghty 2000, s. 30, 39.

<sup>86</sup> Newsinger 1995.

<sup>87</sup> Dewar 1996, s. 181.

ragthy, som pekade på att den kraftiga brittiska våldsanvändningen ledde till stora framgångar för den republikanska propagandan. Det dåliga förhållandet till den nordirländska poliskåren är ett annat skäl till att en mer ”militär” hantering av oroligheterna dominerade. Geragthy menar vidare att underrättelsetjänsten var undermålig, och letade i den Nordirländska konflikten efter samma mönster som funnits i exempelvis oroligheterna på Cypern.<sup>88</sup>

Det eventuella förtroende som den katolska sidan haft för den brittiska armén i början av konflikten hade försvunnit, enligt Geragthy genom de hårdhänta metoder som armén använt. I konflikten i Oman hade specialförbandet Special Air Service lett en *hearts and minds*-kampanj, som syftade till att vinna över invånarnas sympatier till den brittiska sidan, samtidigt med militära operationer mot gerillaförband. Geragthy pekar på hur denna strategi visade sig framgångsrik i Oman 1970 - 1976, men inte användes i Nordirland i någon nämnvärd utsträckning under perioden 1969 – 72.<sup>89</sup>

Deborah Avant hävdar att den brittiska armén under konflikterna i Malaya och Sydafrika visade sig vara förändringsbenägen, men att armén ofta ”förlorade de första slagen” i kriget.<sup>90</sup> I Sydafrika överraskades britterna i 1900-talets början av att boerna hade moderna vapen. Den brittiska arméns utrustning och taktik kunde, enligt Avant, inte mäta sig med boernas, varför britterna led oväntade förluster.<sup>91</sup> På samma sätt har flera författare, främst Geragthy och Newsinger, visat hur den brittiska armén använde gammaldags metoder i den nordirländska konflikten inledande år, taktik och utrustning som var dåligt anpassade för att föra ett lågintensivt krig mot en motståndare som ofta rörde sig i städer och slog till mot civila mål, medan militären samtidigt förväntades hantera upplopp med ”polisiära” metoder. Den nordirländska konflikten visade sig vara ganska annorlunda britternas tidigare erfarenheter av kriser i brittiskkontrollerade områden i tredje världen, ändå, skriver Geragthy, behandlades Nordirland som en i raden av ”rebelliska kolonier.”<sup>92</sup>

Parallellerna med den amerikanska arméns första år är däremot tydliga: Avant pekar på hur ledande armégeneraler ansåg att Vietnamkriget hade en ren ”militär” lösning, till skillnad från en lösning som inkluderade ”politiska”<sup>93</sup> medel. Inte heller ansågs ett gerillakrig ställa några särskilda krav, utan upprorsbekämpning var ”bara en mindre form av krig”.<sup>94</sup>

### **Incitament understödjer politisk vilja?**

Jag har ovan givit exempel på att en bredare strategi för att bekämpa uppror användes i exempelvis Malaya och Oman, medan försöken att vinna nordirländarnas sympati (*hearts and minds*) tycks varit begränsade under konflikten inledande år. En förklaring till detta kan

<sup>88</sup> Geragthy 2000, s. 29.

<sup>89</sup> Geragthy 2000, s. 39.

<sup>90</sup> Avant 1994, s. 47.

<sup>91</sup> Avant 1994, s. 107.

<sup>92</sup> Geragthy 2000, s. 29.

<sup>93</sup> Som exempel på ”politiska metoder” nämner Avant kontroll av befolkningen och åtgärder för att vinna vietnamesernas sympati. Avant 1994, s. 89 – 90.

<sup>94</sup> Avant 1994, s. 57 – 59.

vara inställningen till specialförbanden och underrättelseenheterna inom armén,<sup>95</sup> de enheter som i stor utsträckning hade utvecklat de bredare metoder att hantera gerillakrig som använts i tidigare konflikter.<sup>96</sup> Det skulle dessutom komma att dröja till 1976 innan specialförbandet Special Air Service, SAS, skickades till Nordirland,<sup>97</sup> vilket delvis kan förklara bristen på *hearts and minds*-strategi.

Eventuellt kan en bakomliggande orsak till valet av metoder i Nordirland spåras: fram till några år in på 1980-talet fick, enligt Beevor, officerare som tjänstgjort i specialförbanden en sämre karriärutveckling än sina kollegor. Beevor pekar på hur erfarenhet från exempelvis SAS innan 1980 sågs som en nackdel, snarare än en positiv erfarenhet, vid befordringar. Att söka en placering under två års tid vid specialförbanden, ansågs även vara en belastning för hela befälssystemet, då det var ont om bland annat kaptener i den brittiska armén, bland annat under 1970-talet.<sup>98</sup> Om tjänstgöring i ett förband, som bland annat representerat ett mindre konventionellt sätt att föra krig, setts som ett dåligt karriärval, ligger det nära till hands att anta att betydande delar av arméns befäl intagit en skeptisk hållning till vad SAS företrätt. Beevor pekar vidare på hur tjänstgöring vid infanteri- eller pansarförband närmast var en förutsättning för att en officer skulle komma ifråga för högre befattningar. Befäl som exempelvis tjänstgjort i underrättelsekåren eller specialförbanden, förband som senare fått stor betydelse i Nordirland, hade därmed små möjligheter till att utnämnas till högre poster.<sup>99</sup> Därmed kanske detta, tillsammans med de mer konventionella typer av förband som var i Nordirland 1969 – 72, kan förklara delar av den relativt ”klassiskt militära” våldsanvändning som användes vid denna period.

Med Deborah Avant går det att dra paralleller till den amerikanska arméns specialförband under Vietnamkriget: officerare som tjänstgjorde i specialförbanden, eller intresserade sig för okonventionell krigföring, tenderade att bli förbigångna vid befordringar. Dessutom, skriver Avant, hade stora delar av arméetablissemangen, en skeptisk inställning till specialförbanden i Vietnam.<sup>100</sup> Utifrån Avants användning av incitament för att förklara varför vissa handlingsmönster väljs, medan andra ignoreras,<sup>101</sup> kanske inställningen till specialförbanden i brittiska armén kan förklara delar av arméns uppträdande i Nordirlandkonflikten.

### 4.3 Brittiska armén i Nordirland 1980 - 1985

Jämfört med perioden 1969 – 1972 tycks den brittiska armén ha genomfört långtgående förändringar fram till 1980-talets första hälft.

