

# Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 118 · 2016 / 4

Ny följd, årg 95. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

**REDAKTIONSSEKRETERARE** *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

**BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE** *Björn Badersten*

**LITTERATURREDAKTÖR** *Björn Östbring*

**FÖRBUNDSREDAKTÖR** *Magnus Erlandsson*

**REDAKTIONSRÅD** *Katarina Barrling Hermansson*, Uppsala universitet; *Marie Demker*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Niklas Eklund*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Karl Loxbo*, Linnéuniversitetet; *Carina Lundmark*, Luleå tekniska universitet; *Ulf Mörkenstam*, Stockholms universitet; *Peter Strandbrink*, Södertörns högskola; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Björn Östbring*, Lunds universitet, litteraturredaktör; *Magnus Erlandsson*, Malmö högskola, förbundsredaktör

**TEKNISK REDAKTÖR** *Joshua Alvarez*, Sven Eighteen

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

**PRENUMERATIONSPRIS** 2016 430 kr, enstaka nummer 100 kr. Medlemmar i

Statsvetenskapliga förbundet och studenter erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition. Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes.

**ADRESS** Statsvetenskaplig tidskrift, Box 52, SE-221 00 Lund, Sverige

**TELEFON** 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten) 046-222 89 45 (Östbring)

**TELEFAX** 046-222 40 06

**E-POST** statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

**HEMSIDA** www.statsvetenskaplig.tidskrift.org

**TRYCK** Mediatryck, Lund 2016

**ISSN** 0039-0747

## **Statsvetenskaplig tidskrift**

*Statsvetenskaplig tidskrift* är den svenska tidskriften för statsvetare. Tidskriften publicerar vetenskapliga uppsatser, översikter och litteraturgranskningar inom statsvetenskapens alla subdiscipliner och är därtill huvudorgan för Statsvetenskapliga förbundet (SWEPSA). Svenska är huvudspråket, men tidskriften publicerar också texter på danska och norska samt i undantagsfall på engelska av författare som inte har ett skandinaviskt språk som arbetspråk.

*Statsvetenskaplig tidskrift* utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2016 med sin 118:e årgång. Stiftelsen leds av ett flervetenskapligt sammansatt kollegium (professorer i statsvetenskap, historia, skatterätt, förvaltningsrätt, antikens kultur och samhällsliv, nationalekonomi, ekonomisk historia, socialt arbete, sociologi och statistik). Kollegiet beslutar om tidskriftens budget och övergripande policyfrågor. Tidskriftens redaktion, som är helt fristående i publicistiska frågor, består av en redaktör, en biträdande redaktör, en litteraturredaktör och ett aktivt arbetande redaktionsråd på åtta personer som sammanträder minst två gånger per år. Redaktionsrådet utses i samråd med Statsvetenskapliga förbundet och representerar flertalet statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Sverige.

Samtliga artiklar kvalitetsgranskas internt av två personer i tidskriftsredaktionen. Den externa kvalitetsgranskningen, med två anonyma referees per artikel, omfattar alla publicerade artiklar utom litteraturgranskningar, kortare översikter/debattartiklar och sakkunnigutlåtanden. Författaren får i samband med redaktionens beslut om publicering/refusering ta del av utlåtanden från referees.

## **The Swedish Journal of Political Science**

*Statsvetenskaplig tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) is the Swedish journal for political scientists. The journal publishes scientific essays, review articles and literature reviews in all the subsidiary disciplines of political science and is the principle organ of the Swedish Political Science Association (SWEPSA). While Swedish is its main language, the journal also publishes texts in Danish and Norwegian and, in exceptional cases where the author does not have a Scandinavian language as his/her working language, English.

*Statsvetenskaplig tidskrift* is published quarterly by Lund University's Fahlbeck Foundation, and in 2016 will be issuing its 118th volume. The Foundation is led by a multidisciplinary board (professors of political science, history, fiscal law, administrative law, classical culture and social life, economics, economic history, social work, sociology and statistics), which decides on the journal's budget and overarching issues of policy. The editorial office, which is wholly independent as regards matters related to publishing, comprises an editor, a deputy editor, a literature editor, a technical editor and an active, eight-member editorial committee that meets at least twice a year. This committee is appointed in consultation with SWEPSA and represents the majority of political science faculties in Sweden.

All articles undergo an internal quality review by two members of the editorial office, and all published articles – excepting literature reviews, short review articles/opinion pieces and expert reports – an external quality review by two anonymous referees per article. Once the editorial office has made its decision to publish or reject a paper, a referees' statement will be sent to its author(s).

# Innehåll 2016 / 4

## Tema: Statsvetenskap och krig – Forskning för en osäker tid

Gästredaktör: Håkan Edström

<b>HÅKAN EDSTRÖM</b> Förord.....	407
<b>JACOB WESTBERG</b> Säkerhet utan alliansfrihet – Svenska alliansstrategiers teori och praktik.....	411
<b>JÖRGEN AXELSSON, KARL SÖRENSON &amp; JAN ÅNGSTRÖM</b> Strategisk teoris bidrag till förståelse av svensk säkerhets- och försvarspolitik.....	445
<b>DENNIS GYLLENSPORRE</b> Den vetenskapliga analysen av svensk säkerhetspolitik – Dags för vitalisering och realism? .....	471
<b>HÅKAN EDSTRÖM</b> Efter EU-medlemskapet – Nya linjer i svensk utrikespolitik? .....	497
<b>HÅKAN EDSTRÖM</b> Gömd eller glömd? – Realism i den svenska riksdagsdebatten .....	529
<b>ROBERT EGNELL</b> Feministisk utrikespolitik i teori och praktik .....	563
<b>EDWARD DEVERELL &amp; CHARLOTTE WAGNSSON</b> Marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation – Ett strategiskt maktmedel i en tid av förändring.....	589
<b>ILMARI KÄIHKÖ</b> All krigföring är av hybrid natur .....	623
<b>HÅKAN EDSTRÖM</b> Slutord.....	643

## Jubileumsessä

<b>EVA RYSTEDT</b> Kriget och grekerna .....	649
--	-----

## Statsvetenskapliga förbundet

<b>MAGNUS ERLANDSSON</b> Att fånga folkets mening.....	657
Arbetsgruppernas rapporter från Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Visby, 19–21 oktober 2016.....	658

## Litteraturgranskningar

- François Furet: *Lies, Passions & Illusions: The Democratic Imagination in the Twentieth Century*.  
Anmälan av Daniel Braw.....663
- Jonas Larsson Taghizadeh: *Power from below? The Impact of Protests and Lobbying on school Closures in Sweden*.  
Anmälan av Peter Esaiasson ..... 666
- Ali Abdelzadeh: *Transcending Dichotomies: The Many Faces of Youth Dissatisfaction in Democracy*.  
Anmälan av Magnus Hagevi.....670

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: [www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://www.statsvetenskapligtidskrift.org)**

**Där finns bl. a.:**

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig tidskrift.

# Tema: Statsvetenskap och krig - Forskning för en osäker tid



# Förord

Föreliggande specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* har två övergripande syften. För det första handlar det om att lyfta fram svensk säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik som studieobjekt. Detta görs med ett fokus på utveckling inom dessa politikområden tiden efter det kalla krigets slut. Bland annat Tysklands återföreande, Warszawapaktens upplösning, Sovjetunionens sammanbrott, nytänkandet inom FN:s krishantering, etablerandet av NATO:s program Partnerskap för Fred (PFF) och det svenska NATO-partnerskapet samt det svenska EU-medlemskapet bidrog till att skapa helt nya förutsättningar för svensk säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik. Självklart är allt detta av stor statsvetenskaplig relevans. Det andra syftet är att lyfta fram den samhällsvetenskapliga miljön vid Försvarshögskolan (FHS) som allt sedan de första akademiska rättigheterna trädde i kraft 2008 utvecklats i vetenskapligt hänseende, inte minst inom ämnena Statsvetenskap och Krigsvetenskap.

Medförfattarna till detta specialnummer har samtliga på ett eller annat sätt beröring till denna samhällsvetenskapliga miljö vilket framgår av författarpresentationerna nedan. Miljön består dels av Krigsvetenskap med inriktningarna operationer & taktik samt militärstrategi, dels av Statsvetenskap med inriktningarna säkerhetspolitik & strategi samt krishantering & internationell samverkan. De tre senare inriktningarna utgör samtliga egna avdelningar inom Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), medan den förra inriktningen sorterar under Militärvetenskapliga institutionen (MVI).

Som relativt nyetablerad akademisk miljö har det varit mycket värdefullt för oss att professor Magnus Jerneck så prestigelöst och välvilligt bidragit med sin kompetens och sina erfarenheter i arbetet med att ta fram detta specialnummer. Vi vill rikta ett varmt och innerligt tack till Magnus för allt hans stöd. Vi vill även passa på att rikta vår uppmärksamhet till redaktören för *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar & Tidskrift* ("Gulan"), överstelöjtnant Tommy Jeppson, som med sitt brinnande engagemang för svensk säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik självuppoftande bidragit till att ge oss forskare inom dessa områden ännu ett forum med *peer review* att på svenska publicera våra forskningsresultat. Att vi med detta specialnummer vänder oss till en kompletterande, inte konkurrerande, tidskrift ska inte tolkas som ett misstroende. Tvärtom vill vi dedicera detta specialnummer till Tommy som ett blygsamt tack för hans bidrag till vår strävan att skapa en akademisk miljö kring säkerhetspolitik, krishantering och strategi vid FHS.

Stockholm i november 2016

Håkan Edström

Gästredaktör

**Jörgen Axelsson** (artikel 2) är överstelöjtnant och divisionschef i flygvapnet. Våren 2014 försvarade han framgångsrikt sin magisteruppsats i krigsvetenskap, ”Avskräckning inom svensk försvars- och säkerhetspolitik”, vid Försvarshögskolan. [jorgen.axelsson@mil.se]

**Edward Deverell** (artikel 7) är universitetslektor i statsvetenskap vid Försvarshögskolan. Hans senaste bok är (redaktör med Dan Hansén och Eva-Karin Olsson) *Perspektiv på krishantering* (Studentlitteratur 2015) och bland nyligt publicerade artiklar återfinns (med Maria Hellman, Magnus Johnsson, Eva-Karin Olsson och Charlotte Wagnsson) “Understanding public agency communication: the case of the Swedish armed forces” i *Journal of Public Affairs*, volume 15, issue 4 (2015). [edward.deverell@fhs.se]

**Håkan Edström** (artikel 4 & 5) är överstelöjtnant i armén, docent i statsvetenskap samt universitetslektor i krigsvetenskap vid Försvarshögskolan. Bland hans senaste publikationer återfinns artikeln ”Med alla till buds stående metoder – Strategi i den politiska styrningen av Försvarsmakten?” i *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar & Tidskrift*, nr. 1/2015, samt boken (med Dennis Gyllensporre) *Svensk försvarsdoktrin efter det kalla krigets slut* (Santérus 2014). [hakan.edstrom@fhs.se]

**Robert Egnell** (artikel 6) är professor i ledarskap och chef för Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL) vid Försvarshögskolan. Han är bland annat författare till böckerna *Counterinsurgency in Crisis: Britain and the Challenges of Modern Warfare* (Columbia University Press, 2013) och *Gender, military effectiveness and organizational change: The Swedish model* (Palgrave Macmillan 2014). [robert.egnell@fhs.se]

**Dennis Gyllensporre** (artikel 3) är generallöjtnant, docent i statsvetenskap vid Försvarshögskolan samt ledamot i Kungliga Krigsvetenskapsakademien. Han har nyligen publicerat bl.a. artiklarna (med Håkan Edström) ”Observing War – Keeping Peace? – Unpacking the Military Strategy of UN Non-Force Missions” i *Journal of International Peacekeeping*, volume 18, issue 3-4 (2014) och ”Minding the gap between words and deeds: Towards a new EU strategy?” i *European Foreign Affairs Review*, volume 20, issue 1 (2015). [dennis.gyllensporre@fhs.se]



**Ilmari Käihkö** (artikel 8) är universitetsadjunkt vid Försvarshögskolan. Han försvarade i juni 2016 sin doktorsavhandling *Bush Generals and Small Boy Battalions: Military Cohesion in Liberia and Beyond* vid Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet. Käihkö har under flera år arbetat vid Försvarshögskolan där han forskat om konflikter och politik i Afrika samt om den svensk-finska strategin i Afghanistan under åren 2002-2014. [ilmari.kaihko@fhs.se]

**Karl Sörenson** (artikel 2) är doktorand vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) och arbetar vid Försvarshögskolan vid Militärvetenskapliga institutionens (MVI) sektion för marina operationer. Några av hans senaste publikationer är (med Hans Liwång och Cecilia Österman) "Ship security challenges in high-risk areas: manageable or insurmountable?" i *WMU Journal of Maritime Affairs*, volume 14, issue 3 (2015) och (med Jerker Widén) "Irregular Warfare and Tactical Change – The Case of the Somali Piracy" i *Terrorism and Political Violence*, volume 26, issue 3 (2014). [karl.sorenson@fhs.se]

**Charlotte Wagnsson** (artikel 7) är professor i statsvetenskap vid Försvarshögskolan. Bland hennes nyliga publiceringar märks bl.a. artikeln (med Maria Hellman) "New Media and the War in Afghanistan The significance of blogging for the Swedish strategic narrative" i *New Media and Society*, volume 17, issue 1 (2015) och artikeln (med Maria Hellman och Eva-Karin Olsson) "EU Armed Forces' use of social media in areas of deployment" i *Media and Communication*, volume 4, issue 1 (2016). [charlotte.wagnsson@fhs.se]

**Jacob Westberg** (artikel 1) är universitetslektor med inriktning strategi och säkerhetspolitik vid Försvarshögskolan. Bland hans senaste publikationer återfinns *Svenska säkerhetsstrategier 1810-2014* (Studentlitteratur 2015) och kapitlet "Det nordiska försvarssamarbetets drivkrafter och utvecklingsmöjligheter" i Engelbrekt, Kjell, Holmberg, Arita och Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen* (Norstedts 2015). [jacob.westberg@fhs.se]

**Jan Ångström** (artikel 2) är professor i krigsvetenskap vid Försvarshögskolan. Hans senaste böcker är (med Jerker Widén) *Contemporary Military Theory: The Dynamics of War* (Routledge 2015) och (red. med Kjell Engelbrekt och Arita Holmberg) *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen* (Norstedts 2015). [jan.angstrom@fhs.se]



# Säkerhet utan alliansfrihet

## *Svenska alliansstrategiers teori och praktik*

Jacob Westberg

### **Security Without Non-Alignment: The Theory and Practice of Sweden's Alignment Strategies**

This article aims to contribute to the present debate on Sweden's security policy orientation by introducing some general theoretical propositions and concepts related to research on alliance formation and alignment strategies of small states. A further aim of the article is to challenge the mistaken but common view that Sweden ever since 1814 has pursued a consistent policy of non-military alignment. The usefulness of these propositions and concepts is firstly illustrated with an analysis of Sweden's previous experiences of military alignment and participation in cooperative security efforts aiming for collective security. Secondly, insights from Sweden's previous experiences and general research on alliance behaviour of great and small powers are used to discuss potential benefits and costs related to three possible future alignment strategies: (i) a small state military alliance between Finland and Sweden, (ii) a bilateral military alliance between Sweden the US and (iii) a Swedish membership in NATO. Finally, the question of continuity and change in Sweden's policy of non-alignment is addressed. In answering this question the concepts of critical junctions, path dependency and external shocks are introduced as analytical tools to analyse causes of both continuity and change. In relation to these concepts Sweden's security strategies have been characterised by far less consistency than theories of critical junctions or external shocks would lead us to expect. It is also argued that the policy of non-alignment since the end of the Cold War has lost most of its practical relevance and that the deteriorating security situation in Europe has created a need for a new coherent Swedish security strategy.

Kalla krigets neutralitetspolitik fasades ut under 1990-talets första hälft och därefter har en ny säkerhetspolitisk linje som kan benämnas solidaritetspolitik stegvis växt fram. Ett uttryck för denna nya säkerhetsstrategi är den unilaterala svenska solidaritetsdeklaration som tillkom i anslutning till arbetet med 2009 års försvarsbeslut. I solidaritetsdeklarationen, som återkommer även i 2015 års försvarsbeslut, utfäster sig Sverige att "inte förhålla sig passiv om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land" och det meddelas även att "vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas" (Regeringen 2015: 21). Omvandlingen av svensk försvars- och säkerhetspolitik

Jacob Westberg är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan.  
E-post: jacob.westberg@fhs.se

har också inneburit ett allt närmare försvarssamarbete mellan Sverige och andra nordiska länder och EU-länder i Östersjöområdet i frågor som rör luft- och sjöövervakning och skapandet av militära förmågor. Avtalet om värdlandsstöd med Nato är ytterligare en del av dessa förberedelser som syftar till att vidmakthålla och öka den svenska försvarsmaktens förmåga att ge och ta emot militär hjälp.

På en punkt har dock den gamla politiken inte ändrats: Sveriges militära alliansfrihet består. Sveriges alliansfria hållning påverkade under kalla kriget stora delar av svensk utrikespolitik. Neutralitetspolitikens krav på trovärdighet ansågs utesluta ett svenskt medlemskap i den dåvarande Europeiska gemenskapen (EG) och det hävdades att det var viktigt att Sverige i olika internationella sammanhang upprätthöll en oberoende ställning gentemot båda stormaktsblocken. Idag har alliansfrihetens praktiska betydelse begränsats till frågor som rör bindande förpliktelser att ge andra länder militär hjälp vid ett angrepp. Den nuvarande svenska säkerhetsstrategin kan därför också beskrivas som en "alliansfri allianspolitik" där en bevarad militär alliansfrihet kombineras med ett allt djupare bi- och multilateralt försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete med andra länder (Britz & Westberg 2015).

Den alliansfria allianspolitiken rymmer en inre motsättning. Den militära alliansfriheten begränsar landets möjligheter att fullfölja solidaritetspolitikens ambitioner om att ge och ta emot militär hjälp samtidigt som solidaritetspolitikens löften om att komma till andra länders hjälp och förberedelserna för att ge och ta emot militär hjälp undergräver trovärdigheten i landets alliansfria hållning. I denna artikel analyseras de möjligheter och begränsningar som ett ytterligare fördjupat försvarssamarbete i form av alliansstrategier rymmer.

Artikeln huvudsakliga syfte är att bidra till forskningen om svensk säkerhetspolitik genom att visa på användbarheten av teorier och begrepp om stormakters och småstaters alliansbeteenden i analyser av Sveriges tidigare och framtida säkerhetspolitiska vägval. Tidigare forskning om svensk säkerhetspolitik har oftast varit inriktad mot Sveriges erfarenheter av neutralitet under världskriget och alliansfrihet under kalla kriget. Redogörelsen för Sveriges tidigare erfarenheter av allianspolitik syftar även till att uppmärksamma ett antal svenska säkerhetspolitiska vägval som i liten utsträckning varit föremål för statsvetenskapliga analyser.<sup>1</sup>

1 Utrikes- och säkerhetspolitiken under kalla kriget är väl utforskad genom det stora forskningsprojektet "Sverige under kalla kriget". I Bjereld, Johansson & Molin (2008) sammanfattas programmets viktigaste resultat. Andrén (2002), Noreen (1989), Kronvall & Petersson (2005) utgör exempel på översiktsarbeten som huvudsakligen inriktats på tiden efter andra världskrigets slut. Svensk säkerhetspolitik under andra världskriget är utförligt analyserat i sju volymer som författades inom ett flerårigt forskningsprojekt vid dåvarande Militärhögskolan. Se exempelvis Hugemark (red.) 1990 och Hultdt & Böhme (red. 1995). I Elgström (2000) har alliansteorier använts i analyser av svensk säkerhetspolitik, men då huvudsakligen med inriktning på 1800-talets alliansfria strategier. Den som vill fördjupa sig i allianspolitikens glömda historia behöver dock inte ägna sig åt arkivforskning. Bokserien *Den svenska utrikespolitikens historia* som publicerades under åren 1951–1961 omfattar 10 böcker där dåtidens ledande svenska historieforskare redovisat en grundlig genomgång av den svenska utrikespolitiska historien som sträcker sig från medeltiden till andra världskriget (Ahlund, Nils (red.) 1951 – 1961).

Artikeln inleds med ett avsnitt om den svenska neutralitetspolitikens och invasionsförsvarets avveckling. Avsnittet avser att skapa en grund för de fortsatta resonemangen om alliansstrategier genom att visa varför dessa behöver övervägas. Därefter följer ett tvådelat teoretiskt avsnitt som introducerar forskning om alliansstrategier och småstaters särskilda förutsättningar inom detta område. Här presenteras ett analysramverk som i ett efterföljande avsnitt tillämpas på ett antal exempel av lyckade och misslyckade försök att förverkliga svenska säkerhetspolitiska mål med hjälp av alliansstrategier. I artikelns avslutande del analyseras hur Sverige idag skulle kunna använda olika former av alliansstrategier för att trygga sina säkerhetspolitiska mål och vad vi kan lära av Sveriges tidigare erfarenheter på området. Artikeln avslutas med ett resonemang om kontinuitet och förändring i svensk säkerhetspolitik. I detta resonemang kompletteras de tidigare alliansteoretiska utgångspunkterna med forskning om politiska identiteters påverkan på länders säkerhetspolitiska vägval.

## En säkerhetsstrategi för en förlorad värld

Berlinmurens fall i november 1989, Östblockets sammanbrott och Sovjetunionens upplösning 1991 och EU-medlemskapet 1995 innebar att den roll som medlare, brobyggare och kritiker som utformats inom ramarna för kalla krigets aktiva utrikespolitik undergrävdes av både omvärldens utveckling och Sveriges egna politiska vägval. 1994 gick Sverige med i Natos Partnerskap för fred (PFF) och 1995, samma år som Sverige blev medlem i EU, placerades svenska trupper i Bosnien under Natobefäl (Dalsjö 2015: 169). Under 1990-talets sista år och i början av 2000-talet kom Sverige att spela en aktiv och pådrivande roll i utformningen av EU:s samarbete avseende de civila aspekterna av unionens arbete med internationell krishantering. Sverige har som enda EU-land även bidragit till samtliga civila och militära insatser som EU genomfört och hade en ledande roll i de nordiska stridsgrupper som förbereddes för gemensamma EU-insatser 2008, 2011 och 2015 (Bringéus 2016: 104; Jakobsen 2009). 2009 upprättades Nordic Defence Cooperation (Nordefco) som utgör ett organisatoriskt ramverk för olika samarbeten i den militära styrkeproduktionen. I Nordefco är samtliga nordiska länder medlemmar och tre av dessa är även medlemmar i Nato (Westberg 2015a).

2010 och 2012 beslutades att Sverige, som en del av samarbetet inom PFF, skulle utveckla och implementera ett koncept för värdlandsstöd med Nato (Försvarsdepartementet 2015: 25). 2013 anslöt sig Sverige till samarbetet kring Natos snabbinsatsstyrkor (Nato Response Force, NRF) och i september 2014 undertecknade Sveriges överbefälhavare överenskommelsen med Nato om värdlandsstöd. Sverige tillerkändes i anslutning till detta även en särskild status som en "Enhanced Opportunity Partner" inom PFF. Detta innebär, enligt Natos vice generalsekreterare Alexander Vershbow, att Sverige erbjuds utökade

möjligheter till skraddarsydda samarbeten med Nato i fråga om underrättelsesamarbete, politiska konsultationer och deltagande i övningsverksamheter (Vershbow 2015).

Dessa samarbeten växte fram i ett sammanhang där Försvarsmaktens förmåga att bidra till internationella insatser successivt gavs en allt högre prioritet. Detta innebar att förmågan till militär samverkan med andra länder, interoperabilitet, kom att betonas allt starkare. Under 2000-talet skärptes även kraven på tillgänglighet för att förband snabbt skulle kunna sättas in i militära krishanteringsinsatser runt om i världen. Värnpliktens avskaffande och övergången till en insatsorganisation byggd på frivillig grund var ett led i denna försvarstransformation. 2009 ansågs övergången från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar vara klar. Den svenska försvarstransformationen skedde utan tillskott av ekonomiska medel och fick därför finansieras genom förbandsnedläggningar och omprioriteringar (Agrell 2010; Edström & Gyllensporre 2014: kap. 4 och 5).

Wilhelm Agrell konstaterade i en studie från 2010 att avsaknaden av förbandsstruktur, krigsplanering och brister i övningsverksamheten medfört att landet inte längre hade "någon nationell försvarsförmåga kvar". Att detta då inte upplevdes som politiskt bekymmersamt berodde enligt Agrell på den "hegemoni som föreställningen om det europeiska säkerhetssystemet som en permanent fredsordning stegvis uppnått under åren 1998 – 2004" (Agrell 2010: 243f.). Att det rådde en omfattande obalans mellan mål och medel i den insatsorganisation som skapades med utgångspunkt i 2009 års försvarsbeslut har även framhållits i en granskning av Riksrevisionen och i en utredning om effekterna av Sveriges internationella försvarssamarbeten (Riksrevisionen 2014; Bertelman 2014). Rörande förmågan till nationellt försvar konstaterade Riksrevisionen att försvarspropositionen ställer krav på att Försvarsmakten ska kunna hantera ett begränsat väpnat angrepp, men "utförningen av insatsorganisationen bygger på att det inte ska ske något angrepp" (Riksrevisionen 2014: 143).

Den försvarsproposition som riksdagen godkände i juni 2015 dominerades av en syn på användningen av militära maktmedel som kraftigt avviker från det tidiga 2000-talets värld av internationell samarbets säkerhet. Rörande säkerhetsutvecklingen i Europa konstaterades att den ryska aggressionen mot Ukraina och annekteringen av Krim är den "största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordningen sedan den etablerades för ett kvart sekel sedan" och att grundläggande principer som stater rätt till territoriell integritet och FN-stadgans våldsförbud har negligerats. Rörande det svenska försvaret fastslogs att "stridskrafterna bör vara anpassade för uppgifter i Sverige och i närområdet" och att samtliga "krigsförband" ska ha ett krav på tillgänglighet som inte överstiger en vecka vid höjd beredskap. I propositionen framhölls även att "Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas" och att "samarbetet med Finland är av särskild betydelse". Samarbetet med Finland ska kunna omfatta gemensam krigsplanering innefattande

ett gemensamt användande av civila och militära resurser även i scenarion som omfattar situationer där något av länderna utsatts för angrepp av en annan stat (Regeringen 2015: 2, 22 och 24).

Av ovanstående formuleringar torde det framgå att det nya försvarsbeslutet innebär en omriktning av försvarspolitiken mot en starkare prioritering av försvaret av Sverige och försvarsmaktens förmåga att genomföra uppgifter i det svenska närområdet. Det är också tydligt att försvarssamarbetet med andra länder både ska fortsätta och fördjupas. Det är däremot svårare att hitta argument i propositionen som förklarar hur en bevarad militär alliansfrihet bidrar till uppfyllnaden av Sveriges säkerhetspolitiska mål.<sup>2</sup>

Inom forskningen har ett antal potentiella fördelar med en militär alliansfri politik analyserats. Dessa fördelar gäller ofta målsättningar sammanhörande med nationellt oberoende och handlingsfrihet. Ytterligare potentiella fördelar är att dina allierades fiender inte automatiskt blir dina fiender och att små alliansfria stater inte behöver riskera att bli dominerade av de större makterna i en allians (Elgström 2000: 34–37; Rothstein 1968: 48f. och 61). Dessa fördelar måste dock vägas mot de risker som en militär alliansfri hållning innebär. Robert Rothstein har i en studie av europeiska småstaters allianspolitik under 1800-talet och 1900-talet hävdade att militär alliansfrihet endast kan skydda stater från angrepp om ett antal grundvillkor är uppfyllda. Småstaten får inte vara så stark att dess anslutning till någon av sidorna i en konflikt skulle rubba styrkeförhållandena dem emellan och den alliansfria staten måste även vara beredd att dra sig tillbaka från storpolitiken – den ska vara både ”strategiskt irrelevant och politiskt icke-provocerande”. Dessutom måste det råda en jämvikt, en maktbalans, i styrkeförhållanden mellan närliggande stormakter. Erfarenheterna visade även, enligt Rothstein, att ett geografiskt gynnsamt läge är en viktigare faktor för att förklara att länder lyckades stå utanför krig än inriktningen på deras säkerhetspolitik (Rothstein 1968: 32ff.).

Rothsteins olika faktorer måste kombineras i en sammanhållen analys. Militär svaghet är inte en fördel om den alliansfria staten inte samtidigt har ett geografiskt läge som gör att dess territorium hålls utanför de krigförande parternas krigsplanläggning. Tysklands invasion av Belgien under första världskriget och invasionerna av Danmark och Norge under andra världskriget utgör exempel på situationer där alliansfria och neutrala stater dras in i krig därför att en krigförande part anser att passage eller kontroll över landets territorium är en nödvändig del av krigföringen mot en annan stat. I 2015 års försvarsproposition konstateras att Östersjöregionen är det område som tydligast exponeras för en

2 Ordet "alliansfrihet" används tre gånger i den 121 sidor långa propositionstexten: på sidan 24 omnämns Finlands alliansfrihet och på sidan 8 och 48 fastställs att den nya expertutredning som ska analysera innebörden av Sveriges olika försvars- och säkerhetssamarbeten *inte* ska utvärdera den militära alliansfriheten. På sidan 20 konstateras att "Sverige är inte med i någon militär allians", men några motiv för detta redovisas inte (Regeringen 2015: 8, 24 och 48).

ökad militär verksamhet från rysk sida och att den aktör som ”behärskar Gotland och där baserar bekämpningssystem ökar sina möjligheter att kontrollera sjö- och luftvägarna över Östersjön” (Regeringen 2015: 44). Om denna analys är korrekt utgör Sveriges geografiska läge inte ett skydd mot inblandning i en framtida konflikt mellan Ryssland och Nato.

Under kalla kriget ansåg svenska regeringar att landets möjligheter att stå neutralt i händelse av en konflikt i vår del av världen var beroende av omvärldens tilltro till vår *vilja* att stå utanför framtida konflikter och vår *förmåga* att motstå olika former av angrepp och påtryckningar (Andrén 2002; Wahlbäck 1986; Åström 1983). Förslag om medlemskap i dåvarande EG avvisades med hänvisning till att det skulle skada trovärdigheten i den svenska neutralitetspolitiken och inom det nordiska samarbetet var försvars- och säkerhetspolitiska frågor tabu av hänsyn till både Finlands och Sveriges neutralitetspolitik. Om Sverige skulle vilja återgå till denna form av mer sammansatt och konsekvent alliansfrihet skulle ökade satsningar på försvaret behöva åtföljas av en politisk distanseringsstrategi: att Sverige på olika sätt begränsade sitt försvars- och säkerhetspolitiska samarbete med Nato, EU och inom Nordefco. Kostnaden för detta är förluster av inflytandemöjligheter i de organisationer som Sverige begränsar sitt deltagande i och en försämrad förmåga att ge och ta emot militär hjälp.

En ännu större utmaning ligger i återskapandet av en förmåga att med *egna* nationella medel avskräcka och avvärja ett yttre angrepp. På 1950-talet, en tid då Sverige på allvar satsade på att bygga en trovärdig nationell avskräckningsförmåga, var försvarsutgifternas andel av BNP över fyra procent. På 1970-talet avsattes som minst tre procent av BNP och ännu år 2000 – i en säkerhetspolitisk situation som var betydligt ljusare än dagens situation – avsattes två procent. Idag avsätts lite drygt en procent av BNP samtidigt som kostnader för försvarsmateriel har rusat i höjden efter kalla krigets slut. I försvarsbeslutet från 2015 enades partierna bakom försvarsöverenskommelsen om att tillskjuta drygt 10 miljarder till försvarsanslagen över en femårsperiod. De totala försvarsutgifterna för den kommande femårsperioden är beräknade till strax under 233 miljarder. Denna tämligen modesta ökning av försvarsanslagen förefaller inte vara dimensionerad med utgångspunkt i målsättningen att Försvarsmakten och det återupprättade totalförsvaret på egen hand ska kunna förhindra och avvärja angrepp mot landet från en aktör av Rysslands storlek (Försvarsmakten 2016; Regeringen 2015: 9; Westberg 2015b: 230–239).

Att återupprätta en oberoende nationell försvarsförmåga skulle även ta mycket lång tid, vilket exempelvis de svenska erfarenheterna från mellankrigstiden visar.<sup>3</sup> Ett i tid mer närliggande exempel är svårigheterna att bygga upp

3 Om de misslyckade försöken att rusta, modernisera och träna det svenska försvaret perioden 1936–1939 se Cronenberg (2002).



den nya insatsorganisation som presenterades i 2009 år försvarsbeslut. Enligt Riksrevisionens granskning från 2014 fanns det fortfarande efter fyra år mycket omfattande luckor i organisationen (Riksrevisionen 2014). Sannolikheten är därför stor att en återgång till en striktare alliansfri politik skulle ske med en mycket begränsad nationell försvarsförmåga.

Vägen tillbaka till en trovärdig alliansfri politik är därför alltför kostsam (exploderande försvarskostnader plus förluster i inflytande och minskad militär samverkansförmåga), lång (det är många samarbeten som behöver omprövas) och tidskrävande för att denna strategi ska utgöra ett relevant alternativ i strävan att snabbt anpassa svensk försvars- och säkerhetspolitik till en försämrad säkerhetspolitisk omvärldssituation.<sup>4</sup> Fortsättningen av denna artikel kommer därför att inriktas mot de alternativa möjligheter som ett fördjupat försvars- och säkerhetssamarbete med andra stater rymmer.

## Allianspolitik

Om en stats politiska ledning formulerar säkerhetspolitiska mål som inte är möjliga att genomföra med egna nationella medel kan landet försöka att kompensera för dessa brister genom samarbete och allianser med andra stater. Militära allianser innebär ytterst att stater genom avtal förpliktigar sig att under vissa bestämda förutsättningar samarbeta militärt. Traditionellt sett har militärallianser inriktats mot förberedelser inför och genomförande av ett gemensamt defensivt eller offensivt agerande mot en eller flera utpekade stater. Politiska allianser utgör ett alternativ eller ett komplement till militära allianser. Uttrycket politisk allians används i denna artikel som en sammanfattande beteckning på alliansstrategier som syftar till att på ett generellt plan minska risken för krig genom upprättandet av gemensamma regelverk och politiska institutioner. Dessa regelverk och institutioner är – till skillnad från många militära allianser – inte riktade mot en eller flera på förhand bestämda motståndare. För politiska allianser kan militära maktmedel vara en del i en bredare verktygslåda, men de har inte samma överordnade betydelse som inom militära allianser. De två exempel på politiska allianser som tas upp i denna artikel är Nationernas förbund (NF) och EU.

Begreppet maktbalans har utgjort en utgångspunkt för analyser av militära alliansstrategier och europeisk stormaktspolitik sedan 1700-talet. Begreppet är flertydigt och har definierats på olika sätt (Sheehan 1996: kap. 1). Tillämpat på ett regionalt eller ett globalt system av stater kan begreppet enligt en första innebörd användas som ett deskriptivt påstående om att det råder balans – en *jämvikt* – i fråga om tillgång till maktmedel mellan de stater och eventuella

4 Peter Hultqvist presenterade likande resonemang i en debattartikel som argumenterar för ett fördjupat militärt samarbete med bland annat USA (Hultqvist 2015).

andra aktörer som ingår i systemet. Denna jämvikt förmodas minska risken för konflikter eftersom expansiva stater måste räkna med möjligheten att andra större stater i systemet kan komma att stödja svagare stater om dessa angrips. Om det råder en jämvikt mellan stormakterna blir utfallet av en sådan stormaktskonflikt osäkert. Antagandet att maktbalansen skyddar staters oberoende har dock, som Rothstein framhållit, visat sig vara sant främst för stormakter. Stormakter har, för att undvika krig sinsemellan, varit beredda att offra mindre staters territorium. *Graden av samsyn* mellan allierade stormakter och småstater kring allianssamarbetets slutmål blir därför av extra stor betydelse för de mindre staterna (Rothstein 1968: 34f.; Sheehan 1996: 15; Morgenthau 2006 [1948]: 179ff.).

En andra deskriptiv innebörd av begreppet maktbalans gäller *maktfördelningen* och utgår från *antalet större makter* i ett system. Beroende på om det finns en, två eller tre eller fler större makter i systemet klassificeras maktbalansen som uni-, bi- respektive multipolär. Oavsett maktfördelningen i systemet kan man, enligt Kenneth Waltz, "förvänta sig" att stater för att skydda sitt oberoende försöker *skapa motvikt*er till framväxande makter genom att stödja de svagare stater som hotas av starkare expansiva stater (Waltz 2010 [1979]: 93–99).

Detta skapar en tredje innebörd av begreppet maktbalans som riktar sig mot analysen av *staters handlingsval* där maktbalans utgör en av flera tänkbara *strategier*. På denna aktörsnivå har maktbalans även en normativ innebörd eftersom det är staters fortsatta tillämpande av maktbalansstrategier som förmodas förhindra att ett globalt system präglad av en unipolär maktfördelning vidareutvecklas till en global hegemoni, där en obalanserad supermakt och dess medlöpare står som grundare av en världsfederation som ersätter det internationella systemets anarkiska grundstruktur med ett hierarkiskt system definierat och upprätthållet av den enda kvarvarande supermakten (Waltz 2010 [1979]: 126f.).

De stater som istället väljer att alliera sig med de starkare expansiva staterna – en så kallad triumfvagnsstrategi – gör sig också beroende av de dominerande makternas fortsatta välvilja. Triumfvagnsstrategi (*bandwagoning*) har av Stephen Walt definierats som en strategi där en stat allierar sig med starkare stater som också utgör den part som upplevs som mest hotande för den egna staten. Walt beskrev två former av motiv för en sådan strategi: defensiva motiv där närmandet till expansiva hotande stater sker i förhoppningen att den egna staten därmed ska undvika att själv bli attackerad och offensiva motiv där en allians med denna typ av stater ska göra att den egna staten får ta del av krigsbytet. Den defensiva triumfvagnsstrategin anknyter till den strategi som brukar benämnas *eftergiftspolitik* och har använts av små stater som känner så hotade av en närliggande stormakt att de väljer att anpassa sin politik efter dennes intressen (Walt 1985: 4–11).

Walts definition innebär en viktig modifiering av tidigare maktbalans teori genom att den betonar att stater i valet mellan att skapa motmakter till

framväxande stater eller att alliera sig med dessa inte primärt fokuserar på frågan om vilken av sidorna i en konflikt som är starkast. Den avgörande faktorn för staters ställningstaganden är istället frågan om vilka stater som utgör det *främsta hotet* mot den egna staten. Detta innebär att stater kan bedriva en maktbalansstrategi även genom att alliera sig med den starkare sidan om den svagare sidan av andra skäl upplevs som mer hotande. Denna modifiering av maktbalans teorin ledde Walt till slutsatsen att en överväldigande majoritet av de stater som upplevt sig vara ställda inför ett extern hot har valt att balansera mot de stater som uppfattas som ett hot, snarare än att alliera sig med dessa. Undantaget från detta var främst militärt svaga stater som valt alliera sig med en hotande stormakt därför att effektiv hjälp utifrån inte stod att få (Walt 1985: 8f. och 16f.).

Walts modifiering av maktbalans teorin har kritiserats av forskare som hävdar att fokuseringen på upplevda hot gör att Walt inte uppmärksammat de många fall där triumfvagnsstrategier som använts för att vinna fördelar (*bandwagoning for profit*), snarare än att avvärja hot. Dessa offensiva triumfvagnsstrategier ligger närmare den ursprungliga metaforiska innebörden av uttrycket "triumfvagn": att olika aktörer flockas kring det som framstår som den vinnande sidan i en konflikt (Schweller 1994: 81).<sup>5</sup> Randall Schweller har i en artikel vidareutvecklat aktöranalysen av staters val mellan maktbalans- och triumfvagnsstrategier genom att bygga vidare på den åtskillnad som ofta görs mellan revisionistiska stater och status-quo stater. *Revisionistiska stater* utmärks av att de värderar vinsterna av ett krig högre än de kostnader som kriget kan föra med sig. De strävar efter att utöka sin makt och utmana den rådande ordningen. *Status-quo stater*, som ofta leds av vinnarna i det närmaste föregående stormaktskonflikten, utmärks av viljan att bevara den rådande internationella ordningen och maktfördelningen mellan staterna (Schweller 1994: 104f.).

Med detta som utgångspunkt skapade Schweller en kategorisering av olika typer av stater som befolkar den internationella politikens djungel. Den första kategorin, *lejon*, utgörs av stater som är beredda att betala ett högt pris för att försvara redan uppnådda framgångar och sin egen position i systemet, men de vill endast lägga marginella resurser på att vinna nya segrar. Dessa stater har ofta skapat den rådande internationella ordningen och är de som tjänar mest på att den upprätthålls. För att bevara den rådande ordningen måste lejonet avskräcka de större revisionistiska staterna, vargarna, från angrepp mot andra stater och systemet som helhet. Om lejonet tror att någon annan stat är beredd att ta kostnaden för att upprätthålla den rådande ordningen och avskräcka revisionistiska stater kan lejonet dock frestas att välja en gratisåkarstrategi (*buck passing*) (Schweller 1994: 101).

5 Det engelska uttrycket "bandwagon" syftar på den vagn i ett tivolitåg eller en parad som orkestern (bandet) spelar på för att locka till sig följare och publik.

*Lammen* utgörs av länder som på grund av inre instabilitet inte kan lägga stora resurser på försvaret av det egna landets intressen eller expansion. De är den internationella djungels bytesdjur och kännetecknas av att relationen statsamhälle av olika anledningar är skadad, exempelvis att den styrande eliten och statsinstitutionerna saknar legitimitet hos den egna befolkningen eller att nationen präglas av motsättningar mellan olika etniska grupper, klasser eller religiösa gemenskaper. Eftersom lammen saknar expansiva ambitioner väljer dessa ofta defensiva triumfvagnsstrategier i hopp om att undvika att bli angripna av expansiva stater. Lammen kan i samma syfte även välja att bedriva en alliansfri politik i förhoppningen att framgångsrika angrepp mot andra stater ska stilla vargarnas aptit eller att lejonen ska hinna ingripa (Schweller 1994: 102f.).

*Sjakaler* är stater som är beredda att betala ett högt pris för att försvara det man har, men som är beredda att betala ett ännu högre pris för att utöka sina tillgångar. I likhet med vargarna är dessa stater i grunden revisionistiska, men eftersom de värderar även det som den egna staten redan har så tenderar dessa stater att endast ta begränsade risker. Detta innebär att de bedriver olika former av offensiva triumfvagnsstrategier genom att i ett sent skede i en konflikt ansluta sig till den vinnande sidan för att få festa på de rester som såväl lejon som vargar lämnat efter sig. Detta utgör en form av offensiv gratisätarstrategi som Schweller benämnt "predatory buck passing" och "piling on bandwagoning", uttryck som skulle kunna översättas till "sjakalstrategi" eller "plundringsstrategi" (Schweller 1994: 95 och 103).

*Vargarna* utgör den internationella politikens mest aggressiva rovdjur. Dessa stater värderar offensiva vinster mycket högt, samtidigt som de värderar den egna statens utgångsläge mycket lågt. Detta gör att de är beredda att ta extremt stora risker för att förbättra den egna statens utgångsläge. Dessa staters expansiva aptit är ofta omätlig och de krig de startar är obegränsade krig som sätter både den egna statens och den rådande internationella ordningens fortsatta existens på spel. Det är i denna kategori som stater som Hitlertyskland placeras. Vargarna ägnar sig vare sig åt maktbalans- eller triumfvagnsstrategier – de är den triumfvagn som sjakalerna försöker hoppa på och som lejonen har i uppgift att hejda (Schweller 1994: 103).

Swellers typologi är användbar vid förklaringar av staters olika vägval i fråga om maktbalans- och triumfvagnsstrategier, men hans typologi saknar ett djur: den mätta småstaten som skulle kunna liknas vid en tamhund. *Tamhundarna* utmärks av stabila och välmående samhällsbyggen som gör att de är beredda att försvara redan uppnådda framgångar, men de har mycket begränsade resurser för att göra detta. De har praktiskt taget ingen egen offensiv förmåga och saknar offensiva ambitioner för egen del. Tamhundarnas begränsade defensiva och offensiva förmågor gör att de känner sig osäkra i djungeln och de stöder därför initiativ syftande till att omvandla den internationella politikens djungel till ett zoo genom stärkandet av internationell rätt och upprättandet av

olika former av multilaterala samarbetsinstitutioner. Men när sådana system utmanas av vargar och sjakaler är dessa hundar också snabba att anpassa sin överlevnadsstrategi i riktning mot en allianspolitik med lejon eller en eftergiftspolitik gentemot närliggande vargstater. Tamhundarna kan även, likt lammen, knyta sina förhoppningar till att en passiv alliansfrihet före krigets utbrott och neutralitet vid krigsutbrott ska köpa dem tid i väntan på att andra stater stillar vargarnas aptit eller att lejonen hinner samla sig.

I analysen av svensk militär allianspolitik kommer de teoretiska resonemang som nu presenterats att användas i form av tre jämförelsedimensioner som avser att översiktligt resonera kring i vilken utsträckning dessa påverkansfaktorer kan förklara allianspolitikens motiv och utfall:

- Närvaro eller frånvaro av maktbalans i form av en jämvikt mellan konkurrerande stormakter, likartade uppfattningar om allianssamarbetets slutmål mellan Sverige och allierade stormakter samt närvaro av medvetna maktbalansstrategier syftande till att skapa motvikter till framväxande expansiva makter
- Närvaron eller frånvaron av ett uppfattat omedelbart hot mot det egna landets säkerhet (balance of threat)
- Graden av uppskattning av utgångsläget för det egna styret och nationen samt offensiva ambitioner och villighet till risktagande för att uppnå expansiva mål (status quo vs. revisionism)

Analysen av den svenska allianspolitikens med- och motgångar kräver dock att bilden av den mäta småstatens politik också relateras till forskning som särskilt inriktats på småstaters utmärkande drag som strategiska aktörer och de möjligheter och begränsningar som småstatsallianser rymmer i förhållande till stormaktsallianser.

## **SMÅSTATERS ALLIANSPOLITIK**

Åtskillnaden mellan småstater och stormakter etablerades i ett europiskt sammanhang i anslutning till Napoleonkrigens fredsslut. Småstater betraktades vid denna tid av stormakterna som opportunisterna som skiftade sida i kriget allteftersom krigslyckan vände för de inblandade stormakterna. Småstater ansågs även vara både oförmögna och ovilliga att ta ansvar för stabiliteten i de överenskommelser som fredssluten efter ett storkrig omfattade (Rothstein 1968: 11ff.; Wight 1986: 63–67). Jag kommer i denna artikel att utgå från en definition av begreppet småstat som hämtats från Robert Rothstein. Enligt denna definition kännetecknas en småstat av att det är ”en stat som är medveten om att den inte kan uppnå säkerhet med huvudsakligen egna förmågor” och som därför ”måste förlita sig på hjälp från andra stater, institutioner, processer och [den allmänna säkerhetspolitiska] utvecklingen ...” (Rothstein 1968: 29).

Rothsteins betoning av att småstatens politiska ledning själva måste vara medvetna om den egna statens begränsade möjligheter är en viktig poäng eftersom stater tenderar att agera med utgångspunkt i en självförståelse som inte nödvändigtvis återspeglar dessa aktörers faktiska förmåga. Definitionen gör det också rimligt att förvänta sig att småstater ska söka andra vägar att trygga sin säkerhet på än en stormakt som har större möjligheter att med egna medel påverka både sitt eget öde och omvärlden. Detta förhindrar inte att småstater i praktiken kan överskatta sina handlingsmöjligheter och att de försöker agera som om de vore stormakter, men detta beteende är då inte ett uttryck för en småstatsstrategi.

Enligt Ole Elgström råder det stor enighet inom forskning kring småstaters säkerhetspolitiska vägval att dessa i hög grad är beroende av kontextuella faktorer som relationer till stormakter, maktfördelning, jämvikt och spänningsnivåer mellan stormakterna. Ökade spänningsnivåer och obalanser mellan stormakterna förmodas minska småstaternas handlingsutrymme. På motsvarande sätt anses minskade spänningar och en balans mellan stormakterna öka småstatens autonomi och handlingsutrymme. Småstater beskrivs också ofta som snabba att anpassa sig till förändringar i den yttre miljön (Elgström 2000: 25f.). Småstater tenderar, enligt Rothstein, att utgå från sin egen regionala kontext i utformningen av sina alliansstrategier, medan stormakter i högre grad allierar sig med hänsyn till balansen i hela statsystemet (Rothstein 1968: 62).