<sup>95</sup> Beevor 1990, s. 295 – 297.

<sup>96</sup> Geraghty 2000, s. 29, 74 – 75.

<sup>97</sup> Mulholland 2002, s. 127.

<sup>98</sup> Beevor 1990, s. 99 – 100.

<sup>99</sup> Beevor 1990, s. 129 – 130. Detta kom att ändras en bit in på 1980-talet. Mer om detta längre fram i uppsatsen.

<sup>100</sup> Avant 1994, s. 64 – 66.

<sup>101</sup> Avant 1994, s. 49.

Småningom infann sig, enligt Geraghty, en insikt inom den politiska och militära ledningen i Storbritannien att konflikten i Nordirland skulle komma att dra ut på tiden, kanske i decennier. Vad som möjligen kunde uppnås med militära och polisiära medel var en ”acceptabel våldsnivå”, men inte ett fullständigt slut på oroligheterna.<sup>102</sup> Den brittiska armén kunde inte tas hem från något som av många betraktades som en del av Storbritannien så länge konflikten pågick. Deborah Avant pekar på att situationen inom stora delar av den politiska administrationen i USA under Vietnamkriget närmast var den motsatta: kongressen ville ha ett snabbt slut på konflikten, och fokuserade på tydliga mått på framgång, antalet dödade fiender, framför, enligt Avant mer relevanta faktorer i upprorsbekämpning.<sup>103</sup>

Den amerikanska armén betraktade under Vietnamkriget flera av de åtgärder som föreslogs från bland annat underrättelsetjänsten CIA och marinkåren som mer ”politiska” än ”militära”, exempelvis kontroll av befolkningen och underrättelsetjänst, åtgärder vars framgång var svår att mäta. Armén intresserade sig mer för tydligt mätbara insatser, till exempel antalet dödade fiender. Avant menar att *body-count* inte är ett särskilt intressant mått på framgång i upprorsbekämpning, då gerillan i exempelvis Vietnam tämligen enkelt lyckades ersätta förluster, så länge man hade befolkningens relativa sympati, eller i alla fall så länge som man kunde kontrollera tillräckligt stora delar av landsbygden.<sup>104</sup> De olika terroristgrupperna i Nordirland lyckades också de ersätta förluster och genomföra omorganiseringar, exempelvis den övergång till cellstruktur som PIRA införde under 1970-talets senare hälft, som svar på de frekventa infiltrationskampanjer som de brittiska säkerhets- och underrättelsetjänsterna genomförde. Precis som i Vietnam, räknades dock terror-/gerillagrupperna ut efter bakslag som skulle visa sig vara tillfälliga.<sup>105</sup>

I Nordirland har hanteringen av konflikten inneburit motsatta insikter från den brittiska armén, jämfört med den amerikanska armén i Vietnam. Geraghty visar hur det efter hand växte fram en stor förståelse inom den brittiska armén för att konflikten i Nordirland skulle föras med lågintensiva medel utan tyngre vapensystem,<sup>106</sup> på lång sikt, med stor hjälp av övervakning och i nära samverkan med de nordirländska polis- och säkerhetstjänsterna.<sup>107</sup> Flera har pekat på hur liten del avancerade vapensystem med stor eldkraft har i asymmetriska konflikter, bland annat CIA under Vietnamkriget.<sup>108</sup> USA använde stor eldkraft i Vietnam, vilket ledde till ett stort antal döda, men inte gav några avgörande framgångar på sikt. I Nordirland har det snarare varit terrorgrupperna som svarat för det kraftigaste våldet, med granatkastare, raketgevär och tunga kulsprutor samt bilbomber med hundratals kilo

---

<sup>102</sup> Geraghty 2000, s. 75.

<sup>103</sup> Avant 1994, s. 98 – 100.

<sup>104</sup> Avant 1994, s. 87.

<sup>105</sup> Newsinger 1995.

<sup>106</sup> De brittiska styrkorna i Nordirland patrullerade i lätta pansarfordon, och var relativt lätt beväpnade med automatkarbiner, prickskyttegevär och, ibland, lätta/medeltunga kulsprutor. Artilleri, tyngre pansarfordon eller stridsflygplan har inte använts under konflikten. Se bland annat Dewar 1996, s. 194 – 201.

<sup>107</sup> Geraghty 2000, s. 75 - 76.

<sup>108</sup> Avant 1994, s. 89. Se också Martin van Creveld 1991, s. 19 – 32.

sprängmedel.<sup>109</sup> Den brittiska armén har under konfliktens förlopp valt en tydlig strategi med begränsat våld.

Enligt Michael Dewar opererade den brittiska armén i Nordirland sedan slutet på 1970-talet och framåt, främst i fem olika roller: ”ramoperationer” (*framework operations*), reaktiva uppdrag, specialistoperationer, dolda operationer och statiska uppgifter. Ramoperationer innebar bland annat patrullering, att lära känna områden och dess invånare. Reaktiva operationer ägde rum som svar på attentat, demonstrationer, oroligheter av olika slag, eller om information om misstänkta terrorister framkom som kunde leda till ett gripande. Specialistoperationer innebar understöd för polisen, bland annat desarmering av bomber och flygspaning. Dolda operationer var bland annat övervakning av misstänkta terrorister. Statiska operationer innebar bevakning av radio- och TV-master, hamnar, flygplatser, polisstationer och så vidare. Arméns samverkan med den nordirländska poliskåren RUC såg vanligen ut på tre olika sätt, enligt Dewar: i områden med ingen eller låg närvaro av terrorgrupper uppträdde RUC utan militär eskort. I trakter där hotet från terroristgrupper var mer frekvent, gavs visst militärt understöd, medan polisen i områden med en allvarligare hotbild, till exempel vissa kvarter i Belfast och i gränsområdena i South Armagh, ständigt hade kraftig militär eskort.<sup>110</sup>

Dewar pekar på några tydliga skillnader mellan arméns förberedelser inför uppdrag i Nordirland i konfliktens inledning, jämfört med 20 år senare: förbanden som under 1980- och 1990-talen skulle skickas till Nordirland övades i upploppshantering, arresteringar, uppträdande i stadsmiljö, de gavs information om IRA:s verksamhet och försågs med kravallutrustning. I konfliktens inledande skeden rådde, enligt Dewar, stor osäkerhet kring vad som skulle övas, och soldater skickades till Nordirland med i stort sett brittiska arméns personliga standardutrustning.<sup>111</sup>