När det gäller frågan om småstaters val mellan alliansfrihet och alliansstrategier samt valet mellan maktbalansstrategier och triumfvagnsstrategier råder det delade meningar inom forskningen. Fram- och motgångar för småstaternas strategier har också visat sig vara starkt beroende av kontextuella faktorer som ofta står bortom småstatens påverkansmöjligheter såsom geografisk belägenhet, stormakternas krigsplaner och maktbalansen i systemet. Valet av alliansstrategier måste därför ske med utgångspunkt i en analys av den enskilda småstatens specifika förutsättningar och den för tillfället rådande säkerhetspolitiska kontexten (Elgström 2000: 27–29; Labs 1992; Rothstein 1968: 30–37).

Som Elgström visat i en analys av svenska alliansstrategier under 1800-talet är det också möjligt att identifiera mellanpositioner i valet mellan alliansfrihet och allianspolitik. En alliansfri stat kan utan formella alliansavtal genom *eftergifter* till en hotande stormakt i praktiken bedriva en politik som angränsar den defensiva triumfvagnsstrategin. Sveriges politik under första hälften av andra världskriget utgör ett exempel på detta. Den alliansfria småstaten kan även genom en *uppvaktningsstrategi* närma sig den part i konflikten som upplevs som mindre hotfull genom upprättade av informella samarbeten och förberedelser för framtida allianser. Denna strategi innefattar ett beteende som uppvisar likheter Walts teorier om att stater balanserar mot de stater som de uppfattar som mest hotfulla. Alliansfria strategier kan även variera i graden av aktivitet där en aktiv strävan att markera ett oberoende gentemot stormakterna

av Elgström benämns *distanseringsstrategi*. Motsatsen till denna strategi utgörs av en passiv strategi där stater försöker att undvika inblandning i konflikter genom att *isolera sig* och hålla sig utanför stormakternas konflikter (*hiding*) (Elgström 2000: 31ff.).

För småstater som väljer att bedriva militära alliansstrategier återstår ytterligare ett val som sällan uppmärksammats inom den tidigare forskningen: valet mellan en småstatsallians och en stormaktsallians. Småstatsallianser innebär att två eller fler mindre stater ingår ett försvarsförbund i förhoppningen att detta ska skapa en tillräcklig gemensam försvarsförmåga och göra det möjligt för länderna att själva definiera samarbetets innehåll och form samt vara fortsatt oberoende av samarbeten som domineras av stormakter. Småstatsallianser har inte visats sig vara effektiva i hanteringen av hot från stormakter, men de kan vara tillräckliga för att hantera hot från mindre stater och de har även kunnat skapa en grund för att verka för gemensamma politiska målsättningar, samarbete inom internationella organisationer samt främja den interna sammanhållningen mellan småstater i en region (Rothstein 1968: 171–173).

Rothstein har i en studie av den så kallade "lilla ententen", försvarssamarbetet mellan Jugoslavien, Rumänien och Tjeckoslovakien under mellankrigstiden, lyft fram ett antal lärdomar med en potentiell betydelse även för andra försvarssamarbeten mellan småstater. Alliansen var inte lyckad. I relationen till Tyskland hade alliansen en stor svaghet som bestod i att *intensiteten* i det hot som staterna upplevde var olika hög: Tjeckoslovakien uppfattades ha ett betydligt mer utsatt läge än övriga medlemmar i alliansen och offerades i uppgörelser med Tyskland av såväl stormakterna som lilla ententens övriga medlemmar som då fortfarande kunde hoppas på att den tyska expansionismen inte skulle drabba dem. För att klara ett hot som var av den omfattning som Hitlertyskland utgjorde hade alliansen behövt ha stöd av en eller flera stormakter. Denna erfarenhet visar, enligt Rothstein, på en ytterligare allmän begränsning av nytan av småstatsallianser: att de endast kan *hantera begränsade hot* (Rothstein 1968: 138–142 och 168f.).

Ett ytterligare problem för sammanhållningen i den lilla ententen var att dess tre medlemmar *uppfattande hotet från Europas stormakter olika*. Dessa olikheter, som sammanhörde med ländernas olikartade geografiska läge och tidigare relationer till stormakterna, gjorde att medlemmarna av den lilla ententen knöt upp sig med bilaterala samarbeten utanför medlemskretsen som var motstridiga och försvagade sammanhållningen i alliansen. Dessa samarbetssvårigheter hör samman med ett generellt problem för integration och samarbete mellan stater som Stanley Hoffmann har benämnt "olikheternas logik" (*the logic of diversity*). (Hoffmann 1995a; Rothstein 1968: 149–159; Wight 1986: 130–135).

Olikheter mellan staters "nationella situationer" gör det enligt Hoffmann svårt att hitta gemensamma lösningar som passar alla samarbetsparter lika väl. Den nationella situationen definierade Hoffman som sammansättning av en

mängd egenskaper som utmärker och kännetecknar en specifik stat. Till dessa egenskaper hörde landets sociala struktur, politiska system, geografiska läge och relationer till andra stater innefattande både formella bindningar och allmänt spridda värderingar och fördomar. Till den nationella situationen hörde även allmänhetens uppfattningar om den egna statens och nationens utmärkande och särskiljande drag, det som vi i dag skulle kalla ett lands politiska identitet (Hoffmann 1995a:75f.; Westberg 2003:20–31).

För frågor om alliansbildning innebär dessa utgångspunkter att de stater som ska samarbeta behöver komma fram till gemensamma mål och metoder som kan ses som gynnsamma för, eller åtminstone förenliga med, samtliga inblandade staters olikartade nationella situationer och identiteter. Som Rothstein påpekade skulle även ett småstatssamarbete mellan grannländer kunna skapa en ökad gemensam militär förmåga om staterna lyckades upprätta en full integration av militära kapaciteter och strategier i försvaret av de gemensamma gränserna. Men ett sådant samarbete kräver både ett stort mått av tillit och en mycket hög grad av samordning. Om staterna i stället undviker att precisera mål och metoder så kan samarbetet fortsätta, men till priset av en minskad gemensam handlingskapacitet och att samarbetet inte ger deltagarna det ökade inflytande eller den säkerhet som eftersträvats (Hoffmann 1995a:84ff. och 1995b:32ff.; Rothstein 1968: 171). Denna form av samordningsproblem kan drabba alla allianser, men stormakter har på grund av sina mer vittomfattande intressen och en starkare position inom alliansen bättre förutsättningar att utöva ett strategiskt ledarskap som utgår från hela alliansens intressen.

De faktorer som Hoffmann sammankopplade med den nationella situationen kommer fortsättningsvis benämnas en stats *strategiska kontext*. I detta begrepp ingår även historiska erfarenheter från tidigare konflikter och formativa erfarenheter vid statsbyggnadsprocessen (Gray 2006a och 2006b; Lantis & Howett 2016:88ff.; Westberg 2015b:43). Nedanstående två jämförelsedimensioner kompletterar de påverkansfaktorer som avslutade föregående avsnitt.

- Typiska drag av småstatsstrategier i fråga om motiv och påverkansfaktorer sammanhängande med otillräckliga militära förmågor och snabb anpassning till förändringar i regional kontext.
- Negativ påverkan på sammanhållningen i småstatsallianser beroende på en olikartad intensitet i hot från andra stater och faktorer sammanhängande med skillnader i strategisk kontext.

## **SVENSKA ALLIANSSTRATEGIER**

I detta avsnitt analyseras inflytande från de påverkansfaktorer som identifierades i de två föregående avsnitten med utgångspunkt i svenska erfarenheter av genomförda och avbrutna försök att främja svenska säkerhetsintressen med hjälp av alliansstrategier.



*Maktbalans i form av en jämvikt* mellan stormakterna i Sveriges regionala kontext har haft ett avgörande inflytande på genomförandet av svenska alliansstrategier. Denna påverkan gäller både stormaktsallianser och småstatsallianser och allianser som genomförts och alliansförsök som avbrutits. Kronprins Karl Johans framgångsrika anfall mot Danmark och den efterföljande invasionen av Norge som ledde fram till upprättandet av den svensk-norska unionen 1814 hade inte kunnat genomföras utan att den sista stora koalitionen mot Napoleon bildats. Freden mellan Frankrike och Ryssland i Tilsit 1807 och efterföljande franska fredsuppgörelser med Preussen och Danmark skapade en unipolär maktbalans i Östersjöområdet som innebar att Frankrike och dess allierade hade helt dominerande inflytande i Sveriges närområde. Karl Johan försökte 1811, året efter att han tillträtt som Sveriges kronprins och tagit makten över svensk utrikes- och säkerhetspolitik, förgäves få Napoleons stöd för en plan som syftade till att tvinga den danske kungen att överlämna Norge till Sverige. Förväntningar om ett nytt krig mellan Ryssland och Frankrike och bildandet av den sista stora alliansen mot Napoleon var därför en nödvändig förutsättning för genomförandet av Karl Johans alliansstrategi. Karl Johan utnyttjade de ökade motsättningarna mellan Ryssland och Frankrike och inledde våren 1812 förhandlingar om en offensivallians med den ryska tsaren Alexander. Alexander lovade att stödja Karl Johans anspråk på Norge och även bidra militärt i ett angrepp mot Danmark mot att Karl Johan uppgav alla framtida svenska anspråk på Finland och att Sverige deltog i ett allierat militärt angrepp mot Napoleon. Karl Johan hade 1812 även uppvaktat Storbritannien med förfrågan om stöd för sin plan, men dessa förhandlingar drog ut på tiden och slutfördes först våren 1813 då Sverige även ingick i en allians med Preussen. I juli samma år utnämndes Karl Johan till ledare för de allierades Nordarmé. Den svenske kronprinsen hade nu löften om stöd för de svenska krigsmålen från Ryssland, Storbritannien och Preussen (Höjer 1954: 159–182).

Efter det stora slaget i Leipzig i oktober 1813 lyckades Karl Johan få de övriga allierade att acceptera att de svenska trupperna användes för angrepp mot Danmark. Anfallet genomfördes framgångsrikt och Karl Johan tvingade i januari 1814 den danske kungen att ge upp Norge. Efter att den danske ståthållaren i Norge prins Christian Fredrik inlett ett uppror som ledde till att han själv valdes till Norges kung genomfördes en svensk invasion av Norge. I november 1814 valdes och erkändes den svenske kungen Karl XIII som Norges kung. Karl Johans framgångsrika offensiva alliansstrategi visar inte bara på betydelsen av en förmånlig jämvikt mellan stormakterna. Händelseutvecklingen visar även på behovet av *ett aktivt militärt stöd från stormakter* och att dessa stöder de svenska krigsmålen. Ett närmare studium av händelseförloppet visar emellertid också att detta stöd var mycket skört. Karl Johan var vid flera tillfällen tvungen att hantera skiften i stormakternas inställning till de svenska krigsmålen (Höjer 1954: 183–218; Hårdstedt 2010: 349–365; Westberg 2015b: 62–70).

Nästa gång en svensk regent hade att ta ställning till frågor om militära allianser var 1848 då tysktalande nationalisterna i de danska hertigdömena Slesvig och Holstein upprättade en provisorisk regering med en egen monark. De tyska nationalisterna fick militärt stöd från Preussen och ett antal andra stater i det tyska förbundet. Den 2 maj ryckte tyska styrkor in i det danska Jylland. Samma dag förordade Oscar I inför riksdagens hemliga utskott att Sverige skulle sända 15 000 soldater till Danmarks stöd för att tillsammans med den danska armén avvärja ”ytterligare anfall på Nordens frihet och självständighet”. Oscar I fick riksdagens och den norska regeringens stöd för sin politik och det beslutades att 4 000 soldater skulle överföras till den danska ön Fyn i början av juni och ytterligare 11 000 soldater skulle hållas samlade och beredda i Skåne. I en skrivelse som överlämnades till Berlin den 8 maj hävdade den svenska regeringen att ett angrepp mot det egentliga Danmark skulle innebära faror även för Sverige och att ett angrepp mot Danmark skulle besvaras med översändandet av en svensk armékår till de danska öarna. En kort tid efteråt fick de tyska styrkorna i Jylland order om att dra sig tillbaka till Slesvig (Jansson 1961: 33–36).

Maktbalansen i Östersjöområdet hade ett avgörande inflytande även på detta händelseförlopp. Enligt Jansson var huvudorsaken till Oscar I:s omsvängning i frågan om en svensk militär intervention att han fått besked om att den ryska regeringen stödde en aktiv svensk politik och motsatte sig det tyska angreppet mot Danmark. Rysslands agerande hade även en stor betydelse för utfallet av konflikten. Samma dag som den svenska skrivelsen nådde Berlin hade en likartad skrivelse utsänts från rysk sida (Jansson 1961: 30–44).

*Frånvaro av stormaktsstöd* för svenska säkerhetsmål kan på motsvarande sätt bidra till förklaringar av misslyckade försök att upprätta militära samarbeten. 1854–1855 försökte Oscar I få Storbritanniens och Frankrikes stöd för en omfattande krigsinsats mot Ryssland. Förhandlingarna ägde rum under Krimkriget då brittiska och franska fartyg angrep ryska (och finska) mål i Östersjön. Oscar I förklarade sig vara beredd att ansluta Sverige-Norge till kriget mot Ryssland om Frankrike och Storbritannien förband sig att verka för Finlands återförande till Sverige. Ett ytterligare krav från Oscar I:s sida var att även Österrike skulle delta i kriget mot Ryssland. Oscar I förordade även att Polen skulle återupprättas som en självständig stat och att Preussen och Österrike skulle ges landvinningar på Rysslands bekostnad. Oscar I:s uppvaktningsstrategi hade alltså inslag av både en offensiv triumfvagnsstrategi (unionen med Finland) och maktbalanspolitik (Rysslands långsiktiga försvagning i Östersjöområdet) (Jansson 1961: 92–96).

Oscar I fick inte stöd för sin politik från båda västmakterna. Ett krigstrött Frankrike var efter militära framgångar i kriget på Krimhalvön 1855 mer intresserat av att avsluta kriget än att utvidga det till Östersjön och även Storbritannien var i detta skede av kriget ovilligt fortsätta kriget mot Ryssland. Utfallet av Oscar I:s uppvaktningsstrategi blev istället en defensivallians, 1855 års

Novembertraktat, som formellt var i kraft fram till unionsuppbrottet mellan Norge och Sverige 1905. Novembertraktaten innebar att Frankrike och Storbritannien garanterade att bistå Sverige-Norge militärt om Ryssland försökte att framtvunga svensk-norska landavträdelser med militära maktmedel. Sverige-Norge förpliktigade sig i gengäld att avvisa alla sådana krav (Jansson 1961: 91–120; Elgström 2000: 46 och 94).

Målen om Finlands återförening med Sverige och ett återuppstått Polen som en del i en långsiktig strategi för att försvaga Ryssland återkom 1863 i anslutning till att Karl XV försökte få den franske kejsaren Napoleon III stöd för en gemensam fransk-svensk militär aktion i Östersjöområdet. Karl XV:s initiativ skedde i anslutning till att polska nationalister inlett ett uppror mot det ryska styret i Polen. Napoleon III lät sig inte lockas av Karl XV:s invit och det polska upproret kvästes av Ryssland utan interventioner från någon av stormakterna. Våren 1863 hotade förnyade motsättningar mellan tyska och danska nationalister att utlösa ett nytt krig. Maktbalansen i Östersjöområdet var vid denna tid mycket ofördelaktig för både svenska konflikter med Ryssland och ett aktivt svenskt stöd för Danmark mot de tyska staterna. Ryssland och Preussen hade sedan en tid tillbaka upprättat goda förbindelser och Preussen hade stött Ryssland i anslutning till det polska upproret. Inför angreppet mot Danmark hade Preussen även försäkrat sig om aktivt stöd från Österrike (Jansson 1961: 180–187).

Karl XV visade få tecken på att han förstod den fara som låg i närmandet mellan Ryssland och Preussen. I juli 1863 utlovade Karl XV, utan konsultationer med vare sig den svenska eller norska regeringen, att Sverige-Norge skulle sända en styrka om 20 000 man till Slesvigs försvar om de tyska staterna angrep Holstein. När regeringen informerades om kungens alliansplaner försökte den förhålla och begränsa dessa löften. I anslutning till detta försökte den svenska regeringen informera sig om det fanns möjligheter att få stöd från västmakterna. Dessa var inte beredda att ge Danmark militärt stöd. I december 1863 förklarade den svenska regeringen att den inte ens ansåg sig kunna verka diplomatiskt till Danmarks fördel. När striderna bröt ut i början av 1864 stod Danmark helt ensam mot en koalition av tyska stater som leddes av Preussen och Österrike och besegrades inom loppet av några månader (Labs 1992: 396–400; Westberg 2015b: 90–100).

Betydelsen av jämvikt i maktbalansen mellan stormakter i Östersjöområdet skulle visa sig ytterligare en gång. Under mellankrigstiden hade de finska och svenska försvarsmakterna utformat långtgående planer på en militär samverkan i händelse av att Sovjetunionen angrep Finland. Utgångspunkten för dessa planer var att den svenska försvarsmakten efter 1925 års nedrustningsbeslut inte ansåg sig ha tillräckliga resurser för att på egen hand försvara Sveriges yttre gränser. Landet skulle antingen behöva förbereda sig på ett utdraget utnöttningskrig på svensk mark, eller förlita sig på samarbete med andra stater. I den

krigsplanering som utgick från att Sovjetunion riktat ett militärt angrepp mot Finland förordade den svenska försvarsledningen att merparten av den svenska armén så snabbt som möjligt skulle överföras till Finland för en gemensam krigsansträngning som indirekt även skulle skydda Sverige. Denna insats förutsattes ske i sammanhanget av ett rådsbeslut om militär intervention från NF. Planerna på ett finsk-svenskt försvarssamarbete fortsatte att utvecklas även åren närmast före krigsutbrottet. I maj 1939 lades Ålandsplanen, en gemensam finsk-svensk plan för en återmilitärisering av Åland, fram för behandling i NF men förslaget stoppades av Sovjetunionen (Cronenberg 1986; Lönnroth 1959: 229ff; Wahlbäck 2014; Westberg 2015b: 131–142).

I augusti 1939 offentliggjordes Molotov-Ribbentrop-pakten som var ett icke-aggressionsavtal mellan Sovjetunionen och Tyskland. Den svenske utrikesministern Rickard Sandler konstaterade i oktober 1939 att läget nu var ”väsentligt annat” än vid tiden för den finsk-svenska planens framläggande i NF eftersom den förutsatt ett sjökrig i Östersjön mellan Sovjetunionen och Tyskland. Avtalet mellan Hitler och Stalin hade upphävt den maktbalans som Sandler räknat med. Finland riskerade nu att behöva möta Sovjetunionens samlade militär styrka på egen hand. Molotov-Ribbentroppakten gjorde även att den svenska regeringen kunde frukta att en svensk hjälp till Finland skulle väcka Hitlers missnöje. I likhet med 1863 kom den svenska regeringen fram till att ett aktivt militärt stöd till det angripna nordiska grannlandet inte skulle kunna förändra krigets utgång och den finska regeringens förfrågningar om hjälp med återmilitäriseringen av Åland i besvarades nekande (Carlgren 2002: 102; Westberg 2015: 141–146).

Fördjupade studier av de svenska erfarenheterna av allianspolitik kan även bidra till den tidigare refererade debatten mellan Walt och Schweller. Walts teorier om att stater i första hand balanserar mot de stater som upplevs som *de mest hotande* får ett blandat stöd i de svenska erfarenheterna. Det svenska inträdet i Napoleonkriget hade visserligen föregåtts av ett franskt angrepp mot svenska Pommern i januari 1812, men det var inte uppenbart att Napoleon också planerade ett att rikta ett angrepp mot ”det egentliga” Sverige. Sannolikt betraktade både Karl Johan och stora delar av den svenska allmänheten vid denna tid fortfarande Ryssland som det främsta hotet mot svensk säkerhet, inte Frankrike (Höjer 1954: 161; Wahlbäck 1987). Stödet till Danmark mot de tyska staterna 1848 skulle kunna tolkas som ett försök att bedriva maktbalanspolitik mot det som uppfattas som en hotande framväxande makt, men det är osäkert om den svenska utrikesledningen verkligen såg ett omedelbart hot mot Sverige-Norge i detta läge, eller om Oscar I:s tal om hotet mot ”Nordens frihet” främst var ett sätt att skapa ökat stöd för en insats som hade andra bevekelsegrunder. I Oscar I:s anteckningar efter Krimkriget beskrevs Ryssland som det stora hotet mot Sverige, inte Tyskland. 1863–1864 kom den svenska regeringens att anse att ett hot mot Danmark inte innebar ett så allvarligt hot mot Sverige-Norge att det behövde föranleda att aktivt stöd till Danmark.

Oscar I och Karl XV försök att få västmakternas stöd för en gemensam krigsinsats mot Ryssland motiverades i hög grad av det hot som Ryssland ansågs utgöra, men för Sverige-Norges del framstår det hotet som mer långsiktigt och indirekt eftersom Ryssland beskrevs som ett hot mot alla småstater i norra Europa. Ryska önskemål om tillgång till hamnar i norra Norge kan dock ha framstått ett mer omedelbart hot och viljan att förhindra detta var en viktig anledning till att Storbritannien var villig att ingå Novembertraktatens defensivallians (Jansson 1961: 104f.). När Finland, Danmark och Norge angreps 1939 respektive 1940 torde hotet mot Sverige från Sovjetunionen och Tyskland ha framstått som mer omedelbart och direkt, men Sverige valde i dessa lägen att inte frivilligt låta sig dras in i striderna och kom efter angreppet mot Danmark och Norge att istället bedriva en eftergiftspolitik mot Tyskland (Westberg 2015: 146–154).

Teorier om betydelsen av *revisionistiska motiv, offensiv triumfvagnspolitik och vilja till offensivt risktagande* får ett starkare stöd i erfarenheterna från svensk allianspolitik. Schweller karakteriserar missvisande Sveriges inblandning i Napoleonkrigen som ett exempel på en ”plundringsstrategi” – en form av offensiv triumfvagnsstrategi som genomförs av sjakalstater som ansluter sig till den vinnande sidan i slutskedet av ett krig. Karl Johan var med och skapade den sista alliansen mot Napoleon 1812–1813 och Napoleon var långt ifrån beseград när Karl Johan övertog ledningen för de allierades Nordarmé i juli 1813. Eftersom den sista stora alliansen mot Napoleon innefattade samtliga övriga europeiska stormakter är det däremot rimligt att klassificera Karl Johans strategi som en offensiv triumfvagnsstrategi. Rörande revisionistiska motiv framhöll Karl Johan vid flera tillfällen behovet av att erbjuda svenskarna någon form av kompensation för förlusten av Finland. Att han var beredd att låta den svenska krigsinsatsen i Napoleonkrigen föregå kriget mot Danmark visar även på en hög grad av offensivt risktagande. Möjligheter att upprätta nya personalunioner med Finland och Danmark var en del av motiven för både Oscar I:s och Karl XV:s aktivistiska alliansstrategier (Hårdstedt 2010: 349–365; Höjer 1954: 182ff.; Schweller 1994: 95).

Oscar I:s agerande i anslutning till förhandlingarna 1853–1855 med västmakterna om en svensk anslutning till kriget mot Ryssland präglades av en större försiktighet vilket möjligen kan ha sammanhört med att han inte hade samma behov som Karl Johan av att stärka sin egen position med hjälp av territoriella erövringar. Det är också osäkert om ett svenskt deltagande i Krimkriget hade fått den svenska riksdagens och de svenska och norska regeringarnas stöd. Enligt Jansson hälsade ledande svenska diplomater beskedet om fredsöverenskommelsen med glädje. Men det fanns i den allmänna svenska debatten också de som öppet stödde en svensk inblandning i kriget och vid tiden för Novembertraktatens upprättande räknade många både inom och utanför Sverige med att landet skulle ansluta sig till västmakterna om kriget fortsatte en längre tid.

Hade detta skett hade vi kanske även haft ett exempel på en svensk plundringsstrategi (Jansson 1961: 107–113).

Karl XV förefaller däremot ha haft en stor beredskap för offensivt risktagande, men han saknade både externt stöd från stormakter och stöd från den egna regeringen. Rörande revisionism som drivkraft visar de svenska erfarenheterna på ett behov av fördjupade analyser av inrikespolitiska maktförhållanden. Karl XV:s misslyckade försök att bedriva en allianspolitik blev sista gången den svenska utrikespolitiken framstår som driven av revisionistiska motiv och hans självsvåldiga agerande kom att medföra en permanent försvagning av den svenska kungamaktens makt över utrikes- och säkerhetspolitiken (Hatje & Zetterberg 2007: 75). Ludvig Manderström, den svenske utrikesministern under det andra dansk-tyska kriget, sammanfattade lärdomarna av debaclet 1863 genom att fastslå att svensk utrikespolitik framöver skulle utmärkas av "absolut passivitet" (Elgström 2000: 60f.). Det är troligt att det är fler stater än Sverige som tonat ned sina revisionistiska ambitioner i anslutning till att regeringar och parlament fått ökat inflytande inom utrikes- och säkerhetspolitiken och man bör därför vara försiktig med att dra slutsatser rörande demokratiska staters alliansstrategier med utgångspunkt i data om fördemokratiska staters agerande.

Sverige kom från och med det andra dansk-tyska kriget att föra en politik som utmärker den *mätta småstaten – tamhundens säkerhetsstrategier*. Denna ominriktning av svensk säkerhetspolitik innebar att tidigare expansiva och revisionistiska målsättningar slutgiltigt övergavs till förmån för en status quo-inriktad politik som tidvis kombinerades med en aktiv utrikespolitik till stöd för internationellt säkerhetssamarbete. Under 1800-talets senare decennier och 1900-talets första decennier förekom trots detta vissa inofficiella närmanden till Tyskland, men parallellt med denna uppvaktningsstrategi befästes svenska fredstida neutralitet genom offentliga neutralitetsförklaringar. Det väcktes även flera motioner i Sveriges riksdag som föreslog att Sverige i en eller annan form skulle förklara sig permanent neutralt. Sverige var tillsammans med de övriga skandinaviska staterna också mycket aktivt i anslutning till Haagkonferenserna 1899 och 1907. I förlängningen av detta kom en *politisk alliansstrategi* att växa fram – tanken om att små staters säkerhet bäst främjades genom ett arbete för den internationella rättens stärkande och uppbyggnaden av gemensamma institutioner för fredlig konfliktlösning och medling. Härmed kom den svenska utrikespolitiken att präglas av ett tankesätt som kan kallas småstatsidealism. Denna politiska alliansstrategi kom under mellankrigstiden att ges möjligheter att utvecklas inom ramarna för NF där Sverige bedrev en mycket aktiv politik för att främja småstaters inflytande och ställning, nedrustning och fredlig konfliktlösning (Bring 2008; Elgström 2000: 49f.; Jones 1969 [1939]; Westberg 2012).

Mellankrigstidens experiment med kollektiv säkerhet misslyckades när

systemet på 1930-talet utmanades av Tyskland och Italien. 1936 var det uppenbart för alla stater i Europa att NF:s system för kollektiv säkerhet inte förmådde att skydda medlemsstaterna från militära angrepp. Tyskland under Hitlers ledning hade lämnat NF 1934 och därefter återmilitariserat Rhenlandet samt inlett en upprustning som stred mot de avtal som tidigare ingåtts. Året därefter hade Mussolinis Italien invaderat Abessinien. I inget av fallen hade stormakterna kunnat enas om några effektiva sanktioner. Den tyska tvångsanslutningen av Österrike 1938 kom att bemötas av en eftergiftspolitik innefattande ett accepterande av tyska annekteringar av delar av Tjeckoslovakien. Dåtidens lejon och status quo makter var innan Tysklands angrepp mot Polen 1939 inte beredda att inleda ett krig för att hålla tillbaka expansionslusten hos 1930-talets varg- och sjakalstater. Även NF:s mindre stater begränsade sitt stöd till systemet med kollektiv säkerhet. Sverige och andra tidigare neutrala stater förklarade sig 1936 också stå fria att tillämpa sanktionerna efter eget gottfinnande och började vidta nationella åtgärder för att förbereda sig på ett nytt storkrig (Nye 2007: 128–135; Westberg 2015b: 136f.).

Förklaringsfaktorer som hämtats från forskning om småstaters säkerhetsstrategier kompletterar också på andra sätt de allmänna alliansteorierna. Hotens olika grad av *intensitet* var en fråga av avgörande betydelse för de uteblivna samarbetena i anslutning till det andra dansk-tyska kriget och Sovjetunionens angrepp på Finland 1939. Sverige hoppades i båda fallen att stå utanför det krig som grannlandet drabbades av. När Danmark och Norge invaderades av Tyskland den 9 april 1940 krävde och fick Tyskland löften om en strikt neutralitet från svensk sida (Wahlbäck 2014: 126ff.; Westberg 2015b: 143f. och 149ff.).

*Olikheter i fråga strategisk kontext* försvårade det dansk-svenska samarbetet 1863. Från Danmarks sida utgjorde de tyska staterna det i allt överskuggande hotet, från svensk sida utgjorde Ryssland ett traditionellt sett större hot. Efter förlusten i kriget 1864 kom Danmark att i huvudsak bedriva en välvillig neutralitetspolitik gentemot Tyskland. Denna politik mötte sitt definitiva nederlag vid den tyska invasionen 1940 och Danmark kom i likhet med Norge att överge alliansfriheten till förmån för ett Natomedlemskap 1949. De misslyckade förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund 1948–1949 var en konsekvens av de skillnader i *strategisk kontext* som de nordiska ländernas olikartade geografiska belägenhet och krigserfarenheter skapat från 1800-talet och framåt. Danmarks och Norges historiska erfarenheter visade att neutraliteten inte hade kunnat skydda länderna mot ett angrepp från en stormakt och att man inte kunde förlita sig på hjälp från andra nordiska länder. Dessa länder eftersträvade därför ett öppet försvarssamarbete med en vänligt sinnad stormakt. Den svenska utrikesledningen förefaller ha hoppats på att erbjudandet om ett skandinaviskt försvarsförbund skulle ha fått Danmark och Norge att avstå från öppet försvarssamarbete med västmakterna. Syftet med ett sådant ”neutralt försvarsförbund” var att hela Norden skulle hållas utanför en framtida



stormaktskonflikt – en politik som vi känner igen från Karl XIV Johans regeringstid. Finland hade inget val i frågan eftersom landet som en del av fredupp-görelsen med Sovjetunionen tvingats att begränsa sin säkerhetspolitiska handlingsfrihet (Wahlbäck 1973).

Tabell 1. Svenska stormaktsallianser<sup>6</sup>

	<b>1812–1814 års offensiva triumfvagnsstrategi</b>	<b>1854–1855 års försök till offensiv triumfvagns- och maktbalansstrategi</b>	<b>1863 års försök till maktbalansstrategi</b>
<b>Strategins målsättningar</b>	Att uppnå en kompensation för förlusten av Finland genom en erövring av Norge.	Finlands återerövring och en långsiktig försvagning av Ryssland.	Stöd till Polens frihetskamp, försvagning av Ryssland och Finlands återställande till Sverige.
<b>Maktbalans (jämvikt och polaritet) och tillgång till stormaktsstöd</b>	Inledningsvis mycket ofördelaktig fransk regional unipolär maktställning. Efter bildandet av stormaktsalliansen mot Napoleon en fördelaktig bipolär maktfördelning och aktivt stöd från stormakter.	Fördelaktig bipolär maktfördelning regionalt med möjligt stöd från stormakter.	Avsaknad av jämvikt p.g.a. samförstånd mellan Ryssland och Preussen. Avsaknad av stöd från västmakter.
<b>Uppfattade hot mot det egna landet</b>	Svenska Pommern utsätts för militärt angrepp, men det är oklart om det "egentliga" Sverige var hotat. Ett uppfattat behov av att etablera långsiktigt fredliga förhållanden med Ryssland.	Inget direkt och omedelbart hot mot Sverige-Norge. Ryssland uppfattat som ett långsiktigt hot mot hela norra Europa.	Inget direkt och omedelbart hot mot Sverige-Norge. Ryssland indirekt och långsiktigt hot mot Sverige-Norge.
<b>Grad av revisionism och offensiv risktagande</b>	Hög grad av revisionism och offensivt risktagande.	Viss revisionism (återerövring av Finland), men liten riskbenägenhet.	Karl XV: hög grad av revisionism och offensivt risktagande.
<b>Utfall</b>	Svensk sjaikalstrategi uppnår personunion mellan Sverige och Norge.	Ålands demilitärisering och defensivallians med Frankrike och Storbritannien till priset av ökad rysk misstänksamhet.	Avsaknad av franskt stöd för offensivallians omöjliggör svensk militär intervention till stöd för Polen.

6 Tabellen bygger på redogörelser för dessa alliansstrategier som återfinns i Westberg 2015b: 57–69 och 84–93. Utförligare redogörelser för dessa exempel på svensk allianspolitik återfinns i Elgström 2000; Höjer (1954), Jansson (1961). Om Sveriges agerande under Napoleonkrigens se även Hårdstedt (2010).



Tabell 2. Svenska småstatsallianser<sup>7</sup>

	<b>1848 års maktbalansstrategi vid första dansk-tyska kriget</b>	<b>1863 års försök till maktbalansstrategi vid andra dansk-tyska kriget</b>	<b>Mellankrigstidens försök till finsk-svenskt försvarssamarbete</b>	<b>1948–1949 års förhandlingar om Skandinaviskt försvarsförbund</b>
<b>Målsättningar</b>	Att skydda Nordens frihet och avvärja de tyska staternas angrepp mot Danmark.  Ett ytterligare långsiktigt mål kan ha varit personalunion mellan Danmark och Sverige-Norge.	Att avvärja ett förväntat angrepp mot Danmark. Krig mot de tyska staterna.  Personalunion mellan Danmark och Sverige-Norge.	Gemensamt försvar/ avskräckning gentemot ryska anfall mot Finland.  Försvar av Sverige på finsk mark tillsammans med andra stater efter interventionsbeslut i NF.	Sverige: Defensiv skandinavisk försvarsallians med gemensam neutralitetspolitik.  Danmark & Norge: skandinaviskt försvarssamarbete som en del i en stormaktsallians.
<b>Anpassning till förändring i maktbalans och tillgång till egna allierade militära resurser och stormaktsstöd</b>	Anpassning till en förmånlig multipolär maktbalans med möjlighet för stöd från västmakter.	Avsaknad av anpassning till en förlorad jämvikt i maktbalansen p.g.a. samförstånd mellan Ryssland och Preussen. Avsaknad av stöd från västmakter.	Partiell anpassning efter sammanbrottet för av NF:s system för kollektiv säkerhet.  Anpassning när jämvikten i maktbalansen i Östersjöområdet upphör 1939.	Anpassning till en framväxande bipolär motsättning mellan Sovjetunionen och västmakterna och ryska påtryckningar mot Finland.
<b>Uppfattade hot mot det egna landet och skillnader mellan alliansens medlemmar i dessa frågor</b>	Danmark direkt hotat och angripet. Sverige-Norge hotat indirekt.	Danmark hotat av angrepp. Inget direkt hot mot Sverige.	1939 Finland angripet, indirekt och långsiktigt hot även mot Sverige.	I Sverige visst upplevt hot. I Norge större upplevt hot.
<b>Grader av revisionism och offensivt risktagande i alliansen och påverkan från strategisk kontext</b>	Låg grad av revisionism och viss grad av offensivt risktagande från Oscar I. Danmark och Sverige-Norge huvudsakligen försvarare av status quo.	Karl XV: hög grad av offensivt risktagande.  Regeringen: försvarare av status quo, ingen offensiv riskbenägenhet.	Båda länderna försvarare av status quo. Sverige saknar offensiv riskbenägenhet.	Samtliga tre länder försvarare av status quo och låg offensiv riskbenägenhet.  Skillnader i strategisk kontext skapar oenighet om alliansformer.
<b>Utfall</b>	En gemensam svensk-norsk intervention som stärker Oscar I:s ställning och stödet för politisk skandinavism.	Ingen hjälp till Danmark som besegras av de tyska staterna och skandinavismen upphör som statsbyggnadsprojekt.	Svensk hjälp till Finland begränsas till frivilliginsatser, försvarsmateriel och ekonomisk hjälp.	Sverige behåller alliansfriheten; Norge och Danmark ansluter sig till Nato.

7 Tabellen bygger på redogörelser för dessa alliansstrategier som återfinns i Westberg 2015b: 75–84, 90–100 och 121–145 och 169–172. Utförligare redogörelser för dessa exempel på svensk allianspolitik återfinns i Elgström (2000); Jansson (1961) och Cronenberg (1986). Om planerna på ett Skandinaviskt försvarsförbund se även Wahlbäck (1973).

## Tillbaka till framtiden

Vilka slutsatser och lärdomar förmedlar dessa tidigare erfarenheter av svensk allianspolitik för 2000-talets strategiska vägval? En första sak som behöver undvikas är att dra alltför långtgående slutsatser av Sveriges tidigare erfarenheter. Historiska analogier som har ambitionen att förutsäga framtida konflikters förlopp genom jämförelser med utfallet av liknande tidigare kriser och krig leder ofta tanken fel eftersom utfallet av dessa tidigare konflikter var beroende av både unika kontextuella faktorer och en kedja av händelser som skulle ha utvecklats på ett annat sätt om någon länk i kedjan saknats. Men det är, som jag försökt att påvisa i föregående avsnitt, möjligt att identifiera *enskilda faktorer* som vid flera tillfällen gynnat eller missgynnat stater som försöker att trygga sin säkerhet genom samarbete med andra stater och det är denna form av lärdomar som främst ska tas upp i detta avsnitt.<sup>8</sup>

En annan form av lärdomar som kunskap om historiska erfarenheter kan förmedla handlar om perspektiv på vår egen samtids politik. Även här spelar historiska analogier en roll, men då som en del av ett kollektivt medvetande, en nedärvd och återberättad självbild av det egna landets erfarenheter. I det svenska fallet handlar detta om föreställningen om 200 års kontinuerlig alliansfri politik och uppfattningen att militär alliansfrihet i alla lägen och tider utgör svaret på frågan om hur svensk säkerhet bäst tryggas. I avslutningen av denna artikel breddas analysen av frågan om kontinuitet och förändring i svensk säkerhetspolitik genom en anknytning till forskning om politiska identiteters påverkan på säkerhetspolitiska vägval.

I fråga om *politiska alliansstrategier* har Sverige redan valt. Den svenska solidaritetsförklaringens löften om att Sverige inte ska förhålla sig passivt om ett angrepp skulle drabba en annan EU-medlemsstat eller nordiskt land offentliggjordes första gången i försvarsberedningens rapport *Säkerhet i samverkan* från december 2007 (Försvarsberedningen 2007: 14). Denna unilaterala deklARATION växte fram i anslutning till arbetet med EU:s Lissabonfördrag från 2009. Lissabonfördragets artikel 42:7 introducerade ett element av kollektiv säkerhet i EU:s fördrag. I artikel 42:7 fastställs att "om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga". Enligt Ove Bring innebär den svenska solidaritetsdeklarationen en folkrättsligt bindande accept av denna artikel (Bring 2014: 22).

8 För liknande resonemang se Chong & Hall (2014: 8f. och 42). Colin Gray har på ett liknande sätt hävdad att försvarsplanerare bör undvika att låta sig missledas av historiska analogier, men att studier av tidigare konflikter ändå kan leda oss fram till värdefulla paralleller eftersom faktorer som bidrar till staters uppgång och fall tenderar att återupprepa sig (Gray 2016: 166f.). För en utförlig studie av användandet av historiska analogier i legitimerande, förklarande och prediktiva syften se Stenelo (1980: kap. 5-7).

Vad artikel 42:7 i praktiken kan komma att innebära och vilken form av hjälp Sverige skulle kunna räkna med som EU-medlem om landet blir utsatt för ett väpnat angrepp är dock oklart. EU har inga egna förband, militära ledningsstrukturer eller färdiga försvarsplaner som kan aktiveras om ett medlemsland blir angripet. I detta hänseende uppvisar EU samma brister som NF gjorde och det är därför oroväckande att dessa initiativ till kollektiv säkerhet tas i en tid då den europeiska säkerhetsordningen åter hotas av en stat som visat sig vara beredd att använda militära maktmedel för att erövra territorium och påverka andra staters säkerhetspolitiska vägval. Kommer 2000-talets lejon att vara mer benägna att komma till säkerhetssystemets och andra länders försvar än vad västmakterna var på 1930-talet? Storbritanniens utträde ur EU innebär, som det påpekas i den senaste utredningen om Sveriges försvarssamarbeten, att de åtaganden som Storbritannien gjort bortfaller, vilket är särskilt kännbart för de av EU:s medlemmar som inte också är med i Nato (Bringéus 2016: 106).

Om Sverige åter vill pröva den *militära småstatsalliansens* väg så är det enda alternativet i dagsläget att det nuvarande försvarssamarbetet med Finland fördjupas genom att länderna ingår en försvarsallians. Förutom Ryssland är övriga stater i regionen redan medlemmar av Nato och det är inte troligt att någon av dessa skulle se en allians med Sverige som ett alternativ i frågor om kollektivt försvar. En försvarsallians med Finland skulle innebära en återgång till något som liknar 1809 års gränser och ett delat ansvar för Finlands drygt 130 mil långa landgräns till Ryssland och ländernas gemensamma områden i Östersjön, inklusive Finska viken med närheten till Sankt Petersburg, Åland och Gotland.

Länderna skulle på detta sätt få ett gemensamt militärstrategiskt läge som kan hjälpa dem att övervinna problem sammanhängande med olikheter i fråga om säkerhetshotens intensitet. Finland-Sveriges geografiska läge kan inte beskrivas som militärstrategiskt irrelevant och länderna kommer därför att antingen behöva utveckla en tillräcklig egen militär förmåga att avskräcka varje tänkbar angripare, eller förlita sig på hjälp från andra stater om någon eller båda länderna angrips. En försvarsallians mellan Finland och Sverige, innefattande bindande ömsesidiga försvarsförpliktelser, skulle underlätta gemensam försvarsplanering och fördjupat samarbete mellan ländernas militära högkvarter och politiska ledningar eftersom trovärdigheten i ländernas åtaganden gentemot varandra skulle öka. En formell och offentlig försvarsallians gör också att ländernas befolkningar i förväg förbereds på ett angrepp mot det andra landet utgör ett angrepp på det egna. På så sätt blir det också lättare för ländernas regeringar att snabbt fatta beslut om militära hjälpinsatser i ett krisläge. En allians skulle även skapa en stabilare grund för ett fördjupat samarbete rörande utnyttjandet av varandras bassystem, en mer effektiv arbetsdelning i försvaret av det gemensamma territoriet och rollspecialisering i fråga om ett gemensamt utvecklande av olika typer av militära förmågor. Försvarsalliansen kommer

dock att även ställa krav på samordning när det gäller utrikes- och säkerhetspolitik för att inte det ena landets agerande eller avtal med andra länder ska riskera att dra in båda länderna i en konflikt.<sup>9</sup>

Om den finsk-svenska försvarsalliansen kombineras med en politisk distanseringsstrategi för att öka trovärdigheten i ländernas vilja att stå utanför konflikter skulle kostnaderna för detta bli liknade de som uppstår om Sverige vidtog dessa åtgärder på egen hand. En uppsägning av världlandsavtalen med Nato och övnings- och övervakningssamarbeten med Natoländer skulle leda till en minskad förmåga att ge och ta emot hjälp från andra stater och en begränsning av deltagande i EU- och Natosamarbeten skulle minska ländernas politiska inflytandemöjligheter. Det är svårare att avgöra hur en sådan strategi skulle påverka sannolikheten för ett angrepp mot länderna i samband med en konflikt mellan Ryssland och Nato i Östersjöområdet. Om behovet att kontrollera eller utnyttja finskt eller svenskt territorium är stort för båda parterna i konflikten kan Finland-Sverige komma att möta samma öde som samtliga nordiska länder utom Sverige gjorde under andra världskriget – ett militärt angrepp från någon av parterna i konflikten som finner det vara i sina egna intressen att inte respektera ländernas vilja att hålla sig utanför.

I inledningen av denna artikel hävdades att vägen tillbaka till en trovärdig nationell alliansfri politik skulle vara alltför kostsam, lång och tidkrävande. Synergieffekter mellan de finska och svenska försvarsmakterna kan komma att minska dessa kostnader och korta tiden för uppbyggnaden av en gemensam försvarsförmåga. Frågan om småstatsalliansers förmåga att på egen hand hantera hot från stormakter är dock central även för dagens säkerhetspolitiska vägval. Är en gemensam finsk-svensk försvarsansträngning tillräcklig för att avskräcka Ryssland från att angripa någon av länderna eller försöka ta kontroll över delar av deras territorium? Och hur ska Finland-Sverige förhålla sig till förfrågningar från Nato om tillgång till finsk-svenskt territorium i syfte att militärt stödja angripna Natoländer och rikta angrepp mot Ryssland?

Svaret på frågan om tillräckligheten i försvarsalliansens resurser torde även på 2000-talet vara beroende av maktbalansen i regionen – att det råder en jämvikt i fråga om militära resurser som gör att Finland-Sverige inte åter behöver möta Rysslands samlade styrkor på egen hand. Rysslands militära förmågeutveckling, Natos militära närvaro och sammanhållning samt USA:s aktiva stöd för alliansens åtaganden i frågor om kollektivt försvar är därför faktorer av avgörande betydelse för bedömningen av den finsk-svenska alliansens möjligheter och begränsningar. I värderingen av en finsk-svensk allians måste även bedömningar göras av troliga konfliktscenarion. Ett isolerat angrepp mot Finland och Sverige som inte innefattar ett samtidigt eller efterföljande angrepp

9 För en fördjupad analys av det finsk-svenska militära samarbetets möjligheter och begränsningar se Edström, Ellström, Mohlin & Oltorp (2016).

mot de baltiska staterna framstår som fortsatt osannolikt – vi är inte tillbaka till en situation liknande den som rådde 1808–1809. Men vilken hjälp kan Finland-Sverige räkna med från Natoländernas sida i en situation där även Natoländer angripits, och bör åtgärder vidtas för att öka sannolikheten för att denna hjälp både kommer och blir effektiv?

Om Sverige åter vill pröva den *militära stormaktsalliansens* väg finns det två alternativ: enskilda alliansavtal med en eller flera stormakter eller ett medlemskap i Nato.<sup>10</sup> I en uppmärksammat artikel på DN-debatt från den 31 augusti 2015 presenterade försvarsminister Peter Hultqvist det som kommit att kallas för ”Hultqvistdoktrinen”. Utgångspunkten för denna artikel var det försämrade säkerhetsläget i Europa som Rysslands militära angrepp och aktiviteter skapat. En ytterligare utgångspunkt var att de jämfört med kalla kriget kraftigt minskade svenska försvarsanslagen medfört att Sveriges internationella försvarssamarbeten måste fortsätta och fördjupas. I artikeln framhölls särskilt betydelsen av militärt övningsarbete med andra stater och ett fördjupat bilateralt försvarssamarbete med USA avseende ”interoperabilitet, övning och utbildning, materielsamarbete, forskning och internationella operationer”. I artikeln klargjordes även att Sverige i förhållandet till Nato valt en ”samarbetslinje”, inte en ”medlemslinje”. Detta motiverades av att man ville undvika att ”påverka säkerhetsordningen i vår del av Europa genom att i tvära kast lägga om Sveriges säkerhetspolitiska doktriner” och agera så att ”vi påverkar andra länder till att förändra sina” (Hultqvist 2015). Vad som avses med påverkan av säkerhetsordningen i Europa framgår inte av artikeln, men hänvisningen till påverkan på andra länder torde syfta på Finland som vid ett svenskt Natomedlemskap skulle bli pressat att också ansluta sig.

Dessa närmanden till USA uppvisar likheter med den svenska uppvaktningsstrategin och det hemliga västsamarbetet under kalla kriget, men på 1950-, 1960- och 1970-talet innefattade samarbetet även garantier från USA:s sida om militär hjälp om Sverige blev angripet. Som Mikael Holmström visat grundades USA:s intresse av att erbjuda Sverige säkerhetsgarantier på antagandet att det inte var möjligt för USA och Nato att försvara alliansens medlemmar i norra Europa om Sveriges territorium kontrollerades av Sovjetunionen. Enligt den svenska Neutralitetspolitikkommissionen betraktade den svenska regeringen det hemliga västsamarbetet som nödvändigt för att öka sannolikheten för att Sverige skulle få effektiv hjälp från väst om landet trots sina neutrala

10 För att EU ska kunna utgöra ett alternativ till Nato i detta sammanhang krävs sannolikt att Nato först faller samman eftersom ett beslut om att upprätta ett europeiskt försvar kräver ett enhälligt beslut i Europeiska rådet och många av EU:s medlemsstater prioriterar Nato i frågor som rör kollektivt försvar. Ett alternativ som fått ökad aktualitet i och med det förväntade brittiska utträdet ur EU är att några av EU:s medlemsstater väljer att skapa ett fördjupat samarbete även i frågor som rör kollektivt försvar. Det är svårt att värdera ett sådant alternativ för svensk del utan att veta mer om vilka stater som skulle ingå i detta samarbete och hur dess EU-staters försvarssamarbete förhåller sig till Natos förberedelser för kollektivt försvar.

ambitioner blev angripet (Holmström 2011: 314–320; Neutralitetspolitikkommissionen 1994: 29of.).