### Direkta politiska ingripanden?

Deborah Avant visar att en viktig orsak till den, enligt henne relativt höga förändringsbenägenhet, hos den brittiska armén var att brittiska politiker vid upprepade tillfällen gick emot arméns åsikt, och genomdrev de förändringar man ansåg nödvändiga.<sup>112</sup> Hon lyfter fram de inledande åren av konflikten i Malaya, där den brittiska regeringen, efter en tid av ökade våldsamheter utsåg en militär befälhavare direkt underställd den högsta civila ledningen i Malaya. När den brittiska regeringen ansåg att den militära ledningen hanterade situationen illa, drog man sig alltså inte för att göra direkta ingripanden i den militära ledningen.<sup>113</sup> Under konflikten i Nordirland föreslog 1977 en politisk kommitté<sup>114</sup> som utrett militärens roll under konflikten, att armén skulle nedprioritera ”klassisk upprorshantering” (*counter-insurgency*), till förmån för internt säkerhetsarbete och stöd till den nordirländska polisen. Militären ansåg att upprorshantering var en effektivare metod, och var frustrerad av vad

<sup>109</sup> För terrorgruppernas beväpning, se Geraghty 2000, s. 188 – 203.

<sup>110</sup> Dewar 1996, s. 147 - 148.

<sup>111</sup> Dewar 1996, s. 181.

<sup>112</sup> Avant 1994, s. 40.

<sup>113</sup> Avant 1994, s. 120, 127.

<sup>114</sup> Kommitténs rapport kallades ”The Way Ahead” eller ”Bourne Report”, efter sin ordförande, John Bourne.

man uppfattade som byråkratiska restriktioner, men kördes över av den brittiska regeringen. Reformerna infördes i slutet av 1970-talet, och fick tydligare genomslag under de första åren på 1980-talet.<sup>115</sup>

Ett annat exempel på tydligt politiskt ingripande under perioden var det som följde efter IRA:s attentat i augusti 1979, där 18 brittiska soldater samt en engelsk lord och tre i hans sällskap dödades i olika bombattentat under samma dag.<sup>116</sup> Den dåvarande brittiska premiärministern, Margaret Thatcher, ville efter attentaten förbättra underrättelseutbytet mellan polisen och militären i Nordirland, samt öka säkerhetssamverkan med Republiken Irland. Thatcher lät inrätta ett säkerhetsdirektorat på hög nivå för att underlätta den polisära och militära samverkan i Nordirland, medan samarbetet med Irland inte ökade i nämnvärd utsträckning.<sup>117</sup> Politiska ingripanden som de ovan kan anses visa på att brittiska politiker inte dragit sig för att direkt ingripa i säkerhetsstyrkornas hantering av Nordirlandkonflikten, inte heller mot arméns direkta vilja. Avant argumenterar vidare att ett tecken på att armén har en förändringsbenägen kultur, som verkar i för den politiska ledningen önskad riktning, är att politiska ingripanden uteblir. Armén utvecklas helt enkelt åt önskvärt håll, utan att den behöver styras direkt av den politiska ledningen. Avants fallstudie av den amerikanska marinkåren under Vietnamkriget kan här tjäna som exempel på en organisation med ”ned-ärvd” förändringsförmåga.<sup>118</sup>

### **Lyhördhet hos armén?**

För att peka på den brittiska arméns känslighet för kritik och, därmed, förmåga att vara lyhörd inför exempelvis den politiska ledningen pekar Yardley och Sewell på en undersökning om högre chefer inom den brittiska försvarsmakten. Granskningen visade, enligt författarna, på en förvånande stor känslighet för negativ publicitet och offentlig kritik. Undersökningen gjordes i slutet av 1970-talet, men Yardley och Sewell hävdar att slutsatserna om rädsla för kritik gällde även senare.<sup>119</sup> Avant hävdar att den brittiska armén formades under starkt inflytande av civila maktbärare. Hon argumenterar för att detta var en viktig orsak till att armén blev så känslig för den politiska ledningens vilja, och därmed snabb att anpassa sig till ändrade omständigheter.<sup>120</sup> Om höga befäl inom armén fortfarande på 1980-talet var rädda för negativ publicitet, är det rimligt att anta att Avants teser om lyhördhet gällde även då.

### **Bred syn på upprorsbekämpning?**

Mellan åren 1980 – 85 användes armén i ökad utsträckning som stöd till polisen, och för underrättelseinhämtning. Militären intog en mer tillbakadragen roll, jämfört med tidigare.

<sup>115</sup> Newsinger 1995, Hamill 1985, s. 184.

<sup>116</sup> Lord Louis Mountbatten var den engelska drottningens farbror. Han mördades i Mullaghmore i Republiken Irland 27 augusti 1979. Samma dag dödades sammanlagt 18 brittiska fallskärmsjägare vid flera sprängattentat i Warrenpoint i Nordirland. Se bland annat Dewar 1996, s. 158 – 159.

<sup>117</sup> Thatcher 1993, s. 56 – 58.

<sup>118</sup> Avant 1994, s. 84 – 87.

<sup>119</sup> Yardley och Sewell 1989, s. 53 – 54.

<sup>120</sup> Avant 1994, s. 37 – 41.

Samverkan med civila myndigheter ökade, och våldsnivån nedgick kraftigt, jämfört med perioden 1969 – 72. Som pekats på ovan hade armén även genomgått betydande förändringar i utrustning och utbildning inför tjänstgöring i Nordirland, medan en insikt började sprida sig inom den politiska och den militära ledningen att konflikten skulle komma att bli långvarig. Jämfört med åren 1969 – 72, var uppfattningen om att den nordirländska konflikten skulle kunna övervinnas med militärt våld inte lika vanlig.