Sveriges tidigare erfarenheter av allianser med stormakter visar att dessa – om de överhuvudtaget blir av – i huvudsak sker på de villkor som den stormakt som Sverige närmast sig finner vara i sina egna intressen. Möjligheten av en *öppen* defensivallians mellan USA och Sverige liknande den som Sverige-Norge ingick med Frankrike och Storbritannien 1855 är därför ytterst beroende av USA finner det vara i sina egna intressen att ingå en sådan allians. En bilateral allians mellan en småstat och en supermakt skapar för småstaten också ett starkt beroende av supermaktens fortsatta vilja att garantera dennes säkerhetsintressen. De invändningar som Hultqvist presenterade rörande ett Nato-medlemskap torde gälla också för en bilateral allians med USA. Fördelen med detta alternativ jämfört med småstatsalliansen är att förmågan att avskräcka en angripare ökar om denna måste räkna med att ett angrepp mot småstaten kommer att utlösa en konflikt med den stormakt som småstaten allierat sig med. För att öka trovärdigheten i stormaktens åtaganden kan militära styrkor från stormakten placeras ut på småstatens territorium.

De svenska historiska erfarenheterna av försvarssamarbete med stormakter är av begränsat värde för analysen av ett Natomedlemskaps för- och nackdelar. Nato kan inte jämföras med något av de stormaktssamarbeten Sverige tidigare varit inblandat i. Nato är trots USA:s starka ställning en mellanstatlig organisation med en egen organisatorisk struktur som omfattar både fasta politiska samrådsinstitutioner och gemensamma militära staber. Nato bedriver även och en gemensam försvarsplanering.

En svensk – eller en samtidig finsk-svensk – anslutning till Nato skulle innebära förbättrade möjligheter att bidra till Natos kollektiva försvar och försvarsplanering. Medlemskapet innebär att landet, eller länderna, åtar sig att bidra med de resurser som man anser nödvändiga för att hjälpa medlemsstater som utsatts för ett angrepp och i gengäld har man som medlemsstat rätt att förvänta sig samma hjälp om landet självt blir angripet. Medlemmar får även ta del av Natos gemensamma försvarskapaciteter och genom Natos försvarsplanering ökar möjligheterna till en mer effektiv arbetsfördelning i regionen. Medlemskapet innebär förstås även kostnader. Ekonomiskt ökar trycket på att leva upp till de rekommendationer som finns inom Nato om att medlemsländerna ska anslå minst två procent av BNP till försvarsutgifter. Denna kostnad ska dock ses i relation till vad det skulle kosta att bygga upp ett eget nationellt försvar. Medlemskapet innebär också en starkare förpliktelse att lämna militära bidrag till ett angripet medlemslands försvar även om Natos medlemmar formellt har fortsatt nationell beslutanderätt i dessa frågor. Ett svenskt medlemskap i Nato torde emellertid också, som det framhålls i Krister Bringéus utredning om Sveriges försvarssamarbeten, öka Natos förmåga att avskräcka Ryssland från att angripa någon av medlemsstaterna i Östersjöområdet. Därmed skulle risken

för att en väpnad konflikt överhuvudtaget utbryter minska (Bringéus 2016: 146; Westberg 2015b: 237ff.).

Det finns dock ytterligare en kostnad förknippad ett svenskt medlemskap i Nato: det skulle innebära det definitiva slutet för den nationella självbild som fortfarande är levande hos många svenskar – bilden av Sverige som en alliansfri och neutral stat som bidrar till fred och säkerhet genom att hålla sig utanför stormaktskonflikter. Nyinstitutionalistisk teori och forskning om strategisk kultur erbjuder begreppsliga redskap som skulle kunna bidra till att förklara den svenska alliansfrihetens efterhängsenhet. Med dessa utgångspunkter kan man se alliansfriheten som en del av en nationell identitet och en nationell strategisk kultur. Båda dessa teoritraditioner avviker från den rationella konsekvenslogiska teorins ideal om nyttomaximering och snabba policyanpassningar som svar på förändrade yttre villkor. Aktörernas handlingsval antas istället ske med utgångspunkt i institutionaliserade rolluppfattningar och föreställningar om vilka typer av agerande som är lämpligt med utgångspunkt i tidigare erfarenheter och de normer och regler som korresponderar med en viss institutionaliserad identitet (Lantis & Howlett 2016; March & Olsen 1996 och 1998; Westberg 2003: 35).

Med dessa lämplighetslogiska utgångspunkter sker förändring av politiska målsättningar och metoder för att uppnå målen i normalfallet i små långsamma steg och de vägval som görs är en konsekvens inte bara av samtidens externa krav utan även av inrikespolitiska faktorer och de steg som tagits tidigare (s.k. stigberoenden). Men även inom dessa forskningstraditioner har forskare identifierat möjligheter till mer omfattande och plötsliga förändringar. Dessa förändringar beskrivs som sammanhängande med så kallade ”kritiska brytpunkter” (*critical junctions*) eller ”externa chocker”. En brytpunkt utgör ett sammanbrott för ett institutionaliserat regelstyrt beteendemönster sammanhängande med en specifik politisk identitet. Inom säkerhetspolitikens sfär är naturligtvis förluster i krig en vanlig sådan orsak till omfattande omläggningar av ett lands säkerhetsstrategier, men ominriktningar av länders säkerhetsstrategier kan även ha andra orsaker, exempelvis en längre tids oförmåga att realisera grundläggande målsättningar med traditionella metoder (Lantis & Howlett 2016: 94; March & Olsen 1996: 257).

Den svenska förlusten av Finland var en sådan brytpunkt som öppnade upp möjligheter för Karl Johan att överge en tidigare uppdämningspolitik mot Ryssland och ersätta den med en försoningspolitik och en balanserad fredstida neutralitetspolitik. Det svenska EU-medlemskapet har beskrivits som nästa stora brytpunkt i svensk utrikes- och säkerhetspolitik (Bergquist 2009). De exempel på militära och politiska alliansstrategier som redovisats i denna artikel visar dock att variationerna i den svenska säkerhetspolitiken är betydligt större än vad en sådan grov periodisering sker sken av: 1800-talets kungliga alliansstrategier, det sena 1800-talets småstatsidealism, mellankrigstidens



experiment med kollektiv säkerhet och dagens solidaritetspolitik utgör alla tydliga avvikelser från Karl XIV Johans neutralitetssystem.

För den svenska alliansfriheten utgjorde EU-medlemskapet inte en brytpunkt eller extern chock i den bemärkelse som uttrycket används här. EU-medlemskapet var inte en konsekvens av den militära alliansfrihetens misslyckande och det var inte strävan att reformera svensk säkerhetspolitik som motiverade regeringen Carlssons omsvängning i frågan om ett svenskt EG-medlemskap 1990–1991. Den ändrade inställningen i medlemskapsfrågan sammanhörde med en akut ekonomisk kris och en längre tids misslyckande när det gäller realiserandet av en annan del av Sveriges politiska identitet: försöken att realisera folkhemsvisionen som ett nationellt välfärds- och demokratiprojekt (Westberg 2003: 185–209).

En yttre förändring av större betydelse för avvecklingen av kalla krigets svenska alliansfrihet var Sovjetunionens och Östblockets sönderfall 1989–1991 – att den bipolära maktfördelning som präglade både Europa och världspolitiken upphörde. Dessa sönderfall gjorde det lättare för svenska regeringar att bortse från neutralitetspolitikens krav på politisk trovärdighet. När man från regeringens och riksdagens sida inte längre ansåg att Sverige på olika sätt behövde markera sitt oberoende i förhållande till stormakterna och EG/EU förlorade alliansfriheten det mesta av sin tidigare vägledande funktion (Westberg 2003: 197–209). Alliansfriheten fungerade därmed i liten utsträckning som en institutionaliserad identitet som angav riktlinjer för ”lämpliga” och ”olämpliga” handlingsval och svenska regeringar kunde inleda det nära samarbete med EU och Nato som beskrevs i inledningen av denna artikel. Alliansfrihetens avveckling kom dock inte att åtföljas framväxten av en ny strategi för hur Sverige ska skydda sig mot angrepp från andra stater. Den gynnsamma säkerhetsutvecklingen i Sveriges närhet 1991–2008 gjorde att det inte ställdes krav på någon sådan. Idag framstår behovet av en sammanhållen strategi för försvaret av Sverige som betydligt större.

## Referenser

- Agrell, Wilhelm, 2010. *Fredens illusioner: det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988–2009*. Stockholm: Atlantis.
- Andrén, Nils, 2002. *Säkerhetspolitik: analyser och tillämpningar*. 2 uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Ahnlund, Nils (red.), 1951–1961. *Den svenska utrikespolitikens historia*. Stockholm: Norstedts.
- Bergquist, Mats, 2009. ”Fyra paradigmskiften i svensk utrikespolitik”, *Nordisk Tidskrift* 2009:1.
- Bertelman, Tomas, 2014. *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet*. Rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete (Fö 2013:b).



- Bjereld, Ulf, Johansson, Alf W. & Molin, Karl, 2008. *Sveriges säkerhet och världens fred: svensk utrikespolitik under kalla kriget*. Stockholm: Santérus.
- Bring, Ove, 2008. *Neutralitetens uppgång och fall: eller Den gemensamma säkerhetens historia*. Stockholm: Atlantis.
- Bring, Ove, 2014. "En folkrättslig tolkning av solidaritetsklausulerna: Säkerhetspolitiskt och försvarspolitiskt samarbete som en internationell förpliktelse", bilaga 2 i *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet*. Rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete (Fö 2013:b, 2014).
- Bringéus, Krister, 2016. *Säkerhet i en ny tid*. Betänkande av Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten (SOU 2016: 57).
- Britz, Malena & Westberg, Jacob, 2015. "Sveriges återtag till närområdet", *Internasjonal Politikk* 73 (3), s. 423–431.
- Carlgren, Wilhelm M., 2002. "Den stora överraskningen. Regeringen och Moskvpakten", i Johansson, Alf W. & Hugemark, Bo (red.), *Stormvarning: Sverige inför andra världskriget*. Stockholm: Svenskt militärhistoriskt bibliotek.
- Carlsson, Sten, 1954. *Den svenska utrikespolitikens historia*. 3. 1, 1792–1810. Stockholm: Norstedts.
- Chong, Ja Ian & Hall, Todd, 2014. "The lesson of 1914 for East Asia Today. Missing the Trees for the Forest", *International Security* 39 (1), s. 7–43.
- Cronenberg, Arvid, 1986. "Säkerhetspolitik och krigsplanering: huvudlinjer i arméns operativa planering 1906–1945", i Hugemark, Bo (red.), *Neutralitet och försvar*. Stockholm: Militärhistoriska förlaget.
- Cronenberg, Arvid, 2002. "Kapplöpning med tiden. Svensk krigsorganisation och krigsplanering", i Hugemark, Bo (red.), *Stormvarning. Sverige inför andra världskriget*. Stockholm: Svenskt militärhistoriskt bibliotek.
- Dalsjö, Robert, 2015. "Från neutralitet till solidaritet: Omgestaltningen av svensk säkerhetspolitik efter det kalla kriget" i Engelbrekt, Kjell, Holmberg, Arita & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.
- Edström, Håkan, Ellström Carin, Mohlin Marcus & Oltorp, Anders, 2016. "Finland lösningen eller problemet", *Kungliga krigsvetenskapliga akademiens tidskrift och handlingar* 2016:2.
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2014. *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget: förlorade decennier eller vunna insikter?*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Elgström, Ole, 2000. *Images and strategies for autonomy: Explaining Swedish security policy strategies in the 19th century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Försvarsberedningen, 2007. *Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys* (Ds 2007: 46).
- Försvarsdepartementet, 2015. *Samförståndsavtal med Nato om världsstödd* (Ds 2015:39).
- Försvarsmakten, 2016. "Försvarets andel av BNP", <http://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/ekonomisk-planering-och-redovisning/forsvarets-andel-av-bnp/>.
- Gray, Colin S., 2006a. "Strategic culture as context: the first generation of theory strikes back [1999]", i Gray, Colin, *Strategy and history. Essays on theory and practice*. London: Routledge.

- Gray, Colin S., 2006b. "Geography and grand strategy", i Gray, Colin, *Strategy and history. Essays on theory and practice*. London: Routledge.
- Gray, Colin S., 2016. "Strategy and Defence Planning", i Baylis, John, Wirtz, James C. & Colin S. Gray (red.), *Strategy in the contemporary world*. Femte upplagan. Oxford: Oxford University Press.
- Hatje, Marianne & Zetterberg, Kent, 2007. "Karl XV, skandinavismen och en ny säkerhetspolitik för Sverige", i Zetterberg, Kent (red.), *Konsten att överleva: studier i Sveriges försvar, strategi och säkerhetspolitik under 200 år*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hoffmann, Stanley, 1995a. "Obstinate or obsolete? France, European integration and the fate of the nation-state", i Hoffmann, Stanley, *The European sisyphus: Essays on Europe 1964-94*. Boulder: Westview Press.
- Hoffmann, Stanley, 1995b. "Europe's identity crisis: Between the past and America", i Hoffmann, Stanley (red.), *The European sisyphus: Essays on Europe 1964-94*. Boulder: Westview Press.
- Holmström, Mikael, 2011. *Den dolda alliansen: Sveriges hemliga NATO-förbindelser*. Stockholm: Atlantis.
- Hugemark, Bo (red.), 1990. *Urladdning: 1940 - blixtkrigens år*. Stockholm: Probus.
- Huldt, Bo & Böhme, Klaus-Richard (red.), 1995. *Horisonten klarnar: 1945 - krigsslut*. Stockholm: Probus.
- Hultqvist, Peter, 2015. "Sveriges militära samarbete med USA måste fördjupas", *DN-debatt* 2015-08-31.
- Hårdstedt, Martin, 2010. *Omvälvningarnas tid: Norden och Europa under revolutions- och Napoleonkrigen*. Stockholm: Norstedts.
- Höjer, Torvald T:son, 1954. *Den svenska utrikespolitikens historia* 3. 2, 1810-1844. Stockholm: Norstedts.
- Jakobsen, Peter Viggø, 2009. "Small states, big influence: The overlooked nordic influence on the civilian ESDP", *Journal of Common Market Studies* 47 (1), s. 81-102.
- Jansson, Allan, 1961. *Den svenska utrikespolitikens historia* 3. 3, 1844-1872. Stockholm: Norstedts.
- Jones, S. Shepard, 1969 [1939]. *The Scandinavian states and the League of Nations*. (Repr.) New York.
- Kronvall, Olof & Petersson, Magnus, 2005. *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945-1991*. Stockholm: Santérus.
- Labs, Eric, 1992. "Do Weak States Bandwagon?", *Security Studies* 1 (3).
- Lantis, John & Howlett, Darryl, 2016. "Strategic Culture", i Baylis, John, Wirtz, James C. & Colin S. Gray (red.), *Strategy in the contemporary world*. Femte upplagan. Oxford: Oxford University Press.
- Lönnroth, Erik (red.), 1959. *Den svenska utrikespolitikens historia* 5, 1919-1939. Stockholm: Norstedts.
- March, James & Olsen, Johan P., 1996. "Institutional perspectives on Political Institutions", *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 9 (3).
- March, James & Olsen, Johan P., 1998. "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization* 52 (4).
- Morgenthau, Hans J., 2006 [1948]. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Sjunde upplagan. Boston: McGraw-Hill Higher Education.

- Neutralitetspolitikkommissionen, 1994. *Om kriget kommit: förberedelser för mottagandet av militärt bistånd 1949–1969: betänkande*. Stockholm: Fritzes.
- Noreen, Erik, 1989. *Mellan öst och väst: svensk säkerhetspolitik 1945–1988*. Stockholm: Carlsson.
- Nye, Joseph, 2007. *Att förstå internationella konflikter*. Andra upplagan. Malmö: Liber.
- Regeringen, 2010. "Regeringens deklaration vid 2010 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen onsdagen den 17 februari 2010".
- Regeringen, 2015. "Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020" (prop. 2014/15: 109).
- Riksrevisionen, 2014. *Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014* (RIR 2014:8).
- Rothstein, Robert L., 1968. *Alliances and small powers*. New York: Columbia University Press.
- Schweller, Randall, 1994. "Bandwagoning for profit. Bringing the revisionist state back in" *International Security* 19 (2), s. 72–107.
- Sheehan, Michel, 1996. *Balance of power: history and theory*. London: Routledge.
- Stenelo, Lars-Göran, 1980. *Foreign policy predictions*. Lund: Studentlitteratur.
- Vershbow, Alexander, 2015. "Nato and Current European Security Challenges". Anförande av Natos vice generalsekreterare Alexander Vershbow vid ett seminarium anordnat av Folk och försvar 15 juni 2015, Stockholm. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_120646.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120646.htm?selectedLocale=en).
- Wahlbäck, Krister, 1973. *Norden och blockuppdelningen 1948 – 1949*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet.
- Wahlbäck, Krister, 1986. *The roots of Swedish neutrality*. Stockholm: Swedish Institute.
- Wahlbäck, Krister, 1987. "Karl Johan och Finland", i Bergquist, Mats, Johansson, Alf W. & Wahlbäck, Krister (red.), *Utrikespolitik och historia*. Stockholm: Militärhistoriska förlaget.
- Wahlbäck, Krister, 2014. "Rickard Sänders nordiska politik", i *Fred och säkerhet i tider av förändring: essäer om utrikes- och säkerhetspolitik*. Stockholm: Santérus.
- Walt, Stephen, 1985. "Alliance Formation and the Balance of World Power" *International Security* 9 (4) s. 3–43.
- Waltz, Kenneth N., 2010 [1979]. *Theory of international politics*. Long Grove, Ill.: Waveland Press Inc.
- Westberg, Jacob, 2003. *Den nationella drömträdgården: den stora berättelsen om den egna nationen i svensk och brittisk Europadebatt*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Westberg, Jacob, 2012. "Den nordiska småstatsidealismens rötter", i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.), *Norden mellan stormakter och fredsförbund: Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Westberg, Jacob, 2015a. "Det nordiska försvarssamarbetets drivkrafter och utvecklingsmöjligheter" i Engelbrekt, Kjell, Holmberg, Arita & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.
- Westberg, Jacob, 2015b. *Svenska säkerhetsstrategier 1810–2014*. Lund: Studentlitteratur.

Wight, Martin, 1978. *Power politics*. Leicester: Leicester U.P.

Åström, Sverker, 1983. *Svensk neutralitetspolitik*. Stockholm: Svenska institutet.

# Strategisk teoribidrag till förståelse av svensk säkerhets- och försvarspolitik

Jörgen Axelsson, Karl Sörenson & Jan Ångström

## Deterrence and the Added Value of Strategic Theory in Understanding Swedish Security and Defence Policies

What is the added value of strategic theory in the understanding of Swedish security and defence policies? By introducing a series of concepts that identify policies that are pursued in both peace and war such as escalation, deterrence, and weapons acquisition, we argue that strategic concepts contribute to the analysis of Swedish security policy mainly by highlighting forms of policy that do not conceptually rest upon the dichotomy of war and peace. Differently from mainstream scholarly analysis that treats deterrence as one, uniform concept, we differentiate between four different logics of deterrence. Using this conceptual tool, we analyse Swedish policies in the 1950s and 2010s and discover that although Sweden pursued deterrence during both these periods, her policies depend on a different logic. By comparison, 1950s Sweden is understood to pursue deterrence understood as a wall, while 2010s Sweden understands the term in terms of a shield.

## 1. Inledning: Avskräckning som typexempel av politik

En blå liksidig, stående triangel med en orange kvadrat som bakgrund. Så enkel är symbolen för skyddsrum som återfinns på många av de hyreshus, skolor och andra offentliga byggnader som byggdes i Sverige under det kalla kriget. Lika vardaglig som symbolen var, lika skrämmande men naturlig upplevdes den och det skydd som den manifesterade. Staten skyddade sina medborgare om kriget skulle komma. Skolbarn övade att evakuera sina klassrum och ta sig till skyddsrummen. På samma sätt som detta signalerade hur staten skyddade sina medborgare så var det tydligt i vilken utsträckning som kriget, och förberedelser för kriget, genomsyrade samhället. I princip hela den manliga delen av befolkningen gjorde värnplikt och därutöver kallades årligen tusentals medelålders män in för att göra repetitionsövningar. Den manliga delen av befolkningen mellan 18 och 47 förväntades att delta i försvaret av landet

Jan Ångström, kontaktperson, är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan.  
E-post: jan.angstrom@fhs.se

– endera i dess militära delar eller i civilförsvaret. Bilar, lastbilar, bussar och t.o.m. traktorer krigsplacerades och ingick i en omfattande försvarsplanering. I telefonkatalogen återfanns ett stående budskap om att varje meddelande om att landet hade gett upp kampen i händelse av krig skulle betraktas som falskt. Sverige förberedde därmed sina medborgare för totalt, existentiellt krig utan slut. Under det kalla kriget kränktes dessutom landets territorium regelbundet av sovjetiska marin- och flygstyrkor så det fanns ett högst reellt hot och landet samarbetade dolt med USA och Nato (Holmström 2011; Kronvall & Petersson 2012; Molin & Bjereld 2008). Trots dessa uppenbara symboliska och högst reella signaler om att Sverige var otrött, i hög grad militariserat och indraget i en väpnad konflikt så var samtidigt hela efterkrigstiden en period av fred, stabilitet och enorm tillväxt av ekonomiskt välstånd.

Hur kan dessa kontrasterande och till synes oförenliga bilderna av Sverige begripliggöras? Problemet är i hög utsträckning förknippat med att begrepp som krig och fred har såväl analytiska som politiska, normativa, etiska och juridiska dimensioner. I forskningssammanhang är det vanligt att definiera krig som organiserad storskalig väpnad konflikt och fred förstås lika ofta som frånvaron av krig (Wallensteen 2015).<sup>1</sup> Krig är däremot inte bara krig i en analytisk mening, utan begreppet är också starkt politiskt laddat. Detta märks inte bara i förståelsen av svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget, utan också i den politiska diskursen kring den svenska insatsen i Afghanistan (Noreen & Ångström 2015) och – senast – i kriget (i analytisk mening) i Ukraina. Flera amerikanska presidenter från Lyndon Johnsons ”krig mot fattigdom” till George W. Bush ”krig mot terrorism” använder dessutom begreppet krig i en deklatorisk mening där metaforen signalerar att något ska tas på allvar och att landet nu står inför hårda prövningar, snarare än att man föreställer sig ett ”riktigt” krig (Ångström 2011). Om nu krig och fred kan förstås på olika sätt och användas för såväl politiska som analytiska syften så undergrävs freds forskningens skarpa gräns mellan fred och krig (Wallensteen 2011). Inom internationella relationer – ofta förstått som ett subfält till statsvetenskap i den svenska akademiska kontexten – så görs likaså en skarp gräns mellan krig och fred och fältet kan t.o.m. sägas definieras utifrån frågor om mönster av konflikt och samarbete i den internationella politiken (Baylis et al 2013; Hollis & Smith 1990; Parkinson 1977). All politik förefaller däremot inte – som exemplen ovan visar – förlita sig på en skarp gräns mellan krig och fred.

Det är genom att inte erkänna en gräns mellan krig och fred som strategisk teori gör ett väsentligt bidrag till vår förståelse av svensk säkerhetspolitik. Strategi bedrivs ju oberoende om det råder krig eller fred. Militär våldsanvändning,

1 Hur krig och fred bör eller kan förstås har givit upphov till en mycket omfattande litteratur som bidragit till att kritisera och nyansera den traditionella förståelsen (se t.ex. Boulding 1978; van Creveld 1991; Duyvesteyn & Ångström 2005; Kaldor 1999; Kalyvas 2003; Strachan & Scheipers 2011; Wallensteen 2015).

anskaffning av militära system, krigsförberedelser, hot, eskalering och avskräckning blir därmed former av politik som bedrivs oberoende av om det råder fred eller krig. Om vi i analytisk mening skulle vidmakthålla en skarp gräns mellan krig och fred så skulle vi inte ens uppmärksamma dessa former av maktutövning. Strategisk teori och dess begrepp gör således att vi kan bättre förstå vår omvärld, eftersom vi kan observera säkerhetspolitiska nyanser som vi annars inte skulle se eller feltolka. En bättre utvecklad begreppsapparat gör inte bara att vi kan förstå vad vi observerar, utan det medger också att vi kan kommunicera vad vi observerar och gradvis – allt eftersom våra analytiska redskap förbättras – lära oss mer och i sin tur förhoppningsvis bli bättre på att föra politik.

I denna artikel fokuserar vi på ett typexempel på politik som förs oavsett om det råder krig eller fred: avskräckning. I sammanhanget är det värt att betona att vi med fred menar frånvaro av storskaligt våld, men inte situationer där s.k. ”stabil fred” (Boulding 1978) eller ”säkerhetsgemenskaper” (Deutsch 1957) kännetecknar relationen mellan stater. I sådana fall är ju inte krigsförberedelser ens tänkbara och det går knappast att påstå att avskräckning är ett centralt begrepp för att begripa en sådan relation. Det vi menar är snarare relationer som kännetecknas av misstänksamhet, men inte ännu storskaligt våld. Vi använder avskräckning för att med hjälp av det begreppet kan vi begripliggöra de till synes oförenliga bilderna av Sverige som endera välmående och fredligt eller militariserat och satt i hög beredskap. Vi visar att genom att använda avskräckningsteori så kan vi säga något mer fullödigt om svensk säkerhetspolitik än vad forskningen om svensk säkerhetspolitik brukar göra. Visserligen är forskningen om svensk säkerhets- och försvarspolitik avsevärt mycket starkare än vad den brukade vara, men i ett avseende finns en betydande forskningslucka. Stora delar av den moderna forskningen (t.ex. Agrell 2000; Bjereld et al 2008; Edström & Gyllensporre 2014; Engelbrekt et al 2015; Kronvall & Petersson 2012; Westberg 2015) betraktar svensk avskräckning som en enhetlig företeelse. Genom att utveckla en typologi över *olika* avskräckningsstrategier och analysera svensk säkerhetspolitik under två perioder kan vi uppmärksamma att den förs olika även om man på papperet kontinuerligt anser sig bedriva samma politik.

Undersökningen består av två nedslag i svenska säkerhetspolitiska kontexter; dels slutet på 1950-talet, dels inledningen på 2010-talet. Anledningen till valet är naturligtvis den stora variation i militära förmågor som råder under de båda perioderna och trots denna variation hävdas det i offentliga dokument att svensk säkerhet är beroende av avskräckning. Under den första perioden hade Sverige inte ännu avslutat sitt atomvapenprogram (se t.ex. Agrell 2002) och man hade världens fjärde största flygvapen, medan under den andra så är landets militära förmågor så begränsade att Sveriges överbefälhavare 2013 t.o.m. deklarerade att försvaret bara skulle vara operativt under en vecka i händelse

av ett väpnat angrepp. Trots dessa skillnader så återges i offentliga dokument, såväl politiska som militära, att svensk säkerhet är baserad på avskräckning. Vi genomför en kvalitativ innehållsanalys av offentliga dokument och vi knyter på ett uppenbart sätt an till den övergripande tematiken i detta specialnummer eftersom vi aktivt analyserar en period före 1990-talets omvälvande förändringar av svensk säkerhetspolitik och en period efter dessa förändringar.

## 2. Avskräckning och avskräckningsteori

Avskräckning handlar om åtgärder för att förmå en motpart att avstå från en viss handling. Avgörande för vårt resonemang är att detta inte bara gäller innan krigshandlingar bryter ut. Medan avskräckning före ett krig kan sträva efter att förmå motparten att inte välja att angripa så fortsätter avskräckningsinsatserna under kriget, men gäller då främst olika åtgärder för att hindra motparten att eskalera konflikten på ett för en själv ofördelaktigt sätt. Under ett krig så sker inte avskräckningen isolerat, utan där sker parallellt åtgärder för att förmå motparten att förändra sitt beteende, dvs. att upphöra med våldsamheterna. Den senare formen för maktutövning kan skiljas från avskräckning eftersom det här handlar om försök att tvinga motparten att förändra sitt beteende, snarare än förmå denne att inte påbörja något aktivt. I detta avsnitt utvecklar vi vårt analysverktyg där vi skiljer på fyra avskräckningsstrategier. Innan vi kommer dit är det dock nödvändigt att diskutera begreppet och dess intellektuella ursprung. Med hjälp av denna inledande del kan vi sedan utveckla typologin.

### 2.1 AVSKRÄCKNINGSTEORINS INTELLEKTUELLA TRADITIONER

Avskräckning som idé är i hög utsträckning intuitiv och har därmed förekommit i en rad olika historiska epoker, åtminstone från det antika Aten och Romarriket (vilket bl.a. Platon och Vegetius vittnar om) till kalla krigets ömse-sidiga terrorbalans (t.ex. Freedman 2004) och dagens föreställningar om att avskräcka terrorism (t.ex. Gearson 2012; Kapur 2009; Kroenig 2012) och cyberhot (Stevens 2012). Avskräckningens logik har också exporterats till andra sociala domäner som arbetsmarknaden, brottsbekämpning och lagstiftning. (Morgan 2010; 2012) Man kan t.o.m. läsa Bibelns berättelse om Edens lustgård som att den handlar om avskräckning. I denna långa begreppshistoria återfinns många nyanser, vilket har gett upphov till en lång rad vetenskapliga debatter om avskräckningen och dess villkor.

När man idag nämner ordet avskräckning associeras det inte sällan till den strategiska situation som rådde mellan öst och väst under det kalla kriget. Den strategiska tanken, vilken successivt kom att förändras, kan sägas ha utvecklats parallellt med att kärnvapnen fick en allt mer central betydelse för väst respektive öst. Roger Myerson påpekar att det knappast är en slump att Princeton University ett tag var epicentrum för både kärnvapenforskning och

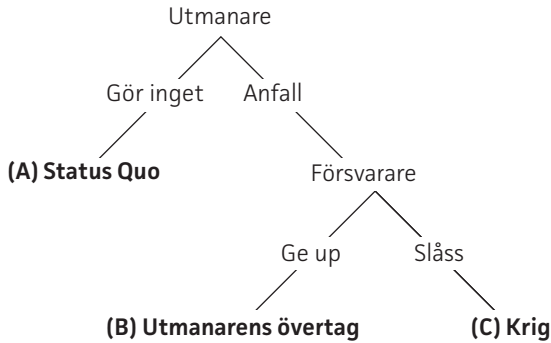


formell spelteori – ur vilken den moderna avskräckningsteorin har sprungit (Myerson 1997; cf Kaplan 1983). Detta är säkert en delförklaring till den matematiska analys som utgör grunden för avskräckningsteori. Grundtanken med kalkylen är att fånga de strategiska valmöjligheterna för två spelare där den enas val kommer påverka den andres och vice versa. Det ursprungliga spelet kom att kallas för ”Chicken” som en referens till den situation där två bilar kör mot varandra. Den som girar först förlorar och den som inte girar vinner, men om ingen girar leder det till det sämsta utfallet för bägge (Brams & Kilgour 1988).

I och med utveckling av andraslagsförmåga, dvs. såväl öst som väst skapade förmåga för att kunna hämnas ett eventuellt oväntat kärnvapenanfall, skapades en terrorbalans, känd som MAD eller *mutually assured destruction*. I och med det kunde inte längre spelet Chicken sägas fånga kärnvapendilemmat på samma centrala sätt. Andra koncept kom nu att bli mer centrala att studera och i samband med detta sker också en teoretisk uppdelning där en del av forskningen fortsätter inom det spel- eller beslutsteoretiska paradigmet där studiet av *vad* avskräckning består av är i fokus, medan en annan idag dominerande ådra lämnar de formella studierna och fokuserar mer på *hur* avskräckning som begrepp ska förstås (Zagare & Kilgour 2000).

Innan vi sällar oss till den senare traditionen, dvs. *hur* avskräckning ska förstås kan det vara förtjänstfullt att dröja vid två av de mer centrala spelteoretiska bidragen till avskräckningsteorin, nämligen *förmåga* och  *trovärdighet*. Ett grundläggande antagande för lyckad avskräckning är att just förmågan hos den som försöker att avskräcka är tillräcklig för att motståndaren inte vill bryta status quo. Under kalla kriget kom därför mycket av diskussionen att handla om var den gränsen gick samt att mängden missiler skulle vara likartat mellan blocken för att jämvikten skulle bevaras. I och med utvecklingen av andraslagsförmåga och Kennedys strategi om s.k. *flexible response*, dvs. idén om att kunna matcha Warszawapakten strategiskt, operativt och taktiskt, med andra ord avskräcka såväl nukleärt som konventionellt, kom andra funktioner av avskräckning att komma i centrum. Thomas Schelling (1960) och Daniel Ellsberg (1961) utvecklade idén om nukleär avskräckning som ett spel i risktagande. Med tiden kom avskräckning allt mer att betraktas som ett *sekventiellt* spel inspirerat av en analys av ekonomen Reinhard Selten (1978). Att se spelet mellan öst och väst som sekventiellt gör en väsentlig skillnad då även tanken kring jämvikter måste utvecklas. Betrakta spelet nedan; precis som i Chicken finns det två spelare men de har nu olika roller, en är försvarare och en är utmanare. Utmanaren kan välja att antingen anfalla eller att inte göra någonting och stanna kvar i Status Quo. Väljer Utmanaren det senare händer ingenting, men väljer Utmanaren det första måste Försvararen välja om den vill ge upp eller slåss. Inledningsvis kan vi tänka oss att Utmanaren och Försvararen känner till varandras valmöjligheter och deras respektive preferenser.

Figur 1. Avskräckning som sekventiellt spel



Utmanaren föredrar B framför A, och A framför C, (dvs.  $B > A > C$ ). Försvararen föredrar A framför både B och C, men vilken av B och C som Försvararen föredrar spelar en avgörande roll för hur man ska se på Försvararens förmåga att kunna hota Utmanaren. Om Försvararen föredrar B framför C ( $B > C$ ), så är hotet i någon mening tomt, dvs. Utmanaren vet att Försvararen inte kommer vilja gå i krig och kan därför välja att anfalla och Försvararen kommer att ge upp. Men om Försvararen föredrar att slåss framför att ge upp ( $C > B$ ) så kommer Utmanaren inte att vilja anfalla eftersom denne då kommer få utfallet C, vilket är sämre än att stanna i Status Quo (eftersom  $B > A > C$ ). Enligt Zagare och Kilgour (1993) är det först när Försvararen ger tilldelningen  $A > C > B$ , som Försvararen har ett trovärdigt hot.

Det kan tyckas märkligt att avskräckningsteorin inte tagit till sig detta centrala resultat från spelteorin förrän i början på 1990-talet, men kanske det krävdes ett slut på det kalla kriget för att idén om att krig kanske inte ska ses som det sämsta utfallet skulle slå rot. Under det kalla kriget var krig alltid förknippat med kärnvapenkrig och rädslan för global ödeläggelse (se t.ex. Powell 1990). Spelet kan även analyseras med ofullständig information, dvs. då spelarna inte känner till varandras preferensordning, och då blir andra inslag viktiga, som t.ex. bluff. Den stora fördelen med att analysera avskräckning som ett sekventiellt fenomen i det svenska sammanhanget är att det tydliggör de olika beslutssituationerna och beslutskalkylerna som blir resultatet när en numera EU-medlem, men icke-Natomedlem överväger sin avskräckningsstrategi.

Hur kommuniceras trovärdiga hot? Bland andra har Branislav Slantchev (2011) utvecklat idéer om s.k. kostsamma signaler för att förklara trovärdighet. Utmanaren uppfattar försvararen som trovärdig först om denne gör tillräckliga reella investeringar i att han tänker försvara sig. Genom dessa investeringar skickas en signal som är kostsam för Försvararen och som därför framstår som övertygande för Utmanaren. Kostsamma signalers betydelse för avskräckning hade analyserats tidigare av bland andra Fearon (1995) och Powell (1990), men Slantchev (2011) kopplar kostsamma signaler till idén om rationella trovärdiga

hot. Man kan här skönja hur avskräckningsteorin numera studeras relativt separat inom respektive tradition. Den spel- och beslutsteoretiska traditionen har fortsatt att arbeta med olika typer av modeller vilka förfinas i takt med teoretiska framsteg och empiriska upptäckter (t.ex. Quackenbush 2010), medan mer statsvetenskapligt inriktade analyser fortfarande kan vidmakthålla Chicken som den mest relevanta modellen för att förstå all typ av avskräckning (t.ex. Lawson 2013). Resonemangen kring kostsamma signaler är kanske än mer centralt i analyser av småstaters avskräckningsstrategier eftersom trovärdigheten i de utfästelser en part gör är en nödvändig del av varje försök till att avskräcka.

Inom avskräckningsteori antas ofta att aktörerna är enhetliga och rationella. Detta antagande är omtvistat (se t.ex. George & Smoke 1974; Jervis 1978), men genom detta antagande så kan teorin generera tydliga och väl avgränsade prediktioner om världspolitik. Steven Quackenbush visar till exempel tydligt prediktionskraften i ”perfect deterrence theory” (Quackenbush 2010). Modellen är ett sekventiellt avskräckningsspel och en förfining av Seltens spel föreslagen av Zagare och Kilgour (2000). Kopplingen till rationalism är tydlig i logiken bakom avskräckning, men även modeller med begränsad rationalitet, så kallad *bounded rationality*, har diskuterats (se t.ex. Berejikian 2002), vilket betyder att debatten mellan avskräckningsforskare har stora likheter med hur rationalitetsbegreppet har utvecklats mer generellt inom samhällsvetenskaperna.

## 2.2 AVSKRÄCKNINGENS DIKTAT – FÖRMÅGA OCH TROVÄRDIGHET

Till följd av den livliga debatten om avskräckning har begreppet definierats olika genom åren och de olika definitionerna betonar dess olika dimensioner. Kärnan i avskräckningsbegreppet är de flesta dock överens om: avskräckning handlar om att påverka motpartens incitamentsstruktur så att andra val framstår som mer fördelaktiga: “the persuasion of one’s opponent that the costs and/or risks of a given course of action he might take outweigh its benefits” (George & Smoke 1974: 11). En viktig debatt är vilka typer av medel som är involverade i avskräckning. Vissa menar att alla former av försök att förändra motpartens preferenser bör räknas in – även metoder som belönar en aggressor att välja andra alternativ än att anfalla – medan andra menar att avskräckning framförallt gäller bestraffning genom användning av militära medel. Patrick Morgan (1983: 29) menar t.ex. att avskräckning främst gäller “the threat of military retaliation to forestall a military attack”. På liknande sätt argumenterar Knopf (2009: 37) när han påstår att “deterrence is a form of preventive influence that rests primarily on negative incentives”. Freedman (1998), som tar ett bredare grepp, menar att avskräckning och tvång kan kombineras på olika sätt: Dels genom att ta bort förutsättningarna för att motparten ska kunna välja ett för en själv ofördelaktigt val, dels genom att förmå motparten att aktivt välja någon annan handling än den ofördelaktiga, genom t.ex. att hota.

Avskräckning kan bland annat klassificeras som *omedelbar* eller *generell* beroende på vilket hot som föreligger. Omedelbar avskräckning förekommer när en part aktivt överväger att genomföra någon form av angrepp och försvararen, förutsatt att denne är medveten om hotet, utfärdar ett hot i syfte att avskräcka. Ett sådant hot kan utgöras av till exempel allmän mobilisering eller utplacering av militära styrkor för att kunna möta ett eventuellt angrepp. Generell avskräckning, som är den mest vanliga formen, handlar istället om en situation där det finns en risk för väpnad konflikt, men där den potentielle angriparen inte aktivt överväger användandet av våld (Harvey 1997: 12). Ytterligare en vanlig nyansering av begreppet är att man ibland talar om *utökad* avskräckning, vilket är avskräckning som tredje part kan erbjuda en annan part i en potentiell konfrontation. Typfallet för detta är en stormakt som utsträcker domänen för sin avskräckningsstrategi till att också täcka en annan stat. Detta gäller inte bara inom allianser, utan det kan lika gärna komma ifråga i bilaterala sammanhang.

Oavsett hur olika avskräckning kan definieras så råder det bred samsyn om att avskräckning är beroende av trovärdighet, militära förmågor och kommunikation (Stone 2012). Som tidigare nämnts är trovärdighet ett av avskräckningsteorins mest centrala, men också mer komplexa begrepp. Ett viktigt led i att göra troligt att man är beredd att löpa linan ut är att hot är proportionerliga. Att hota med globalt kärnvapenkrig för en gränskränkning är inte trovärdigt för att det helt enkelt uppfattas som en överreaktion och därför inte rationellt. Proportionaliteten i hot gör att avskräckning också har tydliga kopplingar till politisk psykologi och uppfattningar om trovärdighet, snarare än objektiva bedömningar. Det förutsätter också att parterna delar normerna för vad som kan sägas vara proportionerligt. Avskräckning måste också kommuniceras entydigt till motparten. Kommunikationen är därför en betydelsefull del av att göra hot och åtaganden trovärdiga. Den är heller inte nödvändigtvis verbal, utan består också av åtaganden där den ena parten visar sig beredd att acceptera höga kostnader för en viss politik. En försvarare eller avskräckare måste då vidta åtgärder som inte kan misstolkas eller viddas av någon som inte är fullkomligt övertygad om att vilja slåss för sin sak. Till dessa signaler räknas fullständig mobilisering, utgruppering av stridskrafter m.m., åtgärder vilka är så kostsamma att genomföra att de i sig signalerar att man är beredd att löpa linan ut, det vill säga riskera krig om så krävs (Slantchev 2011: 22). Trovärdighet bedöms också genom tidigare beteende och rykte, vilket i sin tur skapar nya felkällor för missförstånd och missbedömningar. Resonemangen förutsätter också att parterna kan läsa av varandras signaler och förstå dem som de var avsedda.

För att en Försvarare ska kunna avskräcka en Utmanare måste Försvararen förmå Utmanaren att inse att status quo är att föredra framför konflikt. Militär förmåga för det hot som man signalerar är centralt för trovärdigheten. En Försvarare kan ha en obestridd vilja till att försvara sig, det vill säga ha en

stor trovärdighet, men ändå bli anfallen på grund av att förmågan till försvar är för låg. Samtidigt behöver inte trovärdigheten vara absolut för att åstadkomma avskräckning, eftersom en angripare aldrig kan vara helt säker på hur den andra parten kommer att agera. Därför kan det konstateras att trovärdiga och kapabla hot är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för lyckad avskräckning. Av ovanstående resonemang kan det också konstateras att det är Utmanarens uppfattning om huruvida Försvarens kommer att slåss eller kapitulera som avgör om avskräckningen kommer att fungera. I frånvaro av ett trovärdigt hot är det Utmanarens vilja som styr om det blir en konflikt eller inte. Därför är dennes värdering av status quo oerhört central. Chanserna för att lyckas med avskräckning ökar om Utmanaren kan fås till att värdera stabilitet högre än krig och konflikt, det vill säga att de upplevda fördelarna med en konflikt är få, samt att Utmanaren uppfattar att Försvarens förmåga är hög.

Varken hög trovärdighet, god förmåga eller tydlig kommunikation garanterar dock att lyckad avskräckning åstadkoms. Trots allt utbryter krig med jämna mellanrum. Som tidigare konstaterades är dessa faktorer däremot nödvändiga, om ej tillräckliga, för att skapa avskräckning. Med ett trovärdigt hot menas att det är ett hot som utan tvivel kommer att verkställas ifall den tänkta Utmanaren utför en önskad handling. Trovärdigheten är med andra ord så central att utan den är det diskutabelt om det går att tala om avskräckning i egentlig mening. För en småstat som Sverige med en närliggande supermakt och med olika politiska kulturer blir balansgången att åstadkomma trovärdighet i sin avskräckning en särskild utmaning. Som vi kommer att märka i analysen så förlitar sig Sverige på olika former av avskräckning, vilket ställer särskilda krav.

### 2.3 TYPOLOGI ÖVER AVSKRÄCKNINGSTRATEGIER

I detta avsnitt utvecklar vi en generell typologi över avskräckningsstrategier för att skapa ett analysinstrument som vi kan använda för att begripliggöra svensk säkerhetspolitik. Typologin innefattar såväl konventionell som nukleär avskräckning. Vi kommer att skilja mellan avskräckning baserat på rörlig eller stationär militär förmåga samt vedergällning och avvärjning som huvudsakliga militära metoder.

Många försök har genomförts att kategorisera militära medel. Att skilja på offensiva och defensiva medel är vanligt (se t.ex. Brown, et.al. 2004), men vi menar att denna distinktion inte är fruktbar i detta fall eftersom de flesta militära medel kan användas såväl för offensiva som defensiva syften. Till och med minor som kanske man skulle kunna tro är renodlat defensiva vapensystem kan mycket väl användas i en offensiv för att reglera av stridsfältet och därmed stödja anfall. Att just offensiven och defensiven är omöjliga att skilja på är något som ofta anges som orsak till det s.k. säkerhetsdilemmat (t.ex. Booth & Wheeler 2007; Herz 1950; Jervis 1978). Istället för offensiv och defensiv menar vi att distinktionen mellan *rörliga* eller *stationära* militära förmågor är mer fruktbar.

Med rörliga militära medel menar vi vapensystem eller trupp som är rörliga i hög utsträckning t.ex. flygstridskrafter, mekaniserade arméförband och delar av flottan, medan stationära militära förband avser fast kustartilleri, befästningssystem eller utgångsgrupperingar för armén längs gränserna. Att tänka kring militära förmågor som endera rörliga eller stationära är inte bara en funktion av vilken teknologi eller vapenplattformar som man besitter, utan också av hur man tänker sig att använda dessa. Stationära förmågor är heller inte bara historiska lösningar i meningen att t.ex. medeltida krigföring ofta centrerades kring byggandet av borgar, utan minst lika vanliga idag. Polen har t.ex. lagt ner stora resurser för att utveckla ett missilförsvar till följd av rysk aggression i Georgien 2008 och Ukraina 2014 (Christiansson 2015).

Ytterligare en central distinktion för vårt analysinstrument är mellan avskräckning genom *avvärjning* alternativt genom *vedergällning* (Snyder 1959). Ett avskräckande hot kan i grunden vara defensivt eller offensivt till sin natur. Defensiv avskräckning – avskräckning genom att *avvärja* – syftar till att avskräcka aggressiva handlingar genom att övertyga en motståndare om att denne kommer att misslyckas på grund av att sannolikheten för att snabbt nå framgång är låg eller genom att visa på att kostnaderna i form av förluster, politiskt anseende m.m. är för höga i förhållande till de eventuella vinster som denne hoppas erhålla. Avskräckning genom avvärjning kan åstadkommas genom aktiva åtgärder i form av ett territoriellt försvar med en huvudsakligen defensiv inriktning eller genom passiva åtgärder i form av civilförsvar och åtgärder i övrigt för att öka samhällets motståndskraft mot olika former av påfrestningar (Freedman 2004: 37). Avskräckning genom avvärjning kan emellertid också innehålla offensiva inslag. Dessa offensiva åtgärder kan till exempel syfta till att slå mot motståndarens offensiva kapacitet och därmed tvinga denna till att avdela resurser för sitt eget skydd, eller till att återta förlorat territorium. *Avvärjning* är således starkt försvarsbetonat och handlar om att skapa kontroll över situationen och förneka motståndaren strategiska valmöjligheter. Det enda val som återstår för motståndaren är att avgöra huruvida kostnaderna för att inleda, alternativt fortsätta, ett angrepp är värt det eller inte.

Avskräckning genom *vedergällning* handlar mer direkt om att man ska bestraffa en Utmanare. I motsats till avvärjning handlar *vedergällning* inte om att förvägra motståndaren valmöjlighet, utan att i stället ge denne starka skäl till att avbryta sin aggression genom att utfärda hot om att slå direkt mot motståndarlandets kärnvärden och politiska vilja. Exempelvis kan man se logiken bakom både *counter-force* och *counter-city* i USA:s kärnvapenstrategi under det kalla kriget som exempel på en bestraffande avskräckningsstrategi. *Bestraffning* är därmed offensivt till sin natur med målsättning att säkerställa att kostnaderna *garanterat* överväger eventuella vinster (Freedman 2004:37). Under det kalla kriget utgjorde kärnvapenhotet denna form av avskräckning, men samma effekt kan idag till viss mån även åstadkommas med moderna,

långräckviddiga precisionsvapen. För att åstadkomma avskräckning med hjälp av avvärjning så kan man alltså tänka sig såväl offensiva som defensiva metoder, medan för att åstadkomma avskräckning genom bestraffning så måste man använda offensiva metoder. Det går alltså inte att likställa avvärjning med defensiven och bestraffning med offensiven.