### **Incitament understödjer politisk vilja?**

I början av 1980-talet gav den brittiska premiärministern Margaret Thatcher instruktioner om att tjänstgöring inom SAS tydligt skulle vara meriterande för officerare vid befordringar. Innan dess hade motsatsen gällt, en placering inom specialförbanden hade ansetts vara ett dåligt karriärdrag.<sup>121</sup> Beevor skriver att specialförbanden, åtminstone under Thatchers regeringsperioder, stod högt i kurs hos den politiska ledningen och att det var det förband som löpte minst risk att drabbas av budgetnedskärningar. Dessutom, menar Beevor, hade det inte vid något tidigare tillfälle, funnits så många generaler som tjänstgjort inom SAS, som under Thatchers mandatperioder.<sup>122</sup> Hur förband gynnas i budgetpropositioner, och hur lätt deras officerare har att göra karriär är sådana incitament Deborah Avant pekat på, för att visa hur ett lands politiska ledning kan styra militären i en viss riktning. Genom åtgärder som dessa visar civila makthavare, enligt Avant, hur armén ska forma sig.<sup>123</sup> SAS skickades till Nordirland 1976 genom ett direkt politiskt ingripande. Förbandet var, enligt Geraghty, inte särskilt välkommet bland de arméenheter som redan fanns i Nordirland<sup>124</sup> Att förbandet ändå skickades dit kan tolkas som en signal av politiskt stöd till de metoder förbandet stod för. Om den politiska ledningen varit nöjd med utvecklingen i stort i Nordirland, hade det inte funnits något skäl att skicka dit SAS.

De olika underrättelseförbanden hade genom sitt arbete i provinsen skaffat sig ett bättre rykte inom armén än tidigare,<sup>125</sup> och SAS hade, som nämnts ovan, dessutom etablerat en god relation med delar av den politiska ledningen. Detta sammantaget kan vara en del av orsakerna till att armén under perioden 1980 till 1985 anammade en bredare syn på upprorsbekämpning än man haft 1969 till 1972. Förband som stod för ett okonventionellt tänkande belönades vid budgetarbete och befordringar. Därigenom går det att med Avant anta att också andra förband småningom följde efter, då det fanns fler incitament att arbeta mindre konventionellt.

---

<sup>121</sup> Beevor 1990, s. 129 – 130.

<sup>122</sup> Beevor 1990, s. 301 – 302.

<sup>123</sup> Avant 1994, s. 17.

<sup>124</sup> Geraghty 2000, s. 118 - 119.

<sup>125</sup> Beevor 1990, s. 295.

#### 4.4 Brittiska armén i Nordirland 1995 – 2001

Perioden från 1995 och framåt innebar än större fokus på underrättelseinhämtning, än mer återhållsamhet med dödligt våld, jämfört med de tidigare undersökta perioderna 1969 – 72, respektive 1980 - 85.

Ryder skriver exempelvis om året 1999 att de brittiska soldaterna kallades ut som stöd till polisen under de årligen återkommande marscherna på sommaren, samt att de patrullerade gatorna i staden Larne efter sammandrabbningar mellan olika lojalistiska fraktioner, men snart återgick till sina baracker. Längs den irländska gränsen i några av de mest våldsdrabbade landskapen i Nordirland, övervakades gränsen av militär, men Ryder menar att även här var den synliga militära närvaron minimal. En kommission under ledning av den sista ambassadören i Hong Kong, Chris Patten, lade i spåren av avtalet från långfredagen, fram en serie förslag 1999 om den brittiska arméns framtida roll i Nordirland: Ryder pekar på att militären där antas användas i Nordirland som den används i England, för att stödja det civila samhället med olika specialistfunktioner, samt vid katastrofsituationer. För Nordirland gjordes dock ett tillägg; liksom tidigare skulle armén användas vid svåra våldsbrott i provinsen.<sup>126</sup>

Brittiska soldater har de senaste åren blivit svårare måltavlor för terroristgrupperna. Genom underrättelsearbete, som i ökad utsträckning kunnat ge förvarningar för attentat, samt modern utrustning, till exempel nya skyddsvästar, har det blivit svårare för exempelvis IRA att döda personal i säkerhetsstyrkorna.<sup>127</sup> Brittiska soldater har fortsatt att användas som understöd till polisen, exempelvis vid de årliga marscherna, samt vid ett utbrott av våldsamma protester som utlösts sommaren 2001 av att katolska skolflickor skulle passera det protestantiska bostadsområdet Glenbryne i norra Belfast. Skolflickorna fick skyddas av polis, med militär förstärkning, och flera personer skadades vid de upprepade protestantiska upploppen.<sup>128</sup>

#### Direkta politiska ingripanden

Under perioden 1995 till 2001 har det förekommit få direkta politiska ingripanden gentemot militären.<sup>129</sup> Detta kan möjligen, med utgångspunkt i Avants argument om den lyhördhet som över tiden ”byggs in” i den brittiska armén, vara ett tecken på att armén, efter att konflikten i Nordirland pågått i snart tre decennier, blivit så lyhörd för den politiska ledningens önskemål att armén förändrade sig utan att politikerna behövde ingripa direkt.<sup>130</sup> Utifrån resonemanget nedan, att armén var extra lyhörd under slutet av 1990-talet för att inte förstöra de fredsförhandlingar som förbereddes,<sup>131</sup> kanske det kan förefalla rimligt att några direkta politiska ingripanden inte behövdes.

<sup>126</sup> Ryder 2000, s. 170 – 171.

<sup>127</sup> Taylor 2002, s. 352.

<sup>128</sup> Taylor 2002, s. 386 – 387.

<sup>129</sup> Se Taylor 2002, Geraghty 2000 och Mulholland 2002.

<sup>130</sup> Avant s. 40 – 41. En sådan lyhördhet kan tyckas rimlig efter en konflikt som varat under lång tid, men är ganska svår att belägga. Se den avslutande diskussionen i uppsatsen, avsnitt 5.3.

<sup>131</sup> Taylor 2002, s. 355.

### Lyhördhet hos armén?

För att peka på den förändring som ägt rum inom armén fram till perioden 1995 – 2001, kan det vara intressant att lyfta fram några exempel på tidigare händelser.

Mark Urban pekar på att specialförbandet Special Air Service, SAS, under 1980-talets senare del var inblandade i ett antal bakhåll med dödlig utgång, där misstänkta terrorister, enligt Urban, inte gavs någon möjlighet att ge upp, utan sköts till döds medan de inledde en attack, eller innan. Urban hävdar att SAS-personal under den här tidpunkten i ökad utsträckning rekryterades från fallskärmsjägerregementet, vilket, enligt Urban, mer fokuserade på aggressivitet, än på smidighet och politisk lyhördhet.<sup>132</sup> Det går naturligtvis att invända att flera händelser med dödlig utgång även kan ha berott på en ökad aggressivitet från IRA:s sida.