Utifrån dessa båda begreppspar kan vi skapa en fyrfältsmatris (se figur 2 nedan). Matrisen visar fyra olika strategier för att skapa avskräckning. Det är viktigt att poängtera att i praktiken kan strategierna kombineras på olika sätt och att samtliga bygger på gemensamma antaganden inom avskräckningsteorin, som vi har diskuterat ovan. Det finns alltså ingen självklar motsättning att man som aktör både bygger en mur och har en dold fallucka någonstans på sitt territorium. Detta analysinstrument är fruktbart om det går att empiriskt skilja på olika former av avskräckning eftersom vi då kommer att kunna säga något mer än bara att Sverige har bedrivit avskräckning. Det är värt att betona att vi har utvecklat typologin för att den ska vara generell och inte bara kunna begripliggöra svensk säkerhetspolitik. Även om sammansättningen av typologin i en sammanhängande modell är vår så är knappast logiken bakom de olika avskräckningsstrategierna vår. Som vi har visat ovan är begreppspar som vedergällning och avvärjning redan etablerade inom forskningen om avskräckning.

Figur 2. Avskräckningens olika strategier

	Rörlig	Stationär
Vedergällning	Snubbeltråd	Fallucka
Avvärjning	Sköld	Mur

En avvärjande, stationär avskräckningsstrategi benämner vi *mur*. Muren är avvärjande eftersom man tar ut ökade kostnader av en aggressor som försöker klättra över eller ta sig igenom den. Murens höjd och tjocklek – kvantitet och kvalitet av militära förmågor – avgör hur avskräckande den är tillsammans med att aktören kan övertyga aggressorn att tack vare murens form, hållfasthet och storlek så kommer den att hålla. Muren täcker i all väsentlighet hela gränsområdet för staten och det är genom att vara synlig och övermäktig som den är avskräckande. Hål i muren eller svaga delar är sådant som undergräver avskräckningen. Empiriska uttryck för detta strategiska tänkande

är bokstavligen den långa raden av borgarstäder som grundades under medeltiden. Ju högre och mer hållfast mur som man lyckades bygga runt sin stad, desto bättre var det.

En avvärande, rörlig strategi kallar vi *sköld*. Här tas också en kostnad ut från Utmanaren, men inte genom att försvaret är permanent heltäckande för hela det område som ska skyddas, utan genom att lättrorliga förband kan verka i hela landet och snabbt förflyttas till den plats som är hotad. Man kan alltså försvara olika delar av landet, men aldrig samtidigt. Avskräckningens trovärdighet är beroende av förbandens rörlighet men också hur väl tränade de är att verka i olika miljöer. Ett empiriskt exempel på detta är sydstaternas strategi efter utträdet ur Förenta Staterna 1861. Konfederationens armé och flotta var långtifrån så starka att de kunde avvärja en attack från nordstaterna längs hela frontavsnittet, ens i Virginia. För att lösa situationen så organiserade man sig i tre armégrupper som alla var rörliga och kunde snabbt slås ihop och kraftsamla i den riktning som Unionen påbörjade anfallsförberedelser.

En stationär, vedergällande avskräckningsstrategi benämner vi *fallucka*. Snarare än att avvärja anfall genom att skapa stora förluster vid själva invasionsögonblicket är idén bakom falluckan att man avskräcker genom att påpeka att en vedergällning kan komma, men var och när förblir en hemlighet. Om falluckan aktiveras så utkrävs större kostnad än vad nyttan är att erövra landet. Denna strategi är återigen beroende av trovärdighet, men i detta fall så står trovärdigheten inför en viss, närmast unik, problematik. Det gäller att göra något som man vill hemlighålla trovärdigt. Man vill hemlighålla den vedergällande militära förmågan för att säkerställa att man kan använda den i händelse av att avskräckningen misslyckas. Ett empiriskt uttryck för denna strategi är missiler baserade i silos. Dessa fasta anläggningar behövde supermakterna signalera att de hade och att de var skyddade för trovärdighetens skull, men man kunde samtidigt inte vara helt öppen med exakt var de var placerade.

En rörlig, vedergällande avskräckningsstrategi benämner vi *snubbeltråd*. Snubbeltråden består av lättrorliga, väl synliga militära förband eller installationer samt vedergällande militär förmåga. Schelling (1966: 47) uttryckte logiken bakom denna form av avskräckning så att landet skulle ta förluster omedelbart i inledningen av aggression, vilket garanterar att bestraffningen skulle utlösas. Det uppenbara empiriska exemplet på denna logik är stationeringen av amerikanska soldater i Berlin under det kalla kriget. De fåtaliga förbanden skulle själva inte ha någon trovärdig, avvärande roll mot Röda Armén, men genom att mer eller mindre omedelbart stupa skulle USA dras in i kriget och ställa sig på Västeuropas sida. Denna vetskap – att amerikansk vedergällning skulle följa omedelbart efter en attack mot väst – var det som var tänkt att fungera krigsavhållande. På samma sätt kan man säga att de flygvapenburna eller ubåtsburna kärnvapnen fungerade som rörlig vedergällning. Vedergällning behöver heller inte självklart handla om kärnvapen. Den finska armén har nyligen anskaffat



kortdistansmissiler (med en räckvidd på knappa 20 mil), vilka skulle kunna tjäna som en konventionell vedergällning.

### 3. Avskräckningsstrategier i svensk säkerhetspolitik

Analysen nedan är sker i två steg. För det första jämförs och kategoriseras den svenska avskräckningsstrategin under 1950-talet och dagens 2010-tal. Denna kategorisering är nödvändig eftersom den ger oss svar på om det finns olika nyanser i avskräckningspolitiken då och nu. För det andra problematiseras de yttre villkoren för den svenska avskräckningspolitiken, dvs. hur vi ska tolka Sveriges avskräckning i den större balansen mellan öst och väst. Ska vi förstå svensk avskräckningsstrategi som enskild och isolerad eller i ett vidare sammanhang?

#### 3.1 HUR HAR SVENSK AVSKRÄCKNING FÖRÄNDRATS?

På ett övergripande plan ger den empiriska analysen resultatet att Sverige under båda perioderna använder sig av i huvudsak avvärjande avskräckningsstrategier; medan man under 1950-talets slut tänkte sig avskräckning i form av en "mur", så kännetecknas 2010-talets säkerhetspolitiska avvägningar mer av tanken om avskräckning genom en "sköld". Under 2010-talet finns också ett mindre drag av vedergällningstänkande, i form av s.k. "snubbeltråd", men detta återfinns ytterst marginellt. Detta skiljer sig från tidigare tolkningar av svensk avskräckning som behandlat fenomenet som enhetligt. Strategisk teori, dvs. en nyansering av olika typer av avskräckningsstrategier, ger här ett väsentligt bidrag till hur vi ska tolka svenskt säkerhetspolitiskt beteende.

Under 1950-talet dominerar tanken att det svenska försvaret ska fungera krigsavhållande genom att fungera som en mur som en angripare ska anse vara alltför kostsam att ta sig förbi i relation till den eventuella nytta som denne ser i att besätta landets territorium. Sedan slutet på andra världskriget hade regeringens förhoppningar om att kunna minska försvarets anslag kommit på skam. I slutet av 1940-talet började det bli uppenbart för de svenska beslutsfattarna att en ny rivalitet mellan Sovjetunionen och USA var ofrånkomlig. En serie av kriser i världen – bl.a. kommunistiskt maktövertagande i Tjeckoslovakien, Berlinkrisen, Sovjetunionens anskaffande av atombomber, Koreakriget, Nato och Warszawapaktens bildande, Suezkrisen, krossandet av upproren i Östtyskland 1953 och Ungern 1956 – medförde att nedskärning av det svenska försvaret inte kunde göras drastiskt, men det behövde däremot moderniseras trots de stora upprustningarna under kriget.

Under perioden upplevdes hotet om att någon av stormakterna inom ramen för ett storkrig i Europa skulle kunna tänkas angripa Sverige som högst påtagligt (Cars et al 1986; Gustafsson 2007). Försvars- och säkerhetspolitiken utformades därför i syfte att avskräcka potentiella angripare och detta med ett tydligt

fokus på det militära försvaret i enlighet med avskräckningsteori. Idag ger inte försvarspropositioner, ÖB-utredningar eller perspektivplanering uttryck för att det föreligger ett lika påtagligt hot mot Sverige eller våra intressen i närområdet. Det militära maktmedlet ses på ett mycket tydligare sätt som endast ett av många säkerhetspolitiska verktyg som kan användas för att uppnå de politiska målsättningarna. Tyngdpunkten ligger idag på tillförsiktsskapande åtgärder och positiva incitament i form av samarbete och internationellt engagemang, vilket är en tydlig skillnad mot 1950-talets politik. Intressant nog använder dock Försvarsmakten numera uttryckligen ordet avskräckning, vilket inte gjordes under det kalla kriget, då istället eufemismer som "avhålla", användes.

I propositionen (Regeringen 1958) inför försvarsbeslutet 1958 understryks att Sveriges geografiska läge på gränsen mellan de två stora maktblockens intressesfärer innebar att landet för bägge parter var av stor strategisk betydelse. Tillgång till det svenska territoriet skulle medföra stora fördelar i händelse av krig, varför stormakterna kunde tänkas sträva efter att skaffa sig kontroll över detta samtidigt som de försökte hindra den andra från att göra det. Slutsatsen drogs därför att detta främst kunde motverkas genom ett svenskt försvar som var tillräckligt starkt för att skapa respekt för Sveriges vilja att med vapen försvara i första hand territoriet och säkra landets handlingsfrihet. Stridskrafternas roll i detta pussel tolkades som att flygvapnet och marinen skulle vara så starka att de – i bästa fall – kunde avskräcka en invasion genom sin förmåga att bekämpa en invasionsstyrka innan den kom till det svenska fastlandet; armén skulle vara så rörlig och stark att den kunde avvärja en invasion i ett tidigt skede eller förhindra den att få fast fot på svenskt territorium (Fältström 2005; Hugesmark 2004; Wennerholm 2005).

Ordet avskräcka används inte uttryckligen under perioden, men formuleringarna som används är helt i linje med avskräckningslogiken – kostnaderna för ett angrepp ska överstiga de eventuella vinster som en angripare kan tänkas uppnå. Generellt ger både de försvarspolitiska propositionerna 1954 och 1958 och ÖB-utredningarna 1953 och 1957 uttryck för att ett starkt försvar anses som fullkomligt nödvändigt för att verka krigsavhållande och hålla Sverige så långt som möjligt utanför ett eventuell krig i vårt närområde. I 1954 års förslag till målsättning för försvaret, vilket hänvisas till i ÖB-utredningarna 1957, ger uttryck för avskräckning som en tydlig strategi:

Vårt försvar bör ha en sådan styrka att anfall mot Sverige fordrar så stor kraftinsats, medför sådan kraftförbrukning och tar så lång tid att genomföra, att insatsen icke kan anses stå i rimlig proportion till de fördelar, som skulle kunna vinnas (Försvarsstaben 1957: 291).

Det är alltså uppenbart att man under 1950-talet tänkte sig att försvaret skulle ha en avskräckande funktion. I propositionen 1958 (1958: 99)

framhålls vidare att: "Vårt försvar blir fredsbevarande om det har en sådan styrka och beredskap att ett angrepp ter sig osäkert och kraftödande." Detta betyder att såväl den högsta politiska som den militära ledningen tänkte i avskräckningstermer.

Det är också tydligt att man under 1950-talet bedrev avskräckningsstrategi i meningen av en mur. I försvarsbeslutet 1958 framhålls t.ex. att försvaret bör vara så uppbyggt att det kan "avvisa *varje* kränkning av dess [landets] integritet. Försvarskrafterna bör utformas så att en angripare i det längsta hindras få fast fot på svensk mark och att *ingen* del av landet behöver uppgivas utan segt motstånd i olika former." (kursivering tillagd av författarna)

Tabell 1. Översikt av urval av stridskrafter i det militära försvaret 1958 och 2015

	1958	2015
<b>Armén (exkl hemvärnet)</b>	32 brigader	2 brigader
<b>Flygvapnet</b>	40 stridsflygsdivisioner	6 stridsflygsdivisioner
<b>Marinen</b>	29 större ytstridsfartyg	7 större ytstridsfartyg
	24 ubåtar	4 ubåtar

Även anskaffningsstrategin under perioden underbygger murstrategin. Inom marinen moderniseras det fasta kustartilleriet, många av de större ytstridsfartygen försvinner visserligen, men till förmån för utbyggnad och modernisering av flygvapnet som förstärktes och organiserades till del i en attackeskader med just syfte att anfälla en kustinvasion innan den satt sin fot på svensk mark. Just attackeskadern, E1 som den kallades, var i sig en rörlig resurs som kunde sättas in kraftsamlat mot olika delar av kusten och hade tydligt defensivt inriktade uppgifter i meningen att man inte skulle anfälla den sovjetiska flottan i hamn, utan först ute på Östersjön för att förhindra överskeppning (Andersson 2010). Flygvapnets kraftsamling kring E1 – som också hade hög beredskap – kan tyda på en viss förskjutning i avskräckningslogik såtillvida att det under 1950-talets slut också fanns en tankar på en sköld, men detta är ett ganska ensamt inslag i en annars dominerande tanke på en mur. Under perioden beslutas också att bygga ut lednings-, övervaknings- och sambandssystem för bättre förvarning om, och möjlighet att bekämpa, en kommande invasion (Gribbe 2011). Inom armén förstärks artilleriet, de fasta försvarslinjerna i Norrbotten (den s.k. Kalixlinjen) moderniseras och byggs ut samt repetitionsövningar för fältförbanden kortas till fyraårsintervall istället för sex år. Som tabellen ovan visar bibehålls också antalet ubåtar som hade uppgiften att upptäcka och anfälla en invasionsstyrka under överskeppning mot landet. Till skillnad från de tidiga efterkrigsåren medförde detta en "förskjutning av strategien så till vida att ett hårdare motstånd skulle bjudas i anslutning till kust och gräns ('möta, hejda och om möjligt slå')" (Cars et al 1986: 30). Det är också under slutet på 1950-talet som

de svenska planerna på att utveckla atomvapen kulminerar. Programmet läggs visserligen inte formellt ner förrän senare, men nya satsningar uteblev från och med 1958 års försvarsbeslut (Agrell 2002).

I och med de skrotade planerna på atomvapen är det tydligt att Sverige väljer bort dåtidens mest centrala vapensystem för att underbygga en avskräckning i meningen vedergällning. Även om man också i teoretisk mening kan föreställa sig konventionell vedergällning så är det under 1950-talet som Viggensystemet börjar ta form – där större vikt tillmättes att kunna avvärja ett angrepp, snarare än att utgöra en oberoende, självständig vedergällande militär förmåga. Både aktiva åtgärder i form av ett starkt försvar och passiva åtgärder såsom förbättrad planering av evakuering av civila i händelse av ett angrepp, ekonomiska försvarsåtgärder som till exempel förhandslagring av förnödenheter m.m. ansågs viktigt och beskrivs tydligt i försvarspropositionerna. I analytiska termer så kan 1950-talets avskräckning karakteriseras som en avvärjande, stationär mur längs hela landets kust och gräns.

Till skillnad från 1950-talets strategiska kontext så framstår 2010-talet som fredligt. Även om det finns tecken på ökad spänning i närområdet, ett betydligt mer aggressivt Ryssland än under 1990-talet och fortfarande pågående väpnade konflikter i Mellanöstern, så är det tydligt i såväl försvarspropositionen 2009 som 2015 att det omedelbara krigshotet för Sveriges del nu är betydligt mindre än under 1950-talet. Det är emellertid också lika tydligt att Sverige fortfarande bedriver en avskräckningsstrategi, men att denna nuförtiden bytt skepnad och inte längre bygger på ett starkt, utpräglat territorialförsvar, utan på små lätt rörliga förband. Till skillnad från 1950-talet då vi kunde karakterisera avskräckningen som en mur är det mer rimligt att numera tala om en sköld. Även försvarsanslagets andel av bruttonationalprodukten bekräftar denna bild. Under 1958 var försvarets andel av BNP 4,4 procent, medan det under 2014 var 1,15 procent. Här kan vi på sätt och vis precisera ett pris för en mur jämfört med en sköld. Om vi idag skulle spendera 4,4 procent av BNP på försvaret så skulle det vara 172 miljarder, istället för dagens 42 miljarder.

I Försvarsmaktens (2013) förarbeten till Försvarsberedning och försvarspropositionen 2015 framhålls t.ex. att:

Försvarsmakten kan utöva en stabiliserande påverkan, genom ett aktivt uppträdande och ett omfattande militärt samarbete, utbyte och övningar med samtliga aktörer i närområdet. En egen militär förmåga att föra väpnad strid avser att avskräcka en potentiell motståndare från att vidta oönskade åtgärder. Därmed skapas en tröskeleffekt mot militärt våld. Det minskar risken för att ett överraskande angrepp leder till ett omedelbart avgörande. (Försvarsmakten 2013: 41)

Även i de avslutande rekommendationerna i perspektivstudien (Försvarsmakten 2013: 57) lyfts avskräckningseffekten eller den så kallade tröskeeffekten fram:

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

Varken i Försvarsberedningens rapport eller i försvarspropositionen används visserligen begreppet avskräckning, men logiken är tydlig och det talas istället om "krigsavhållande tröskel". Vidare preciseras att Försvarsmaktens uppgift bl.a. ska vara att: "försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet; upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta samt; med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov" (Regeringen 2015: 53). Lika tydlig som logiken är att avskräcka en motpart är att denna logik inte är baserad på en murstrategin. Detta genom att slå fast att Försvarsmakten ska utformas så att den är omedelbart gripbar och lättflyttad till olika operationsområden beroende på hur kriget utvecklar sig. Man tänker sig en avskräckning genom att vara en sköld som kan flyttas vid behov, men som inte är heltäckande.

Försvarsberedningen anser att en insatsorganisation med omedelbart gripbara förband, tillgängliga utan föregående återtagning, utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter, bäst tillgodoser behovet av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för vår säkerhet. Hoten mot vår säkerhet, inklusive risk för militära kriser och incidenter i vårt närområde, understryker behovet av en insatsorganisation med hög tillgänglighet, flexibilitet och professionalism. (Försvarsdepartementet 2013: 227)

I dagens situation finns begränsade tecken på att man från politiskt och militärt håll kan tänka sig avskräckning genom *bestraffning* och, mer precist, genom en snubbeltrådsstrategi. Den grundläggande tanken är fortfarande att genom att upprätthålla ett militärt försvar kunna avvärja en potentiell motståndare som försöker att kränka vårt territorium eller i värsta fall angripa oss militärt. Skillnaderna mot kalla kriget ligger främst i att det idag talas mycket mer om samarbete med andra länder och organisationer för att avvärja, vilket var otänkbart att öppet deklarerat under det kalla kriget med hänvisning till den dåvarande neutralitetspolitiken. De möjliga reella inslagen av svensk snubbeltrådspolitik är det begränsade försvaret av Gotland. Här skulle man möjligen kunna tolka

det som en svag, blå linje vars uppgift i krassa termer är att genom en ganska omöjlig försvarsuppgift av Gotland istället offra soldater och därmed eskalera konflikten så till den grad att Sverige kan få stöd utifrån. Det är alltså genom att placera ut en svag, men inte alltför svag, styrka på Gotland som motparten kan avskräckas från att anfälla Gotland eftersom ett anfall då med naturlighet skulle medföra stupade svenska soldater, vilket med automatik kräver någon form av vedergällande respons från svenska regeringen. Man ska dock inte överdriva inslaget av snubbeltrådsstrategi i svensk avskräckningspolitik. Den är långt utifrån entydigt uttalad i något dokument. Det är snarare så att man kan tolka de begränsade stridskrafterna på Gotland utifrån detta perspektiv.

De passiva delarna av en avskräckningsstrategi i form av stärkandet av samhällets motståndskraft och rena civilförsvarsåtgärder var mer uttalade under det kalla kriget. Idag belyses i och för sig vikten av att samhället kan motstå svåra påfrestningar och kriser, men förutom att allt så långt som möjligt ska fungera enligt normalrutin, verkar det inte finnas konkreta planer på evakueringar, lageruppbyggnad m.m. såsom det fanns tidigare. Problemet verkar dock vara uppmärksammat och vissa delar av texterna antyder att åtgärder för att komma tillrätta med det har vidtagits – till exempel inrättandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Att det mer eller mindre saknas idéer om civilförsvarets roll under 2010-talet är emellertid också svårtolkat. Om man tänker sig avskräckning i form av en mur är det förhållandevis logiskt att också tänka sig ett starkt civilförsvaret med resurser för inte minst sjukvård och försörjning av strategiska produkter som stöd för det militära försvaret. Men enligt sköldstrategin så är det kanske t.o.m. ännu mer rimligt att ha ett starkt civilförsvaret eftersom man inte kommer att kunna försvara hela landet samtidigt längre. Det vi snarare ser är dock en försvagning av även civilförsvaret under 2010-talet. Det förefaller därför som om regeringen inte riktigt har en koherent bild av hur sköldstrategin ska underbyggas för att vara trovärdig.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Sverige under båda dessa perioder har bedrivit en uttrycklig avskräckningsstrategi, men att denna har förlitat sig på två helt olika avvärjningslogiker. Medan man under 1950-talet tänkte sig avskräckning som trovärdig om den var stark, stationär, heltäckande och inriktad på defensiva åtgärder, dvs. en mur, så tänker man sig under 2010-talet att avskräckning är trovärdig om den lättillgänglig, rörlig och omedelbart användbar så att de avvärjande förmågorna kan flyttas till det tilltänkta angreppsområdet. Enligt båda dessa föreställningar så är avskräckningen något som Sverige är tänkt att stå för själv – åtminstone initialt. Under båda perioderna fanns emellertid också tankar om avskräckning där försvaret av Sverige var en del av en större strategisk helhet i en kraftmätning mellan öst och väst. I nästa avsnitt fokuseras på hur de svenska avskräckningsstrategierna är tänkta att verka tillsammans med andra.

### 3.2 AVSKRÄCKNINGSLOGIK TILLSAMMANS MED ANDRA

På ett övergripande plan ger analysen vid handen att Sverige under båda perioderna tänker att dess avskräckning bara är en del av en större helhet. Trots att landet inte under någon av perioderna är med i en allians med bindande säkerhetsgarantier så är det tydligt att man också planerar för handlingsalternativ om avskräckningen kommer att misslyckas. Under 1950-talet var den bärande idén att avskräckningen fick man stå för själv, men om det blev krig så insåg man att man knappast skulle kunna stå utanför utan att bli indragen. I så fall hade man i hemlighet inlett ett samarbete med och hoppades på att få hjälp av västmakterna. Under 2010-talet har den svenska regeringen öppet deklarerat i sin unilaterala solidaritetsförklaring att man är beredd att både ge och ta emot hjälp i händelse av krig. Här kan vi se helt olika föreställningar om vad som underbygger avskräckningsstrategiernas trovärdighet.

1950-talet var på sätt och vis ett motsägelsefullt årtionde avseende Sveriges säkerhetspolitik. Samtidigt som man med större och större kraft betonade sin väpnade neutralitetspolitik och upprätthöll ett starkt försvar som stöd för dens trovärdighet, så planerades det också för handlingsalternativ om avskräckningen skulle misslyckas. Som åtskilliga forskare har visat (t.ex. Dalsjö 2006; Holmström 2011; Petersson 2003) förändrades gradvis formuleringarna om den svenska neutralitetspolitiken. Under 1950-talet nämndes inte att Sverige skulle vara neutralt i händelse av att det blev anfallet, medan det under 1970- och 1980-talen allt tydligare betonades att neutralitetspolitiken också gällde under krigstid. Under 1950-talet räknade den högsta politiska och militära ledningen med att man inte skulle ha kunnat undvika att bli indragen i ett europeiskt storkrig, om det skulle bryta ut.

I 1950-talets beskrivningar av vilken politik man avsåg bedriva om man blev angripen fanns inga reservationer om att vara neutral även i krigstid. Tvärtom så förefaller detta ha varit en central del av avskräckningsstrategin. ÖB Nils Swedlund menade t.o.m. att försvaret måste "ha en sådan uthållighet att understöd utifrån hinner verka" (Holmström 2011: 83). Under denna period var Nato också tydliga med hur man föreställde sig försvaret av Norge och Danmark. I en rad olika öppna deklARATIONER under 1950-talet gjorde man klart att Skandinavien måste försvaras i en helhet och Sverige namngavs som en del av Skandinavien (Holmström 2011: 112–116). Såväl Sverige som Nato betraktade alltså under 1950-talet den svenska avskräckningen som en del, visserligen inte helt koordinerad eller öppet övad, av västs avskräckning. Här kan man också se att Sveriges murstrategi ingick i en större vedergällande amerikansk avskräckningsstrategi. Vad Sovjetunionen visste och hur man betraktade den svenska krigsmakten vet vi inte detalj, men vi vet att Moskva också betraktade Sverige som en del av västmakterna (Holmström 2011: 274–281). I termer av trovärdighet så kan man betrakta detta på åtminstone två sätt; dels att den svenska avskräckningen var mer trovärdig med Nato som stöd än om man

endast förlitat sig på den egenbyggda muren, dels att neutralitetspolitiken i sin 1980-talstappning var mindre övertygande; den militära förmågan var reducerad samtidigt som man från svenskt håll utfäste sig att inte samarbeta med Nato.

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

Hot mot freden och vår säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige är inte med i någon militär allians. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd. (Regeringen 2009: 37)

Även om det fortfarande är så att Sverige inte är medlem i en militärallians gör solidaritetsförklaringen det tydligt att man fortfarande räknar med att krig i landets närområde inte kan isoleras, utan kommer att dra in även Sverige. I sådana fall gör regeringen det tydligt att man kommer att bistå sina nordiska grannar och EU:s medlemstater samtidigt som man räknar med att erhålla motsvarande hjälp om Sverige drabbas av militärt angrepp. Återigen, i kontrast till perioden under det kalla kriget så är Sverige idag helt öppen med sitt samarbete med Nato och övar regelbundet med västalliansen. Inte minst för att öka trovärdigheten med solidaritetsdeklarationen har man också skrivit på ett s.k. värdlandsavtal med Nato, vilket preciserar hur Sverige kan ta emot militär hjälp utifrån och hur Natoförband kan utgångsgrupperas på svenskt territorium. Detta är exempel på kostsamma signaler där Sverige utfäster sig att militärt bistå sina grannländer, trots sina begränsade militära resurser med en utökad avvärjningsstrategi.

I och med solidaritetsdeklarationen kan den svenska sköldstrategin också karakteriseras som *utökad* avskräckning, geografiskt och territoriellt. Den svenska skölden ska enligt regeringen inte bara avskräcka mot anfall mot Sverige, utan också bidra till avskräckning av anfall mot t.ex. de baltiska staterna eller de nordiska länderna. Detta är tydligt då man hävdar att:

Regeringen anser att det är genom att, enskilt och tillsammans med andra, försvara Sverige och genomföra insatser på vårt eget territorium samt i och utanför närområdet, genom att hävda det



svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta, samt vid behov bistå det svenska samhället, som Försvarsmakten bör bidra till målen för vår säkerhet och för det militära försvaret. (Regeringen 2009: 37)

Begreppet utökad avskräckning användes under det kalla kriget ofta i samband med supermakternas större geografiska domän som skulle försvaras. Det är svårt att se hur de numera kraftigt reducerade militära förmågor som Sverige besitter skulle kunna trovärdigt underbygga en sådan utökad avskräckning. Försvarsmakten besitter inte några förmågor att flytta på t.ex. arméförband till de baltiska staterna för att där kunna avvärja ett ryskt militärt angrepp eller återta territorium. För att kunna underbygga en utökad avskräckning behövs helt enkelt andra och fler militära förmågor. Västmakternas avskräckning kan visserligen även fortsättningsvis vara trovärdig i sin helhet, men det är svårt att argumentera för att Sverige har en stor roll i detta.

Om nu den svenska skölden har trovärdighetsbrister i meningen att kunna utsträcka sin avskräckning till att också gälla andra har den också brister i och med att den inte med automatik kan påräkna hjälp utifrån. Under 2015 har Natos generalsekreterare vid upprepade tillfällen sagt att Sverige knappast kan räkna med militär hjälp från Nato eftersom man inte är medlem. I detta ligger dilemmat för Sveriges möjligheter till framgångsrik avskräckning. Man kan, å ena sidan, förmodligen bara påräkna militär hjälp från USA eller Storbritannien om landet blir utsatt för en massiv, otvetydig och uthållig angreppshandling. Men då har ju redan avskräckningen misslyckats. Om man, å andra sidan, utsätts för ökade hot, utpressning och visst begränsat militärt våld kan det mycket väl vara så att Sverige får hantera det utan hjälp utifrån. Om man har en sköld, kort och gott, men inte riktigt litar på att den kan skydda landet och tjäna som en trovärdig avskräckning utan också vill ha återförsäkring utifrån, så är utmaningen att göra skölden tillgänglig i det område där den som man hoppas på hjälp ifrån vill ha den. Om, exempelvis, USA behöver tillgång till Trondheims hamn och därmed södra Norrland som inkörspport för militära resurser som kan bistå Sverige så kanske den svenska skölden måste placeras mellan Härnösand och Sundsvall för att underlätta den amerikanska styrketillförseeln. I händelse av krig kan det däremot vara så att Sverige vill placera sin sköld på annat håll för att kunna skydda annan viktig infrastruktur eller viktigt territorium.

Märkligt nog kan de begränsade militära förmågorna i sköldförsvaret göra att det ställs krav på att Sverige måste vara den drivande, eskalerande aktören i en eventuell militär kraftmätning i närområdet. I någon mening liknar den svenska avskräckningsstrategin mer en stor snubbeltråd, än en sköld i meningen att det gäller för svenska förband att vara beredda att "dö ärofyllt"

och på så vis dra in USA in i konflikten för att rädda landet. Detta har naturligtvis att göra med det lilla landets begränsningar i frihet att välja strategi, och sett i skenet av en amerikansk vedergällningsstrategi för att avskräcka ett förnyat ryskt hot så utgör det svenska försvaret en form av snubbeltråd. Med tanke på att det knappast går att försvara vare sig Norge eller Danmark (Natomedlemmar), utan att också försvara Sverige pga. moderna inflygningsrutter eller bekämpningsavstånd så blir paradoxalt nog Sveriges begränsade försvarsförmåga ett av de starkaste inslagen i den egna avskräckningsstrategin. Om man hade varit starkare så hade man behövt stå för kostnaderna självt. Men det behöver knappast sägas att det är en strategi karakteriserad av hög risk att söka vara så svag att man får hjälp, utan att samtidigt vara medlem i Nato.

## 4. Slutsatser

I denna artikel har vi differentierat avskräckningsbegreppet och analyserat svensk säkerhetspolitik under två perioder, 1950-talet och 2010-talet, för att illustrera vilket bidrag strategisk teori kan tillföra vår förståelse för svensk säkerhets- och försvarspolitik. Med hjälp av begreppet avskräckning ”upptäcker” vi nya nyanser i svensk säkerhetspolitik. Det är inte så att svensk avskräckning kan förstås enhetligt, utan strategierna skiljer sig åt på flera avgörande sätt. De underbyggs av helt olika militära förmågor, man söker underbygga strategiernas trovärdighet på olika sätt och avskräckningen kommuniceras med olika värdeord under de båda perioderna.

I empiriska termer kan vi konstatera att Sverige balanserar mellan olika avskräckningsstrategier. Under det kalla kriget förstod man en trovärdig avskräckning som en hög, stationär mur med vilken man försökte avvärja en invasion. Efter det kalla kriget förefaller man förlita sig på en liten, flyttbar, sköld. I resonemangen om Gotlands återmilitarisering har också logiken bakom snubbeltråd – och därmed tanken om vedergällning – återkommit. Om vi dessutom förstår den svenska avskräckningen som en del av västmakternas avskräckningsstrategi så är det enkelt att iaktta att under 1950-talet var den svenska avskräckningsmuren en central del i försvaret av och avskräckningen i norra Europa. När sedan Sverige under 2000-talet samtidigt drastiskt har reducerat sina militära förmågor och uttalat en solidaritetsförklaring, bidrar avskräckningsbegreppet med nya tolkningar. Exempelvis kan vi utifrån begreppet och dess nyanser och delvis olika logiker identifiera nya svagheter med trovärdigheten i dagens avskräckningsstrategi.

Genom att utveckla en generell typologi över avskräckningsstrategier så har vi skapat ett analysinstrument som kan ligga till grund för fortsatt forskning om staters avskräckningsstrategier. I vår analys av Sverige har inte alla kategorier av avskräckning varit relevanta. Det typiska ”falluckeförsvaret” har t.ex. inte förekommit i Sverige hittills. Inte ens om Sverige hade fortsatt att utveckla

atomvapen så fanns heller inte föreställningen att bygga omfattande stationära uppskjutningsramper, utan de svenska atomvapnen var tänkta att levereras av flygvapnet. Eftersom Sverige inte anskaffade kärnvapen i slutänden så blev däremot inte heller vedergällning som avskräckning en dominerande tanke. I ett större forskningssammanhang så återstår dock mycket innan vi kan sägas ha tillförlitliga svar på alla centrala problem om avskräckningens roll i den svenska säkerhetspolitiken. Vi vet t.ex. alltför lite om hur småstater framgångsrikt avskräcker stormakter och vilka signaler som kan sägas vara nödvändiga eller avgörande för olika typer av avskräckningsstrategiers trovärdighet. Det vi har lärt oss med hjälp av avskräckningstypologin i denna text är att Sveriges till synes identiska avskräckningsstrategi under 1950-talet och 2010-talet i själva verket bedrivs helt olika. Med hjälp av avskräckningsbegreppet så har vi också kunnat illustrera att bilderna av Sverige som välmående och fredligt respektive militariserat mycket väl går att förena.

## Referenser

- Agrell, Wilhelm, 2000. *Fred och fruktan: Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918–2000*. Stockholm: Historiska media.
- Agrell, Wilhelm, 2002. *Svenska förintelsevapen: Utveckling av kemiska och nukleära stridsmedel, 1928–70*. Stockholm: Historiska media.
- Andersson, Lennart, 2010. *ÖB:s klubba: Flygvapnets attackeskader under kalla kriget*. Stockholm: Svenskt militärhistoriskt bibliotek.
- Andrén, Krister, 2014. *Krigsavhållande tröskelförmåga: Det svenska försvarets glömda huvuduppgift? FOI-R-3852-SE*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Baylis, John, Steve Smith & Patricia Owens (red.), 2013. *Globalization of World Politics*, sjätte utgåvan. Oxford: Oxford University Press.
- Betts, Richard, 1985. "Conventional Deterrence: Predictive Uncertainty and Policy Confidence", *World Politics*, 37(2): 153–179.
- Berejikian, Jeffrey 2002. "A Cognitive Theory of Deterrence", *Journal of Peace Research*, 39(2): 165–183.
- Bjereld, Ulf, Johansson, Alf W. & Molin, Karl, 2008. *Svensk säkerhet och världens fred: Svensk utrikespolitik under kalla kriget*. Stockholm: Santérus.
- Booth, Ken & Wheeler, Nicholas, 2007. *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Boulding, Kenneth, 1978. *Stable Peace*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Brams, Steven & Kilgour, Marc, 1988. *Game Theory and National Security*. Oxford: Blackwells.
- Brown, Michael, Coté, Owen & Lynn-Jones, Sean (red.), 2004. *Offense and Defense in War*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cars, Hans Christian, Skoglund, Claes & Zetterberg, Kent, 1986. *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*. Stockholm: Försvarshögskolan.

- Christiansson, Magnus, 2015. "Threshold or Trip-wire? The Changing Strategic Environment and the Emerging Transatlantic Strategies", paper presenterat på ISSS-ISAC konferensen i Springfield, MA.
- van Creveld, Martin, 1991. *The Transformation of War*. New York: The Free Press.
- Dalsjö, Robert, 2006. *Life-Line Lost*. Stockholm: Santérus.
- Deutsch, Karl, 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Duyvesteyn, Isabelle & Ångström, Jan (red.), 2005. *Rethinking the Nature of War* (London: Frank Cass).
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2014. *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget*. Stockholm: Santérus.
- Ellsberg, Daniel, 1961. "The Crude Analysis of Strategic Choices", *American Economic Review*, 51(2): 472-478.
- Engelbrekt, Kjell, Holmberg, Arita & Ångström, Jan (red.), 2015. *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*, andra upplagan. Stockholm: Norstedts.
- Fearon, James, 1997. "Rationalist Explanations for War", *International Organization*, 49(3): 379-414.
- Freedman, Lawrence, 1998. "Strategic Coercion", i Lawrence Freedman (red.), *Strategic Coercion: Concepts and Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Freedman, Lawrence, 2004. *Deterrence*. Cambridge: Polity Press.
- Freedman, Lawrence, 2012. *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Fältström, Herman (red.), 2005. *Rätt sort, kom för sent och var för få: Marinens avvägningsfrågor under det kalla kriget*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Försvarsdepartementet, 2013. *Vägval i en globaliserad värld*, Ds 2013:33. Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsmakten, 2013. *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013 (PERP 2013)*, FM2013-276:1. Stockholm: Försvarsmakten.
- Försvarsstaben, 1957. "ÖB-utredningarna 1957", i *Kontakt med Krigsmakten* 13: 10/12. Stockholm: Försvarsstaben.
- Gearson, John, 2012. "Deterring Conventional Terrorism: From Punishment to Denial and Resilience", *Contemporary Security Policy*, 33(1): 171-198.
- George, Alexander & Smoke, Richard, 1974. *Deterrence in American Foreign Policy*. New York: Columbia University Press.
- Gribbe, Johan, 2011. *STRIL 60: Teknik, vetenskap och svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget*. Stockholm: Gidlunds.
- Gustafsson, Bengt, 2007. *Det sovjetiska hotet mot Sverige under det kalla kriget*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Harvey, John, 1997. *Conventional Deterrence and National Security*. Fairbairn: Air Power Studies Centre.
- Herz, John, 1950. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, 2(2): 157-180.
- Hollis, Martin & Smith, Steve, 1990. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon.
- Holmström, Mikael, 2011. *Den dolda alliansen: Sveriges hemliga Natoförbindelser*. Stockholm: Atlantis.

- Hugemark, Bo (red.), 2004. *Fel sort och för mycket? Arméns avvägningsfrågor under det kalla kriget*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Jakobsen, Peter Viggo, 1998. *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War: A Challenge for Theory and Practice*. Macmillan, Basingstoke.
- Jervis, Robert, 1978. "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, 30(2): 167–214.
- Kahn, Herman, 1960. *On Thermonuclear War*. Princeton: Princeton University Press.
- Kaldor, Mary, 1999. *New and Old Wars*. London: Polity Press.
- Kalyvas, Stathis, 2003. "The Ontology of Political Violence: Action and Identity in Civil Wars", *Perspectives on Politics*, 1(3): 475–494.
- Kaplan, Fred, 1983. *The Wizards of Armageddon*. Stanford: Stanford University Press.
- Kapur, Paul, 2009. "Deterring Nuclear Terrorists", i T.V. Paul, Patrick Morgan & James Wirtz (red.), *Complex Deterrence: Strategy in a Global Age*. Chicago: Chicago University Press.
- Knopf, Jeffrey, 2009. "Three Items in One: Deterrence as Concept, Research Program, and Political Issue", i T.V. Paul, Patrick Morgan & James Wirtz (red.), *Complex Deterrence: Strategy in a Global Age*. Chicago: Chicago University Press.
- Kroenig, Matthew, 2012. "How to Deter Terrorism", *Washington Quarterly*, 35(2): 21–36.
- Kronvall, Olof & Petersson, Magnus, 2012. *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga, 1945–1991*. Stockholm: Santérus.
- Morgan, Patrick, 1983. *Deterrence: A Conceptual Analysis*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Morgan, Patrick, 2010. *Deterrence Now*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgan, Patrick, 2012. "The State of Deterrence in International Politics Today", *Contemporary Security Policy*, 33(1): 85–107.
- Noreen, Erik & Ångstrom, Jan, 2015. "A Catch-All Strategic Narrative: Target Audiences and Swedish Troop Contribution to ISAF in Afghanistan", i Beatrice de Graaf, Georges Dimitriu & Jens Ringsmose (red.), *Strategic Narratives, Public Opinion, and War: Winning Support for Foreign Military Missions*. London: Routledge.
- Parkinson, Fred, 1977. *The Philosophy of International Relations*. London: Sage.
- Petersson, Magnus, 2003. *Brödralfolkens väl: Svensk-norska säkerhetsrelationer 1949–1969*. Stockholm: Santérus.
- Powell, Robert, 1990. *Nuclear Deterrence: The Search for Credibility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quackenbush, Stephen, 2010. "General Deterrence and International Conflict: Testing Perfect Deterrence Theory", *International Interactions*, 36(4): 60–85.
- Regeringen, 1958. *Bihang till Riksdagens protokoll år 1958*. Stockholm: Riksdagen.
- Regeringen, 2009. *Ett användbart försvar*, proposition 2008/09: 140. Stockholm: Riksdagen.
- Regeringen, 2015. *Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, proposition 2014/15: 109. Stockholm: Riksdagen.
- Schelling, Thomas, 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schelling, Thomas, 1966. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Selten, Reinhard, 1978. "The Chain Store Paradox", *Theory and Decision*, 9(2): 127–159.

- Simon, Herbert, 1955. "A behavioral model of rational choice", *Quarterly Journal of Economics*, 69(1): 99–118.
- Slantchev, Branislav, 2011. *Military Threats: The Costs of Coercion and the Price of Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder, Glenn, 1959. *Deterrence by Denial and Punishment*. Princeton, NJ: Center of International Studies, Princeton University.
- Stevens, Tim, 2012. "A Cyberwar of Ideas: Deterrence and Norms in Cyberspace", *Contemporary Security Policy*, 33(1): 148–170.
- Stone, John, 2012. "Conventional Deterrence and the Challenge of Credibility", *Contemporary Security Policy*, 33(1): 108–123.
- Strachan, Hew & Scheipers, Sibylle (red.), 2011. *The Changing Character of War*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallensteen, Peter, 2011. *Peace Research: Theory and Practice*. London: Routledge.
- Wallensteen, Peter, 2015. *The Quality of Peace: Peacebuilding, Victory, and World Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallerfelt, Bengt, 1999. *Si vis pacem – para bellum: Svensk säkerhetspolitik och krigsplanering, 1945–1975*. Stockholm: Probus.
- Wennerholm, Bertil, 2005. *Snabbare, högre, starkare? Avvägningsfrågor om luftstridskrafterna under det kalla kriget*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Westberg, Jacob, 2015. *Svenska säkerhetsstrategier*. Lund: Studentlitteratur.
- Zagare, Frank & Kilgour, Mark, 1993. "Asymmetric Deterrence", *International Studies Quarterly*, 37(1): 1–27.
- Zagare, Frank & Kilgour, Mark, 2000. *Perfect Deterrence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ångström, Jan, 2011. "Mapping the Competing Historical Analogies of the War on Terrorism: The Bush Presidency", *International Relations*, 25(2): 224–242.

# Den vetenskapliga analysen av svensk säkerhetspolitik

## *Dags för vitalisering och realism?*

Dennis Gyllensporre

### **Academic Analysis of Swedish Security Policy – Time for Revitalization and Realism?**

Due to the deteriorated security situation Swedish security policy has gained traction. Politicians as well as journalists are increasingly adopting rhetoric that resonates with *Realpolitik*. Yet realism lacks appeal amongst scholars. This article posits that realism needs to be rediscovered in the academic analysis, otherwise scholars risk descending into irrelevance. To understand Russian foreign- and security policy, and the underpinning strategic culture, realism as well as constructivism are disjoint theoretical constructs that offer explanatory power. It would be futile to disregard tools provided by realism to unpack their behavior. From this vantage point this article outlines and assesses options based on *Realpolitik* for Swedish force contributions to international crisis management. The analysis demonstrates that realism has utility in providing explanatory power to its security policy. The analysis on military contributions during 1992–2015 suggests that Sweden's security policy is best described as a *hedging* option as opposed to *bandwagoning*, *balance of power* and *isolationism*. This correlates with the official policy based on non-military alignment while embracing conditional cooperation during crisis and war.

## 1. Inledning

Från att ha varit ett relativt marginaliserat politikområde i Sverige förefaller säkerhetspolitiken successivt inta en mer central roll i samhällsdebatten; den intresserar och engagerar allt fler. Kontrasterna i Nato-frågan mellan regeringen och allianspartierna har blivit en tydlig politisk skiljelinje som fått medial uppmärksamhet. Det försämrade omvärldsläget, såväl globalt som regionalt, utgör en väsentlig faktor för att förklara politikområdets ökade aktualitet. I den senaste av de årliga opinionsmätningarna framgår att drygt 70 procent av de tillfrågade känner mycket eller ganska stor oro för den politiska situationen i världen vilket är den högsta notering sedan 1980-talet (MSB, 2016). Det förefaller således allt viktigare att förstå och uttolka säkerhetspolitiska skeenden. Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa med eskalerande militära

Dennis Gyllensporre är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan.  
E-post: dennis.gyllensporre@fhs.se



styrkedemonstrationer mellan Ryssland och Nato samt tilltagande nationalistiska strömningar tyder på realpolitikens renässans. Den politiska retoriken i Sverige har förskjutits i en riktning som i ökad grad tyder på detta. Språkbruket i Försvarsberedningens (2014) rapport, med deltagande av parlamentariker från samtliga riksdagspartier, är ett uttryck för detta. Likaså synes media ha antagit alltmer realpolitiska förklaringsmodeller.<sup>1</sup> Den akademiska diskursen förefaller emellertid inte vara föremål för förskjutningar mot realismen. Den historiskt dubbelbottnade politiken under kalla kriget med officiell neutralitet och ett dolt samarbete med USA lämnar fortfarande frågor obesvarade. I en studie av svensk säkerhetspolitik 1945–1991 konstateras att de under decennier beprövade strategiernas relevans under slutet av perioden ”avtog radikalt, men det var samtidigt oklart vad som skulle träda i dess ställe” (Kronwall & Petersson 2005:170). Enligt Jakob Westberg (2015), som studerat perioden 1810–2014, har två strategier implementerats parallellt, en *distanseringsstrategi* som syftade till att hålla landet utanför konflikter och en *uppvaktningsstrategi* som hade som mål att skapa goda förutsättningar för att få stöd i den händelse Sverige utsattes för ett militärt angrepp. Det finns, inte minst mot bakgrund av händelseutvecklingen i Syrien respektive Ukraina, ett stort behov av att förklara den svenska säkerhetspolitiken. Efter kalla kriget har den huvudsakliga kompassriktningen varit mot ökat internationellt samarbete, vilket även återspeglas i de bidrag som gjorts till internationell militär krishantering.

Nedan konstateras att optimismen som uppstod i Europa i samband med kalla krigets slut allttjämt dominerar forskningens teoretiska ramverk. Det analytiska prisma har, åtminstone vad avser den europeiska kontexten, begränsats till två dominerande fasetter, liberalism och konstruktivism, medan möjligheterna att även hämta förklaringskraft från realism i stor utsträckning ignoreras. Om forskningen inte utvecklas i samklang med samhällets förklaringsmodeller riskerar den att tappa extern relevans. Artikelns syfte är emellertid inte att undersöka denna kausalitet utan istället att illustrera relevansen av realismens

1 Se t.ex. följande urval: Anders Lindberg, *Palme lär oss en hårdkokt realism*, publicerad i Aftonbladet 28 februari 2016 (<http://www.aftonbladet.se/ledare/ledarkronika/anderslindberg/article22345380.ab>); Gunnar Hökmark, *Planera för krig så kan det undvikas*, publicerad i Svenska Dagbladet 17 februari 2016 (<http://www.svd.se/gunnar-hokmark-planera-for-krig-sa-kan-det-undvikas>); Mikael Holmström, *Expert: Rysslands upprustning saknar motsvarighet*, publicerad i Dagens Nyheter 10 februari 2016 (<http://www.dn.se/nyheter/sverige/expert-rysslands-upprustning-saknar-motsvarighet/>); Mikael Holmström, *Rysk invasion av Baltikum riskerar att dra in Sverige*, publicerad i Dagens Nyheter 10 februari 2016 (<http://www.dn.se/nyheter/sverige/rysk-invasion-av-baltikum-riskerar-att-dra-in-sverige/>); Amanda Wollstad, *Klart det kan bli krig även i Sverige*, publicerad i Expressen 6 februari 2016 (<http://www.expressen.se/kvp/ledare/amanda-wollstad/klart-det-kan-bli-krig-aven-i-sverige/>); Ewa Stenberg, *Mer klarspråk när Ryssland visar musklerna*, publicerad i Dagens Nyheter 11 januari 2016 (<http://www.dn.se/nyheter/sverige/ewa-stenberg-mer-klarsprak-nar-ryssland-visar-musklerna/>); Thomas Engström, *Neutraliteten som nationell livslögn*, publicerad i Svenska Dagbladet 4 april 2015 (<http://www.svd.se/neutraliteten-som-nationell-livslogn>); och Wilhelm Agrell, *Den europeiska sommaren slutar i Ukraina*, publicerad i Sydsvenskan 31 juli 2014 (<http://www.sydsvenskan.se/kultur-nojen/wilhelm-agrell-den-europeiska-sommaren-slutar-i-ukraina/>).



idéer och tankegångar för att bidra till att förklara svensk säkerhetspolitik. Utgångspunkten för artikeln är en empirisk studie av svenskt engagemang i internationell militär krishantering, ett område som i första hand inte förknippas med realism. Analysen visar emellertid att koncept från realismen har förklaringskraft även inom detta område. Studien, som omfattar perioden 1992–2015, konkluderar att svensk säkerhetspolitik kännetecknas av handlingsfrihet.