För att visa på hur den brittiska arméns lyhördhet, och kanske framförallt ”smidighet”, har ökat under konflikten kan det vara intressant att jämföra perioden efter 1995 med hur delar av armén resonerade i mitten av 1970-talet: den brittiske militärbefälhavaren i Belfast<sup>133</sup> sade om förhandlingar med terrorgrupperna ”vi besestrar dem innan vi förhandlar med dem”, medan ett befäl i det brittiska specialförbandet SAS motiverade förbandets närvaro i Nordirland med ”vi är här för att skjuta dem [terroristerna]”.<sup>134</sup>

Ett brittiskt armébefäl som under lång tid tjänstgjort i SAS hävdade att förbandets enskilda soldater inte förmådde dra paralleller mellan konflikten i Nordirland, och andra fall av upprorsbekämpning som SAS varit inblandade i. I stället för att söka vinna (också den katolska delen av) den nordirländska befolkningens sympatier (*hearts and minds*), användes enheten för att döda terrorister. Soldaterna sköt, enligt befälet, för att döda, på samma sätt som de gjort i mer uttalat ”militära” konflikter, och insåg inte de problematiska effekter detta kunde få på sikt, med en än mer avog inställning från många nordirländare. Vidare menar befälet att taktiken med att ”skjuta först och fråga sen” funnits kvar i olika former in på 1990-talet.<sup>135</sup>

För att ge en kontrast till detta, kan det vara lämpligt att se på hur armén hanterade en prickskyttegrupp från IRA i konfliktens senaste fas. Prickskyttarna, som under en längre tid dödat flera brittiska soldater, greps slutligen levande 1997 av SAS.<sup>136</sup> Journalisten Peter Taylor, som intervjuat en av de medverkade soldaterna, menar att detta tyder på en klar förändring i SAS’ taktik: Vid liknande operationer fem till tio år tidigare, var det betydligt vanligare att misstänkta terrorister sköts till döds. Taylor hävdar att armén blivit än mer lyhörd för den politiska processen i Nordirland, och att en av orsakerna till att prickskyttegruppen greps levande, var att armén inte ville försvåra de fredsförhandlingar som pågick. Dessutom kunde operationen inte användas av PIRA:s propagandaapparat, där de döda prickskyttarna kunnat framställas som martyrer. Vad som stärker Taylors resonemang är bland annat att prickskyttarna hade dödat sammanlagt nio soldater och poliser under flera

<sup>132</sup> Urban 1992, s. 246 – 247.

<sup>133</sup> Brigadgeneral Frank Kitson.

<sup>134</sup> Geraghty 2000, s. 137.

<sup>135</sup> Geraghty 2000, s. 128 – 129.

<sup>136</sup> Mellan 1992 och 1997 dödades sju soldater och två poliser av prickskyttarna. Taylor 2002, s. 353.

års tid, varför soldaterna som medverkade i gripandet rimligen borde ha varit hämndlystna. Vidare försökte en av de misstänkta fly, vilket tidigare ofta uppgivits som skäl för döds-skjutningar från arméns sida.<sup>137</sup> De vapenvilor som den största terrorgruppen PIRA utlyste 1995 och 1997 – 1998, förklarar inte mer än möjliga delar av den minskade våldsanvändningen från arméns sida, eftersom olika utbrytargrupper under dessa tidsperioder genomförde omfattande attentat.<sup>138</sup>

### **Bred syn på upprorsbekämpning?**

Perioden från 1995 och framåt har inneburit ett än tydligare fokus på bred upprorsbekämpning jämfört med de tidigare studerade perioderna. Den brittiska armén har givits en alltmer tillbakadragen roll, och används främst för underrättelseinhämtning, samt för att understödja polisen vid svårare våldsbrott eller mer omfattande operationer mot terroristmisstänkta som anses särskilt farliga.

Arméns arbete under 1990-talet, tyder på en insikt om vikten att arbeta i nära samverkan med polisen, samt en förmåga att anpassa uppträdande och utrustning till ett bredare sätt att lösa uppgiften på. Med Deborah Avant går det att dra paralleller till den brittiska insatsen i Malaya, där den brittiska armén arbetade nära både polis och lokala civila myndigheter.<sup>139</sup> Således hade den brittiska armén också i Nordirland en ”bred” uppfattning om vad som var lämpliga uppgifter för militären, och avvisade inte, som den amerikanska armén gjorde i Vietnam, många åtgärder som ”politiska”.<sup>140</sup> I Malaya ansåg den brittiske militärbefälhavaren general Sir Gerald Temple att gerillabekämpningen handlade om att vinna lokalbefolkningens stöd (*hearts and minds*), och att politiska, ekonomiska, kulturella och andliga medel var väl så viktiga faktorer som militär styrka för att besegra gerillan. Avant menar även att de viktigaste ”vapnen” i Malaya var folkomflyttningar och att därigenom svälta ut gerillan.<sup>141</sup>

I Nordirland blev småningom underrättelsetjänst en av huvuduppgifterna för den brittiska armén. Kontrasten gentemot den amerikanska armén i Vietnam blir därmed än tydligare. Den amerikanska armén ägnade sig, enligt Avant, åt en alltför trångsynt ”militär” verksamhet, där antalet dödade fiender länge var ett av de viktigaste sätten att mäta framgång.<sup>142</sup> Liknande skillnader fanns i synen på militär eldkraft: i Vietnam använde den amerikanska försvarsmakten stora delar av sin arsenal och åstadkom stor förödelse och många dödsoffer,<sup>143</sup> medan den brittiska armén i Malaya främst använde sig av mindre infanterienheter i sin gerillabekämpning och ansåg attackflyg som kontraproduktivt.<sup>144</sup> Även i Nordirland har den brittiska armén småningom blivit förhållandevis återhållsam i sin våldsanvändning, där

<sup>137</sup> Taylor 2002, s. 353 - 355.

<sup>138</sup> Geraghty 2000, s. 159, 373 – 376.

<sup>139</sup> Avant 1994, s. 120 – 121, samt 124.

<sup>140</sup> Avant 1994, s. 88.

<sup>141</sup> Avant 1994, s. 123 – 125.

<sup>142</sup> Avant 1994, s. 93.

<sup>143</sup> Bland annat den israeliska militärhistorikern Martin van Creveld menar att eldkraft och komplexa militära system över tid är näst intill verkningslösa mot gerillastyrkor. Se van Creveld 1991, s. 23- 24.

<sup>144</sup> Avant 1994, s. 124.

lätta pansarfordon och ”personlig beväpning” varit den vanligaste utrustningen, och flyg använts för övervakning och transport. Värt att notera är att flera nordirländska terroristgrupper ända sedan konfliktens inledande år har haft tillgång till pansarbrytande vapen, men bara vid enstaka tillfällen använt dessa för att angripa pansarfordon. Vapnen har dock främst använts mot byggnader.<sup>145</sup>

### **Incitament understödjer politisk vilja?**

Snarare än att beväpna sig tyngre har det sena 1990-talet inneburit ett tydligt fokus på datorisering för den brittiska armén, liksom för övrigt för många andra västerländska arméer. I och med konflikten i Nordirland hade dock den brittiska armén ännu ett skäl att använda datorer i ökad utsträckning. Geraghty skriver att de summor som den brittiska armén 1995 – 1998 spenderade på datorer och annan övervakningsteknologi tyder på att den hade ställt in sig på ett fortsatt ”underrättelsekrig” under lång tid framöver i Nordirland. Enbart under 1997 aktiverades 100 övervakningskameror i Nordirland.<sup>146</sup> Deborah Avant har pekat på hur budgetarbete och militära materialprojekt är vägar för politiska beslutsfattare att kontrollera militären. Om vissa projekt får stora budgettillskott, medan andra drabbas av stora neddragningar, är det, enligt Avant, en del av de incitament civila makthavare använder för peka ut önskvärda förändringar hos militären.<sup>147</sup> Därmed borde de militära satsningarna i Nordirland under den senare delen av 1990-talet kunna tydas som att armén satsar ännu mer på dold övervakning och underrättelseinhämtning. Med andra ord tycks det finnas fortsatt starka incitament för en än mer tillbakadragen roll för militären, där underrättelsetjänst prioriteras än tydligare än under de tidigare undersökta perioderna.

---

<sup>145</sup> Geraghty 2000, s. 188 – 203.

<sup>146</sup> Geraghty 2000, s. 159.

<sup>147</sup> Avant 1994, s. 17.

## 5. Avslutande diskussion

Jag kommer först att kort sammanfatta den brittiska arméns förändringar under konflikten i Nordirland, för att senare diskutera hur institutionalismen fungerat som analysinstrument och avslutningsvis diskutera de brittiska erfarenheterna i perspektiv av asymmetriska konflikter.

### 5.1 Brittiska arméns förändringar i Nordirland

I konfliktens inledande år sökte den brittiska armén tillämpa ungefär samma taktik i Nordirland som man gjort i tidigare uppror, till exempel en mer omfattande användning av våld, men utan att använda metoder för att vinna nordirländarnas *hearts and minds*, något armén eftersträvat i många liknande lågnivåkonflikter efter andra världskriget. Flera författare har pekat på hur förvånansvärt ”klumpigt” den brittiska armén uppträdde under konfliktens inledande år, något dessa författare argumenterar för ledde till ett våldsamt motstånd från den katolska befolkningsgruppen och stora nyrekryteringar för terroristgrupperna.

Småningom anammade dock den brittiska armén också i Nordirland en bred syn på upprorsbekämpning, med ett nära samarbete med polis, säkerhets- och underrättelsetjänster. Arméns förändring har resulterat i en strategi som är mer specifikt anpassad till förhållandena i Nordirland: terrorattentat och upplopp i urbana miljöer, med civila och media ständigt närvarande. Efter hand har underrättelsetjänst och stöd till polisen blivit betydligt viktigare medel än olika sofistikerade vapensystem, vilket generellt använts i liten utsträckning i Nordirland. Under den senare delen av 1990-talet har armén intagit en klart tillbakadragen roll, och används mer sällan i synliga uppgifter än någon gång tidigare under konflikten.

### 5.2 Tänkbara skäl till förändring

Uppsatsens syfte var dels att beskriva vilka förändringar som inträffat men också försöka peka på några tänkbara förklaringar till varför reformer genomförts eller uteblivit. Jag har dock inte varit ute efter att ge några ”heltäckande” svar. Genom att applicera Deborah Avants teser om nyinstitutionalismen på den brittiska armén i den nordirländska konflikten har några skäl till förändring kunnat spåras.

Direkta politiska ingripanden har stundtals förekommit, särskilt efter mer omfattande terroristattacker eller upplopp. Avant menar att den brittiska politiska ledningen inte varit rädd att göra direkta politiska ingripanden, också mot den militära ledningens vilja, i tidigare konflikter.<sup>148</sup> Det har gått att hitta exempel på sådana ingripanden även i den nordirländska konflikten, även om de tycks ha blivit färre med åren.

Om ingripandena har minskat, kan det vara ett belägg för en annan av Avants teser, nämligen att den brittiska armén ofta uppvisat en stor lyhördhet inför politiska makthavare, varför civila ledare behövt ingripa ganska sällan: de antas då få sin vilja igenom utan att behöva göra direkta interventioner, tack vare denna militära lyhördhet.<sup>149</sup> Givet att Avants teser i det här fallet stämmer, förefaller det rimligt att anta att militären under loppet av en

---

<sup>148</sup> Avant 1994, s. 40.

<sup>149</sup> Avant 1994, s. 40.

längre konflikt, kan skaffa sig en allt bättre uppfattning om den politiska ledningens vilja, under förutsättning att denna vilja är någorlunda konsekvent.

Avant har vidare argumenterat för att om en försvarsmakt utsätts för frekvent civil påverkan under sin utformning, är det mindre troligt att den kan agera agendasättare på egen hand, och bestämma vad som ska anses som ett riktigt krig, och därmed en (värdig) uppgift för armén att ta sig an. Avant har i detta sammanhang pekat på att kulturen inom den moderna brittiska armén utformades då den i stor utsträckning användes inom en rad olika områden i de brittiska kolonierna, varför armén vände sig vid en bred syn på sina uppgifter.<sup>150</sup> Efter andra världskriget användes armén sedan flitigt för att slå ner uppror i de kolonier som krävde självständighet,<sup>151</sup> varför det är rimligt att anta att armén fortsatt ha denna breda syn på sin egen användbarhet, åtminstone fram tills att kolonierna blivit fria. Den långa konflikten i Nordirland, och de relativt omfattande förändringar den brittiska armén där genomgått, borde ha hållit liv i traditionen av bred användbarhet.