## 2. Internationell krishantering och svensk säkerhetspolitik i förändring

Supermakten Sovjetunionens fall omdefinierade villkoren för internationell krishantering. De effekter som i stor utsträckning emanerade från de politiska förändringarna i Kreml, och som inkluderade framförallt den tyska återföreningen, upplösningen av Warszawapakten och Sovjetstatens sönderfall, förändrade säkerhetsarkitekturen i Europa men också den globala dynamiken. Den tyska återföreningen sågs inte odelat positivt utan farhågor fanns om en rubbad maktbalans i Europa vilket blev en katalysator till att stärka den europeiska gemenskapen och utveckla en politisk union; EG blev EU. Detta implementerades i Fördraget om Europeiska unionen eller Maastrichtfördraget, som trädde i kraft 1993, strax före Sveriges medlemskap. En viktig förändring var också att EU etablerade den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) som ett nytt politikområde vilket innebar att EU verksamhetsmässigt närmade sig Väst europeiska unionen (VEU) som etablerats inom krishanteringsområdet (Strömvik 2005). Redan 1992 hade ett viktigt steg inom VEU tagits när de s.k. Petersbergssuppgifterna antogs. De innebar att VEU kunde tjäna som ett alternativ till FN i krishanteringsoperationer. Detta visade sig emellertid vara en kortsiktig lösning eftersom EU expanderade sina ambitioner samtidigt som intresset för VEU klingade av och 2011 avvecklades organisationen helt. När EU i slutet av 1990-talet utvecklade GUSP till att omfatta krishanteringsoperationer inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESDP) kom Petersbergssuppgifterna att antas av EU.

På det globala planet ledde Sovjetunionens fall å ena sidan till att frusna konflikter återuppstod men, å andra sidan, till att FN:s säkerhetsråd kunde enas om att intervensera på humanitära och folkrättsliga grunder. FN:s engagemang med uniformerad personal ökade dramatiskt. Denna förändring satte FN-systemet under hård prövning vilket tvingade fram ett reformarbete av omfattande karaktär. Misslyckanden i krishanteringsoperationer i Rwanda, på Balkan och i Somalia befläckade inte bara tilltron till FN utan hade även förödande humanitära konsekvenser. I denna omtumlande period publicerade FN:s generalsekreterare Boutros Boutros-Ghali *An Agenda for Peace* (1992) där en mer ambitiös hållning i internationell krishantering rekommenderades. Skriften bidrog

till att omdefiniera FN:s krishantering, bland annat till att omfatta mer robusta insatser av fredsframtvingande karaktär, baserade på kapitel VII i FN stadgan.

Även Nato förändrades som följd av Sovjetunionens sönderfall. Det säkerhetsvakuum som uppstod i Öst- och Centraleuropa behövde fyllas samtidigt som det saknades förutsättningar att erbjuda medlemskap. Under amerikansk ledning etablerades inledningsvis North Atlantic Cooperation Council (NACC). Därefter, 1994, skapades Partnerskap för Fred (Pff) för att välkomna länder i Natos närområde att samarbeta med alliansen i bl.a. konflikthantering. För vissa av dem erbjöds även en väg mot medlemskap via Membership Action Plan (MAP). Även om detta inte var av största vikt för Nato så innebar medlemskap i Pff ett nytt politiskt verktyg för stater med neutralitetstraditioner, som t.ex. Finland, Sverige och Österrike, när de försökte anpassa sig till de nya säkerhetspolitiska villkoren efter den bipolära epokens slut.

Till skillnad mot förhållandena i Helsingfors och Wien var den svenska neutralitetspolitiken självvald och utan externa påtryckningar. Det indikerar bl.a. en större frihetsgrad att utveckla säkerhetspolitiken. Det dröjde heller inte länge innan den moderatledda koalitionsregeringen (1991–1994) reflekterade över säkerhetspolitikens fundament. Å ena sidan innebar den förändrade situationen möjligheter, å andra sidan kvarstod det angelägna i att slå vakt om ett antal grundläggande principer. Statsminister Carl Bildt (1991) menade att "alltjämt innebär de strategiska realiteterna i det nordeuropeiska och nordatlantiska området att den svenska säkerhetspolitiska huvudlinjen, som sammanfattats i uttrycket alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig, bibehåller sin grundläggande betydelse". Redan några månader senare, i februari 1992, lades en försvarspropositionen, och i dess ingress den nya svenska säkerhetspolitiska doktrinen, på riksdagens bord. Medan militär alliansfrihet kvarstod så hade visionen om neutralitet försvunnit. Neutralitet blev en option bland andra och hade m.a.o. förpassats från att ha varit ett mål till att bli ett medel för att maximera säkerheten visavi yttre hot. En fråga som lämnades obesvarad var hur de andra optionerna såg ut. Det dröjde till 2009 innan regeringen formulerade principerna kring alternativet. I Solidaritetsförklaringen förutsätts internationellt stöd och samarbete vid kriser och krig vilka skulle kunna omfatta militära maktmedel (Regeringen, prop. 2008/09:140). Den har förstärks ytterligare med det fördjupade samarbete med Finland som omfattar "planering och förberedelser för hävdandet av respektive lands territoriella integritet och utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan" utan några utfästelser om ömsesidiga försvarsförpliktelser (Regeringen, prop. 2014/15:109). Den svenska säkerhetspolitiken baseras på handlingsfrihet, som innebär att statsmakterna vid en given situation självständigt skall kunna fatta beslut om handlingsväg, enskilt eller tillsammans med andra.

### 3. Empirisk-teoretiska utgångspunkter

Historiskt har internationella relationer dominerats av teorier som fokuserat på kontrasterande koncept; överlevnad och medömkan (Herz 1951). Denna dialektiska relation har skapat dynamik även om debatten innehållit övertoner (Thompson 1977). Sedan 1930-talet har de kontrasterande perspektiven utgjort en viktig intellektuell drivkraft i teoriutvecklingen (Kegley & Wittkopf 1997). Ingen teori gör, enligt Stephen Walt (1998), anspråk på att vara heltäckande. Den som vill förstå säkerhetspolitik bör således vinnlägga sig om att betrakta fenomen utgående från olika teoretiska utgångspunkter och därmed få olika, och möjligen motsägelsefulla, slutsatser. Detta bidrar till att skapa en starkare förklaringskraft för analysresultaten vilket bl.a. Håkan Edström utvecklar vidare i sin första artikel i detta specialnummer.

Realismen präglas av cynism och pessimism, vilket sannolikt bidrar till att förklara dess bristande attraktionskraft bland nutida svenska akademiker. Med beaktande av de säkerhetspolitiska förändringar som beskrivits ovan är den vetenskapliga analysen rörande svensk säkerhetspolitik blygsam och diskursen påfallande snävt avgränsad. Den forskning som publicerats i engelskspråkiga tidskrifter med sakkunniggranskning domineras av studier av effekter av EU-medlemskapet. Christine Agius (2011) studerar t.ex. övergången från neutralitet till post-neutralitet från ett konstruktivistiskt perspektiv. Hon menar att skiftets förklaring ligger på ett högre plan än det säkerhetspolitiska eftersom det också handlar om en förändring av den svenska självbilden och synen på den suveräna statens roll inom ramen för den europeiska integrationen. Även Hans Lödén (2012) hämtar förklaringskraft från konstruktivismen. Neutralitet är internaliserad i den svenska nationella identiteten, vilket förklarar varför Sverige varit mån om att behålla sin autonomi visavi USA. Ett kompletterande konstruktivistiskt perspektiv presenteras av Annika Björkdahl (2013). Hon förkastar ett av realismens fundament genom att hävda att små staters inflytande kan vara större än stora staters. I studien belyses Sveriges roll i EU och FN som "roll-entreprenör" i konfliktförebyggande frågor. Fredrick Lee-Ohlsson (2009) betraktar den evolutionära utveckling av säkerhetspolitiken med liberalism som underliggande logik, närmare bestämt hur europainivån respektive den nationella nivån tillåts påverka varandra. Författaren menar att inflytandet från EU i första hand gällt försvars- och säkerhetspolitiken. Även Malena Britz (2010) analyserar dubbelriktade policyprocesser mellan EU och den nationella nivån. Från liberalistiska utgångspunkter diskuteras det europeiska inflytandet på hur svensk försvarsindustripolitik marknadsorienterats. Douglas Brommesson (2010) presenterar en bredare EU-relaterad analys med konstruktivistisk tyngdpunkt. Han menar att Sverige historiskt varit motvilligt till att uttrycka lojalitet till europeiska normer. Efter anslutningen till EU har man emellertid internaliserat europeiska värderingar och prioriteringar även inom säkerhetspolitiken. Det är i ljuset av en utvecklad europeisk säkerhetspolitik som neutralitetspolitiken övergivits.

Några forskare har fokuserat på relationen till Nato. I en studie av den militära omställningsprocessen i Skandinavien framgår att Sverige är en anomali (Petersson 2011). Försvarsreformens principer med professionella och expeditionära soldater sammanfaller väl med ideal inom Nato men minskar möjligheten att genomföra autonoma försvarsoperationer, en ovanlig prioritering för ett militärt alliansfritt land. Studien, influerad av liberalism, konstaterar att den svenska säkerhetspolitiken tagit intryck av Nato. Charlotte Wagnsson (2011) anser att Sverige och Nato tillhör samma säkerhetsgemenskap. Dock finns ett stor ideologisk skillnad mellan den svenska liberal-idealiska hållningen och Natos traditionella realism. Inger Österdahl (2010) analyserar attityden till humanitära insatser, med eller utan FN-mandat, bland svenska politiker och konstaterar att den blivit alltmer positiv efter kalla kriget, i synnerhet efter Natos beslut att intervensera i Kosovo 1999.

Trots att forskningen domineras av analyser som fokuserar på influenser från EU och Nato så förekommer andra perspektiv. I en jämförande konstruktivistisk studie av politisk kultur konkluderar Douglas Brommesson och Ann-Marie Ekengren (2013) att de politiska förändringarna vid regeringsskiftet är mindre i Sverige jämfört med Storbritannien på grund av den institutionella designen i Sverige. Gunnar Åselius (2005) utgår från den historiska strategiska kulturen i Sverige och menar att det finns en klyfta mellan det militära etablissemang som förordar fokus på internationella operationer medan medborgarna alltjämt värnar det nationella försvaret. I en jämförande studie över svensk och finsk säkerhetspolitik med neutralitet som institutionaliserad idé konstaterar Ulrika Möller och Ulf Bjereld (2010) att den svenska ambitionen att förbli militärt alliansfri har lett till ökad europeisk orientering i andra frågor än utrikes- och säkerhets politik. Annika Björkdahl (2007) anser att den svenska politikens konfliktförebyggande prägel bygger på samspelet mellan inflytelserika normer och framgångsrikt praktiskt arbete. Fredrik Doeser (2014) undersöker fem förklaringsvariabler med tydlig koppling till liberalismen för det politiska beslutet att delta i den Nato-ledda insatsen över Libyen.

Det bör framhållas att det finns forskning med realism i fokus som inte inryms i mina kriterier (se t.ex. Ångström, 2015 och flera artiklar i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*). Flera av de granskade artiklarna är förankrade i den analystradition som benämns utrikespolitisk analys inom vilken konstruktivistiska och rationalistiska utgångspunkter, såsom realismen, sammanflätas. Trots att denna översikt inte gör anspråk på att vara uttömmande så finns en tydlig trend. Av fjorton artiklar har nio konstruktivistisk prägel medan fem tar utgångspunkt i liberalismen. Ingen artikel har realism som tyngdpunkt i vald förklaringsmodell. Även om ovan nämnda forskare har goda grunder för val av teoretiska utgångspunkter så går den samlade kunskapen miste om ett viktigt perspektiv, nämligen realismen.

## 4. Militärstrategiska optioner baserade på realism

I detta avsnitt utvecklas resonemanget kring optioner för att internationell kris-hantering utgående från ett inom-realistiskt perspektiv. Den moderna klassiska realismen formulerades av Edward Carr och Hans Morgenthau. För den senare var maktbalans (*Balance of Power*) ett eftersträvansvärt och logiskt förhållande utgående från realismen. Han argumenterade för en multipolär maktbalans snarare än den samtida bipolära maktbalans som uppstod efter andra världskriget. I den strukturella realismen, eller neorealismen, ändrade Kenneth Waltz (1964) detta genom att konkludera att bipolär maktbalans var mer stabil och förutsägbar. Waltz (1979) huvudtes var att konkurrensen mellan stater, som begränsade staters optioner, kunde förklara deras beteenden. Det internationella systemet kunde förstås dels av dess strukturgivare, *ordering principle*, dels utgående från maktfördelning, *varying capabilities*. Strukturgivaren beaktade huruvida makten i systemet var centraliserad eller decentraliserad. Waltz menade att stater befann sig i ett decentraliserat anarkistiskt system utan överordnad nivå eller överstatliga spelregler. Alla stater är från denna utgångspunkt jämbördiga och strävar efter *status quo*, ytterst för att tillförsäkra sig överlevnad. Vad avser maktfördelning urskildes tre möjliga konfigurationer beroende på antalet dominerade aktörer; uni-, bi-, eller multipolär maktordning. För svaga stater innebar *status quo* att de snarare försökte åstadkomma maktbalans visavi stora stater än att följa dem, s.k. triumfvagnspolitik (*bandwagoning*). Inflytelserika stater strävade efter att bibehålla sin maktposition i det internationella systemet. Detta synsätt kom senare att etiketteras som defensiv neorealism och vidareutvecklas av bl.a. Jack Snyder (1991) med utgångspunkten att militära erövringar ofta var alltför kostsamma. John Mearsheimer (2001) introducerade offensiv neorealism som kontrasterade Waltz syn på staters strävan om *status quo* med perspektivet att stater maximerar sitt inflytande i det internationella systemet. Med detta synsätt är sannolikheten för krig högre och satsningar på militär förmåga mer rationella. Enligt den offensiva realismen är stater med regional hegemoni inte sannolika måltavlor för maktbalansförsök. För en mer utförlig beskrivning av realismens utveckling hänvisas till Jakob Westbergs artikel samt Håkan Edströms andra artikel i detta nummer.

Utgående från Waltz teori kan internationell krishantering förstås som ett unipolärt anarkiskt system såtillvida att aktörer kan genomföra operationer när det finner detta motiverat, utan överordnat regelverk. Visserligen finns en strävan hos de flesta aktörerna att underkasta sig FN-stadgan och det mandat som Säkerhetsrådet kan ge. Så är dock inte alltid fallet. Humanitärt lidande, regional instabilitet och indirekta hot mot den egna staten har föranlett interventioner utan FN mandat. Det allmänt accepterade begreppet *Responsibility to Protect* lägger ett stort moraliskt ansvar på stater att agera för att förhindra humanitärt lidande (Evans 2009). Därutöver är alla aktörer lika i den mening att det inte finns någon strukturell skillnad mellan dem när de genomför insatser. De är

alla likvärdiga krishanteringsaktörer. Detta gäller såväl stater som internationella organisationer och koalitioner. Däremot har vissa aktörer större inflytande beroende på sin kapacitet att projicera makt. Den unipolära maktordningen är inte självklar i internationell krishantering. De två dominerade krishanteringsaktörerna är USA, med eller utan Nato, respektive FN. Det finns ingen aktör som tillnärmelsevis har engagerat ett så stort antal soldater och sjöman som USA och FN. Även om EU:s roll som krishanteringsaktör är viktig för Sverige så är dess betydelse i denna jämförelse marginell, vilket behandlas vidare i den empiriska analysen. USA/Nato har vid vissa tillfällen valt att genomföra operationer utan mandat från FN, t ex i Kosovo 1999 (Nato) och Irak 2003 (USA). Eftersom USA och ytterligare två Nato-länder, Frankrike och Storbritannien, är permanenta medlemmar i FN:s säkerhetsråd, där mandat för internationell krishantering beslutas, så kan det omvända förhållandet, dvs. att FN genomför insatssatser utan dessa permanenta medlemmars godkännande, svårligen uppstå. I ljuset av dessa omständigheter framstår USA/Nato som den dominerande aktören. Detta förhållande är oberoende av säkerhetspolitiska överväganden för nationell säkerhet, där den dominerande aktören för svenskt vidkommande skulle kunna vara Ryssland och/eller USA tillsammans med Nato. En sådan analys ligger emellertid bortom denna artikel.

Detta är det institutionella systemet som Sverige måste förhålla sig till inför deltagande i internationella insatser. För Sverige är det FN, EU respektive Nato/USA som är de centrala aktörerna och när de genomför insatser är det naturligt att överväga eventuellt svenska bidrag till dessa. I Quincy Wrights inflytelserika *A Study of War* (1983) ges vägledning för att överväga olika optioner baserade på realism; isolationism, triumfvagnspolitik, maktbalans och gardering. I studier över svensk säkerhetspolitik under 1800-talet förekommer liknande optioner, exempelvis Jacob Westbergs artikel i detta nummer och Ole Elgström (2000).

Speciellt små stater har sällan incitament att ta en aktiv del i en konflikt-situation då de förutses ha liten påverkan på skeendet. Detta kan föranleda *isolationism* som option. Noterbart är att även neutralitet och alliansfrihet inryms i realismens modeller. Optionen tar sin utgångspunkt i principen att nationell säkerhet maximeras genom att undvika eller minimera internationellt engagemang för att förhindra att det egna landet dras in i konflikter. Isolationism kan vara selektiv, något som bl.a. kännetecknade Sveriges säkerhetspolitik under andra världskriget. Medan militär involvering undviks kan handel och andra former av samarbeten upprätthållas. Den klassiska realismen ser emellertid inte isolationism som en option. I Thukydides beskrivning av det peloponnesiska kriget försökte Melos undvika konflikt genom att förklara sig neutrala och åberopade detta som skydd. Det hjälpte föga, den som har makt bestämmer villkoren; "The strong do what they can and the weak suffer what they must" (Crane 1998:27). Från ett neorealistiskt perspektiv blir isolationism

emellertid en logisk option där den starka aktörens handlingsalternativ begränsas av strukturella faktorer. Det finns samtida akademiker från den realpolitiska skolan som argumenterar för isolationism som option för USA (Krauthammer 1990). Inom ramen för internationell militär krishantering så innebär en isolationistisk option att svenskt engagemang är begränsat till en mindre del av de insatser som genomförs och att truppbidrag i första hand ges till insatser med ett begränsat våldsmandat.

Isolationism är en naturlig utgångspunkt för analysen då de övriga alternativen kan ses som variationer av en icke-isolationistisk option. Dessa andra optioner innebär således ett större våldsmandat och ett mer omfattande engagemang. Här handlar det dessutom om att det finns intresse av att engagera sig. Intresset kan variera och t.ex. gälla politiskt inflytande för att uppnå högre politiska mål. Problematiken berör även vilka aktörer man väljer att samarbeta med och med vilken ambition.

Det finns pragmatiska skäl till att ansluta sig till den dominerande aktören, då det långsiktigt kan antas att dess makt kommer att öka. Denna option benämns *triumfvagnspolitik* (*bandwagoning*) och innebär att följa den starka aktören (Mearsheimer 2001). Även om det ligger en kostnads- och intäktsanalys i botten kan detta alternativ vara förknippat med ansenliga uppoffringar för att blidka stormakten i fråga (Boucher 2011). Inom ramen för internationell militär krishantering innebär en triumfvagnsoption för Sverige en tydlig fokusering på svenskt engagemang i USA- respektive Natoleda insatser.

Det kan under vissa omständigheter vara motiverat att sluta upp kring den svaga eller mindre dominerande aktören och försöka reducera den dominerande aktörens inflytande, bl.a. utifrån moraliska utgångspunkter. Denna option benämns *maktbalans* (*balance of power*). Maktbalans är ett centralt begrepp inom realismen och dess innebörd har utvecklats framförallt inom neorealismen. Det kan förklara staters agerande med att det finns ett jämviktsförhållande i makt och inflytande som ger upphov till stabilitet och säkerhet. Enligt defensiva neorealister, som Waltz, strävar aktörerna mot att åtminstone bevara sin relativa makt. De inkluderar även en tendens för svagare aktörer att balansera och motverka starka aktörers inflytande så att de inte får för mycket makt, d.v.s. undvika negativ obalans i systemet (Waltz 1979). För offensiva neorealister är syftet att maximera makt och inflytande. Inom ramen för internationell militär krishantering innebär maktbalansoptionen att en majoritet av det svenska engagemanget skett i FN- respektive EU-ledda insatser.

Utöver dessa optioner finns dessutom ett alternativ med *gardering* (*hedging*) vilket minimerar risker genom att tillämpa olika strategier samtidigt. Som exempel har EU:s policy visavi Ryssland både inneburit ett försök att balansera ett potentiellt aggressivt agerande och samtidigt sträva efter att integrera landet i Europa och de västerländska värderingarna (Art 2004). I denna artikel innebär



gardering en jämn fördelning av bidrag till krishanteringsoperationer ledda av FN och EU respektive USA/Nato.

Baserat på realismen kan vi således formulera fyra ömsesidigt uteslutande ”stödhypoteser”; Sverige har för internationell militär krishantering valt en:

- H1: Isolationistisk option
- H2: Maktbalansoption
- H3: Triumfvagnsoption
- H4: Garderingsoption

Optionerna gör inga anspråk på att kategorisera missionerna utan förhåller sig enbart till det svenska engagemanget i relation till de aktörer leder insatserna, inom ramen för ett inom-realistiskt perspektiv.

Under undersökningsperioden var Försvarsmaktens verksamhet i stor utsträckning fokuserad på internationella krishanteringsinsatser (Edström & Gyllensporre 2014). Det blir därmed angeläget att undersöka och förklara detta fenomen med realismen. Dessutom kan en analys av bidrag till internationell krishantering anses medföra att förklaringskraften ökar. Anledningen till påståendet är att konflikthantering är ett område som i första hand inte är förknippat med realism, utan i stor utsträckning istället associeras med en Sveriges altruistiska agenda.

## 5. Metodologiska överväganden

Analysen utgår från officiella dokument om beslut om svenska insatser, FN-resolutioner samt Försvarsmaktens information. Det empiriska underlaget är hämtat från Försvarsmakten (<http://www.mil.se>) innefattande årsredovisningar och beskrivningar av insatser, Carl Sjöstrands (2006) studie om den svenska utlandsstyrkan samt den totalundersökning som Håkan Edström och Dennis Gyllensporre (2014) genomfört avseende politiskt beslutsfattande för insatser. Vissa detaljkompletteringar har gjorts beträffande styrkebidragens sammansättning. Det kan konstateras att empirin inte kan ge vägledning om syftet med att Sverige lierar sig med eller mot en viss aktör eller vilka aktörer som ingår i övrigt i kalkylen. Dessa överväganden görs uteslutande i utformningen av optioner ovan. Vidare är styrkebidragens sammansättning och förändring inte kommunicerade på ett konsistent sätt i det empiriska materialet. Det har i några fall därför varit nödvändigt att skaffa information via sekundära källor. Undersökningen avser perioden 1992–2015 och begränsas till exekutiva insatser, dvs. med en militär kommandoorganisation. För svenska bidrag innebär det att de kategoriserats som *väpnad styrka* och att riksdagen beslutar om att sätta in dessa (Lag 2003:169). I

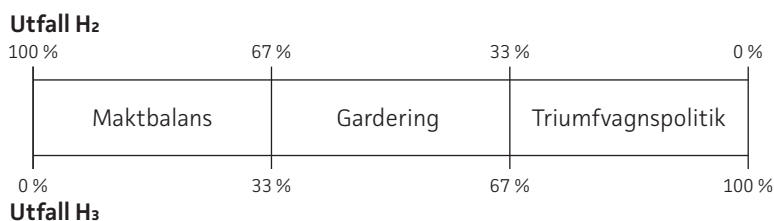


vissa fall har namnbyte skett under en pågående operation men med bibehållen organisation och ledning. För denna studie är det dock mer intressant att studera den strategiska kontexten än etiketten på insatsen. Således kommer två på eller flera operationer genomförda efter varandra, av en och samma aktör inom samma operationsområde, att räknas som en operation. För fördjupning om beslut inför insatser hänvisas till Edström och Gyllensporre (2014) samt till Jan Ångström (2015).

Isolationism innebär att Sverige avstått från deltagande i huvuddelen av de insatser som inletts under perioden. Samtidigt vill jag påminna om att syftet med artikeln inte är att med precision mäta optionerna utan visa på realismens tillämpbarhet. Med risk för att anklagas för pseudovetenskap så måste jag förhålla mig till utfallen. Ett sätt är att låta ett majoritetresultat, dvs. mer än 50 procent, vara vägledande. För att bevisvärdet ska vara starkt ansätts dock ett krav på mer än  $2/3$  delar, dvs. 67 procent, av insatserna ska ha genomförts utan svensk deltagande. För att hypotes H1 ska kunna falsifieras måste således Sverige ha bidragit i mer än 33 procent av insatserna.

Om analysen genererar ett icke-isolationistiskt resultat, dvs. hypotes H1 förkastas, återstår att i en efterföljande analys, dvs. av de insatser som Sverige deltagit i, studera utfallet bland de återstående optionerna. Dessa kan betraktas som två ytterlighetsoptioner, maktbalans respektive triumfvagnspolitik, och en option som kompromissar mellan dessa, dvs. gardering. Även om det finns argument för att ställa högre beviskrav för ytterlighetsalternativen än för kompromissalternativet väljs i denna analys att en jämn fördelning mellan alternativen, dvs. en tredjedel (33 procent) vardera. För att falsifiera hypotes H2 krävs således att mindre än två tredjedelar (67 procent) av det svenska engagemanget kan kategoriseras som maktbalans. På motsvarande sätt så kan hypotes H3 förkastas om mindre än 67 procent av det svenska engagemanget kategoriseras som triumfvagnspolitik. Således utgör graderingsoptionen, hypotes H4, intervallet däremellan, se figur 1.

Figur 1. Modell utfall av hypotestestning



I testen av de icke-isolationistiska hypoteserna (H<sub>2-4</sub>) får slutsatserna en annan innebörd. Att förkasta en option innebär inte att korresponderande säkerhetspolitiska linje kan avfärdas då andra, icke-militära, instrument också skulle kunna

användas för att realisera en sådan politik. Däremot innebär en hypotes som verifierats att dess associerade politiska linje inte kan förkastas. I nästa steg ska hypoteserna H<sub>2</sub>–4 utforskas utgående från graden av engagemang, eller ambitionsnivå, för att klarlägga hur den icke-isolationistiska politiken manifesterats.

Ambitionsnivån kan bedömas på flera sätt. Jämförelse kan göras i absoluta termer mellan antalet missioner som Sverige bidragit med under olika aktörers ledningar. Vidare kan en relativ jämförelse göras där det svenska deltagandet sätts i relation till antalet möjliga operationer inom denna option. Om det t.ex. genomförts tio maktbalansoperationer, under EU- eller FN-ledning, och Sverige deltagit i åtta av dessa skulle det innebära en 80-procentig andel. Båda dessa metoder missar emellertid många viktiga kvalitativa aspekter. Detta gäller f.ö. även vid studier av kostnader för militära bidrag. Analysen fokuseras därför istället på ambition eller effekt. Någon vedertagen definition på ambitionsnivå finns inte, istället konsulterar vi de universella lagarna från fysiken, något som även de mest namnkunniga militärteoretiker gjort i andra sammanhang (se t.ex. Perlmutter 1988). Effekt (mekanisk) är produkten av kraft och hastighet. Kraft (eng. force) korresponderar med förbandets styrka. Styrkan sönderfaller i en kvantitativ och kvalitativ del. För att göra styrkors storlek, kvantitet, jämförbar används ett förenklat 1:3 förhållande mellan militära formationer där en bataljon består av tre kompanier som i sin tur är sammansatta av tre plutoner. För sjögående enheter likställs ett förband med ett stridsfartyg (s.k. stridsfartygsförband) med ett kompani. För luftburna enheter likställs en stridsflygdivision med en bataljon. Då styrkebidragen varierar i numerär, och eftersom detaljerad dokumentation är svårtillgänglig, krävs förenklingar. Som exempel kan nämnas att det mandat som ges av riksdag och regering är takvärden och att variation i förhållande till dessa sker kontinuerligt. Därutöver innehåller Försvarsmaktens statistik all deployerad militär personal, såsom militärobservatörer och militärrådgivare, och inte enbart de som kan sammankopplas med själva truppbidraget, dvs. den väpnade styrkan.

I vissa fall innehåller statistiken även nationella stödenheter och stabsbidrag utanför insatsområdet. Antalet individer i en insats är inte allena en tillräckligt rättvisande indikator för styrkan (*force*). Detta gäller i synnerhet för marin- och flygförband. För att kategorisera förbanden används därför en vedertagen militär definition som skiljer på förband som löser taktiska uppgifter (*combat units*), stridsstödförband (*combat support units*) dvs. förband direkt involverade i stöd t.ex. ingenjörförband, samt stödjande förband (*combat service support units*) vilka i första hand omfattar logistik-, sjukvårds- och ledningsenheter. För att göra resultaten jämförbara och samtidigt återspegla dess värde för insatsen har taktiska förband viktats med koefficient 2, stridsstödförband med faktor 1,5 och stödjande förband med faktor 1.

Den andra komponenten i effektekvationen är hastighet vilket i denna modell omsatts till insatsens varaktighet i månader. Den tredje komponenten, den fysiska delen, sammankopplas till geografi samt vilka uppgifter och mandat

som ges till styrkan. Förband som agerar i missionens mest krävande område och/eller med ett långtgående insatsmandat i förhållande till övriga delar av den multinationella styrkan åsätts riskfaktor 2, medan övriga bidrag ges faktor 1. I figur 2 sammanfattas modellen för att mäta styrkebidragets ambition.

Figur 2. Modell för att uppskatta ambition i insats



## 6. Hypotesprövning

### 6.1 H1: ISOLATIONISTISK OPTION – ÄR SVERIGE MED ELLER EJ?

Hypotes H1 testas genom att kvantitativt bestämma i vilken utsträckning Sverige bidragit till internationella operationer. Som hjälpvariabel ansätts missionsmandatet vilket gör skillnad mellan fredsbevarande operationer, där opartiskhet präglar modus operandi, och fredsframtvängande operationer, där våld kan användas för att lösa uppgifterna samt att insatsen kan ta ställning för eller emot konfliktparterna. Denna uppdelning korresponderar med mandatens i FN-stadgans kapitel VI respektive VII.

För att få en referens behöver läget innan analysperioden klarläggas. En tillbakablick görs därför av svenska truppbidrag under kalla kriget. Sverige bidrog, som framgår av sammanställning i tabell 1, till fem av åtta FN operationer som inleddes före 1992.<sup>2</sup> Den enda insats som haft en fredsframtvängande karaktär var ONUC i dåvarande Kongo. I denna insats deltog svenska soldater i stridshandlingar med infanteri och stridsflyg, och mandatet medgav att ta "all appropriate measures" inkluderande "the use of force" (UNSC Res 161/1961). När det gäller USA-ledda operationer så genomfördes ett stort antal operationer men utan nämnvärd koalitionsmedverkan. I sammanhanget bortses från CIA-ledda operationer, underrättelseoperationer samt operationer som haft en icke-militär prägel, såsom flygtransportoperationerna under Berlinblockaden. Sverige bidrog till två av fyra USA-ledda operationer, inledningsvis med ett fältsjukhus under Koreakriget. Även under Kuwait-kriget ställde Sverige ett fältsjukhus till förfogande, om än under

<sup>2</sup> Tabellen baseras på FN information om fredsfrämjande insatser (<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>) samt beslut om svenska insatser enligt Edström och Gyllensporre (2014). Sverige bidrog inte med trupp till UNDOF (pågår sedan 1974), UNTAG (april 1989–mars 1990) eller UNAMIC (oktober 1991–mars 1992), och bidrog till MINURSO (pågår sedan april 1991) efter 1991.

en begränsad period. Båda operationerna hade fredsframtvigande mandat. De svenska förbandsbidragen var emellertid inte involverade i stridshandlingar och geografisk separerade från stridszonerna. De koalitionsoperationer som Sverige inte deltog i var Vietnamkriget samt Operation Urgent Fury i Grenada 1983 där USA med stöd av Jamaica och ytterligare karibiska nationer samarbetade (Cole 1997). Varken Nato eller EG/EU genomförde internationella fredsfrämjande operationer förrän 1995 respektive 1999. Sammanfattningsvis bidrog Sverige med trupp i cirka hälften av de möjliga missionerna före 1992, en period som dock präglades av ett mycket begränsat antal krishanteringsoperationer. Endast vid ett tillfälle verkade svensk trupp med fredsframtvigande mandat.

Tabell 1.

Mission	Svenska bidrag	Mandat
<b>UNEF I/II</b> (United Nations Emergency Force ) Israel-Egypten	Ja	Kap VI
<b>ONUC</b> (United Nations Operation in the Congo)	Ja	Kap VII
<b>UNFICYP*</b> (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus)	Ja	Kap VI
<b>UNDOF*</b> (UN Disengagement Observer Force) Israel-Syrien	Nej	Kap VI
<b>UNIFIL*</b> (United Nations Interim Force in Lebanon)	Ja	Kap VI
<b>UNAMIC*</b> (United Nations Advance Mission in Cambodia)	Nej	Kap VI
<b>MINURSO*</b> (UN Mission for the Referendum in Western Sahara)	Nej	Kap VI
<b>UNTAG</b> (United Nations Transition Assistance Group ) Namibien	Nej	Kap VI
<b>UNIKOM*</b> (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission)	Ja	Kap VI

Under perioden 1992–2015 inledde FN 32 operationer.<sup>3</sup> Inkluderas de sex pågående operationerna, se tabell 1, så har 30 operationer genomförts med möjligt

3 Baseras på FN:s officiella information om fredsfrämjande militära truppinsatser (<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>): UNPROFOR (mars 1992–december 1995) i forna Jugoslavien; UNTAC (mars 1992–september 1993) i Kambodja; UNOSOM I (april 1992–mars 1993) och UNOSOM II (mars 1993–Mars 1995) i Somalia; ONUMOZ (december 1992–december 1994) i Mocambique; UNMIH (september 1993–juni 1996), UNSMIH (juli 1996–juli 1997) och UNTMIH (augusti–november 1997) i Haiti; UNAMIR (oktober 1993–mars 1996) i Rwanda; UNAVEM III (februari 1995–juni 1997) och MONUA (juli 1997–februari 1999) i Angola; UNCRO (Mars 1995–januari 1996) och UNTAES (januari 1996–januari 1998) i Kroatien; UNPREDEP (mars 1995–februari 1999) i Makedonien; MINURCA (april 1998–februari 2000) i Centralafrikanska Republiken; UNAMSIL (oktober 1999–december 2005) i Sierra Leone; UNTAET (oktober 1999–maj 2002), UNMISSET (maj 2002–maj 2005) i Östtimor; MONUC (november 1999–juni 2010) och MONUSCO (pågående sedan juli 2010) i DR Kongo; UNMEE (juli 2000–juli 2008) i Eritrea och Etiopien; UNMIL (pågående sedan oktober 2003) i Liberia; UNOCI (pågående sedan april 2004) i Elfenbenskusten; MINUSTAH (pågående sedan juni 2004) i Haiti; ONUB (juni 2004–december 2006) i Burundi; UNMIS (mars 2005–juli 2011) och UNMISS (pågående sedan juli 2011) i Sudan/Sydsudan; MINURCAT (september 2007–december 2010) i Centralafrikanska Republiken och Tchad; UNAMID (pågående sedan januari 2008) i Sudan; UNISFA (pågående sedan juni 2011) i Sudan; MINUSMA (pågående sedan april 2013) i Mali; MINUSCA (pågående sedan september 2014) i Centralafrikanska Republiken.

svensk deltagande.<sup>4</sup> I åtta av dessa missioner har bidrag lämnats efter 1991 vilket behandlas mer utförligt nedan. I fem fall har de svenska enheterna tagits hem innan missionen avslutats (Edström & Gyllensporre 2014). Detta indikerar att en isolationistisk option tillämpats. Av de åtta operationer Sverige bidrog till hade fyra fredsframtvigande mandat.

Sverige har bidragit till två av fyra USA-ledda insatser efter 1991. I december 1992 tog USA initiativ till att organisera en internationell insats (Operation Restore Hope) för att stödja den FN-ledda insatsen UNOSOM I och för att skapa förutsättningar för humanitärt bistånd i Somalia. Insatsens mandat baseras på ett fredsframtvigande FN-beslut.<sup>5</sup> Medan Sverige avstod från att delta i UNOSOM I så skickades således trupp under amerikansk ledning. Sverige har däremot inte bidragit till de USA-ledda koalitioner som verkat mot terrorism i Afghanistan (Operation Enduring Freedom) eller operationen i Irak som inleddes i Irak 2003 (Operation Iraqi Freedom). I insatsen mot Daesh i Irak och Syrien (Operation Inherent Resolve) som inleddes 2014 har Sverige dock valt att bidra militärt. Insatsens legala grund utgår från en inbjudan från Irak, där den svenska truppen verkar, och FN-stadgans artikel 51 om rätt till kollektivt självförsvar.

Av Natos sex insatser efter 1991 har Sverige bidragit till fyra. När det stod klar för det internationella samfundet att de pågående FN-insatserna inte var kapabla att sätta stopp för konflikten i det forna Jugoslavien avslutades UNPROFOR, i december 1995, och ersattes av en NATO-ledd styrka, IFOR, vilken senare bytte namn till SFOR. Detta var Alliansens första reella fredsfrämjande insats under FN mandat. Den svenska styrkan som tidigare verkat under FN:s ledning stannade kvar för att underställas Nato-ledning och gavs ett robustare fredsframtvigande mandat. Engagemanget fortsatte när Nato intervenerade i Kosovo 1999 och det beslutades om svenskt deltagande i Alliansens markoperation KFOR. Efter terroristattackerna i USA i september 2001 var Sverige snabbt på plats, redan i januari 2002, i Afghanistan för att bidra till den internationella koalitionen. Efter att Nato tog över ledningsansvaret för ISAF, i augusti 2003, kom Sverige under en lång period att stegvis höja ambitionen. I den Nato ledda operationen för att skydda civilbefolkningen i Libyen (Operation Unified Protector) 2011 avdelade Sverige stridsflyg, dock med begränsningen att enbart genomföra spaning och underrättelseinhämtning, och med våldsmandat begränsat till självförsvar. De enda Nato-ledda operationer som Sverige inte bidragit till är den maritima antiterrorisminsatsen i Medelhavet (Operation Active Endeavour), en s.k. artikel V operation som baseras på Alliansens självförsvar, samt de maritima operationerna utanför Somalia kust (Operation Allied Provider senare Allied Protector och därefter Ocean Shield). De fyra operationerna med svenskt deltagande har alla baserats på FN-stadgans kapitel VII.

4 UNFICYP, UNDOF, UNIFIL, UNIKOM, MINURSO och UNAMIC (se Edström & Gyllensporre 2014).

5 Säkerhetsrådets resolution 794.

Avseende EU-ledda operationer så är det endast Sverige och Frankrike som medverkat i alla åtta militära operationer som genomförts; Concordia i Makedonien, Althea i Bosnien-Hercegovina, Artemis och EUFOR RD Congo i Demokratiska Republiken Kongo, Atalanta utanför Somalias kust, EUFOR Tchad/RCA i Centralafrikanska Republiken och Tchad, EUFOR RCA i Centralafrikanska Republiken samt Sophia i Medelhavet. I de två sistnämnda missionerna har emellertid det svenska bidraget inskränkts till stabsofficerare och inte trupp vilket gör att dessa inte behandlas vidare i denna artikel.

## 6.2 H2: MILITÄRSTRATEGISK MAKTBALANS

Sverige var ett av de länder som bidrog när FN-insatsen UNIFIL startade 1978 för att säkerställa Israels tillbakadragande ur Libanon. Inledningsvis omdisponerades bl.a. ett sjukhuskompani ur bidraget till UNEF II i Egypten. Engagemanget har varierat över tid och vid analysperiodens start, januari 1992, fanns en underhållsbataljon på plats. När styrkan togs hem i april 1994 ersattes den inte p.g.a. utökade svenska åtaganden på Balkan. Det dröjde till 2000 innan Sverige ånyo engagerade sig med trupp i Libanon, denna gång med en ammunitionsröjningspluton som emellertid stannade i endast sex månader. Det förnyade svenska bidraget skedde i samband med att Israel drog sig ur Libanon och UNIFIL framgrupperade sina styrkor. Efter Libanonkriget sommaren 2006 utökades missionens mandat med bl.a. marina uppgifter. Sverige beslutade att från oktober 2006 till september 2007 bidra med en korvett inklusive stödenheter. Inom ramen för FN-missionen i Västsahara (MINURSO), som etablerades 1991 för att underlätta en folkomröstning, deltog Sverige med en minröjningspluton i sex månader under 1998. På Balkan, under Jugoslavienkriget, sattes 1992 en FN-styrka, UNPROFOR, upp för att bl.a. skydda civilbefolkningen. Det svenska engagemanget inleddes i april 1992 med ett stabskompani vilket till december 1995 löste en rad olika uppgifter på olika platser och under olika FN-paraply till följd av att FN omstrukturerade sin verksamhet. Förbandet verkade inledningsvis i Sarajevo, ett av konfliktens s.k. *hotspots*. När strider utbröt tvingades kompaniet att omgruppera till Zagreb. I början av 1993 etablerades en nordisk bataljon i Makedonien, bl.a. med ett svenskt pansarskyttekompani. I september 1993 kompletterades bidraget med en svensk-dansk pansarskyttebataljon som var på plats tills dess att verksamheten överfördes till Nato i december 1995. I förbandet ingick tre pansarskyttekompanier, ett stab- och trosskompani, ett danskt stridsvagnskompani samt ett norskt fältsjukhus. Under våren 1994 förstärktes förbandet med det svenska pansarskyttekompaniet i Makedonien. Förbandet deltog i en rad stridssituationer i ett av de mest konfliktintensiva områdena för insatsen. När verksamheten överfördes till Nato etablerade FN en insats i Makedonien, UNPREDEP, för att kunna fortsätta med konfliktförebyggande åtgärder i Makedonien och förhindra konfliktspridning från Jugoslavienkriget. Sverige deltog inom ramen för ett integrerat nordiskt bidrag med

en mekaniserad pluton under perioden mars 1995 till december 1998. Därefter utökades bidraget till ett kompani under tre månader innan insatsen avslutades i mars 1999 i samband med att missionen avslutades.

Svensk trupp har även bidrag till insatser i Afrika under FN-ledning. Under perioden april 1992 till mars 1993 fanns FN-styrkan UNOSOM II i Somalia för att skapa förutsättningar för humanitära insatser. Styrkan övertog ansvaret från den USA-ledda UNITAF. Det svenska bidraget omfattande ett sjukhuskompani (fältsjukhus). Bidraget verkade under perioden mars–december 1993. FN-insatsen MONUC etablerades 1999 i DR Kongo för att med ett fredframtvängande mandat bl.a. övervaka vapenstillståndet. 2002 beslutades att utöka styrkan med drygt 3000 personer och behov av bl.a. flygfältsenheter identifierades. Sverige avdelade ett flygbaskompani under ett år, 2003–2004, i Kindu i östra Kongo. Samma år som flygbaskompaniet kom på plats, dvs. 2003, etablerade FN en ny mission i Liberia, UNMIL, för att stödja genomförandet av vapenvi- lan och fredsavtalet efter inbördeskriget. Ett mekaniserat skyttekompani, inom ramen för en irländsk bataljon, var insatt i landet under perioden mars 2004 till november 2006. Det svenska bidraget utgjorde del av missionens snabbinsats- styrka och utrustat med bl.a. stridsfordon 90 och pansarterrängfordon. När en säkerhetskris uppstod i Mali 2012 sattes en AU-ledd internationell stödinsats in för att hantera situationen, AFISMA. I juli 2013 ersattes styrkan med en FN-led mission med fredsframtvängande mandat för att bl.a. skapa förutsättningar för humanitärt bistånd. Sverige bidrar med ett underrättelsekompani och en natio- nell stödenhet för att stödja insatsen. Förbandets första delar anlände i januari 2015. I tabell 2 sammanställs de svenska bidragen till olika FN-insatser.

Tabell 2.

Mission	Bidrag	Storlek	Typ	Tid	Risk	Ambition
UNIFIL	Underhållsbataljon	9	1	28	1	252
	Amröjpluton	1	1,5	6	2	18
	Korvettenhet	3	2	12	1	72
MINURSO	Minröjpluton	1	1,5	6	2	18
UNPROFOR	Stabskompani	3	1	46	2	276
	Mekaniserad bataljon	9	2	28	2	1008
	Mekaniserat kompani	3	2	36	1	216
UNOSOMII	Sjukhuskompani	3	1	10	1	30
UNPREDEP	Mekaniserad pluton	1	2	46	1	92
	Mekaniserat kompani	3	2	4	1	24
UNMIL	Mekaniserat kompani	3	2	31	2	372
MINUSMA	Underrättelsekompani	3	1,5	12	1	54
MONUC	Flygbaskompani	3	1	12	1	36

Den första EU-ledda militära krishanteringsinsatsen, Concordia, genomfördes i Makedonien under 2003 för att överbrygga Natos insats, *Allied Harmony*, med den planerade EU-ledda polisinsatsen Proxima. Sverige deltog med övervakningsteam och stabsofficerare under sex månader. När EU:s första snabbinsats initierades i juni 2003 för att stödja FN:s insats var svensk trupp tidigt på plats i DR Kongo för att bidra till Artemis med en specialförbandsenhet motsvarande kompanistorlek. Tillsammans med franska specialförband löstes missionens mest krävande uppgifter. Bidraget vidmakthölls till september 2003 när missionen avslutades.

När EU genom Operation Althea i december 2004 tog över ansvaret efter Nato för insatsen i Bosnien-Hercegovina valde Sverige att bidra med en infanteripluton, Liaison & Observer Teams (LOT) samt logistikresurser. Bidraget kvarstod till april 2008. Inför valet i DR Kongo begärde FN att EU skulle förstärka den militära närvaron i landet. Det svenska bidraget omfattade cirka 70 personer och bestod av ett specialförband samt flygtransportresurser. Förbandets insats varade i fyra månader. I insatsen i Tchad och Centralafrikanska republiken deltog Sverige under perioden januari-juni 2008 med ett fordonsburet förstärkt amfibieskyttekompani för bl.a. evakueringsbehov. Därefter förlängdes insatsen tre månader för att med en kompanistyrka, en förstärkt skyttepluton samt lednings- och underhållsresurser lösa begränsade uppgifter och förbereda hemtagning av förbandet. Till EU:s maritima insats utanför Somalias kust, Atalanta, har Sverige bidragit med förband fyra gånger: två korvetter, en skyddsstyrka ur Amfibiekåren samt ett stödfartyg, sammanlagt motsvarande två taktiska kompanienheter under fem månader (maj-september 2009); ett stabs- och ledningsfartyg för bl.a. styrkehögkvarter samt två fartygsbaserade helikoptrar motsvarande två stödjande kompanier under sju månader (april-oktober 2010); ett stabs- och ledningsfartyg samt två fartygsbaserade helikoptrar motsvarande två stödjande kompanier under sex månader (mars-augusti 2013); samt helikopter och amfibiestyrka omfattande en taktisk pluton under fyra månader (februari-maj 2015). I tabell 3 sammanställs de svenska bidragen till EU:s insatser.