Enligt Avant är några av sätten ett lands politiska ledning visar vilka handlingsvägar som premieras är genom incitament och kontroller; genom exempelvis befordringar och budgetarbete kan medlemmarna i försvarsmakten erhålla belöningar eller bestraffningar för sina initiativ.<sup>152</sup> Vissa exempel finns på sådana incitament för armén i Nordirland, exempelvis hur synen på specialförbanden förändrats under konflikten: från att tjänstgöring hos SAS ansågs vara ett dåligt karriärdrag för officerare, till att vara SAS blev ett förband varifrån ett antal generaler hämtades.<sup>153</sup> Med stöd i Avants fallstudie om Vietnamkriget, har jag argumenterat för att synen på specialförbanden i den övriga armén, kan innebära att deras arbetsmetoder anammas av fler förband, alternativt att specialförbanden tvingas uppträda mer konventionellt för att efterlikna de prioriterade förbanden. Därmed går det att visa på förekomsten av vissa incitament i nordirlandkonflikten verkat i underrättelse- och specialförbandens favör.

De variabler för förändring jag gått igenom ovan har således gått att hitta, i varierande grad, under konflikten i Nordirland. Det är däremot svårt att rangordna hur viktiga de olika skälen till förändring har varit. Det är också sannolikt att många fler orsaker till förändring har förekommit under konflikten, som jag inte upptäckt under uppsatsarbetets gång.

### 5.3 Avslutande om institutionalismen

Förutom att beskriva, och i någon mån förklara, vilka förändringar den brittiska armén genomgått under konflikten i Nordirland, har uppsatsen också varit teoriprovande genom val av metod. Genom att förhålla mig ganska nära Avants studier, har jag sökt undersöka om hennes teorival är en framkomlig väg för att undersöka förändring under andra konflikter.

Är institutionalismen, som främst Deborah Avant använt den, ett fungerande redskap för att analysera förändringar inom en försvarsmakt? Under uppsatsarbetets gång har både för- och nackdelar framkommit. En av Avants tolkningars största förtjänster är hur hon pekar på

---

<sup>150</sup> Avant 1994, s. 39 – 40.

<sup>151</sup> Farrar-Hockley, 1994, kapitel 15.

<sup>152</sup> Avant 1994, s. 12.

<sup>153</sup> Beevor 1990, s. 129 – 130.

att vilja och ovilja till förändring kan byggas in i en organisation under tiotals år, tills ett slags kultur uppstår inom organisationen, där dess högre chefer efter hand skapat sig en uppfattning om vilka beslut och strategier som dess politiska överordnade förväntar sig. Detta blir ett sätt att politiskt leda byråkratier som torde vara ganska svårt att uppfatta utifrån, men också, genom sin ”inbyggda” form, ett sätt att genomdriva en politisk vilja över tid, utan att ständigt behöva övervaka organisationen i detalj.

Jag finner Avants teorier intressanta och till vissa delar rimliga, men samtidigt något svåra att belägga. Hon pekar upprepade gånger på hur olika incitament kan fungera för att underlätta eller försvåra förändringar i vissa riktningar. Ett slags incitament som hon särskilt lyfter fram är befordringar; hur den amerikanska marinkåren under Vietnameran tenderade att premiera officerare som föreslagit förändringar av organisationen, medan den amerikanska armén under samma tid ofta förbigick de som velat reformera armén i riktning mot bättre förmåga att bekämpa uppror. Resonemangen som Avant för om detta verkar rimliga; om förändringsbenägna personer ofta belönas är det sannolikt att personer i dess omgivning påverkas, och börjar verka i samma riktning, varmed större och större delar av organisationen småningom påverkas. Ett av problemen med resonemangen om incitament av olika slag är att de är svåra att isolera: det är rimligen inte helt enkelt att belägga att personer blir förbigångna vid befordringar bara därför att de förslagit, eller inte förslagit, förändringar av vissa slag. Sannolikt spelar ofta många faktorer in vid chefsutnämningar, varav förändringsvilja kanske är en av flera.

Avant menar vidare att den brittiska armén genom nära granskning av ledande politiker under sin utformning, blivit mer lyhörd för politiska makthavare, än den amerikanska armén. Hon argumenterar för att när en sådan lyhörd kultur anammats, så har byråkratin den omfattar, i det här fallet den brittiska armén, blivit bra på att förutsäga olika politiska viljor. När detta fungerar som bäst, menar hon, förutsäger armén en politisk linje, och agerar så att den slipper ett direkt politiskt ingripande. Således leder frekventa politiska interventioner, enligt Avant, småningom till sådan lyhördhet att dessa ingripanden kan undvikas, eller åtminstone sker i mindre utsträckning. Problemet med denna del av teorin är, som jag sett det under uppsatsskrivandet, att den är svår att pröva: om aktiva politiska ingripanden sker, är det ett tecken på att brittiska politiker inte drar sig lika mycket som sina amerikanska kolleger för att direkt lägga sig i försvarsmaktens förehavanden. Om dessa ingripanden uteblir, är det å andra sidan ett tecken på att armén anammat en kultur med större inslag av lyhördhet för politiska viljor. Ett av problemen med detta resonemang, är att det förutsätter ett agerande från den politiska ledningen som håller sig på en relativt konstant nivå av rationalitet: upptäcker politiska makthavare något de är tillräckligt missnöjda med ingriper de, medan intervention uteblir om de inte blivit tillräckligt missnöjda med. Frågan är hur ”tillräckligt” ska mätas, och, framförallt, finns det inga andra skäl till ingripanden/uteblivna ingripanden än missnöje med sakernas tillstånd? Politiker kan vilja visa handlingskraft, de kan låta bli att ingripa för att de, trots missnöje, inte har råd eller tillräcklig vilja att interвенnera.

Avant har analyserat den brittiska armén under Boerkriget och under Malaya. Hon menar att den brittiska armén formades under 1800-talets andra hälft, och använder detta som utgångspunkt för att förklara varför armén förändrades. Konflikten i Sydafrika vid sekel-

skiftet verkar därför kunna analyseras med hjälp av förändringar under 1800-talet, medan det kanske verkar mera tveksamt med samma förklaringsgrund för en konflikt som äger rum ett halvt sekel senare (Malaya 1948 – 62). Borde inte den brittiska armén ändrats under detta halvsekel? Kan likadana incitament för lyhördhet gentemot politiska krav fortfarande finnas kvar? Här anser jag dock att Avants fallstudie tyder på att så är fallet. Hon pekar på många strukturer under konflikten i Malaya, som verkar i samma riktning som under konflikten i Sydafrika ett halvsekel tidigare.