Tabell 3.

Mission	Bidrag	Storlek	Typ	Tid	Risk	Ambition
Concordia	Övervakningsteam	1	1	6	1	6
Artemis	Specialförband	3	2	4	2	48
Althea	Infanteripluton m m	1	2	41	1	82
RD CONGO	Specialförband	3	2	4	1	24
CHAD/RCA	Amfibiekompani	3	2	6	2	72
	Stridsstödskompani	3	1,5	3	1	13,5
Atalanta	2 korvetter	6	2	5	1	60
	Ledningsfartyg med hkp	6	1	7	1	42
	Ledningsfartyg med hkp	6	1	6	1	36
	Amfibiepluton	1	2	4	1	8

391,5

### 6.3 H3: MILITÄRSTRATEGISK TRIUMFVAGNSPOLITIK

Som framgår ovan deltog Sverige med ett sjukvårdskompani till den USA-ledda UNITAF i Somalia för att under perioden december 1992 till maj 1993 etablera förutsättningar för humanitär hjälp. Det svenska bidraget vidmakthölls fyra månader för att sedan övergå till UNOSOM II. I september 2014 bildade USA en internationell koalition mot terroristorganisationen Daesh och kort därefter anslöt sig Sverige till koalitionen (prop. 2014/15:104). Koalitionen har ett fredsframtvängande mandat. Sedan augusti 2015 bidrar Sverige i norra Irak med en styrka om cirka 35 personer med uppgift att utbilda det irakiska försvaret i syfte att bidra till dess förmåga att stå emot Daesh framryckning. Med hänsyn till uppgiftens art har regering och riksdag behandlat bidraget som en väpnad styrka trots att det är en träningsmission. Av detta skäl betraktas insatsen som en truppmision även i denna analys.

Efter Daytonavtalet i december 1995 övertog Nato ledningen av insatsen i Bosnien-Hercegovina, IFOR/SFOR. Missionen fick ett nytt mandat och tillfördes robusta förband. Den svenska kontingenten i UNPROFOR övergick till Nato-ledning med nytt mandat. Bidraget med en mekaniserad bataljon vidmakthölls till december 1999, dock reducerades styrkan successivt från fyra till två pansarskyttekompanier under 1996 respektive 1997. Från april 1999 till januari 2000 förstärktes insatsen med ett sjukvårdskompani. Pansarskyttekompaniet ersattes med en enhet (pluton) för främst civil-militär samverkan till juni 2003, men även en mindre underrättelseenhet deltog i insatsen. När Nato 1999 etablerade en styrka, KFOR, med uppgift att upprätthålla fred och allmän säkerhet i Kosovo så bidrog Sverige med en mekaniserad bataljon under perioden oktober 1999–juni 2004.<sup>6</sup> Därefter reducerades förbandet till

6 I huvudsak bestod bidraget av 2–3 manöverkompanier samt och understödsdelar. Under januari 2004 reducerades bidraget med ett kompani. I samband med kravallerna i Grannanica skedde dock vissa temporära förstärkningar.

ett mekaniserat kompani (juli 2004–oktober 2010) och avslutningsvis, november 2010–oktober 2013, till samverkans- och övervakningsenheter (Liason & Monitoring Team, LMT), motsvarande taktiska förband ekvivalenta med plutons styrka.

I Afghanistan var Sverige således snabbt på plats när ISAF 2002 etablerades som en multinationell koalition med amerikansk dominans. Inledningsvis bestod det svenska bidraget av en underrättelsepluton för samverkan och skydd av särskilda personer. Styrkan organiserades ur specialförbanden under perioden januari–augusti 2002, varefter Sverige bidrog med en civilmilitär samverkansenhet (CIMIC) av plutons storlek under två år. Under 2004–2005 förstärktes närvaron under sex månader med en flygtransportpluton baserad i Thermez, Uzbekistan. När ISAF expanderade utanför Kabul bidrog Sverige från sommaren 2004 till den brittisk-ledda återuppbyggnadsstyrkan (Provisional Reconstruction Team, PRT) i norr för att i mars 2006 överta ledningsansvaret. Under den första perioden baserades bidraget på ett övervakningsteam (Military Observation Team, MOT) och övriga underrättelseenhet med plutons storlek. Bidraget övergick därefter till ett förband motsvarade en infanteripluton med stödjande enheter (september 2004–februari 2006). Under hösten 2005 beslutades att styrkan skulle utökas med cirka 200 personer. Efter attacken mot en svensk fordonskonvoj (november 2005) tillfördes såväl mer personal som pansarterrängbilar. Förbandet omfattade ett mekaniserat kompani till maj 2009, då ytterligare förstärkningar gjordes kvalitativt, med bl.a. stridsfordon, och kvantitativt med två mekaniserade kompanier. Förbandet organiserades i ett PRT med MOT-enheter och därutöver enheter för s.k. mentorering (Observation, Mentor & Liasion Team, OMLT). I enlighet med målet att de afghanska styrkorna skulle överta säkerhetsansvaret påbörjades en successiv övergång av ansvar 2011 då PRT ersattes med en övergångsorganisation (Transition Support Team) och den civila ledningen stärktes. I samband med detta påbörjades en successiv reducering av styrkebidraget. 2013 gjordes en omfattande omstrukturering då Nordic Baltic Transition Support Unit (TSU) etablerades och verkade under ett år. Inom ramen för denna organisation svarade Sverige för ledning och en kompanistyrka, dock utan manöverenheter. Under 2010–11 förstärktes förbandet med ett taktiskt transportflygplan under sammanlagt åtta månader. Styrkan förstärkas med helikopter (Swedish Air Element ISAF Medical Evacuation) från april 2011 till maj 2014.

När Nato beslutade att genomföra insats över Libyen, med start i mars 2011, för att upprätthålla flygförbudszon, bevaka embargot mot Libyen och skydda civilbefolkningen inom Libyens territorium utgående från FN:s säkerhetsrådsresolution valde Sverige att delta med en stridsflygdivision som till stora delar stod i snabbinsatsberedskap för EU. Det svenska förbandets uppgift var att skydda flygförbuds zonen och genomföra spaningsuppdrag mot Libyens luftförsvär. Styrkan bestod inledningsvis av åtta stridsflygplan (JAS 39) och ett

tankflygplan (april–juni 2011). I den senare fasen reducerades bidraget till fem JAS 39 (juli–oktober 2011). I tabell 4 sammanställs de svenska bidragen till USA/Nato-ledda insatser.

Tabell 4.

Mission	Bidrag	Storlek	Typ	Tid	Risk	Ambition
UNITAF	Sjukhuskompani	3	1	4	1	12
OIR	Utbildningsstöd	1	1,5	5	1	7,5
IFOR/SFOR	Mekaniserad bataljon	9	2	15	1	270
	Mekaniserat kompani	3	2	4	1	24
	2*Mekaniserat kompani	6	2	33	1	396
	Sjukhuskompani	3	1	9	1	27
	CIMIC-pluton	1	1	42	1	42
KFOR	Mekaniserad bataljon	9	2	57	1	1026
	2* Mekaniserat kompani	6	2	76	1	912
	Samverkanspluton	1	1	36	1	36
ISAF	Underrättelsepluton	1	1,5	8	2	24
	CIMIC-pluton	1	1	24	1	24
	Flygtransportpluton	1	1	6	1	6
	Infanteripluton m m	1	2	24	1	48
	Mekaniserat kompani	3	2	43	1	258
	2*Mekaniserat kompani (2)	6	2	48	1	576
	Stridsstödskompani	6	1,5	19	1	171
	En C-130	1	1	8	1	8
Helikopterenhet	3	1	38	1	114	
OUP	Stridsflygdivision	9	2	7	1	126

**4107,5**

## 7. Sammanfattande analys och slutsatser

I tabell 5 sammanfattas det svenska deltagande i internationella operationer efter kalla kriget. Av 48 möjliga operationer har Sverige deltagit i 20, d.v.s. i drygt 40 procent av operationerna. Det är en hög andel i beaktande av att antalet missioner ökade dramatiskt efter kalla krigets slut. Huvuddelen av insatserna är dessutom genomförda med ett fredsframtvängande mandat. Mot bakgrund av dessa observationer kan det konstateras att Sverige varit en aktiv aktör i internationell militär krishantering.

Med det definierade kravet på max 33 procents deltagande kan det konstateras att Sverige inte tillämpat en isolationistisk option, således förkastas hypotes H1. Om de icke-isolationistiska optionerna värderas i absoluta termer skulle utfallet bli att även H3-4 förkastades och maktbalans H2 dominerade.

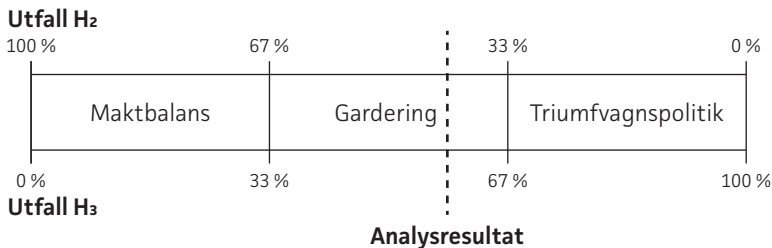
Om relativ andel analyseras skulle däremot maktbalansoptionen endast generera 38 procent (14/38) och förkastas medan triumfvagnsoptionen, H3, skulle få ett tydligt positivt utfall om 75 procent (6/8). Den valda kvalitativa modellen genererar emellertid ett utfall där H2-3 kan förkastas och graderingsoptionen, H4, verifieras (se figur 3).

Tabell 5.

Ledning	Antal missioner	Mission med svensk deltagande	Andel svensk deltagande	Bidrag under kap VII	Ambition	Andel av total ambition
FN	30	8	27%	4	2468	35%
EU	8	6	75%	5	391,5	6%
USA	4	2	50%	2	19,5	0,3%
Nato	6	4	67%	4	4088	58,7%
	48	20	42%	15	6967	

Generellt har EU-ledda insatser kortare varaktighet och mindre numerär än såväl FN- som Nato-ledda insatser, något som naturligtvis måste beaktas vid en närmare analys av utfallen, bortom de ambitioner som finns i denna artikel. Det har dock inte saknats möjligheter att bidra med mer resurser eftersom EU haft återkommande problem med styrkegenereringen till sina insatser. Dessutom har Sverige inte alla gånger fullföljt med truppbidrag under hela missionstiden. En alternativ förklaringsmodell för resultaten kan vara att Sverige eftersträvat att vara en relativt god styrkebidragsgivare till alla aktörer i relation till andra jämförbara länder.

Figur 3. Utfall av hypotestestning



Sammanfattningsvis har Sverige under de 24 åren som studerats varit engagerade i genomsnitt med en bataljon, dock inte i de mest riskfyllda uppdragen, för fredsfrämjande insatser under ledning av olika internationella aktörer. Resultaten pekar på att Sverige inom militär krishantering valt *gardering* som option med ett aktivt deltagande med alla aktörer, om än med liten marginal med de kriterier som definierats. Resultatet kompletterar Ångströms (2015) analys som förklarar insatserna med utgångspunkt i realism respektive konstruktivism.

Det finns en svensk säkerhetspolitisk tradition att eftersträva handlingsfrihet. I överväganden under mellankrigsperioden var Sverige inte "likgiltigt för de andra nordiska ländernas öde" men värderade friheten att fatta självständiga beslut i varje enskilt fall högre (Westberg 2015). Det som skett under undersökningsperioden är att militära maktmedel blivit ett aktivt säkerhetspolitiskt instrument under fredstid, och inte enbart en sista option när nationens överlevnad står på spel. Det empiriska resultatet stämmer väl med nuvarande den regeringens ambitioner då man anser att "[e]n trovärdig militär förmåga bidrar till fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet" och att "[m]ilitärt agerande idag är ett sätt att skapa förutsättningar för största möjliga handlingsfrihet längre fram i tiden" (prop. 2014/15:109, s. 8 resp. s. 43)

Ambitionen med denna artikel har inte varit att jämföra Sverige med andra länder. Det skulle emellertid vara värdefullt att jämföra analysresultatet med motsvarande studier för våra nordiska grannländer. Om resultaten skiljer sig och om vi är olika från denna analytiska utgångspunkt skulle fortsatta studier kunna bidra till att klarlägga förutsättningar och gränser för samarbete. Realism kan således vara av värde för att utveckla förståelse för hur nordiskt samarbete kan utvecklas.

Om den ökade integreringen av utrikespolitiken inom EU uppfattas begränsa regeringens ambitioner att föra en nationell säkerhetspolitik med tillräcklig grad av självständighet inom t.ex. diplomati och biståndspolitik, skulle detta kunna innebära att den militära komponenten får en ökande betydelse som det kanske enda "alliansfria" medlet. Även om Sverige är med i EU:s försvarssamarbete så är EU, som vi sett, trots allt bara en option bland flera när det gäller deltagande i internationella militära insatser. Vidare skulle detta kunna tas som ett argument mot Nato-medlemskap av samma anledning. Dock bör sägas att detta resonemang förutsätter att säkerhetsläget i närområdet inte uppfattas hotfullt.

I denna artikel har det konstateras att realismen har förklaringskraft. Ett eklektisk förhållningssätt där realismen, tillsammans med liberalism och konstruktivism, kan ge en nyansrikedom och mångfacettering som krävs för att öka förståelsen borde således kunna tillämpas. Svensk utrikespolitik har en lång tradition av globalt engagemang medan säkerhetspolitiken emellertid varit fokuserad på vårt närområde. Under en period efter kalla kriget har emellertid internationellt fokus präglat även säkerhetspolitiken. För ett relativt litet och militärt alliansfritt land lokaliserat i närheten av en stormakt som med våld ändrar gränser i Europa förefaller det vara rimligt att säkerhetspolitiska överväganden förhåller sig till aktörers maktmaximering, nationella intressen och risken för nyttjande av militära maktmedel för konfliktlösning i Östersjöområdet. Det har det politiska etablissemanget också gjort. Undersökningsperioden präglas av avklingande stormaktsmotsättningar. Realpolitikens ramar i vårt närområde vidgades vilket skapade förutsättningar för europeisering av svensk säkerhetspolitik och ökat internationellt militärt samarbete. Analogt

förflyttades den vetenskapliga analysen mot liberalism och konstruktivism, alltjämt baserat på realismens randvillkor. När molnen nu hopar sig över norra Europa förflyttas den retoriska tyngdpunkten, politiskt och medialt, återigen mot realpolitiska koncept. Vi kan därmed förvänta oss att den akademiska diskursen underkastas snävare ramar dikterade av realismens ökade relevans.

Akademiker bör, enligt min mening, göra mer för att bidra till att förklara svensk säkerhetspolitik genom att i större utsträckning nyttja den potential som finns i realismen. I analysen av svenska bidrag till internationell krishantering efter kalla kriget (1992–2015) kan konstateras att koncept baserade på realism såväl bidrar till förståelsen för olika prioriteringar som belägger att politiken, i det praktiska genomförandet, inte kan förknippas med isolationism. Resultatet pekar på att Sverige tillämpat en garderingsstrategi vilket stämmer med den säkerhetspolitiska linjen som baserats på handlingsfrihet att eventuellt fatta beslut om samarbete när en konflikt uppstår, istället för ömsesidiga försvarsförpliktelser. Om man beaktar att andra säkerhetspolitiska instrument nyttjas parallellt med det militära innebär det alltjämt att isolationism kan uteslutas men att gardering endast blir en bland flera möjliga förklaringsmodeller.

För att öka förståelsen av svensk säkerhetspolitik bör fortsatt forskning inom detta område sätta ovanstående slutsatser i en vidare säkerhetspolitisk kontext, t.ex. i ljuset av att både Östersjöregionen och Nordkalotten ånyo blivit skärningspunkt för stormaktsintressen. Denna artikel har varit ett försök att illustrera realismens tillämpbarhet och relevans för svenska förhållanden.

## Referenser

- Agius, Christine, 2011. "Transformed beyond recognition? The politics of post-neutrality", *Cooperation and Conflict* 46(3), s. 370–395.
- Art, Robert, 2004. "Europe hedges its security bets", i Paul, Thazha V & Wirtz, James J (red.), *Balance of Power Revisited: Theory and Practice in the 21st century*, Stanford: Stanford University Press.
- Bildt, Carl, 1991. *Regeringsförklaring*, Riksdagens snabbprotokoll, Protokoll 1991/92:6.
- Björkdahl, Annika, 2007. "Constructing a Swedish Conflict Prevention Policy Based on a Powerful Idea and Successful Practice", *Cooperation and Conflict* 42(2), s. 169–185.
- Björkdahl, Annika, 2013. "Ideas and norms in Swedish peace policy", *Swiss Political Science Review* 19(3), s. 322–337.
- Boucher, Jean-Christophe, 2011. "Cost of Bandwagoning: Canada-US Defence and Security Relations after 9/11", *The International Journal*, 67(4), s. 895–914.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1992. *An agenda for peace*. Vol. 11. New York: United Nations.
- Britz, Malena, 2010. "The Role of Marketization in the Europeanization of Defence Industry Policy", *Bulletin of Science, Technology and Society*, 30(3), s. 176–184.
- Brommesson, Douglas, 2010. "Normative Europeanization: The case of Swedish foreign policy reorientation", *Cooperation and Conflict*, 45(2), s. 224–244.

- Brommesson, Douglas & Ann-Marie Ekengren, 2013. "What happens when a new government enters office? A comparison of ideological change in British and Swedish foreign policy 1991–2011", *Cooperation and Conflict*, 48(1), s. 3–27.
- Cole, Ronald, 1997. *Operation Urgent Fury: the planning and execution of joint operations in Grenada, 12 October–2 November 1983*. Washington D.C.: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff.
- Crane, Gregory, 1998. *Thucydides and the ancient simplicity: The limits of political realism*. Berkeley: University of California Press.
- Doeser, Fredrik, 2014. "Sweden's Participation in Operation Unified Protector: Obligations and Interest", *International Peacekeeping* 21(5), s. 642–657.
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2014. *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget – Förlorade decennier eller vunna insikter?* Stockholm: Santérus Academic Press.
- Elgström, Ole, 2000. *Images and Strategies for Autonomy. Explaining Swedish Security Policy Strategies in the 19th Century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Evans, Gareth, 2009. *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Försvarsberedningen, 2014. *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Gyllensporre, Dennis, 2010. *Competing and Complementary Perspectives on the EU as a Crisis Management Actor: An Examination of the Common Security and Defence Policy through Lenses of Idealism and Realism*. Maastricht: Boekenplan.
- Herz, John, 1951. *Political realism and political idealism, a study in theories and realities*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kegley, Charles & Eugene Wittkopf, 1997. *World Politics: Trend and Transformation*, 6th ed. New York: NY: St. Martin's Press.
- Kronvall, Olof & Magnus Petersson, 2005. *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945–1991*. Stockholm: Santérus.
- Krauthammer, Charles, 1990. "The unipolar moment", *Foreign Affairs* 70(1), s. 23–33.
- Lee-Ohlsson, Fredrick, 2009. "Sweden and Development of the European Security and Defence Policy A Bi-Directional Process of Europeanization", *Cooperation and Conflict* 44(2), s. 123–142.
- Lödén, Hans, 2012. "Reaching a vanishing point? Reflections on the future of neutrality norms in Sweden and Finland", *Cooperation and Conflict* 47(2), s. 271–284.
- Morgenthau, Hans, 1948. *Politics among Nations*. New York: Hans A. Knopf.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2016. *Opinioner 2015 Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*. Stockholm: MSB.
- Möller, Ulrika & Ulf Bjereld, 2010. "From Nordic neutrals to post-neutral Europeans: Differences in Finnish and Swedish policy transformation", *Cooperation and Conflict* 45(4), s. 363–386.
- Perlmutter, Amos, 1988. "Carl von Clausewitz, enlightenment philosopher: A comparative analysis", *The Journal of Strategic Studies* 11(1), s. 7–19.
- Petersson, Magnus, 2011. "Defence Transformation and Legitimacy in Scandinavia after the Cold War: Theoretical and Practical Implications", *Armed Forces and Society* 37(4), s. 701–724.
- Regeringen, 1992. *Proposition 1991/92:102 Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93*. Stockholm: Fritzes.

- Regeringen, 2009. *Regeringens proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar*. Stockholm: Fritzes.
- Regeringen, 2015. *Regeringens proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Stockholm: Fritzes.
- Snyder, Jack, 1991. *Myths of Empire: Domestic Politics and Strategic Ideology*. Ithaca: Cornell University Press.
- Strömvik, Maria, 2005. *To act as a Union. Explaining the development of the EU's collective foreign policy*. Lund: Lund University.
- Thompson, Kenneth, 1977. "Idealism and realism: beyond the great debate", *British Journal of International Studies*, Vol. 3, Issue 02, s. 199–209.
- Wagnsson, Charlotte, 2011. "A security community in the making? Sweden and NATO post-Libya", *European Security* 20(4), s. 585–603.
- Walt, Stephen, 1998. "International relations: one world, many theories", *Foreign policy* 110, s. 29–46.
- Waltz, Kenneth, 1964. "The stability of a bipolar world", *Daedalus* 93(3), s. 881–909.
- Waltz, Kenneth, 1979. *Theory of international politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Westberg, Jacob, 2015. *Svenska säkerhetsstrategier: 1810–2014*. Lund: Studentlitteratur.
- Wright, Quincy, 1983. *A study of war*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ångström, Jan, 2015. "Försvarsmaktens internationella insatser i den svenska säkerhetens eller identitetens tjänst" s. 233–261 i Engelbrekt, Kjell et al. (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. Andra upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Åselius, Gunnar, 2005. "Swedish Strategic Culture after 1945", *Cooperation and Conflict* 40(1), s. 25–44.
- Österdahl, Inger, 2010. "The Use of Force: Sweden, the Jus ad Bellum and the European Security and Defence Policy", *Nordic Journal of International Law* 79(1), s. 141–188.



# Efter EU-medlemskapet

## *Nya linjer i svensk utrikespolitik?*

Håkan Edström

### **After the EU Membership – New Strategies in Swedish Foreign Politics?**

After becoming a member of the EU in 1995 Sweden has been governed by the Social Democrats (1995–2006) and by a Centre-Right coalition (2006–2014) led by the Moderate Party. Has the EU-membership conserved the tradition of consensus amongst the political parties regarding the foreign policy or has it provided a new platform allowing the parties to express their different ideological preferences also in this field of politics? The aim of this article is to shed light on the foreign policy of the Social Democrats and the Moderate Party 1995–2014. By analyzing the debates in the Swedish parliament, *Riksdagen*, it is concluded that the two parties have similar strategies regarding the means and the ways of the foreign policy but different approach regarding the views on the international settings and the ends of the policy. A potential explanation to the findings is the resurrection of Realism in the Moderate Party's approach.

## **1. Ny spelplan – nya mönster?**

Denna artikel handlar om svensk utrikespolitik. Då Sverige gick till val hösten 2014 präglades nyhetsrapporteringarna av två händelser. Ryssland hade, för det första, annekterat Krim och misstänktes vara inblandat i inbördeskriget i östra Ukraina. Islamistiska Staten (IS) terroriserade, för det andra, Irak och ett redan sönderfallande Syrien med bl.a. flyktingtragedier som följd. Utrikespolitiken stod dock inte i centrum för den svenska valdebatten. Med två så omvälvande händelser med konsekvenser för Sverige kan man fråga sig varför så inte var fallet.

Kanske berodde det på att väljarna vant sig vid att sedan Sverige första januari 1995 blev medlem av EU så hade landets förutsättningar att bedriva utrikespolitik i grunden ändrats. Som framgår av Dennis Gyllensporres artikel i denna tidskrift så innebar perioden 1989–1994 stora säkerhetspolitiska omvälvningar inkluderandes inte bara EU. Gyllensporre pekar bl.a. på att utvecklingen mot ett allt mer aktivt tillämpande av FN-stadgan tillsammans med NATO-partnerskapet och EU-medlemskapet inneburit helt nya

Håkan Edström är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan.  
E-post: hakan.edstrom@fhs.se

förutsättningar för Sverige att bedriva inte bara säkerhets- utan även försvars- och utrikespolitik. Samtidigt som den militära alliansfriheten kommit att bestå som ram för utformandet av försvarspolitiken så har säkerhetspolitikens andra ben, utrikespolitiken, utvecklats till att bli en integrerad del av EU och Unionen har numera bl.a. en egen utrikesförvaltning. De första åren under 1990-talet banade således vägen för något av ett svenskt utrikespolitiskt paradigmskifte.

En intressant fråga i sammanhanget är hur utrikespolitik skiljer sig från säkerhetspolitik som studieobjekt. Ett sätt kan vara att särskilja vilket omfång respektive politik har och vilka aktörer som är inblandade i de politiska processerna. "Säkerhetsstrategin syftar till att förverkliga ett lands mest övergripande säkerhetspolitiska målsättningar med hjälp av en kombination av politiska, ekonomiska och militära maktmedel" förklarar Jacob Westberg (2015:11). Efter som säkerhetspolitiken således omfattar en stats samlade resurser och politikområden så utgör utrikespolitiken enbart en del av denna. Jag återkommer till detta resonemang i nästa avsnitt. Redan nu kan dock slås fast att jag influerats av tidigare studier av säkerhets- och utrikespolitik som just utgår från ideologi, doktrin och strategi (Agrell, 1985; Brodin, 1977).

Det finns förhållandevis mycket forskning som försökt bringa klarhet kring hur svensk utrikespolitik har gestaltat sig. Nils Andrén (1996) har t.ex. tagit sig an hela 1900-talet fram till EU-medlemskapet. Den svenska utrikespolitiken under kalla kriget har även studerats av bl.a. Ulf Bjerred m.fl. (2008). Andra forskare som Ingemar Dörfer (1991), Hans Löden (2001) och Stefan Ekencrantz (2003) har analyserat den svenska utrikespolitiken under delar av det kalla kriget. Sveriges utrikespolitik under andra världskriget har studerats av bl.a. Gunnar Richardson (2007). Det finns således en hel del litteratur som tecknat linjerna i svensk utrikespolitik före medlemskapet i EU.

Trots att drygt två decennier förflutit sedan Sverige blev medlem av EU så vet vi i Sverige emellertid relativt lite om hur den svenska utrikespolitiska linjen utformats i riksdagen efter EU-medlemskapet. Jon Pierres (2016) antologi om svensk politik är ett lysande undantag men författad på engelska och därmed inte alltid tillgänglig för den breda svenska allmänheten (vilken heller troligen inte var handbokens målgrupp). Dessutom är boken ytterligare ett exempel på där utrikespolitiken antingen behandlas tematiskt eller kopplat till EU.

Frågan om hur den samlade svenska utrikespolitiska linjen utanför EU utformas lämnas i regel obesvarad. Därmed inte sagt att det saknas forskning kring delarna av en sådan linje. Joakim Norberg (2008) studerade t.ex. måldelen i sin avhandling (vi återkommer till den utrikespolitiska linjens beståndsdelar i nästa avsnitt).

Hur som helst, en rad frågor synes ha förblivit obesvarade. Är t.ex. konsensusnormen som präglat tiden före EU-medlemskapet, och som bl.a. Douglas

Brommesson och Ann-Marie Ekengren (2013) lyfter fram, alltjämt varit förhärskande? Eller finns det viktiga ideologiska skillnader mellan de politiska partierna, något som bl.a. Ulf Bjereld och Marie Demker (1995) berört, som legat latent under kalla kriget och som till följd av de nya utrikespolitiska förutsättningarna kommit fram och som därför bör uppmärksammas? Dessa frågor står i fokus i denna artikel.

Under tiden mellan inträdet i EU 1995 och riksdagsvalet i september 2014 styrdes Sverige av två regeringskonstellationer, de inledande närmare tolv åren av en socialdemokratisk minoritetsregering. I slutet av Persson-eran samlades de borgerliga partierna i en allians som sedan kom att styra Sverige under åtta år varvid stats- och utrikesministrarna representerade Moderaterna. Frågan är hur de två ledande partierna under dessa år utformat sina respektive utrikespolitiska linjer. Fredrika Björklund (1992) samt Bjereld och Demker (1995) har behandlat just de politiska partierna kopplat till olika utrikesfrågor. Båda dessa studier avhandlar emellertid enkom perioden före EU-medlemskapet. Bo Huldt m.fl. (1990) studerade, å sin sida, endast Socialdemokraternas utrikespolitik medan Ann-Marie Ekengren (2005) koncentrerade sig på Olof Palme och Ann-Sofie Dahl (2014) på den moderata utrikespolitiken. Det finns således en viss tradition att studera hur olika politiska partier menar att Sveriges officiella utrikespolitik borde utformas. Går det f.ö. överhuvudtaget att tala om en officiell svensk utrikespolitisk linje som både regering och opposition kan sluta upp bakom eller är skillnaderna mellan partierna för stora? Och vad menas egentligen med en utrikespolitisk linje?

Syftet med denna artikel är tudelat. Det teoretiska syftet är att bidra till utvecklingen av analytiska verktyg att beskriva och förklara utrikespolitik. Det empiriska syftet är att klarlägga och jämföra huvudlinjerna i den officiella svenska utrikespolitik Socialdemokraterna och Moderaterna utformat i regeringsställning efter EU-medlemskapet.

Om det är såsom bl.a. Brommesson och Ekengren (2013) påvisat, dvs. att både Moderaterna och Socialdemokraterna i utrikespolitiskt hänseende kan ha värderat konsensus högre än ideologiska preferenser och/eller av olika anledningar anpassat sig till EU:s politik, så innebär det att oavsett vilket parti som innehar regeringsmakten så kommer den gemensamma normen och/eller anpassningsbehovet att leda till likartad utrikespolitik. Ett sådant utfall skulle även kunna tyda på existensen av en relativt stark svensk strategisk, eller kanske snarare utrikespolitisk, kultur. Eftersom kulturer förändras relativt långsamt så skulle m.a.o. likheterna partierna emellan inte enbart kunna förklaras av en gemensam konsensus- och/eller anpassningskultur utan av en gemensam utrikespolitisk kultur som suddar ut betydelsen av eventuella ideologiska skillnader (Ruffa 2013). Möjligen kan Kalevi Holstis (1970) resonemang kring *national role conception* knytas till detta. Det skulle då troligen handla mer om behovet av kontinuitet än konsensus som överordnad norm. Nämnde Holsti

(1982) för även ett resonemang om *foreign policy orientations* och motsatsen till kontinuitet, dvs. omorientering eller anpassning/förnyelse. Ovanstående möjliga ansatser skulle m.a.o. kunna bidra till att förklara de likheter som min jämförelse kan komma att resultera i.

Om det däremot är så att partierna t.ex. värderar de ideologiska preferenserna högre så skulle detta kunna bidra till att förklara skillnaderna partierna emellan. Bjereld och Demker betraktar partierna som rationella aktörer som ”går till val med en ideologi eller ett program som de önskar genomföra [...] Partiernas yttersta mål är att vinna röster för att kunna förverkliga sina politiska program. Det utrikespolitiska fältet är inte isolerat från dessa målsättningar” (Bjereld och Demker, 1995:17–18). De hävdar att kravet på konsensus aldrig är ”ovillkorligt. Det finns en potentiell motsättning mellan viljan att uppvisa enighet i utrikesfrågorna och vikten av att det är ’rätt’ beslut som fattas” (Bjereld och Demker, 1995:23). Dessa båda påpekanden skulle alltså kunna bidra till att förklara de eventuella skillnader som kommer att återfinnas i undersökningen.

I dessa båda potentiella utfall av min undersökning inryms dessutom en spänning mellan olika forskningstraditioner; den som utgår från konstruktivism respektive den som utgår från rationalism. I det avslutande avsnittet kommer jag att återkomma till detta och då även beröra några metodologiska aspekter som behandlas utförligare nedan.

I nästa avsnitt förs ett resonemang kring teori och metod. I avsnittet presenteras dels artikelns analysmodell, dels de källor som använts i de empiriska avsnitten. De därpå fyra följande avsnitten behandlar vart och ett en av analysmodellens aspekter varpå de båda partiernas utrikespolitiska preferenser jämförs varvid såväl skillnader som likheter uppmärksammas. I det sjunde och sista avsnittet görs ett försök att bidra till förklaringarna till dessa skillnader och likheter partierna/regeringarna emellan.

## 2. Metodologiska utgångspunkter

Vad är utrikespolitik? En enkel beskrivning är att det är ett lands samlade politik gentemot omvärlden. Således inkluderas samtliga andra politikområden i de fall dessa kan antas inverka, direkt eller indirekt, på landets relationer med en eller flera andra stater och/eller internationella organisationer. Exakt hur ett specifikt land definierar utrikespolitik och politikområdets relation till övriga politikområden framgår bl.a. av landets konstitution (Se t.ex. Edström och Gylensporre 2014b). Eftersom denna artikel handlar om Sveriges utrikespolitik och den svenska utrikespolitiska linjen så är det av intresse att studera hur Riksdagsordningen (2014:801) avgränsar politikområdet. I lagens sjunde kapitel regleras ansvarsfördelningen bland riksdagens olika utskott varvid det klarläggs att Utrikesutskottet ska bereda ärenden som berör:

- rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer
- utrikeshandel och internationellt ekonomiskt samarbete
- internationellt utvecklingssamarbete
- anslag inom utgiftsområdena ”5 Internationell samverkan” och ”7 Internationellt bistånd”

Jakob Gustavsson och Jonas Tallberg (2006) konkluderar att forskningen om utrikespolitiskt beslutsfattande tenderar att handla om fyra analysnivåer; individen, byråkratin, staten och det internationella systemet. Den tredje nivån omfattar studiet av ideologiers påverkan på politiken. För svenskt vidkommande är det här intressant att bl.a. ta fasta på Brommessons och Ekengrens artikel (2013) om regeringsskiftenas betydelse för utformningen av utrikespolitiken. De pekar på att hög grad av partipolitisk konsensus i Sverige skulle kunna innebära att den svenska utrikespolitiska linjen mer eller mindre legat fast 1991–2011. De visar dock på att så inte var fallet vid regeringsskiftet 1994, dvs. före EU-medlemskapet, men väl vid skiftet 2006. De menar att Sveriges behov av anpassning till EU:s gemensamma utrikespolitik möjligen kan förklara förändringen. Brommesson och Ekengren är f.ö. inte ensamma om att framföra budskapet att konsensuskapandet varit en dygd inom svensk utrikespolitik. Bland andra Herbert Tingsten (1964) respektive Magnus Jerneck och hans kollegor (1988) har berört detta.

I ett tidigare arbete (2011) presenterar Brommesson och Ekengren en analysmodell bestående av fyra delar: påverkansfaktorer, filter, beslutsfattande och utrikespolitiskt utfall. Filtret sägs i sin tur bestå av diskurser, idéer, normer och identiteter. I samma antologi fördjupar Marie Demker resonemanget kring filtret. Hon hävdar bl.a. att normer skiljer sig ”från idéer, som är övertygelser som omfattas av individer. Normer är alltså till skillnad från idéer alltid sociala; de delas av flera aktörer och kan ofta föras tillbaka på en kollektiv aktör” (Demker 2011: 54–55).

Demkers åtskillnad mellan idéer och normer är viktig. För att en enskild politiker ska få genomslag med sina idéer är det rimligt att anta att vederbörande bör ha en central position som t.ex. partiledare, statminister och utrikesminister. Det är också rimligt att anta att personen i fråga bör ha innehaft inflytelserika positioner under relativt lång tid. Den s.k. Undénlinjen i svensk utrikespolitik, innebärandes ett fokus på folkrätt och internationella förhandlingar, uppkallades t.ex. efter Östen Undén som var utrikesminister 1946–1961. Den aktiva utrikespolitiken som därefter tog vid, innebärandes ett mer öppet kritiskt förhållningssätt till andra stater och en större vikt vid frågor rörandes Tredjevärlden, kom att uppkallas efter Olof Palme, Socialdemokraternas partiledare 1969–1986 och Sveriges statminister i två omgångar under denna period (Bjereld, 2013:41–42). Ekengren (2005) har visat hur just idéperspektivet hos en enskild politiker kan

studeras. Ovanstående nämnda forskare har sålunda visat att det forskningsfält pionjärer såsom Robert Mearnton (1940), Nathan Leites (1951), Kenneth Boulding (1956), Alexander George (1969) och Ole Holsti (1970) tidigare introducerat även är relevant vid studiet av svensk utrikes- och säkerhetspolitik.<sup>1</sup>

Frågan är vilka de ideologiska preferenserna avseende utrikespolitik kan tänkas vara. Hans Petersson (1964) använde sig av fyra olika stereotyper i sin forskning kring första världskriget 1914–1919: den auktoritära; den moderata, den radikala; och den revolutionära. Dessa fyra typer inplacerades av Petersson i den ideologiska höger-vänster skalan varvid den förra kan förknippas med den del av konservatismen som svårligen bejakade demokratin medan den moderata typen omfattade de mer moderata konservativa samt högerorienterade liberaler. De båda senare typerna återfanns på den vänstra delen av skalan. ”The approach of these schools of thought to the power and order may be said to constitute in each case a sort of operational political doctrine” konstaterar Petersson (ibid. s. 29). Trots att han även använder sig av strategibegreppet så har jag valt att inte utgå från hans modell. Motivet till detta är att stereotyperna anpassats för den ideologiska kontext som rådde för hundra år sedan. Istället lutar jag mig mot Brommesson och Ekengren (2013) som utgick bl.a. från Judith Goldstein och Robert Keohane när de identifierade fyra olika ideologiska idealtyper. Sålunda baserades dessa typer på olika utfall avseende *worldviews* – “are embedded in the symbolism of a culture and deeply affect modes of thought and discourse”, *principled beliefs* – “normative ideas that specify criteria for distinguishing right from wrong and just from unjust” och *causal beliefs* – “beliefs about cause-effects relationships [...] provide guides for individuals on how to achieve their objectives” (Goldstein och Keohane, 1993:8–10). De fyra ideologiska idealtyperna betecknades av Brommesson och Ekengren som realism, rationalism, marxistisk revolutionism (i det fortsatta marxism) och liberal revolutionism (i det fortsatta liberalism). Av tabell 1 framgår de olika idealtyperna med de nyckelord Brommesson och Ekengren åsatte var och en av dem. Även i detta sammanhang är det emellertid på plats att betona att de forskare som jag ovan relaterat till på inget sätt är att betrakta som pionjärer. Martin Wight påbörjade t.ex. redan i mitten av 1940-talet sitt arbete med det som kom att bli de tre R:en, dvs. rationalism, realism och revolutionism (Wight 1946; 1991).<sup>2</sup> Att jag trots allt valt att utgå från företrädesvis svenska forskare istället

1 Den senare presenterade i slutet av 1970-talet ett analyschema där två huvudfrågor (huruvida konflikter var att betrakta som ett permanent eller temporärt tillstånd respektive om konfliktorsakerna stod att finna i den mänskliga naturen, staters attribut eller det internationella systemet) användes för att kategorisera sex idealtyper av belief system (Holsti 1977). Detta har onekligen starka kopplingar till resonemanget kring *miljö* i denna artikel.

2 ”The Realists are those who emphasize and concentrate upon element of international anarchy, the Rationalists those who emphasize and concentrate on the element of international intercourse, and the Revolutionists are those who emphasize and concentrate upon the element of the society of states, or international society” (Wight 1991:7–8).

för de som ursprungligen introducerade forskningsfältet motiveras främst av att mina svenska kollegor visat att deras vidareutveckling kan tillämpas vid studier just av de svenska förhållandena.

Tabell 1. Fyra olika ideologiska idealtyper kopplat till worldviews, principled beliefs och causal beliefs

	<b>Realism</b>	<b>Rationalism</b>	<b>Marxistisk revolutionism</b>	<b>Liberal revolutionism</b>
<b>World-views</b>	Det internationella systemet präglas av anarki som leder till osäkerhet och statscentrism (egoism)	Det internationella systemet präglas av anarki som dock stabiliseras av gemensamma normer och kollektivism	Det internationella systemet präglas av ojämlikheter (centrum-periferi) samt av exploatering av svaga stater	Den globala världsordningen bygger på demokrati och universella värden där olika aktörer inkl. stater samarbetar
<b>Principled beliefs</b>	Avsaknad av tillit gör att självhjälp är nödvändigt Försvaret av territoriet avgörande för överlevnad	Respekt för internationell rätt och lagar Multilaterala institutioner fundamentala för samarbetet	Principen om ickevåld viktig i internationella relationer Aktörer inkl. stater ska utjämna skillnader mellan sig	Principen om ickevåld viktig i internationella relationer Ömsidig respekt för frihet och mänskliga rättigheter
<b>Causal beliefs</b>	Militära medel nödvändiga för att säkra överlevnad Osäkerhet leder till ökat våld	Normer kan påverka staters beteende i fredlig riktning. Internationella lagar skapar stabilitet	Fattiga stater som samarbetar kan påverka rika staters beteende	Demokrati, handel och samarbeten mellan människor kan påverka världen i en fredlig riktning.

Källa: Brommesson och Ekengren (2011).

”Casual beliefs imply strategies for the attainment of goals” ansåg Goldstein och Keohane (1993:10) och ovanstående resonemang leder onekligen resonemanget till strategi-begreppet. Bjerelds och Demkers slutsatser föranleder dessutom funderingar. Hur kommer det t.ex. sig att trots att Socialdemokraterna gick från Undénlinjen till Palmelinjen så betecknas båda linjerna som liberala? Det synes rimligt att anta att skillnaderna mellan linjerna inte låg i målen utan i metoderna. Palmelinjen betecknas t.ex. även som ett exempel på aktiv utrikespolitik varför graden av aktivitet kan anses vara skiljande även om de ideologiska preferenserna är de samma (Bjereld, 2013:41-42). I den förra linjen var graden låg och i den senare hög.

”I Sverige har det inte varit vanligt att analysera säkerhetspolitiska handlingslinjer i termer av strategier” konstaterar Jacob Westberg (2015: 8). Det samma torde gälla utrikespolitiska linjer. Den svenska utrikespolitikens omfång regleras, som vi har sett, av bl.a. Riksdagsordningen. Vad gäller involverade aktörer så har säkerhetspolitiken bl.a. kommit att hanteras av ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott medan utrikespolitiken hanteras av

utrikesutskottet (Edström och Gyllensporre, 2014a). Dessa skillnader till trots så erbjuder Westberg en intressant analysmodell för studiet av säkerhetspolitiska handlingslinjer i termer av strategi som är möjlig att applicera även på utrikespolitik. Modellen består av fyra beståndsdelar: miljö, mål, medel och metoder. Han menar att den förra omfattar ”såväl relationer till andra aktörer och faktorer som närvaro och frånvaro av gemensamma institutioner för olika former av säkerhetssamarbeten samt interaktionsmönster i form av maktfördelningen och spänningsnivåer mellan stormakterna”. Miljöfaktorerna betraktas av Westberg som ”externa faktorer eftersom det är faktorer som strategins interna delar (mål-medel-metoder) försöker påverka, utnyttja eller anpassas efter” (Westberg 2015:13).

För att då knyta ihop säcken menar jag således att en utrikespolitisk linje är att betrakta som en utrikespolitisk strategi liksom de ideologiska preferenser jag inledde resonemanget kring. I det fortsatta används uteslutande *linje* vilken består av fyra komponenter:

- **Miljö**, som hänger intimt samman med *worldviews* och som bl.a. handlar om synen på stormakter men även på andra övergripande förhållanden som mänskliga rättigheter och demokrati. Utfallen är således Realism, Rationalism, Marxism och Liberalism.
- **Mål**, som har beröringspunkter med *principled beliefs* och som anger syftena med utrikespolitiken varvid avvägning mellan egen kapacitet och samarbete i internationella institutioner är central. Även i detta fall är utfallen således Realism, Rationalism, Marxism och Liberalism.
- **Medel**, som återkopplar till utrikespolitikens uppdelning enligt RO och som således består av utfallen Samarbete med andra stater, Samarbete med och/eller agerande genom mellanfolkliga organisationer, Utrikeshandel och internationellt ekonomiskt samarbete samt av Internationellt utvecklingssamarbete. I mångt och mycket handlar det om balansen mellan bi- och multilateralism, mellan frihandel och protektionism samt mellan handel och bistånd.
- **Metoder**, som har kopplingar med *causal beliefs* och som anger hur aktivt de utrikespolitiska medlen bör användas. Då det knappast går att vara lika aktiva inom alla utrikespolitiska områden torde prioriteringar krävas. Medan passivism prioriterar lika så handlar således aktivism om vilka områden som prioriteras högre. Beroende på vilka de prioriterade områdena är kan aktivismen också kopplas till Realism, Rationalism, Marxism och Liberalism.



Tabell 2. Utrikespolitisk linje kopplad till olika spatiala arenor

	Miljö	Mål	Medel	Metoder
Regionalt				
Kontinentalt				
Globalt				

Av tabell 2 framgår att jag utöver de fyra komponenterna även avser beakta olika geografiska rum. Motivet till detta står att finna i min doktorsavhandling (2003) där jag undersökte försvarspolitiska doktriner. Eftersom jag då delade upp den spatiala arenan i tre olika områden (regionalt, kontinentalt, globalt) och fann skillnader beroende på geopolitisk närhet så bedömer jag det relevant att även i detta sammanhang ta fasta på denna dimension. Sålunda avses med *regionalt* närområdet, dvs. Norden, Östersjöområdet och Barentsregionen, medan *kontinentalt* omfattar resterande delar av Europa och *globalt* övriga delar av världen.

Eftersom undersökningsobjektet är politik så bör primärkällor utgöras av olika politiska texter och argument. Dessa kan artikuleras i olika kontexter såsom väljararenan, den parlamentariska arenan och den internationella arenan (Bjereld och Demker, 1995:18–20). Avseende den förra kan bl.a. partiprogram utgöra ett exempel på primärkälla och det var också denna typ av material Bjereld och Demker nyttjade. Avseende den senare använde Brommesson och Ekengren (2013) uttalanden i FN:s generalförsamling.

Då den tidsperiod som studeras i denna artikel omfattar två decennier har det empiriska materialet inriktats mot de övergripande linjerna i utrikespolitiken såsom de framträder i den parlamentariska arenan. Mer precist handlar det empiriska material som använts i denna undersökning om regeringens utrikesdeklaration framförda av utrikesministern och den efterföljande utrikespolitiska debatten respektive riksdagsår 1995–2014. (Jag återkommer till *verbal politics* i nästa artikel i detta specialnummer). En brist med detta tillvägagångssätt är att det inte tar hänsyn till utformningen av utrikespolitiken såsom den kommer till uttryck i t.ex. propositioner. En annan möjlig brist är att jag inte kvantifierar olika uttalanden såsom t.ex. Brommesson och Ekengren gjorde. Kopplat till syftet med denna artikel anses dessa brister inte innebära större komplikationer.

Det är, avslutningsvis, intressant att koppla ordet *linje* med den tröghet som finns beskriven kopplat till doktrin- och strategiutveckling (se t.ex. Edström 2003). För att beskriva en linje krävs minst två punkter. Grovt förenklat kan påstås att ju fler undersökningspunkter desto större möjligheter att se om det

som undersöks verkligen är en rak linje och inte en eller flera kurvor. Eftersom tolv socialdemokratiska deklamationer/punkter jämförs med åtta moderata så är bedömningen att tillförlitligheten på undersökningen är stor. Naturligtvis finns en risk att olika skeenden under respektive regeringsperioder påverkat politiken olika. Den relativt långa undersökningsperioden gör dock att trögheten i utvecklingen kan uppmärksammas. De aspekter som återkommer under respektive undersökningsperiod är själva kärnan i de båda partiernas linjer och inte enbart uttryck för en enskild reflektion på en unik händelse vid ett enstaka tillfälle. För att öka tillförlitligheten än mer skulle t.ex. partiernas åsikter i oppositionsställning kunnat inkluderas i undersökningen. Detta får dock bli föremål för en mer omfattande studie (se Edström 2017) då inte enbart den officiella linjen, som alltså undersöks i denna artikel, inkluderas i det empiriska materialet.

Vart och ett av de nästföljande fyra empiriska avsnitten, dvs. avsnitt 2–5, är disponerade på likartat sätt. Inledningsvis presenteras de övergripande resultaten varefter Socialdemokraterna och Moderaterna behandlas i kronologisk ordning. Respektive parti behandlas dessutom kopplat till var och en av de tre spatiala arenorna, dvs. den regionala, kontinental respektive globala. I det avslutande avsnittet, dvs. avsnitt 6, sammanfattas sedan resultaten varvid de frågeställningar som rests ovan besvaras.

### 3. Regeringarnas syn på den utrikespolitiska miljön

Medan Socialdemokraterna såg på *miljön* utifrån en "trefaldig identitet" såg Moderaterna gärna alla tre arenor utifrån ett EU-perspektiv. Båda partierna konstaterade att globaliseringen innebar både möjligheter och risker och såg relativt lika på dessa. Vad gäller den regionala arenan så hade båda partierna en liberal och positiv grundsyn där miljön präglades av demokrati, gemensamma värderingar och samarbete. De delade oron över utvecklingen i Ryssland. Även avseende den kontinental arenan delade partierna samma positiva syn fast nu i rationalistisk tappning. Medan Socialdemokraterna mer pekade på problemen i Östeuropa så poängterade Moderaterna mer möjligheterna på Balkan. Även om båda såg positivt på EU:s utvidgning så föranledde NATO:s dito något skilda synsätt. Medan Socialdemokraterna poängterade en enda europeisk säkerhetsgemenskap och stundtals såg skeptiskt på NATO:s utvidgning så bejakade Moderaterna entusiastiskt den transatlantiska länken. Det senare präglade även Moderaternas syn på den globala arenan. Överlag var partiets syn mer statscentrerad medan Socialdemokraterna istället tenderade att utgå från de enskilda människornas livssituation och de svagare staternas utsatta läge. Medan det förra partiets syn hade inslag av realism hade det senares inslag av marxism. De skilda infallsvinklarna till trots så delade partierna i stort synen på situationen i Mellanöstern, Afrika, Asien och Latinamerika.

Den socialdemokratiska synen verkar alltså variera. Medan en liberal uppfattning tycks råda avseende närområdet med en ordning byggandes på demokrati och universella värden där inte bara stater utan även näringsliv, organisationer och andra aktörer samarbetar så framstår en mer rationalistisk syn på övriga Europa. Även om systemet här uppfattas präglad av anarki så stabiliseras denna av den kollektivism främst EU erbjuder. Rationalismen får på den globala arenan inslag av marxism där ojämlikheterna mellan i- och u-länder tas som förevändning för ett omfattande utvecklinssamarbete.

Den moderata synen framstår också som fragmenterad. Synen på demokrati och de universella värdena återfinns på alla arenor men är tydligast på den regionala. Bland övriga aktörer tycks partiet tillskriva näringslivet en särställning medan icke-statliga organisationer sällan om någonsin omnämns. På den kontinentala arenan bedöms inslagen av rationalism ta överhand. Partiets stora tilltro att kollektivism inom EU förmår motverka att de anarkiska dragens negativa sidor inte väger över. Detta kommer bl.a. till uttryck i EU:s utvidgningsprocess där partiet synes föredra ett successiv ökande av antalet medlemmar i syfte att säkerställa att de etablerade normerna verkligen efterlevs. Synen på den globala arenan bedöms också främst som rationalistisk. Dock finns även här inslag av realism som främst kommer till uttryck i fokuseringen på globala aktörer och strävan att öka EU:s roll som global sådan. Synen på utvecklingspolitiken handlar dessutom om att skapa jämbördiga relationer byggandes på marknadsekonomiska principer. Även om det inte är frågan om uttalad statscenterism och egoism så förs resonemanget ofta i termer av att värna de egna intressena.

Tabell 3. Socialdemokraternas och Moderaternas syn på Miljö

	Miljö (s)	Miljö (m)
<b>Regionalt</b>	Liberal	Liberal
<b>Kontinentalt</b>	Rationalism	Rationalism
<b>Globalt</b>	Rationalism (Marxism)	Rationalism (Realism)

Anna Lindh sammanfattade Socialdemokraternas syn på utrikespolitiken "Sverige är ett nordiskt land [...] Sverige tillhör Europa [...] Sverige har sedan länge ett starkt globalt engagemang. Vårt lands utrikespolitik präglas av denna trefaldiga identitet." Hon sa att politiken handlade om "fred, demokrati och utveckling" (protokoll 1999/2000:63). Den generella miljön gavs stort utrymme varvid mantrat "i en tid av global ekonomi, information och rörlighet, den världsomspännande ekonomin, den gränslösa marknaden" var återkommande

(se bl.a. protokoll 2000/01:62). Behovet att stärka folkrätten och rättsstatens principer om demokrati, tolerans och pluralism hade genom globaliseringen blivit än större menade partiet. Globaliseringen ansågs inte bara medföra nya möjligheter utan även ökade sociala skillnader och medförde att rovdrift hotade den globala miljön. Hot från terrorism och spridning av massförstörelsevapen betonades flitigt. Mänskliga rättigheter sågs som avgörande för att främja demokratins utbredning. Samtidigt som frihandel ansågs skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling och jämnare fördelning av resurser så sågs med oro på skuldbördan för fattiga länder. Konflikter ansågs botts i fattigdom och social misär, kränkningar av mänskliga rättigheter samt etniska och religiösa motsättningar. Partiet konstaterade att en femtedel av världens befolkning levde i absolut fattigdom och att merparten av dessa var kvinnor. Riskerna och problemen med lätta vapen, landminor, kemiska och biologiska vapen samt kärnvapenprov påtalades frekvent. Även om världens militärutgifter minskat och krig mellan stater blivit ovanliga så varnades för det ökade antalet väpnade interna konflikter.

Att inte enbart Norden utan även Östersjöområdet och Barentsregionen inkluderades i närområdet blev allt mer påtagligt över tiden. Det enda egentliga orosmolnet som berördes var förhållandet mellan de baltiska länderna och Ryssland. Den generella synen på den kontinentala arenan var positiv. ”Vi står mitt i ansträngningarna för att skapa ett nytt och enat Europa, där integration och samarbete fördjupas så att krig på vår kontinent blir otänkbara” sa Hjelm-Wallén (protokoll 1995/96:55). Istället pekades på risker förknippade med hög arbetslöshet, miljöproblem och sociala orättvisor. Balkan betraktades som ett tragiskt särfall. Ett annat problemområde utgjordes av Kaukasus. Det ryska agerandet i Tjetjenien ansågs vara oacceptabelt och fördömdes vid upprepade tillfällen. Behovet av att bygga en gemensam säkerhetsordning inkluderandes Ryssland påtalades ofta. Inledningsvis var tongångarna positiva. Ramöverenskommelsen mellan NATO och Ryssland ansågs utgöra en grundsten i det all-europeiska säkerhetsbygget. Över tiden varnades dock för bräckligheten i den demokratiska utvecklingen i Ryssland.

I det globala perspektivet välkomnade Socialdemokraterna Kinas ökade ekonomiska öppenhet men ansåg den stå i kontrast avseende situationen för de mänskliga rättigheterna i landet. FN ansågs å ena sidan utgöra en hörnsten för svensk utrikespolitik men befann sig, å den andra sidan, i allvarliga och akuta svårigheter. Kritiken riktades dock inte främst mot FN självt utan mot de enskilda medlemsstaterna. Även synen på Afrika var tudelad. Samtidigt som demokratiska reformer ansågs fått stort genomslag så menade partiet att kontinenten marginaliserades alltmer i världsekonomin och att skuldbördan var ohållbar. Folkmord, svältkatastrofer, inbördeskrig, och bristande respekt för de mänskliga rättigheterna kontrasterades mot områden med demokratisering och ekonomiska reformer.

Socialdemokraternas bild av Asien var också dubbelbottnad: ”Imponerande ekonomiska framsteg görs, samtidigt som demokratiutvecklingen på ett oroande sätt hålls tillbaka av auktoritära regimer på många håll. Världsekonomin och den globala säkerheten kommer under de närmaste åren i hög grad att påverkas av utvecklingen i Asien” (protokoll 1996/97:64). Ett år senare hade bilden ändrats med en djup finansiell och strukturell kris som följd varvid partiet påtalade brister i de ekonomiska och politiska systemen och ansåg de sociala och miljömässiga problemen som stora. Även om betydande framsteg för fred, demokrati och ekonomiska reformer i Latinamerika konstaterades så påtalades riskerna med de stora inkomstskillnaderna, de sociala missförhållandena och övergreppen mot de mänskliga rättigheterna. Den olösta konflikten mellan Israel och Palestina och situationen i Irak präglade synen på Mellanöstern. Samtidigt betonades potentialen för utökat samarbete: ”Mellanöstern delar en lång gemensam historia och ett rikt kulturarv med Europa” (protokoll 1997/98:65).

Moderaternas beskrivning av miljön tog utgångspunkt i globaliseringens möjligheter och risker. Partiet menade att utveckling skapat förutsättningar för frihet och demokrati men också medfört risker som klimatförändringarna och ökat trycket på ekosystemen. De globala utmaningarna som epidemier, brottslighet, terrorism och spridning av massförstörelsevapen ansågs kräva gemensamma lösningar, dvs. starkt och effektivt multilateralt samarbete samt en tydlig internationell rättsordning. Säkerhet, utveckling och respekt för mänskliga rättigheter ansågs vara nära sammankopplade och ömsesidigt förstärkande. Utvecklingen ställde ”stora krav på fredsfrämjande operationer och statsbyggande insatser i olika delar av världen” sa Bildt (protokoll 2006/07:60). Han menade att kopplingen mellan handel, utveckling, miljö och klimat var uppenbar och varnade för konsekvenserna av en avmattning av den ekonomiska tillväxten och för protektionism. Genomgående påpekade Bildt kvinnors och HBT-personers utsatta ställning i stora delar av världen. Han såg med oro på bl.a. bristande respekt för yttrandefrihet, försörjningsproblem och skenande livsmedelspriser samt på olösta energifrågor.

Moderaternas betraktelse av den regionala arenan tog ofta sin utgångspunkt i utvecklingen på den kontinentala. Det var det europeiska samarbetet som gjutit nytt liv i den nordiska samverkan snarare än tvärtom. Bildt betonade bl.a. att de politiska och ekonomiska relationerna mellan länderna i regionen fördjupats och att detta även omfattade säkerhetspolitiska frågor. Bildt ansåg att samarbetet ”aldrig har varit närmare och mer omfattande – i alla fall inte sedan Kalmarunionens mer harmoniska dagar” (protokoll 2007/08:63).

Moderaternas syn på den kontinentala nivån handlade mycket om att beskriva EU. ”Vår union är nu den största integrerade ekonomin i världen” sa Bildt och menade att Unionen ”har blivit en starkare kraft för fred, frihet och demokrati inte bara i Europa, utan också globalt” (protokoll 2006/07:60). Han menade att EU blivit en allt starkare global aktör också när det gäller freds- och

säkerhetspolitiken. Medan utvecklingen på Balkan och Turkiet ofta beskrevs positivt så var synen på "vårt östra grannområde", dvs. Östeuropa och Kaukasus, mer dystert. Bristen på demokrati och medborgerliga fri- och rättigheter ansågs utgöra anledning till oro i Ukraina och Vitryssland medan olösta konflikter utgjorde riskerna i Georgien, Moldavien och Nagorno-Karabach. Synen på Ryssland var avvaktande och betonade snarare det slutna politiska systemet, det dåliga medieklimatet, brotten mot de mänskliga rättigheterna i Tjetjenien och maktspråket gentemot grannstater än ljusglimtar.

Moderaternas analys av den globala arenan tog ofta sin utgångspunkt i EU och den transatlantiska relationen med USA. "Unionen och USA har oftast sammanfallande värderingar och intressen" sa Bildt (protokoll 2006/07:60). Han berörde ofta framväxten av EU som en global aktör. Hoten mot EU kom främst från det vidare europeiska närområde. Bildt sa sig se tendenser till en konflikt mellan den islamska världen och den västliga världen. En lösning på konflikten mellan Israel och "palestinierna" bedömdes vara nyckel till fred och stabilitet i hela Mellanöstern där även utvecklingen i Irak respektive Iran ansågs oroande. Från 2011 tillkom även länder som Libyen, Egypten och Syrien på listan oroshärddar. Bilden av Afrika var kluven. Å ena sidan fanns en positiv ekonomisk utveckling i flera länder och antalet väpnade konflikter hade blivit färre. Å andra sidan kännetecknade en negativ spiral av krig, förtryck, fattigdom och sjukdomar andra delar av kontinenten. Bildt menade att den demokratiska och ekonomiska utvecklingen i Latinamerika överlag varit positiv. De främsta undantagen utgjordes av Kuba och Venezuela. Avseende utvecklingen i Asien var Afghanistan källa till oro avseende såväl den politiska utvecklingen som nivån på opiumproduktionen. Bildt menade att globaliseringen medfört att ekonomisk makt och politiskt inflytande förskjutits till Asien och betonade Kinas och Indiens stärkta maktpositioner på det globala planet. Medan förföljelse av dissidenter och fortsatta avrättningar gav anledning till oro i den förra så betonades den ekonomiska tillväxten, marknadens storlek och de stora investeringsbehoven i den senare. Vid sidan av dessa två stater menade Bildt att även Brasilien och Sydafrika framträdde som allt viktigare politiska och ekonomiska aktörer.

#### **4. Målen för den officiella utrikespolitiken**

Även avseende *målen* utgick Socialdemokraterna från trefaldighet, dvs. nordisk, europeisk respektive global identitet medan Moderaterna främst anammade det europeiska. På den regionala arenan var man ense i ambitionen att vilja utveckla såväl bi- som multilaterala institutioner och samarbeten. Socialdemokraterna uteslöt inte ett militärt samarbete med Ryssland inom ramen för PFF medan Moderaterna istället hade visioner om nordiskt försvarssamarbete. Endast det förra partiet poängterade vikten av att stärka ställningen för de ryska

minoriteterna i Baltikum. Partierna delade övertygelsen om vikten av respekt för internationell rätt. På den kontinentala arenan betonade båda behoven av att utveckla krishanteringsförmågan vilket hade inverkan på det institutionella ramverket. Medan Socialdemokraterna helst såg att alla militära pakter upplöstes och ersattes av ett inkluderande nätverk så ville Moderaterna istället stärka såväl EU:s egna militära förmåga som samarbetet mellan EU och NATO. Medan Socialdemokraterna hade samma grundsyn som på den regionala arenan syntes Moderaterna sakna viss tillit gentemot Ryssland och andra forna sovjetstater. Betoningen av försvarssamarbete var, denna realistiska tendens till trots, inte kopplat till försvar av territorium utan till internationella insatser. Moderaterna hade även inslag av realism på den globala nivån medan Socialdemokraterna där hade inslag av både liberalism och marxism.

De socialdemokratiska *målen* synes således vara koherenta och kännetecknas av rationalism på samtliga arenor. Inte minst betoningen av multilateralt samarbete underbygger denna tolkning. På den globala arenas utmanas dock synen på internationell rätt och lagar av liberalism så till vida att de mänskliga rättigheterna sätts högre än staters rätt till suveränitet och av marxism när det gäller behoven av utjämnande biståndspolitik.

De moderata *målen* kännetecknades av rationalism på samtliga arenor. Även om, å ena sidan, respekt för frihet och mänskliga rättigheter och, å andra sidan, brisande tillit kopplat främst till Ryssland fanns med i bilden så var respekten för internationell rätt och tilltron på multilateralismen starkare. Det går inte att utesluta att den bristande tilliten på både den kontinentala och den globala arenan är en bakomliggande orsak till partiets vurmande för strategiska partnerskap. Dessa synes dessutom vara starkast förordade med partner som delar synen på frihet och mänskliga rättigheter såsom NATO och USA respektive USA och Indien på respektive arena.

Tabell 4. Socialdemokraternas och Moderaternas syn på Mål

	Mål (s)	Mål (m)
<b>Regionalt</b>	Rationalism	Rationalism
<b>Kontinentalt</b>	Rationalism	Rationalism (realism)
<b>Globalt</b>	Rationalism (Revolutionism)	Rationalism (Realism)

”Sveriges utrikespolitik har en trefaldig styrka genom sin nordiska, sin europeiska och sin globala identitet. Vårt mål är att ständigt utveckla var och en av dessa identiteter och att öka samverkan mellan dem” sa den socialdemokratiska utrikesministern Anna Lindh (protokoll 2000/01:62). I sina målsättningar

återkom partiet ofta till globaliseringen och behoven att stärka och utveckla det internationella samarbetet samt att göra fler områden åtkomliga för politiska beslut. Det ansågs ligga i Sveriges nationella intresse att främja ökat ekonomiskt utbyte. Ett flitigt uttalat mål var att tillämpningen av folkrätten skulle utvecklas till att inte bara skydda stater utan också individer. Ett annat ofta förekommande tema var vikten av att ingripa tidigare i krishantering och att verka förebyggande. Inledningsvis tillskrevs detta behov FN, OSSE och Europarådet men med tiden kom även EU att inkluderas i sammanhanget. EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik välkomnades av partiet. Att värna de mänskliga rättigheterna varhelst de hotades var ett centralt mål. Under perioden skedde en viss kursändring varvid större fokus kom att ägnas åt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna liksom barns, kvinnors och minoriteters rättigheter. Partiet verkade även för förbud mot användning av soldater under 18 år och mot dödsstraffet. På nedrustningsfronten eftersträvades fullständigt kärnvapenprovstopp, förbud mot framställning av uran och plutonium för vapenändamål samt totalförbud mot truppminor. Den svenska "exportkontrollen ska förstärkas och inspektionerna utvecklas" sa Freivalds (protokoll 2003/04:67).

"Vi har klargjort att hot mot de baltiska staternas frihet och säkerhet inte kan lämna Sverige likgiltigt" sa Hjelm-Wallén (protokoll 1994/95:64). Partiet strävade efter att Östersjöregionen skulle utvecklas till en väl fungerande marknad och såg det som ett svenskt intresse att såväl Ryssland som de baltiska staterna blev medlemmar av WTO. Man ville bygga ut det praktiska militära samarbetet med Ryssland inom ramen för PFF men avvisade tankarna på ett regionalt militärt säkerhetsarrangemang. Krav om att Ryssland respekterade gränsfördragen med de baltiska staterna och att dessa integrerade de ryskspråkiga befolkningsgrupperna i sina samhällen ställdes. Partiet la stor vikt vid att både Polen och Tyskland aktivt deltog i Östersjösamarbetet.

På den kontinentala arenan var Socialdemokraternas mål skapandet av en alleuropeisk fredsordning där militära lösningar på politiska problem var uteslutna. Ambitionen var att integrera Ryssland i samarbetet. Utvidgningen av EU sades vara ett starkt svenskt intresse men omfattade inledningsvis endast Öst- och Centraleuropa. "NATO:s utvidgning får inte medföra nya skiljelinjer" underströk Hjelm-Wallén och sa att visionen var "ett Europa bortom pakter, där militära skiljelinjer ersätts av ett nätverk av samarbete" (protokoll 1996/97:64). Samtidigt värnades det amerikanska engagemanget i Europa. "Vi vill bidra till att forma en union nära medborgarna genom ett aktivt arbete för sysselsättning, jämställdhet, miljö- och konsumentskydd" sa Lindh angående fokus på EU:s inre utveckling (protokoll 1998/99:53). "Regeringen vill stärka den europeiska unionen som global utrikes- och säkerhetspolitisk aktör" sa Freivalds angående Unionens externa roll (protokoll 2005/06:73).

Angående den globala arenan ansåg Socialdemokraterna att det var ett svenskt intresse att stärka banden med Sydostasien och att intensifiera



kontakterna med Japan. Om ambitionen med Asien, vid sidan om nedrustningsfrågor, präglades av ekonomiska aspekter så var utvecklingssamarbete i fokus vad gäller relationerna med Afrika. Strävan var att bekämpa fattigdom och höja levnadsnivån. I vissa områden som södra Afrika skiftades dock fokus till att trygga demokratin och att ta vara på förutsättningarna för social och ekonomisk utveckling medan det för Nordafrika handlade om att få till stånd handelspolitiska lättnader. Även om demokratins frammarsch i Latinamerika ansågs imponerande så menade partiet att det var en europeisk snarare än en svensk uppgift att befästa landvinningarna. Avseende situationen i Mellanöstern var målet inledningsvis självbestämmande för palestinierna och säkerhet för israelerna. Detta kom, för de förras vidkommande, att utvecklas till att handla om rätten att bilda en demokratisk stat och uppnå ekonomisk säkerhet. Med en frihandelsvänlig politik och en generös biståndspolitik ville partiet bidra till att minska de ekonomiska och sociala klyftorna i världen. Detta ansågs erfordra en utvecklad multilateralism och ett utvecklat WTO-system. "Vi ska göra mer för att främja svenskt näringsliv i utlandet och främja investeringar i Sverige" sa Lindh (protokoll 2002/03:56).

"Sveriges utrikespolitik ska medverka till frihet, fred och försoning såväl i vår egen som i andra delar av världen" sa den moderate utrikesministern Carl Bildt och underströk att "vikten av att främja demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling genomsyrar den svenska utrikespolitiken" (protokoll 2006/07:60). Frihandelsprincipen ansågs utgöra en grundsten för utrikespolitiken medan tillväxt och handel sågs som avgörande för såväl fattigdomsbekämpning som allmän utveckling. Partiets mål vara att fortsätta arbetet för rustningskontroll och nedrustning, avskaffandet av dödsstraffet, ökandet av kvinnors makt över sina liv, för HBT-personers rättigheter samt för att stödja frihetsberövade svenskar i olika delar av världen. Tre tematiska områden prioriterades inom utvecklingspolitiken (demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen) och lika många geografiska (Afrika, forna sovjetstater och Balkan). Utvecklingspolitiken "inbegriper såväl att bidra till bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt som att främja demokrati och mänskliga rättigheter, framväxten av ett starkt civilt samhälle och en god samhällsstyrning" sa Bildt (protokoll 2008/09:72). Arbetet för mänskliga rättigheter verkade dock ske främst indirekt. "Vi verkar för att stödja förespråkare för mänskliga rättigheter runt om i världen" sa Bildt (protokoll 2009/10:76). Att bidra till nationens säkerhet ansågs dock vara en av utrikespolitikens huvuduppgifter.

I närområdet såg Moderaterna förbättringar av miljön i Östersjön och stärkande av den ekonomiska integrationen som prioriterade områden. Inom det nordiska samarbetet poängterades att även de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska områdena inkluderades i samarbetet. Partiet sade sig vara öppet för ett fördjupat regionalt samarbete inom "mjuka" säkerhetspolitiska frågor utan att precisera detta närmare.

På den kontinentala arenan utgick Moderaternas resonemang från EU-medlemskapet. Partiet strävade efter att Sverige skulle tillhöra kärnan i EU. "Så kan vi bäst ta till vara också våra nationella intressen, och så kan vi bäst främja de universella värden som är våra" sa Bildt (protokoll 2011/12:70). Partiet betonade vikten av att hålla EU:s utvidgningsprocess levande och kopplade resonemanget till fördragstexter som gav alla europeiska länder möjlighet att på sikt ansöka om medlemskap. Grannskapspolitiken sågs inte som en ersättning utan som ett komplement till medlemskapsperspektivet. Partiet underströk betydelsen av samordningen av EU:s säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik. "Ett splittrat Europa är ett försvagat Europa" sa Bildt (protokoll 2007/08:63). Ett fördjupat samarbete med NATO låg i Sveriges intresse menade partiet som också sa sig sträva efter stärkta relationer mellan Ryssland och EU baserat på såväl respekt för europeiska värderingar som på gemensamma intressen. Ryssland välkomnades som medlem i WTO. En förnyelse av CFE-avtalet ansågs önskvärd.

EU utgjorde utgångspunkt även på den globala arenan. Genom Lissabonfördraget ansåg Moderaterna att EU kunde stärka sin roll "som global aktör genom att matcha dess ekonomiska tyngd med politisk kraft. Europa har därigenom fått nya möjligheter att utforma den internationella utvecklingen utifrån europeiska intressen och värderingar. Det är regeringens främsta utrikespolitiska prioritet att verka för att så fullt ut kan ske" (protokoll 2009/10:76). "Vi vill verka för en starkare europeisk utrikes tjänst" och en tydlig vision för EU:s strategiska roll sa Bildt (protokoll 2011/12:70). Att ytterligare stärka det transatlantiska samarbetet prioriterades också högt. Överlag låg partiets fokus på centrala aktörer snarare än på tematiska aspekter. Sålunda betonades vikten av EU:s strategiska samarbeten med Brasilien, Indien, Indonesien, Japan, Kanada, Kina, Mexiko, Sydafrika, Sydkorea och Thailand. Även de nationella behoven av inflytande i G20, IMF, Världsbanken och OECD lyftes fram. Fred mellan Israel och Palestina behövde bygga på en tvåstatslösning menade partiet och hänvisade till 1967 års gränser. Explicit omnämndes Jerusalem som huvudstad för båda staterna. Partiet ville att EU skulle skapa fördjupade frihandelsavtal med Egypten, Marocko, Tunisien och Jordanien. Vad gäller Afrika ville Moderaterna successivt minska på biståndet till förmån för kommersiella förbindelser och annat samarbete. Takten på övergången kopplades till ekonomisk och demokratisk utveckling. Avseende Asien så menade partiet att det var viktigt med en nära dialog med de asiatiska länderna om framför allt demokrati och mänskliga rättigheter men även om andra globala frågor som klimatförändringar, miljöteknik, handelsvägar samt energi- och livsmedelssäkerhet. Det ansågs vara ett strategiskt intresse för EU att stärka relationen till Pakistan.

## 5. Synen på och nyttjandet av de utrikespolitiska medlen

Multilateralism och frihandel på samtliga tre arenor präglade partiernas syn på *medlen*. Det fanns dock en gradskillnad i avvägningen mellan bilaterala samarbeten, å ena sidan, respektive med och genom mellanfolkliga organisationer, å den andra. Detsamma gällde avvägningen mellan utrikeshandel och internationellt ekonomiskt samarbete kontra internationellt utvecklings-samarbete. Moderaterna tycks ha tagit mest utrerad position i båda dessa fall även om Socialdemokraterna också lutar åt det hållet. Går man bortom artikelns avgränsningar och skrapar lite på ytan framkommer mer skillnader i det empiriska materialet. Det gäller t.ex. var partierna valt att etablera respektive avveckla ambassader och konsulat, till vilka frågor man valt att utse eller återkalla ambassadörer och särskilda sändebud, i vilka organisationer man valt att kandidera till ordförandeposten respektive valt att driva vissa frågor, samt vilka konferenser och toppmöten man väljer att ta initiativ till och stå som värd för. Det finns m.a.o. viktiga nyansskillnader att fasta på i den fortsatta forskningen.

Mångfald präglade m.a.o. Socialdemokraternas syn. Partiet förordade multilateralism vilket konkretiserades genom omfattande samarbete med såväl som agerande genom flera olika mellanfolkliga organisationer. Detta uteslöt dock inte bilaterala samarbeten med andra stater. Utrikeshandel och internationellt ekonomiskt samarbete ansågs vara motorn för demokratisk utveckling och utgjorde en förutsättning för effektivt internationellt utvecklingssamarbete.

Moderaternas syn var starkt präglade av multilateralism och frihandel. Bilaterala samarbeten med andra stater fanns förvisso med i bilden men agerande genom EU var otvetydigt ansett som det främsta medlet. Strävan var rent av att ersätta visst internationellt utvecklingssamarbete med jämbördigt ekonomiskt samarbete.

Tabell 5. Socialdemokraternas och Moderaternas syn på Medel

	Medel (s)	Medel (m)
<b>Regionalt</b>	Multilateralism & frihandel	Multilateralism & frihandel
<b>Kontinentalt</b>	Multilateralism & frihandel	Multilateralism & frihandel
<b>Globalt</b>	Multilateralism & frihandel	Multilateralism & frihandel

Socialdemokraterna prioriterade preventiv diplomati som medel och sade sig sträva efter att kanalisera insatserna såväl genom EU-samarbetet som bilateralt. Ett effektivt globalt multilateralt samarbete prioriterades högt. På den regionala

arenan betonades det "unika" nordiska samarbetet (protokoll 1995/96:55). Partiet nyttjade ordförandeskapet i såväl Östersjörådet som Barentsrådet till att knyta Ryssland och de baltiska staterna samt Polen närmare de europeiska samarbetena. Partiet lyckades få sekretariat till Östersjöstaternas råd lokaliserat till Stockholm. "Som ett led i vårt samarbete med Ryssland inrättar Sverige senare i år ett generalkonsulat i Kaliningrad" sa Lindh våren 2002 (protokoll 2001/02:68).

Vad gäller den kontinentala arenan så fanns en tydlig skillnad mellan genom vilka medel olika sakfrågor kanaliserades. Hjelm-Wallén noga att påtala att Socialdemokraterna inte eftersträvade "medlemskap i vare sig NATO eller Västeuropeiska unionen" men önskade delta i PFF (protokoll 1994/95:64). Lindh konstaterade att samverkan mellan NATO och EU var av stor betydelse för den senares militära krishanteringsförmåga. Hon menade att EU-medlemskapet "förbättrar våra möjligheter att ta till vara våra ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen" och meddelade att "på Sveriges och Finlands förslag har krishantering skrivits in som en EU-uppgift i Amsterdamfördraget" (protokoll 1998/99:53). Hon betonade den politiska dialogen och samarbetet mellan EU och USA eftersom detta var av "grundläggande säkerhetspolitisk och ekonomisk betydelse" (protokoll 1999/2000:63). Kopplat till nedrustning samt konfliktförebyggande och -hanterande påtalades genomgående vikten av att nyttja OSSE och Europarådet som medel. Europarådet ansågs också vara viktigt medel vid implementeringen av "det program om barns behov av skydd som tillkommit på svenskt initiativ" (protokoll 1997/98:65). Partiet tog också initiativ till att en konferens med ministrar ansvariga för familje- och barnfrågor hölls i Stockholm. "På svensk-norskt initiativ har Europarådet beslutat om ett europeiskt barnprogram" sa Lindh våren 1999 (protokoll 1998/99:53).

Avseende den globala arenan såg Socialdemokraterna en plats i FN:s säkerhetsråd respektive FN:s kommission för mänskliga rättigheter som viktiga medel. Kopplat till det senare temat välkomnade partiet tillkomsten av den permanenta internationella brottmålsdomstolen i Haag samt specialdomstolarna för bl.a. Rwanda. WTO sågs som ett viktigt medel avseende internationell handel och Världsbanken i det internationella utvecklingssamarbetet. Även IMF nämndes i dessa sammanhang. Även om FN ansågs utgöra den folkrättsliga och politiska ramen "i arbetet för internationell rättvisa, mänskliga rättigheter, nedrustning och demokrati" så hindrade det inte partiet från att "agerar enskilt eller i samverkan i EU och med de nordiska länderna genom att påverka, påtala eller fördöma" (protokoll 1996/97:64). Såväl bi- som multilaterala medel ingick i den genomlysning av svenskt och internationellt samarbete med Afrika partiet initierade tidigt efter maktövertagandet. Våren 1998 kunde Hjelm-Wallén introducera både en förnyad Afrikapolitik och en svensk Asienstrategi samtidigt som hon förkunnade att Sverige skulle "stå värd för ett möte mellan handels- och ekonomiministrar från Latinamerika för att stimulera handel och

investeringar” (protokoll 1997/98:65). Samarbetet med länderna i Mellanöstern och Nordafrika fördjupades under Lindh, dels genom upprättandet av Alexandriainstitutet, dels genom EU:s Barcelonaprocess. Dessutom betonades det svenska centret i Istanbul.

I övrigt framkom att dialog, samverkan och utbildning var viktiga medel och kanaliserades genom bl.a. Raoul Wallenberg-institutet, projektet Euroislam, den alliansfria rörelsen, svenska Afghanistankommittén samt det internationella demokrati- och valinstitutet i Stockholm. Även Socialdemokraternas välkomnande av Cotonouavtalet mellan EU och 77 utvecklingsländer kan ses i detta sammanhang. I det internationella nedrustningsarbetet ansågs Åttanationsinitiativet, Ny-agenda-initiativet, Ottawakonventionen, Canberrakommisionen och FN-konferensen om lätta vapen vara viktiga medel. ”Som medlem i EU och som partner i olika organisationer får vi fler vägar att bedriva en aktiv utrikespolitik och utveckla vår långa tradition av medling och konfliktlösning” sammanfattade Freivalds (protokoll 2004/05:72).

Effektiv multilateralism ansågs av Moderaterna vara en ledstjärna inte enbart för Sverige utan även EU när det gällde att ta sig an globala frågor som klimatförändringar, rustningskontroll och fattigdomsbekämpning. Partiet ansåg att neutralitetspolitiken tillhörde det förgångna och ”var en politik som i allt väsentligt tjänade oss väl”. Genom medlemskapet i EU menade partiet att ”Sverige brutit upp från en tradition med rötter tillbaka till 1812” (protokoll 2006/07:60). EU intog en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik enligt partiet som var av den fasta övertygelsen att EU ”utgör den bästa plattformen också för Sveriges utrikespolitiska agerande. Det är bland annat därför som Sverige har valt att tillhöra kärnan i unionen” sa Bildt (protokoll 2008/09:72). Bidrag med militära förmågor i fredsfrämjande insatser ledda av EU, FN eller NATO sågs av partiet som ett viktigt medel.

På den regionala arenan förde Moderaterna fram både bi- och multilateralt samarbete. Särskilt Finland och Norge var föremål för det förra, ofta i anslutning till försvarsrelaterade frågor, medan medlemskapet och i synnerhet ordförandeskap i Arktiska rådet, Barentsrådet, Nordiska ministerrådet respektive Östersjöstaternas råd utgjorde exempel på det senare. Ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling var i det sammanhanget de frågor som ansågs viktigast. Det nordiska samarbetet nyttjades även för att organisera ett nordisk-afrikanskt utrikesministermöte under svenskt värdskap för att diskutera gemensamma globala utmaningar. Partiet lyckades få en stor sameuropeisk forskningsanläggning (European Spallation Source) lokaliserad till Lund och såg detta som en möjlighet att exponera Norden som en region för internationell spetsforskning.

På den kontinentala arenan sågs ordförandeskapet i EU ha en förstärkande effekt. Moderaterna betonade det inflytande som kom med uppdraget att vara ledarnation för Nordic Battle Group och sade sig inte vara främmande för att bidra även till NATO:s motsvarande militära snabbinsatsstyrka. ”Genom att

bättre samordna medlemsstaternas resurser, vår hårdvara, kan vi stärka EU:s samlade globala kapacitet” sa Bildt (protokoll 2010/11:60).

Även i globalt hänseende ansåg Moderaterna således EU utgöra det viktigaste medlet. Det gällde både bilateralt samarbete mellan EU och enskilda länder i t.ex. Latinamerika och med andra organisationer som NATO, OECD och Unionen för Medelhavet. Partiet såg även EU som ett viktigt medel för att skapa en sammanhållen europeisk Afrikapolitik. Partiet menade att ett väl fungerande samarbete mellan EU och USA utgjorde ett viktigt verktyg. Genom sin världsomspännande medlemskrets ansågs FN besitta såväl legitimitet som förutsättningar att finna hållbara lösningar på de globala utmaningarna. Man kandiderade till FN:s råd för mänskliga rättigheter för perioden 2012–2015 eftersom ett ”medlemskap skulle ge oss en viktig arena för att driva angelägna MR-frågor globalt” sa Bildt (protokoll 2010/11:60). Man kandiderade även till UNESCO:s styrelse för perioden 2013–2017, vilket sågs som ett medel för att kunna driva bl.a. de globala press- och yttrandefrihetsfrågorna, och till FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018. Partiet nyttjade medlemskapet i IAEA:s styrelse till att bl.a. försöka förhindra spridningen av kärnvapen och betonade betydelsen av Internationella brottmålsdomstolen samt andra internationella domstolar och skiljedomsnämnder. I bilateralt hänseende utgjorde utvecklingsarbetet ett viktigt medel i sig. Avseende det direkta biståndet koncentrerades till färre samarbetsländer medan det indirekta kom att involvera flera olika biståndsgivare.

Moderaterna tog initiativ till etablerandet av en internationell kommission om klimatförändring och utveckling, bildandet av en vängrupp för Syrien, vars syfte var att utveckla dialogen med och stödet till den syriska oppositionen, samt organiserandet av ett brittiskt, baltiskt och nordiskt toppmöte (Northern Future Forum) för diskussion kring olika tillväxtfrågor som kvinnors företagande och demografiska förändringar. Ordförandeskapet i det globala forumet för migration och utveckling nyttjades bl.a. till att driva frågan om migrationens bidrag till ekonomisk och social utveckling. Nationellt skapades bl.a. ett globaliseringsråd, en kommission för hållbar utveckling samt ett export- och investeringsråd (Business Sweden). Partiet introducerade digital diplomati vilket bl.a. innebar att Sveriges ambassader fanns på Twitter och Facebook.

## 6. De utrikespolitiska metoderna – Aktivism kopplat till vad?

Avseende *metoderna* så synes Socialdemokraternas och Moderaternas synsätt i stort sammanfalla kring liberalismens fokus på demokrati, mänskliga rättigheter och rättvis handel. Moderaterna har inte alltid explicit betecknat sina metoder med epitetet aktivism vilket nyttjats av motståndarna och kallats för passivism. Det är dock inte frågan om den passivism som diskuterades i anslutning till den s.k. Undén-linjen. Ovanstående genomgång leder till konklusionen att

partierna förvisso har många likheter men att det ändå finns så pass stora skillnader att det anses befogat att tala om två olika linjer. En intressant likhet mellan partierna är att de rationalistiska utfallen handlar om miljö och mål medan de liberala främst handlar om medel och metoder.

Socialdemokraternas synsätt verkar ha präglats av inkluderande, ”alla ska med”, i samtliga geografiska arenor. ”Alla” är inte enbart stater utan även enskilda människor. Även om aktivismen riktats både mot solidaritet och nationella intresse så tycks det bärande liberalistiska temat handlat om olika aspekter kopplat till demokrati, mänskliga rättigheter och rättvis handel.

Moderaterna verkar inte alltid explicit ha förordat aktivism. Detta gäller i synnerhet på den regionala arenan. Betoningar kopplat till demokrati, mänskliga rättigheter och rättvis handel kännetecknar dock aktivismen både på den kontinentala och globala arenan. Ett återkommande tema på samtliga arenor är att militära medel är nödvändiga, dock inte för staternas överlevnad, utan för att skapa fred och stabilitet.

Tabell 6. Socialdemokraternas och Moderaternas syn på Metod

	Metoder (s)	Metoder (m)
<b>Regionalt</b>	Liberal	Liberal
<b>Kontinentalt</b>	Liberal	Liberal
<b>Globalt</b>	Liberal	Liberal

I Socialdemokraternas ”aktiva utrikespolitik förenas internationell solidaritet med värnet av våra egna [nationella] intressen” sa Anna Lindh (protokoll 1998/99:53). Företeelser som partiet, generellt sett, ansåg rikta sin aktivism gentemot omfattade främjandet av utvecklingen av ekologiskt hållbara samhällen, inrättandet av en internationell brottmålsdomstol för hanterandet av folkmord och brott mot mänskligheten, avskaffande av dödsstraffet och tortyr, nedrustning, den internationella exportkontrollen, kontrollåtgärder för lätta vapen, icke-spridning av kärnvapen och andra massförstörelsevapen, totalförbud för antipersonella landminor, arbetet för minröjning och stöd till minoffer, rustningskontroll i Europa, fattigdomsbekämpning och global rättvisa samt kvinnors och barns rättigheter. Partiet sade sig lägga ”lägga särskild vikt vid barn som lever i krigszoner, är på flykt, är drabbade av hiv/aids eller utsatta för sexuell eller annan exploatering. Vi har drivit fram ett förbud mot att barn under 18 år ska kunna tvångsrekryteras eller lejas för strid” (protokoll 2001/02:68). Samtidigt ansåg sig partiet delta ”konkret och aktivt i samarbetet

för att främja fred och förebygga konflikter såväl i Europa som globalt” (protokoll 1998/99:53). Partiet sade sig kommer alltid komma att gå i första ledet när det gäller att bekämpa terrorism. ”Men om vi låter kampen mot terrorismen överordnas de mänskliga rättigheterna är det vi som förlorar och terroristerna som vinner [...] Och vi tvekar inte att påtala brott mot mänskliga rättigheter eller demokratiska principer” (protokoll 2002/03:56).

Aktivismen på den regionala arenan handlade inledningsvis om att ”aktivt medverka till en vitalisering av samarbetet i vårt närområde” (protokoll 1997/98:65). Partiet menade att dess insatser för att skapa ett gott grannskap i närområdet var omfattande. Särskild aktivism riktades mot att stärka banden mellan Polen och Sverige. Socialdemokraterna ansåg sig vara direkt aktiva inom såväl Barents- och Östersjösamarbetet men även indirekt genom EU:s nordliga dimension.

På den kontinentala arenan handlade aktivismen om att bidra till skapandet av en gemensam alleuropeisk säkerhetsordning. Inledningsvis ingick t.o.m. ”ett aktivt observatörskap” inom VEU i dessa prioriteringar (protokoll 1994/95:64). Sedermera kom detta att betecknas som aktivt engagemang inom såväl PFF som det Euroatlantiska partnerskapsrådet. Ett annat föremål för partiets aktivism var EU: utvidgning och ett tredje framtagandet av EU:s Rysslandsstrategi med särskilt fokus på ”handel, ökad kärnsäkerhet och demokratistöd” (protokoll 1998/99:53). Det var dock inte enbart EU:s geografiska utvidgning som var föremål för aktivismen. Partiet strävade dessutom efter att fördjupa och vidareutveckla Unionens inre samarbete med fokus på ekonomisk utveckling, sysselsättning, social välfärd och miljö.

Socialdemokraterna prioriterade aktivismen på den globala arenan till att bl.a. handla om ”aktivt exportfrämjande” i syfte ”att ge svensk industri dragkraft på viktiga marknader utanför EU-länderna” (protokoll 1994/95:64). Partiet sade sig genom en ”aktiv handelsfrämjande politik stimulera ekonomisk utveckling och sysselsättning” och sade sig ”aktivt delta i arbetet för att stärka Bretton Woods-institutionerna och förbättra samarbetet dem emellan” (protokoll 1998/99:53). Våren 2002 sa sig partiet intensifiera sitt ”arbete med att främja svenska ekonomiska intressen, och därigenom tillväxt och sysselsättning i Sverige” (protokoll 2001/02:68). Socialdemokraterna tillskrev inte enbart sig själva utan även de tidigare borgerliga regeringarna erkännandet för att ”i årtionden” fört en ”aktiv Mellanöstern-politik” (protokoll 1995/96:55). Socialdemokraterna tonade också ned partiskillnaderna då man gav Carl Bildt sitt ”aktiva stöd som samordnare” för fredsarbetet på Balkan (protokoll 1995/96:55). Partiet sade sig aktivt främja den kulturella dialogen mellan Europa och muslimska länder såväl bilateralt som genom EU. ”Sverige är” under den socialdemokratiska regeringen ”aktivt i FN, EU och i vårt närområde, liksom i Mellanöstern och i Afrika” sammanfattade Freivalds (protokoll 2005/06:73).



”Som ett land med begränsade resurser måste vi också bli bättre på att prioritera och fokusera” sa Carl Bildt (protokoll 2006/07:60). Några av de utrikespolitiska områden som ansågs viktiga att vara särskilt aktiva inom var generella i sin natur. Kopplat till kvinnornas roll i internationella konflikter och i arbetet för ökad fred och säkerhet lovade Moderaterna att verka aktivt för en implementering av FN:s olika resolutioner. Miljöarbetet på internationell nivå var ett annat sådant område, arbetet för demokrati och mänskliga rättigheter i alla länder ett tredje och ökad frihandel och konkurrens ett fjärde. Partiet sa sig också rikta sin aktivism till förmån för nedrustningsfrågor samt till vara en trovärdig samarbetspartner. Det senare innebar att Moderaterna snabbt och flexibelt ville kunna bidra till internationella militära insatser oavsett om dessa leddes av EU, FN eller NATO. ”Vi arbetar aktivt för att stödja journalister, bloggare och försvarare av mänskliga rättigheter runt om i världen” sa Bildt (protokoll 2011/12:70). Såväl FN och det samlade internationella samfundet som Sveriges nationella politik var föremål för partiets aktivism. Avseende de förra så var fokus på freds- och statsbyggande insatser i olika delar av världen medan den nationella aktivismen handlade om att reformera utvecklingssamarbete så att det präglades av kvalitet och effektivitet samt att bättre samordna utrikes-, utvecklings-, handels- och säkerhetspolitiken.

Moderaterna uttalade inte någon särskild inriktning av den eventuella aktivismen på den regionala arenan. ”Vi vill vara en aktiv del av ett starkt, enat och öppet Europa” sa Bildt och betonade den ekonomiska integrationen och ”gemensamma institutioner, gemensamma beslut och gemensamma regler” (protokoll 2012/13:64). Moderaterna menade att den svenska utrikespolitiken var en del av den gemensamma europeiska utrikespolitiken. En stor del av partiets aktivism riktades därför till att vara med om att forma och föra ut Unionens gemensamma politik. Framväxten av en europeisk utrikestjänst understöddes aktivt av partiet. Den svenska aktivismen skulle enligt partiet bidra till ett ”Europa som står starkt i arbetet för frihet, fred och demokrati, för mänskliga rättigheter och för ekonomisk utveckling” (protokoll 2013/14:70). Moderaternas aktivism inom EU handlade också om att utveckla Unionens roll som global aktör, och då främst avseende gäller freds- och säkerhetspolitiken, samt kopplat till den fortsatta utvidgningen. Aktivismen på den kontinentala arenan handlade förutom EU om att vara ekonomiskt, politiskt och socialt engagerat i utvecklingen på västra Balkan. Det senare gick dock ofta hand i hand med utvidgningen av EU.

Moderaternas aktivism på den globala arenan handlade bl.a. om skapandet av stabilitet i Somalia och i Sudan. Partiet sa sig aktivt stödja Jan Eliasson uppdrag för FN och AU. Aktivismen handlade även om att verka för fred, frihet, folkrätt och försoning i Mellanöstern och om att bidra till implementeringen av Säkerhetsrådets resolutioner syftandes till att förmå Iran att efterleva åtagandena enligt icke-spridningsavtalet. Arabvåren medförde att partiet riktade

särskilt aktivism gentemot oppositionella krafter i Egypten respektive Syrien. Moderaterna gav dock inte alltid uttryck för någon aktivism vilket fick Socialdemokraternas talesperson att reagera. ”Ingenstans sticker Sveriges utrikespolitik ut utan här handlar det om att lägga sig platt inför ordförandeskapet” anklagade Urban Ahlin 2009 (protokoll 2008/09:72). Två år senare anklagade han Moderaterna för passivism. Jag återkommer till partiernas kritik mot varandras bristande aktivism i det avslutande avsnittet.

## 7. En eller flera linjer?

Vilka skillnader och likheter finns då mellan Socialdemokraternas och Moderaternas utrikespolitiska linjer? Är de rent av så pass lika att det går att tala om en svensk linje, oavsett partifärg och ideologiska preferenser? Onekligen pekar mitt resultat i mångt och mycket på detta, Liberalism och Rationalism dominerar. Jag vill emellertid inte utan vidare konkludera att likheterna beror på en anpassning till EU eller en gemensam svensk utrikespolitisk kultur. För som vi sett så har de båda partierna något annorlunda sätt att betrakta bl.a. EU-medlemskapet. Det finns dessutom mycket nyansskillnader i partiernas synsätt även om de på den aggregerade nivån tycks vara relativt lika.

Tabell 7. Skillnader och likheter mellan Moderaternas och Socialdemokraternas utrikespolitiska linjer

	Miljö	Mål	Medel	Metoder
Regionalt	Lika	Lika	Lika	Lika
Kontinentalt	Lika	Olika	Lika	Lika
Globalt	Olika	Olika	Lika	Lika

Graden av aktivism är, som nämnts, svår att mäta. Ett sätt kan vara att låta partiernas uppfattningar om sin egen och motståndarens politik vara vägledande. Jag har därför även studerat vad partierna sagt då de varit i oppositionsställning. En återkommande Moderat kritik av Socialdemokraternas politik har varit bristen på engagemang inom EU. Särskilt har detta gällt säkerhetspolitik men även utvidgningsaspekter kopplade till Balkan (protokoll 1994/95:64; protokoll 1998/99:10; protokoll 2003/04:67; protokoll 2004/05:13). Ett annat kritiserat område är aktivismen i Latinamerika och favoriseringen av diktaturen i Kuba (protokoll 2001/02:68; protokoll 2004/05:72). Ett tredje område har varit uraktlåtenhet att bidra till internationell krishantering (protokoll 2004/05:72).

Socialdemokraterna betonade andra skiljelinjer och menade, för det första, att den kritik Carl Bildt riktat mot Ryssland varit alarmistiskt och istället borde "ske på ett sätt som gör att vi inte förolämpar Ryssland" (protokoll 2008/09:72). För det andra kritiserades Moderaterna för att prioritera samarbetet med USA snarare än fredsprocess i Mellanöstern, för avsaknad av vilja till dialog med Hamas och den palestinska samlingsregeringen, för att inte göra tillräckligt för att förhindra israeliska bosättningar på ockuperad mark och för att inte erkänna Palestina (protokoll 2007/08:63; protokoll 2012/13:64). Dessutom beskyldes Moderaterna för att prioritera EU och NATO före FN (protokoll 2012/13:64) och för bristande initiativ i nedrustningsfrågor, vilket gällde hela spektrumet från förbud mot klustervapen till kärnvapenupprustningen (protokoll 2007/08:63). Det femte området gällde synen på EU:s utvidgning där Moderaterna anklagades för att se EU:s östliga partnerskap som ett substitut för ett fullvärdigt medlemskap (protokoll 2013/14:70).