Detta är också ett av skälen till att jag använde Avants teori. Det finns annars ännu bättre skäl att ifrågasätta att en av utgångspunkterna i en analys av den brittiska armén från 1969 och framåt, hämtats hundra år tidigare, då den brittiska armén, enligt Avant, utformades. Rimligen har den brittiska armén och de olika politiska administrationerna som kommit och gått sedan 1800-talets slut starkt påverkats av de båda världskriget, kalla kriget, de många konflikter som följde i avvecklingen av kolonierna, NATO- och EU-medlemskap, och, inte minst, den teknologiska utvecklingen under ett sekel. Med detta i åtanke har jag under uppsatsskrivandet varit tveksam till analysmetoden. Dock har jag efter hand funnit flera skäl för att Avants teser kan användas också i en modern konflikt. Jag har ovan försökt visa hur den brittiska armén kan förstås utifrån Avants studie.

En tänkbar orsak till att vissa av teserna fortfarande, enligt mig, håller sträck, kan vara hur den brittiska arméns uppgifter sett ut under efterkrigstiden. Sedan det andra världskrigets slut, fram till 1989, har många länder i Västeuropa kunnat fokusera enbart på det sovjetiska hotet. För Storbritanniens del innebar dock efterkrigstiden även ett antal uppror i de forna kolonierna, som armén användes till att slå ner. Några år efter att flertalet kolonier hade avvecklats sändes den brittiska armén så till Nordirland, och tvingades därför fortsätta utveckla sin förmåga att utkämpa ”lågintensiva” krig, samtidigt med träningen för det fruktade ”högintensiva” kriget man antog skulle utkämpas mot Sovjetunionen. Därmed har det gått att dra vissa paralleller mellan konflikten i Nordirland och Avants fallstudier av Vietnam- och Malayakrigen.

#### **5.4 Anpassning och asymmetri**

Jag inledde uppsatsen med att diskutera hur konflikter sedan andra världskriget bland annat kännetecknats av hur förvånansvärt svårt en starkare aktör haft att ”besegra” eller ”hantera” en svagare motståndare, en utveckling som blivit än tydligare sedan det kalla krigets slut. Konflikten i Nordirland har innehållit många inslag som kan ses som typiska för efterkrigstidens konflikter med dess terrordåd, militära insatser mot ”civila”, stark massmedial bevakning, en konflikt utan fronter med övervägande civila offer. Den brittiska armén har under konfliktens dryga tre decennier genomgått stora förändringar, förändringar som kanske inneburit att man lyckats ”hantera” konflikten i Nordirland relativt väl, enligt vissa bedömare. Det kanske mest utmärkande draget för den starkare parten under konfliktens senare del är den nära samverkan som ägt rum mellan armén, polisen och underrättelsetjänsterna. Armén har dessutom använt bara en bråkdel av sina vapenarsenal, och, åtminstone de senaste åren, varit återhållsam i sin våldsanvändning. Det är för övrigt betecknande att konflikten inte av någon part förts till något slags seger av ”klassiskt” snitt, utan att det snarare handlat om att få ner våldsnivån till en ”acceptabel” nivå. Vapenvilor har utlysts och för-

handlingsrundor genomförts, ända tills ett bombattentat har signalerat att någon fraktion brutit stilleståndet. Kanske är det ännu en typisk egenskap för vår tids konflikter, de ”pågå”, och verkar sakna slut.

## 6. Källförteckning

- 1995: *Nationalencyklopedien, 18 bandet*. Bokförlaget Bra Böcker. Höganäs.
- Agrell, Wilhelm 2000: *Morgondagens krig*. Ordfront. Stockholm.
- Arreguin-Toft, Ivan 2001: "How Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict." I: *International Security*, nr 1/2001.
- Avant, Deborah D. 1994: *Political Institutions and Military Change. Lessons from Peripheral Wars*. Cornell University Press. Ithaca.
- Beevor, Antony 1990: *Inside the British Army*. Chatto & Windus. London.
- Bowden, Mark 1999: *Black Hawk Down*. Bantam Press. London.
- Dewar, Michael 1996: *The British Army in the Northern Ireland*. Arms and Armour Press. London.
- Evans, Richard 2002a: "Organised crime and terrorist financing in Northern Ireland." I *Jane's Intelligence Review*, september 2002. Jane's Information Group. London.
- Evans, Richard 2002b: "Real IRA indicates willingness to intensify terror campaign." I *Jane's Intelligence Review*, december 2002. Jane's Information Group. London.
- Farrar-Hockley, Anthony 1994: "The Post-War Army 1945 – 1963." I: *The Oxford Illustrated History of the British Army*. Oxford University Press. Oxford.
- Fors, Erik 2001: *Den femte Kosovobataljonen snart redo för insats*. Försvarsmaktens hemsida, [www.mil.se](http://www.mil.se). Hämtad 2003-01-07:  
<http://www.swedint.mil.se/index.php?c=news&id=4677>
- Geraghty, Tony 2000: *The Irish War. The Military History of a Domestic Conflict*. HarperCollins Publishers. London.
- Hamill, Desmond 1985: *Pig in the Middle. The Army in the Northern Ireland 1969 – 1984*. Methuen London.
- Mattews, Lloyd J. (red.) 1998: *Challenging the United States Symmetrically and Asymmetrically. Can America be Defeated?* US Army War College. Carlisle Barracks.
- Försvarsmaktens Högkvarter 2002: *Militärstrategisk doktrin*. Försvarsmakten. Stockholm.
- Mulholland, Marc 2002: *The Longest War. Northern Ireland's Troubled History*. Oxford University Press. Oxford.
- Newsinger, John 1995: "From Counter-Insurgency to Internal Security: Northern Ireland 1969 – 1992." I: *Small Wars and Insurgencies*, nr 1/1995. Frank Cass & Co Ltd. London.
- Peters, B. Guy 2001, 3:e upplagan: *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Continuum. London.
- Ryder, Chris 2000: "Northern Ireland at the watershed." I: *RUSI International Security Review 2000*. RUSI. London.
- Taylor, Peter 2002: *Brits. The War Against the IRA*. Bloomsbury. London.
- Thatcher, Margaret 1993: *The Downing Street Years*. HarperCollins Publishers. London.
- Urban, Mark 1992: *Big Boys' Rules. The Secret Struggle Against the IRA*. Faber and Faber. London.
- van Creveld, Martin 1991: *On Future War*. Brassey. London.
- van Creveld, Martin 1999: *The Rise and Decline of the State*. Oxford University Press. Oxford.

Yardley, Michael och Sewell, Dennis 1989: *A New Model Army*. WH Allen & Co Plc.  
London.