Hur ska då resultatet tolkas? Ett sätt är att helt avfärda det eftersom det baseras på "national speeches [...] which exist only to 'show off' in front of a national audience". Med detta synsätt är de skillnader som påvisats endast en illusion eftersom den verkliga politiken utformas på den internationella arenan och då helt styrs av behoven av att anpassa den svenska politiken till EU:s. De likheter jag hittat skulle således enbart vara slumpartade eftersom de inte härrör från en kontext där "all speeches are supposedly well prepared" (Bromesson och Ekengren, 2013:10).

Men om det utrikespolitiska fältet inte är isolerat från partiernas mål att vinna röster för att kunna förverkliga sina politiska program, och om riksdagsdebatterna åtminstone har någon betydelse för utformningen av Sveriges politik, då kanske resultatet faktiskt är ett uttryck för den politik de båda partierna verkligen står för. Att de sedan kanske inte alltid har viljan och/eller kapaciteten att också omsätta åsikterna de står för i faktiska åtgärder är en annan sak. Det är också åsikterna jag främst försökt fånga upp i denna undersökning (Bjereld och Demker, 1995).

En förklaring kan alltså ligga i valet av empiriskt material. Bjereld och Demker använde sig av partiprogram och kom då fram till att partierna stod relativt nära varandra i ideologiskt hänseende i slutet av 80-talet. Bromesson och Ekengren använde sig istället av uttalanden i FN och kom fram till ett annat resultat avseende början av 90-talet men ett liknande vad avser mitten av 00-talet. Gemensamt för de båda studierna är att de i slutet av sina undersökningsperioder funnit att de ideologiska skillnaderna minskat. Jag har dock funnit likartade skillnader över tiden. Möjligen kan detta bero på att riksdagsdebatterna kontrasterar politiken och att det därför är viktigt att fokusera på just skillnaderna partierna emellan. Moderaternas historicism/realism kan därför komma mer till uttryck än vad som är fallet i empiri hämtad från andra arenor. Möjligen gör sig alltså Högerpartiets bejakande av realpolitikens principer, dvs. den

historicism tidigare forskning funnit belägg för, fortfarande gällande i Moderaternas syn på åtminstone miljö och mål. Skillnaderna mellan "idealistic norms and altruistic intentions" och "realistic values and 'Realpolitik' ambitions" kanske återspeglar partiernas skilda ideologiska preferenser inom fler områden än enbart NATO-frågan (Edström, 2011).

Helt klart är konsensusen inte total, den eventuella existensen av en utrikespolitisk kultur inte tillräckligt stark för att sudda ut skillnader mellan ideologiska preferenser och det är definitivt för tidigt att dödförklara realismen. Även om det kan tyckas att realismen inte slår igenom i särskilt stor omfattning delar jag den uppfattning Dennis Gyllensporre för fram i sin artikel i detta specialnummer. Att inte beakta realismens potentiella förklaringskraft riskerar att medföra att viktiga nyanser av svensk utrikes- och säkerhetspolitik går förlorade.

Jag har nyttjat analyserna i denna artikel som någon av en förstudie inför arbetet med den monografi om svensk utrikespolitik 1905–2016 som f.n. är under publicering (Edström, 2017). I boken är inte enbart Moderaterna och Socialdemokraterna föremål för undersökning utan samtliga dagens riskdagspartier. Med risk för att bli beskylld för att gå händelserna i förväg vill jag redan nu poängtera några av de resultat jag funnit i denna artikel snarast förstärks då undersökningsperioden respektive antalet partier utökas. Det finns m.a.o. anledning att även här säga något om förändringar över tid inom respektive parti.

De geografiska arenorna är, enligt min uppfattning, inte att betrakta som konstanter. Dagens globaliserade värld innebär helt enkelt att riksdagspartierna samtidigt måste förhålla sig till alla tre arenor. Därmed inte sagt att de också måste fördela sin aktivism lika i var och en av arenorna. Det finns således skillnader över tiden partierna emellan i dessa avseenden. Det kan vara lätt att förledas att tro att detta innebär att partierna också har skilda förhållningssätt, dvs. ett inifrån-och-ut eller ett utifrån-och-in perspektiv där det förra innebär att omvärldsanalysen tar sitt avstamp i den regionala arenan medan den senare nyttjar omvänd ordning. Jag menar emellertid att så inte är fallet och anser mig ha funnit skillnader över tiden även om den interna variationen partierna emellan tett sig delvis olika. Det samma kan sägas om graden av aktivism. Samtliga riksdagspartier har åtminstone någon gång sedan unionsupplösningen med Norge uppvisat perioder med högre grad av aktivism. När dessa perioder infunnit sig har dock kunnat variera partierna emellan. Däremot har perioderna med lägre grad av aktivism sammanfallit vilket troligen kan förklaras av stormaktsrelationerna på den regionala arenan.

Kopplat till resultatet som identifierats i denna artikel skulle jag vilja påstå att den konsensustradition jag berört tidigare nog trots allt måste tas i beaktande. Jag menar dock att det kan handla om två olika konsensusformer. I det första fallet, dvs. utrikespolitiken under den socialdemokratiska minoritetsregeringen

1995–2006, kan konsensus ha skapats omedvetet. Socialdemokraternas politik kan helt enkelt ha varit den som flera av de övriga partierna kunde sluta upp bakom. Regeringen behövde således inte nödvändigtvis söka extern konsensus, dvs. samförstånd med något eller några av oppositionspartierna, för att utforma sin utrikespolitik. Situationen var emellertid annorlunda för den borgerliga regeringen 2006–2014. Här handlade det inte, såsom i det förra fallet, om en enparti- utan om en koalitionsregering med fyra ingående partier. Jag tycker mig ha sett en anpassning mot en gemensam linje hos tre av dessa partier vilket skulle kunna tyda på någon form av intern konsensus som åstadkoms internt mellan regeringspartierna. Samtidigt vill jag inte dra för stora växlar av dessa observationer utan hänvisar helt enkelt till den kommande monografin.

Som denna artikel påvisat har de politiska partiernas syn på inte enbart miljö, mål, medel och metoder utan även på de olika spatiala arenorna varierat över tiden. Det är således hög tid att begrava myten om den stereotypa och oföränderliga svenska utrikespolitiken. Frågan är snarast vem eller vilka det är som tjänat på att förmedla en sådan ”falsk” bild. Å andra sidan kanske bilden som återgivits av oss forskare helt enkelt lett till att inte bara vi själva utan även politiker och allmänheten i stort invaggats i tron att ”vår utrikespolitiska linje ligger fast”. Jag vill därför, avslutningsvis, än en gång understryka betydelsen av att komplettera den akademiska verktyglådan med realismen. Genom den vetenskapliga nyansrikedom detta förhoppningsvis leder till kanske vi lättare kommer att se att svensk utrikes- och säkerhetspolitik handlar om traditionell förnyelse.

## Referenser

- Agrell, Wilhelm, 1985. *Alliansfrihet och atombomber*. Stockholm: Liber.
- Andrén, Nils, 1996. *Maktbalans och alliansfrihet: Svensk utrikespolitik under 1900-talet*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Bjereld, Ulf, 2013. ”Svensk utrikespolitik i ett historiskt perspektiv”, s. 35–48 i Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie (red.), *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups.
- Bjereld, Ulf & Demker, Marie, 1995. *Utrikespolitiken som slagfält – De svenska partierna och utrikesfrågorna*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Bjereld, Ulf, Johansson, Alf W. & Molin, Karl, 2008. *Sveriges säkerhet och världens fred: Svensk utrikespolitik under kalla kriget*. Stockholm: Santérus.
- Björklund, Fredrika, 1992. *Samförstånd eller oenighet – Svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Boulding, Kenneth, 1956. *The Images: Knowledge in Life and Society*. Ann Arbor, MI.: University of Michigan Press.
- Brodin, Katarina, 1977. *Studiet av utrikespolitiska doktriner*. Stockholm: Stockholms universitet.

- Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie, 2011. "Utrikespolitiskt beslutsfattande", s. 17–33 i Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie (red.), *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups.
- Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie, 2013. "What happens when a new government enters office? A comparison of ideological change in British and Swedish foreign policy 1991–2011", *Cooperation and Conflict* 48 (1), s. 3–27.
- Dahl, Ann-Sofie, 2014. *Du gamla, du fria: moderat utrikespolitik från högerparti till alliansregering*. Stockholm: Medström.
- Demker, Marie, 2011. "Idéer, normer, identiteter och diskurser i utrikespolitiken", s. 49–63 i Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie (red.), *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups.
- Dörfer, Ingemar, 1991. *Nollpunkten – Sverige i det andra kalla kriget 1979–1986*. Stockholm: Timbro.
- Edström, Håkan, 2003. *Hur styrs Försvarsmakten? – Politisk och militär syn på försvarsdoktrin under 1990-talet*. Umeå: Umeå universitet.
- Edström, Håkan, 2011. "Sweden and NATO – Partnership in the Shadow of Coalitions and Concepts", s. 131–162 i Edström, Håkan, Haaland Matlary, Janne & Magnus Petersson (red.), *NATO: The Power of Partnerships*. Basingstoke: Palgrave.
- Edström, Håkan, 2017. *Tradition eller förnyelse? – Svensk utrikespolitik efter EU-medlemskapet*. Lund: Studentlitteratur (kommande publikation).
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2014a. *Svensk försvarsdoktrin efter det kalla krigets slut*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis (red.), 2014b. *Alike or Different? – Scandinavian approaches to military interventions*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Ekencrantz, Stefan, 2003. *Hemlig utrikespolitik – Kalla kriget, utrikesnämnden och regeringen 1946–1959*. Stockholm: Santérus.
- Ekengren, Ann-Marie, 2005. *Olof Palme och utrikespolitiken – Europa och Tredje världen*. Umeå: Boréa.
- George, Alexander, 1969. "The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making", *International Studies Quarterly*, volume 13, issue 2, s. 190–222.
- Goldstein, Judith & Keohane, Robert, 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" s. 3–30 i Goldstein, Judith och Keohane, Robert (red.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas, 2006. *Internationella relationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Holsti, Kalevi, 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy i *International Studies Quarterly* volume 14, issue 3, s. 233–309.
- Holsti, Kalevi (red.), 1982. *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. Winchester, Mass.: Allen & Unwin.
- Holsti, Ole, 1970. "The 'Operational Code' Approach to the Study of Political Leaders: John Foster Dulles' Philosophical and Instrumental Beliefs, *Canadian Journal of Political Science*, volume 3, issue 1, s. 123–157.
- Holsti, Ole, 1977. *The 'operational code' as an approach to the analysis of belief systems*. Durham, N.C.: Duke University.
- Huldt, Bo & Misgeld, Klaus (red.), 1990. *Socialdemokratin och svensk utrikespolitik: från Branting till Palme*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet.

- Jerneck, Magnus, Sannerstedt, Anders & Sjölin, Mats, 1988. "Internationalization and Parliamentary Decision-making: The Case of Sweden 1970–1985", *Scandinavian Political Studies*, volume 11, issue 3.
- Leites, Nathan, 1951. *The Operational Code of the Politburo*. Neay York: McGraw-Hill.
- Lödén, Hans, 2001. "För säkerhets skull" – Ideologi och säkerhet i svensk aktiv utrikespolitik 1950–1975. Stockholm: Santérus.
- Mearton, Robert, 1940. "Bureaucratic structure and Personality", i Mearton, Robert (red.), *Reader in Bureaucracy*. New York: Free Press.
- Norberg, Joakim, 2008. *Ideologiska mål och utrikesdebatt – Svenska riksdagspartiers argumentation i Vietnam- och Irakfrågan*. Umeå: Umeå universitet.
- Petersson, Hans, 1964. *Power and International Order*. Lund: Gleerups.
- Pierre, Jon (red.), 2016. *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, Gunnar, 2007. *Förtroligt och hemligt: kunglig utrikespolitik och svensk neutralitet under andra världskriget*. Stockholm: Carlsson.
- Riksdagen:
- Snabbprotokoll 1994/95:64
  - Snabbprotokoll 1995/96:55
  - Snabbprotokoll 1996/97:64
  - Snabbprotokoll 1997/98:65
  - Snabbprotokoll 1998/99:10
  - Snabbprotokoll 1998/99:53
  - Snabbprotokoll 1999/2000:63
  - Snabbprotokoll 2000/01:62
  - Snabbprotokoll 2001/02:68
  - Snabbprotokoll 2002/03:56
  - Protokoll 2003/04:67
  - Protokoll 2004/05:13
  - Protokoll 2004/05:72
  - Protokoll 2005/06:73
  - Protokoll 2006/07:60
  - Protokoll 2007/08:63
  - Protokoll 2008/09:72
  - Protokoll 2009/10:76
  - Protokoll 2010/11:60
  - Protokoll 2011/12:70
  - Protokoll 2012/13:64
  - Protokoll 2013/14:70
- Ruffa, Chiara, 2013. "The Swedish Strategic Culture", i Biehl, Heiko, Giegerich, Bastian & Jonas, Alexandra (red.), *Strategic Cultures in Europe*. Wien: Peter Lang Publisher.
- Svensk författningssamling, Riksdagsordning (2014:801).
- Tingsten, Herbert, 1964. *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Wight, Martin, 1979 [1946]. *Power Politics*. London: Leicester University Press.
- Wight, Martin, 1991. *International theory: The Three Traditions*. (Redigerad av Gabrielle Wight & Brian Porter.) London: Leicester University Press.
- Westberg, Jacob, 2015. *Svenska säkerhetsstrategier 1810–2014*. Lund: Studentlitteratur.





# Gömd eller glömd?

## *Realism i den svenska riksdagsdebatten*

Håkan Edström

### **Hidden or Forgotten? – Realism in the Swedish Parliamentary Debate**

The spoken word of politicians creates expectations for subsequent action. The language used when formulating security, foreign and defense policies can thus provide an indication what measures the politicians are prepared to take in order to promote their national interests. In international relations theory the use of force is primarily associated with realism. The use of realist concepts in the political communication could thus serve as an indicator of the politicians' views on the use of force. In this article the use of realism in the parliamentary debate in Sweden is explored. The findings indicate differences between the political parties as well as between the topics of the debate.

## **1. Dags att dammas av?**

Politik handlar om att kommunicera och om att handla:

Politics is by definition a social activity which involves interaction among people, through various forms of communication, to make and enforce rules for their social systems. Much of this communication takes the form the form of the spoken or written word (Graber, 1976: ix).

Verbal politik, dvs. politisk kommunikation, kan i sig vara ett säkerhets- eller utrikespolitiskt medel. Genom kritik kan en småstat söka "authority beyond their borders" och påverka stormakternas agerande (Jerneck 2013). Denna artikel tar emellertid fasta på en annan aspekt av den politiska kommunikationen; den som sker i anslutning till formulerandet av en småstats säkerhetspolitik. Genom det talade ordet skapar politikerna förväntningar om ett efterföljande handlande. Det språkbruk politikerna använder i anslutning till utformandet av ett lands säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik kan således ge en fingervisning om det handlande politikerna är beredda att ta till i det egna landets internationella relationer.

Genom historien har, vilket ytterligare behandlas i nästa avsnitt, framför allt två olika skolbildningar, realism och idealism/liberalism, turats om att vara

Håkan Edström är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan.  
E-post: hakan.edstrom@fhs.se

tongivande i studiet av säkerhetspolitik. Därmed inte sagt att de varit de enda skolorna vilket bl.a. framgår i min andra artikel i detta specialnummer. När Ulf Bjereld och Marie Demker (1995) analyserade svenska partier och utrikesfrågorna under det kalla kriget hämtade de empirin från väljararenan; i partiprogram. De studerade begrepp förknippade med realismen såsom *maktbalans* och *nationell prestige* och konkluderade att historicismen, som den realistiska idealtypen betecknades, över tiden minskat bland de politiska partierna i Sverige. Delvis andra begrepp förknippade med realismen såsom *suveränitet* och *överlevnad* har, enligt bl.a. Douglas Brommesson och Ann-Marie Ekengren (2013), också minskat i användning vid formulerandet av den svenska säkerhetspolitiken. Brommesson och Ekengren bygger sina slutsatser på empiri hämtad från den internationella arenan; tal i FN:s generalförsamling. Realismen skulle m.a.o. kunna tolkas vara allt mindre relevant vid studiet av svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

Men tänk om ovanstående och andra forskare letat efter realismens förekomst på delvis felaktiga ställen och/eller använt mindre lämpliga indikatorer? Vid studiet av internationella relationer är troligen realismen den skolbildning som främst är förknippad med våld och våldsanvändning. Förekomsten av realismens begreppsapparat i den politiska kommunikationen skulle således kunna användas som indikator på politikernas syn bl.a. på våld och våldsanvändning i det internationella umgänget med andra stater och aktörer. Om realismen knappt använts av svenska politiker vare sig i FN:s generalförsamling eller i de olika partiprogrammen, så utesluter det självklart inte att realism kommit till användning i andra sammanhang såsom i riksdagsdebatterna. Och är det någon som egentligen förväntar sig att svenska politiker i första hand skulle tala om makt och nationella intressen i FN:s generalförsamling?

Jag påstår således att den svenska säkerhetspolitiken främst utformas i anslutning till den parlamentariska arenan. Det är i riksdagen besluten tas, även om de förankrats och diskuterats i andra sammanhang före själva beslutstillfället. Den bild av Sverige riksdagsledamöterna ger uttryck för stämmer emellertid till del överrens med de resultat Brommesson och Ekengren respektive Bjereld och Demker presenterat. Sverige framställs bl.a. som "fredsmäktandets stormakt" (Hans Linde (V), protokoll 2008/09:72), som en "humanitär stormakt" (Carl Bildt (M), protokoll 2012/13:64; Annika Lillemets (Mp), protokoll 2014/15:58), som en "stormakt inom biståndet" (Karin Enström (M), protokoll 2010/11:60) och som "en stormakt och en stark röst för öppna samhällen" (Ismail Kamil (Fp), protokoll 2013/14:70). Uppenbart har politikernas självbild fått gehör även i akademiska kretsar. Kjell Goldmann konstaterade t.ex. att svensk utrikespolitik under det kalla kriget hade "three main internationalist aspects: foreign aid [...], arms control and disarmament, and criticism of other countries (1986:164-165). Även efter det kalla krigets slut tycks dock Sverige

utgöra något av en internationell norm i dessa avseenden. "Sweden sets the gold standard" hävdar t.ex. Alison Brysks (2009:42).

Men medan svenska politiker ser Sverige som en osjälvisk kraft i världspolitiken, och gärna tillskriver det egna landet honnörsord hämtade från idealismen, vilket bl.a. exemplen av tidigare forskning som här refereras till indikerar, så eftersträvar de samtidigt att EU ska utvecklas till att bli en global säkerhetspolitisk aktör med såväl ekonomiska tyngd som politisk kraft och militär förmåga, samt med kapacitet att forma den internationella utvecklingen utifrån europeiska intressen (se t.ex. Freivalds i protokoll 2005/06:73 och Bildt i protokoll 2009/10:76).

Även om det kan synas paradoxalt att svenska politiker i ett och samma sammanhang blandar ihop begrepp som förknippas med realism med företeelser som associeras med idealism så bekräftar de den tes som bl.a. Dennis Gyllensporre (2010) presenterat. Han har visat att idealism och realism bör betraktas mer som kompletterande än konkurrerande och alltså inte utesluter varandras samtidiga existens. Min poäng är således att om politikerna i praktiken förenar element från olika skolbildningar, vilket kan anses vara rimligt eftersom de är just idealtypskonstruktioner, kan vi då verkligen förstå helheter och uppmärksamma nyanser om vi, medvetet eller omedvetet, kategoriskt avstår från att tillämpa en av dessa skolbildningar, dvs. realismen, i våra analyser?

Syftet med denna artikel är dels att undersöka förekomsten av begrepp förknippade med realism i den svenska säkerhetspolitiska debatten, dels att vinna insikter till att utveckla metodologin kring studiet av svensk säkerhetspolitik. Denna ambition kan kanske tyckas vara allt för modest men motiveras av den explorativa forskningsdesignen och nyttjandet av ett omfattande empiriskt underlag.

De övergripande frågeställningarna som avses besvaras rör, för det första, *vem* det är som använder sig av realism. Såväl Bjereld och Demker som Brommesson och Ekengren kopplar frågan till olika politiska partier. Skiljer omfattningen av användandet sig m.a.o. åt mellan företrädarna för de olika riksdagspartierna? En andra frågeställning rör om det finns skillnader avseende *vad* som debatteras. Ökar m.a.o. användandet av realismen då fokus skiftar från t.ex. utrikes- till försvarspolitik?<sup>1</sup> En tredje och sista frågeställning rör förekomsten av realism kopplat till de olika delarna av den säkerhetspolitiska linjen (se föregående artikel i denna tidskrift) och *vilket* element som behandlas. Minskar t.ex. realismen då fokus flyttas från den generella säkerhetspolitiska miljön till de mer specifika nationella målen?

1 Här anknyter således artikeln till den undersökning Kjell Goldmann, Sten Berglund och Gunnar Sjöstedt (1986) gjorde avseende svensk policyskapande kopplat till olika internationella frågor såsom *defence policy, internationalist policy, foreign economic policy* respektive *diplomatic security policy*.

I nästa avsnitt redovisas de metodologiska övervägandena. De tre därpå följande avsnitten struktureras efter vad-frågan, dvs. efter tema för debatten. I det avslutande avsnittet sammanfattas analysen varvid ett försök att förklara resultaten görs.

## 2. Metodologiska överväganden

Även om ambitionen med denna artikel inte är att kontrastera realismen med någon annan skolbildning så tar jag fasta på att både realismen och idealismen har sin epistemologiska hemvist i rationalismen (Reus-Smith, 2005). Den strävan efter måluppfyllelse som Bjereld och Demker (1995) tillskriver de politiska partierna är m.a.o. inte unikt för realismen. Till saken hör dessutom att realismen även delar vissa begrepp med andra skolbildningar och att det därför inte går att utesluta att förekomsten av dessa begrepp kan kopplas inte enbart till förekomsten av realism. Synen det internationella systemets anarkiska drag delas t.ex. mellan realismen och idealismen. Jag avser dock inte i denna artikel att undersöka detta fullt ut utan lämnar detta till fortsatt forskning.

### 2.1 IDENTIFIERING AV NYCKELBEGREPP

Syftet med nedanstående genomgång är att redovisa de nyckelord jag kommer att leta efter och visa på deras förankring i den realistiska skolbildningen.

Realismen och idealismen som konkurrerande idealtyper inom IR-teorin har, som antytts ovan, mycket lång tradition och är en viktig ingrediens i den realistiska självbilden. Redan Thucydides (2009) kontrasterade de båda i sin analys av det peloponnesiska kriget varvid *intresse*, *makt* och *säkerhet* var begrepp som tillskrevs den förra typen som också betonade betydelsen av *militär* styrka. Niccolò Machiavelli (1513) betraktade också maktbegreppet som centralt för vad som kom att bli realismen. Realismens statscenterism kan spåras till hans fokus på furstens funktion snarare än dennes moraliska överväganden. Det militära maktmedlets betydelse återfanns även i Machiavellis arbete. Ett annat av realismens attribut som kan spåras till hans tankar är *rivalitet*. Thomas Hobbes (1651) kopplade rivaliteten till allas krig mot alla, dvs. till ett tillstånd av *anarki*. Han betonade egna *intressen* och *egoism* som viktiga drivkrafter för att säkerställa det yttersta målet – *överlevnad*. Dessa individuella drivkrafter fick de förnuftiga människorna att acceptera statens överhöghet. Drivkrafterna överfördes därmed till staten och dess relation till andra stater i det internationella systemet där avsaknaden av högre organisatorisk enhet kom till uttryck i staternas *suveränitet* och strävan efter *oberoende*.

Edward Carr (1939/1964) publicerade strax före det andra världskriget en bok som kom att få stort inflytande på realismen. Han kritiserade Nationernas Förbund (NF) och det ”utopiska” försöken till samarbete stater emellan eftersom egenintresset, enligt Carr, alltid var starkare än samarbetsviljan och

att harmoniserade intressen endast var en illusion. Influerad av marxismens världsåskådning kategoriserade han stormakterna utifrån om de innehade eller saknade *makt* och *inflytande*. De som hade detta ansågs eftersträva status quo och bibehållen *maktbalans* medan de som saknade var *revisionistiska*. Hans Morgenthau (1948) sammanfattade strax efter andra världskriget den klassiska realismen i sex principer där den bärande tanken var att *nationella intressen* definierades i termer av makt där den viktiga drivkraften var att minimera risker och maximera vinster. De nationella intressena var inte allmänt givna utan varierade beroende av den politiska och kulturella kontexten.

En annan person vars gärningar kanske främst förknippas med slutet av det andra världskriget och början av det kalla kriget är George Kennan. Han anses vara en, kanske rent av den främste, av inspiratörerna till Truman-doktrinen och konceptet om containment syftandes till en inringning av Sovjetunionen och vidmakthållen *maktbalans* mellan stormakterna (Kennan 1954; Gaddis 1982; 2011).

Den klassiska realismen kom att utvecklas till neorealism genom framför allt Kenneth Waltz. Skillnaderna mellan klassisk realism och neorealism ligger bl.a. i att medan den förra skolan fokuserar på den mänskliga naturen så koncentrerar sig den senare på det internationella systemet. Likheterna ligger bl.a. i att båda anser att staten är den främsta aktören i systemet, att systemet kännetecknas av anarki och att överlevnad är staternas främsta drivkraft. I sitt verk *Man, the State, and War* (1959) analyserar Waltz uppkomsten av krig utifrån tre olika analysnivåer; den enskilde politikern eller beslutsfattaren, den inrikespolitiska nivån eller byråkratin hos enskilda stater respektive systemnivån dvs. den anarkiska strukturen i det globala systemet. Tankarna kring den förra nivån har således kopplingar till den klassiska realismen medan resonemanget kring den senare nivån utvecklades i *Theory of International Politics* (1979). Waltz menar i detta verk att den anarkiska strukturen av det internationella systemet får staterna att anta relativt modesta ambitioner i sina internationella relationer i syfte att inte äventyra sin *säkerhet*. De är därför också måna om att snarare bibehålla *status quo* och sina positioner i systemet än att försöka flytta fram dem. Även om Waltz framstår som den främste förgrundsgestalten inom neorealismen så har dessa tankar lett till en särskiljning mellan defensiv och offensiv neorealism.

Defensiv realism resonerar utifrån ett nollsummespel och ett säkerhetsdilemma (Jervis, 1978) där bristen på tillit gentemot de andra staterna i systemet gör att det blir viktigt att hela tiden vara på sin vakt. Militär förmåga blir därför ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument. Även om staterna formellt sätt har likvärdig ställning i systemet, och även likartade behov av säkerhet, så kommer ojämlikheter avseende tillgång på resurser och kapaciteter att skapa relativa förhållanden och olika beroenden. Detta gör att staterna kommer att försöka balansera varandras makt, dvs. sträva efter *maktbalans*. Intern *maktbalans* går

ut på att stärka sina egna politiska, ekonomiska och/eller militära maktmedel, medan extern maktbalans innebär att staterna söker alliera sig med andra stater och alltså skapa *allianser* (Walt, 1985; 1987). Det behöver inte alltid vara frågan om ”hård” balansering, dvs. möta motståndarens militära makt med egen dito (Steffa och Khoob, 2014). ”Mjuk” balansering innebär att militär makt istället möts med ekonomiska och diplomatiska maktmedel (Pape, 2005; Paul, 2005). Alternativa strategier till maktbalans är *isolationism*, då staterna helt enkelt försöker stänga ute omvärlden och minimera sina internationella kontakter, och bandwagoning, dvs. triumfvagnspolitik. I det senare fallet inser en svagare stat sitt *fait accompli* och allierar sig med en starkare stat oavsett om de har gemensamma intressen eller inte. Tillskillnad från maktbalans så motsätter sig alltså inte den svagare den starkares politik. Anledningen till detta är att kostnaderna att göra detta bedöms vara för stora och kan ytterst handla om den egna överlevnaden (Wright, 1942).

Den offensiva varianten går istället ut på att staterna försöker maximera sin *makt* och sitt *inflytande* i syfte att säkerställa säkerheten ur en mer dominant ställning i det internationella systemet. För *super-*och *stormakterna* handlar det här om strävan efter en hegemonisk ställning. John Mearsheimer menar att tävlan och *rivalitet* mellan främst stormakter karaktäriserar det internationella systemet. Osäkerheten och den bristande tilliten gör att staterna inte kan tillåta sig vara nöjda med sin position i systemet utan alltid måste försöka öka sin makt och sitt inflytande, gärna på bekostnad av de presumtiva motståndarna.

Given the difficulty of determining how much power is enough for today and tomorrow, great powers recognize that the best way to ensure their security is to achieve hegemony now, thus eliminating any possibility of a challenge by another great power. Only a misguided state would pass up an opportunity to be the hegemon in the system because it thought it already had sufficient power to survive (Mearsheimer, 2001:35).

Vad är det då som kan tänkas känneteckna förekomst av realism i svensk säkerhetspolitisk debatt? Utifrån ovanstående resonemang framträder ett antal nyckelord kopplade till Jacob Westbergs (2015) modell för att beskriva en säkerhetspolitisk strategi vilken består av fyra element; Miljö, Mål, Medel och Metod. Westberg bygger till del sitt resonemang på Ole Elgströms (2000) modell och kompletterar bl.a. ovanstående diskussion med insikter om småstaters förhållande till stormakter då de inte ingått allians med dessa. Sålunda utgörs denna artikels analysmodell av nedanstående nyckelord kopplade till vart och ett av strategins fyra element:

**1. Miljö:**

- Systemets struktur: *anarki*, maktfördelning mellan aktörerna, dvs. förekomsten av *super-* och *stormakter*.
- Prägel på interaktionen mellan aktörerna i systemet: *osäkerhet*, *egoism*, *revisionism*, *revanschism*, *rivalitet*.

**2. Mål:** Generella *intressen* men även specifikt:

- Utåtriktat: *makt*, *inflytande*.
- Inåtriktat: *överlevnad*, *säkerhet*, *suveränitet*, *oberoende*.

**3. Medel:** *diplomatiska*, *ekonomiska* respektive *militära* maktmedel/instrument/resurser.**4. Metoder:**

- Enskilt/självhjälp (*alliansfri*) eller i *allians*.
- Grad av aktivism: *isolationism* och *isolering* eller *distansering* kopplat till enskilt beteende respektive *bandwagoning* och *uppvaktande* eller *maktbalans* och *eftergifter* kopplat till beteendet i *allians* eller i förhållandet till en stormakt.

**2.2 ANVÄNDADET AV NYCKELORDEN**

Eftersom metoderna innehåller nio nyckelord, miljön åtta, målen sju men medlen endast tre kan detta skapa obalans kopplat till den tredje frågan. Vad som menas med medel/instrument/resurser kan dessutom synas diffust. Jag har därför valt att utveckla resonemanget kring just medlen så att antalet sökord per element utjämnas och medlens innebörd klarläggs. Jag valt att fokusera på de ekonomiska och militära medlen. I det förra fallet handlar det dels om hur medlen används genom *sanktioner* och *embargo*, dels om statens ekonomiska *kraft* eller *styrka* och *finanser* i ett internationellt sammanhang. I det senare fallet handlar det också dels om hur medlen används i militära *insatser*, dels om militär *förmåga* eller *kapacitet*.

Det räcker dock inte att enbart referera till förekomsten av ovanstående begrepp för att användandet ska betraktas som realistiskt. Det krävs också en aktör som de knyts an till – det behövs en stat. Detta innebär att alla anföranden som berör t.ex. kvinnors inflytande, makt och oberoende inte tagits med i sammanställningen. Andra potentiella avgränsningar skulle kunna handla om att, för det första, enbart beakta anföranden där debattören ställer sig positiv till och bejakar realismens logik respektive, för det andra, enbart anföranden som utgår från att Sverige är den aktuella aktören. Eftersom denna artikel behandlar förekomsten av realism i generell bemärkelse har jag dock valt att

inte göra dessa avgränsningar. Jag försöker istället belysa respektive position i dessa avseenden.

### **2.3 EMPIRISKA UTGÅNGSPUNKTER – PRIMÄRKÄLLOR DÄR JAG LETAR EFTER NYCKELORDEN**

En bakomliggande fråga är om ovanstående realistiska begrepp och den logik som finns förknippad med dem helt enkelt glömts bort eller om de trots allt existerar om än implicit bland andra idealtyper. Var bör man då leta efter svaret? Om det är så att realism kommit att uppfattas som politiskt inkorrekt, vilket jag inte utesluter, så torde partierna undvika att anknyta till denna idealtyp i textform. Ett motiv till att undersöka muntliga utsagor snarare än skriftliga dokument, i form av propositioner, motioner och betänkanden skulle således kunna vara att eventuella spår av realism är svårare att dölja under en muntlig debatt med snabba replikskiftningar. Det kan dessutom tyckas långsökt, vilket redan påpekats, att anta att ett land som beskriver sig själv som en humanitär stormakt skulle nyttja FN:s generalförsamling, eller "populistiska" parti-program för den delen, till att predika realismens evangelium. Detta motiverar också varför den parlamentariska arenan väljs före såväl den internationella som väljararenan.

Jag menar att det existerar tre olika politiska debatter i riksdagen, som var och en berör säkerhetspolitik. Först och främst har vi statsministerns regeringsförklaring och den efterföljande partiledardebatten. Här dras de stora riktlinjerna, även avseende säkerhetspolitiken, inför det kommande riksdagsåret upp. I anslutning till ett genomfört riksdagsval kan rent av hela kommande mandatperiod avhandlas. Denna debatt inleder riksdagsåret och genomförs årligen under hösten. I februari varje år presenterar utrikesministern regeringens utrikesdeklaration. Detta efterföljs av en utrikespolitisk debatt där i regel respektive partis utrikespolitiska talesperson deltar. Det går dock inte att utesluta att även partiledare och andra ministrar också deltar i denna debatt. Slutligen så är det den säkerhets- och försvarspolitiska debatt som förs inför ett längre försvarsbeslut. Dessa beslut tas numera mer oregelbundet än vad som var fallet under den senare delen av det kalla kriget, varför också denna debatt förs med ojämna intervall. I regel tas dock ett försvarsbeslut per mandatperiod och det är således debatten inför detta beslut som utgör det tredje och sista temat.<sup>2</sup>

En annan viktig sak att klarlägga är undersökningsperiodens avgränsning i tiden. Jag har valt att utgå från terroristattacker mot USA 11 september 2001 eftersom denna händelse, enligt mitt förmenande, kan ses som en vattendelare i säkerhetspolitiskt tänkande (Edström och Gyllensporre, 2014a). Således börjar

2 Mer precist handlar det om den försvarspolitiska kontrollstationen 2001/02 samt om försvarsbesluten 2004/05, 2008/09 och 2014/15. Debatterna i anslutning till vart och ett av dessa tillfällen har dock genomförts olika varför de beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.



undersökningsperioden med riksdagsåren 2001/02 och avslutas med riksdagsåret 2014/15. Kopplat till var och en av de tre typerna av debatt kommer jag således att i partiernas anföranden söka efter de nyckelord som presenterades ovan.

Brommesson och Ekengen (2013) visade på problematiken på hur nyckelord kan kodas. Bör t.ex. varje enskilt ord räknas eller bör istället meningar där ett eller flera av nyckelorden ingår utgöra måttstock? Trots att jag snarare lutar åt det senare alternativet har jag valt att utgå från anföranden. Jag har dessutom övervägt att dela upp dessa i förberedda anföranden och repliker men har valt att inte göra det eftersom denna undersökning redan består av så många aspekter. Totalt omfattar undersökningen 1 245 anföranden från partiledardebatterna, 1 365 från de utrikespolitiska debatterna och 544 från försvarsdebatterna. Totalt har jag således undersökt 3 154 anföranden. Jag kommer att mäta den relativa andelen av dessa anföranden för respektive parti som innehåller realism. Jag kommer således att kunna undersöka om, och i så fall hur, denna fördelning ändrats över tiden för vart och ett av partierna. Jag kommer dessutom att undersöka förekomsten av realism i var och en av de tre olika teman för debatterna för vart och ett av partierna. Därutöver kommer jag att undersöka till vilken del, eller element, av de olika partiernas säkerhetspolitiska linje (dvs. miljö, mål, medel respektive metod) realismen framträder och även jämföra mellan partierna kopplat till var och en av ovanstående aspekter.

## 2.4 VISSA METODOLOGISKA KLARLÄGGANDEN

Kopplat till denna metodologiska genomgång vill jag avslutningsvis uppmärksamma att vissa av de nyckelbegrepp jag letar efter mycket väl kan visa sig vara mer eller mindre frånvarande i debatterna. Och åt andra hållet så kan det också vara så att jag i analysen av argumentationen kommer till insikt om att jag förbiset vissa begrepp som de facto används och som har anknytning till realismen. En tredje aspekt att klarlägga är att jag i denna inledande studie inte avser ta hänsyn till huruvida de realistiska nyckelorden används i ett positivt eller i ett negativt sammanhang. Med det förra avses att källan bejaktar den ståndpunkt till vilken nyttjandet av det realistiska begreppet kan kopplas medans med det senare avses att källan istället tar avstånd från det samma. En fjärde och sista aspekt handlar om huruvida politikerna är medvetna om att de begrepp de använder har sin hemvist i realismen eller ej. Frågan är inte alldeles enkel att besvara: Eftersom tanken med att nyttja anföranden vid verbala debatter där det regelmässigt förekommer snabba replikskiften så kan det vara så att nyttjandet av realism blir mer frekvent jämfört med skriftligt underlag eller förberedda anföranden. Om detta sker medvetet eller omedvetet lämnar jag dock t.v. öppet. Motivet till att inget av dessa fyra aspekter vidareutvecklas i denna artikel står att finna i artikelns explorativa ambition. Jag avser således nyttja denna artikel till att vinna insikter som kommer att appliceras på efterföljande studier av samma fenomen.

### 3. Realism i partiledardebatterna

Nedanstående tabell sammanfattar det antal anföranden respektive parti gett i anslutning till partiledardebatten under hösten vart och ett av åren 2001–2014.

Tabell 1. Antal anföranden under höstens partiledardebatt åren 2001–2014

Partiledardebatt	C	Fp	Kd	Mp	M	S	Sd	V	
2001/02 67	7	8	7	10	10	15	X	10	
2002/03 61	5	7	7	7	11	15	X	9	
2003/04 78	10	12	7	14	11	16	X	8	
2004/05 81	12	10	10	11	10	16	X	12	
2005/06 72	7	9	7	8	11	17	X	13	
2006/07 61	8	6	5	11	13	9	X	9	
2007/08 99	13	13	11	15	13	17	X	17	
2008/09 83	11	11	9	13	11	17	X	11	
2009/10 83	9	11	11	13	11	15	X	13	
2010/11 104	7	13	7	13	13	19	17	15	
2011/12 116	12	14	8	19	14	17	15	17	
2012/13 120	13	13	9	19	15	19	13	19	
2013/14 116	11	13	7	23	15	17	15	15	
2014/15 104	16	12	10	14	2	18	14	18	
<b>Totalt</b>	<b>1 245</b>	<b>141</b>	<b>151</b>	<b>117</b>	<b>190</b>	<b>160</b>	<b>227</b>	<b>74</b>	<b>185</b>

Vissa av begreppen som undersökts kom aldrig till användning av något parti (anarki, revansch, revanschism, rivalitet, oberoende, distansering, bandwagning, uppvaktande, maktbalans). Jag återkommer till konsekvenserna av detta längre fram i artikeln.

I tolv av *Centerpartiets* totalt 141 anföranden nyttjades realistiska begrepp. Det motsvarar knappt nio procent. Nio av dessa tolv anföranden handlade om medel-elementet och då uteslutande med koppling till det ekonomiska medlet: "Sveriges samhällsekonomi och svenska statsfinanser får inte riskeras i en instabil valutaunion. Den svenska kronan har stått stark igenom den globala finanskrisen och kommer att klara fler kriser, om så behövs" (Annie Lööf, anförande 86, protokoll 2011/12:15). Fem anföranden relaterade till mål-elementet varav fyra betonade säkerhet:

EU måste ägna sig åt de frågor som vi inte kan lösa nationellt, och här ska EU vara starkt. När jag pratar med människor runt om i vårt land om vad de vill ha EU till nämner många miljöpolitiken, kampen mot kriminalitet och våld, sunda och säkra livsmedel, hur vi ska kunna skapa fred och säkerhet i Europa och även hur vi ska kunna öka handeln (Maud Olofsson, anförande 48, protokoll 2003/04:13).

Medan det senare betonar EU-medlemskapet så pekar således det förra på Euro-utanförskapet som förutsättningar för Sverige att nå sina mål. Ett anförande vardera berörde miljö- respektive metod-elementet. I det förra fallet handlade det om egoism och i det senare om isolering.

*Folkpartiet* gav sammantaget 151 anföranden under de 14 debatterna varav 15 innehöll bruk av realism. Det motsvarar således tio procent. Drygt hälften av dessa 15 anförande, åtta stycken, berörde medel-elementet varav sju det ekonomiska medlet. Sex anföranden berörde mål-elementet varav hälften intressebegreppet. Kopplat till utvidgningen av EU relaterades både till Unionens och Sveriges intressen: "Hela Östeuropa står på kö för att komma med. De vill gå in i detta samarbete, och jag tror att det vore olyckligt för Sverige att stå utanför. Det finns både ett gemensamt europeiskt intresse i detta – vi ska hålla ihop i Europa och samarbete – och ett svenskt egenintresse i det" (Jan Björklund, anförande 79, protokoll 2011/12:15). Dessutom berördes säkerhet, makt och inflytande. Miljö-elementet berördes i två anföranden och handlade då om stormakter respektive egoism medan metod-elementet endast berördes i ett anförande och då med koppling till isolationism.

Åtta av *Kristdemokraternas* totalt 117 anförande berörde realitiska termer vilket motsvarar knappt sju procent. I sex av anförandena skedde det i anslutning till medel-elementet. De ekonomiska medlen berördes i fyra av dessa och relaterade, liksom Centerpartiets exempel ovan, om Sveriges ekonomiska styrka i förhållande till omvärlden och relaterat till den globala ekonomiska turbulens som drabbat såväl EU som flera av Unionens medlemsstater. Två av anförandena berörde det diplomatiska medlet och båda skedde i ett replikskifte med Vänsterpartiets Gudrun Schyman vilken vi återkommer till nedan. Kristdemokraterna invände mot Schymans ovilja att använda militära medel och ifrågasatte om någon verkligen trodde att diplomati skulle bita på bl.a. talibanregimen i Afghanistan: "Går vi tillbaka i historien minns vi andra världskriget. Vem tror att det hade varit diplomatiska relationer med Hitler eller med Stalin som hade kommit framåt?" (Alf Svensson, anförande 17, protokoll 2001/02:13). Partiet berörde själva det militära medlet i ett anförande. Miljö-elementet (osäkerhet) och mål-elementet (intresse) berördes vardera en gång medan metod-elementet inte berördes med realism överhuvudtaget.

I närmare elva procent av *Miljöpartiets* 190 anföranden, i 20 stycken, skedde ett resonemang med bruk av realismen. I tolv av dessa anföranden skedde detta kopplat till medel-elementet varvid det ekonomiska medlet berördes åtta gånger, det militära fem och det diplomatiska två. I nio anföranden skedde en koppling till mål-elementet varvid makt (fem gånger) var främst framträdande. Argumentationen gick i mycket ut på att de små medlemsstaterna förlorade makt och inflytande till förmån för den överstatliga nivån i EU: "Det är fler beslut som ska fattas på överstatlig nivå, de små ländernas inflytande ska minskas, militariseringen av EU skyndas på och miljön är fortfarande satt på

undantag” (Maria Wetterstrand, anförande 53, protokoll 2003/04:13). Makten och inflytandet kopplades även till det ekonomiska medlet:

I det läget vet vi att några länder kommer att fara illa. Några kommer att drabbas av hög arbetslöshet. Vad händer då i förlängningen när vi inte längre har möjligheter att hantera detta? I dag finns det inte en centralmakt i Bryssel som kan hantera en sådan situation. Då kommer kraven på att göra EU till en starkare ekonomisk statsmakt och på att lägga över skattemöjligheter till Bryssel och EU. Då har vi lämnat ifrån oss ännu mer av den ekonomiska demokratin och de möjligheter att styra Sverige som vi fortfarande har kvar. Diskussioner bör föras det närmaste året om var vi ska lägga makten (Peter Eriksson, anförande 62, protokoll 2002/03:12).

Dessutom berördes säkerhet fyra gånger och intresse-begreppet två. Miljö- och metod-elementen berördes vardera en gång och gällde då revisionism respektive allians.

Av *Moderaternas* sammantaget 160 anföranden så innehöll tolv realistiska begrepp. Det motsvarar knappt åtta procent. I samtliga utom ett av dessa anföranden skedde en koppling till medel-elementet varvid det ekonomiska medlet berördes i tio:

År 2006 när jag tillträdde som statsminister kunde vi mäta hur stor andel av vår samlade ekonomiska kraft som utgjordes av skulder. [...] När behovet av att avsätta pengar till att betala stats-skuldräntor blir mindre lösgörs resurser som vi kan rikta till det som bygger Sverige starkt. Att ta ansvar för ekonomin är det bästa sättet att stå emot oron i vår omvärld (Fredrik Reinfeldt, anförande 27, protokoll 2011/12:15).

Mål-elementet togs upp med realistiska utgångspunkter i två anföranden och berörde då suveränitet samt inflytande och intresse:

Vi vill använda våra resurser till de reformer som rustar Sverige starkt och kommer därför att försvara våra intressen i Europa. Det är så vi tar ansvar för Sverige i ett oroligt Europa. Vi tror på den svenska modellen. Vi rustar vår motståndskraft. Vi utnyttjar vårt inflytande i Europa (Fredrik Reinfeldt, anförande 31, protokoll 2012/13:11).

Metod-elementet behandlades i tre anföranden varav två berörde eftergifter och ett isolationism. Miljö-elementet berördes inte med realism.

Av *Socialdemokraternas* 227 anföranden så innehöll 14 realism. Det motsvarar sex procent. Elva av dessa anföranden berörde medel-elementet varav

sju det ekonomiska och fem det militära medlet. En fråga som debatterades var just hur dessa båda medel som skulle komma till användning avseende Afghanistan: "Rätten till självförsvar omfattar även militära medel. Men – det tål att understrykas: En militär aktion måste ske i överensstämmelse med folkrådet. [...] Hittills har FN:s säkerhetsråd givit ett enhälligt stöd för de militära aktionerna" (Göran Persson, anförande 40, protokoll 2001/02:13). Metod-elementet berördes inte med realism medan miljö- respektive mål-elementet behandlades i tre anföranden vardera. I det senare fallet togs säkerhet upp i två och intresse i ett anförande medan det förra fallet uteslutande handlade om osäkerhet:

Den ekonomiska utvecklingen är osäker. Jag vet inte och ingen vet med bestämdhet vad som händer exempelvis i Irak. Skulle ett krig bryta ut får det väldiga konsekvenser för människorna på plats, för närområdet Mellanöstern, men också för världsekonomin. [...] Även om vi nu kan se att vi har marginaler i vår ekonomi, vi har buffertar, som numer är ett populärt ord, känner jag mig osäker. [...] Vi genomför detta i en miljö av internationell utveckling som präglas av osäkerhet (Göran Persson, anförande 43, protokoll 2002/03:12).

Endast tre av *Sverigedemokraternas* 74 anföranden innehöll realism. Det motsvarar fyra procent. Det ekonomiska medlet berördes i två anföranden och, kopplat till metod-elementet, isolationism i ett: "Sverige är extremt i förhållande till andra länder i vår närhet. Vi blir alltmer isolerade och alltmer ensamma" (Jimmie Åkesson, anförande 99, protokoll 2011/12:15). Det är dock oklart om Åkesson ansåg detta vara självvalt och/eller önskvärt eller inte.

Av *Vänsterpartiets* totalt 185 anföranden så innehöll 25 realism vilket motsvarar knappt 14 procent. Av anförandena med realistiska begrepp berörde 20 medel-elementet varav 13 det militära, nio det ekonomiska och fyra det diplomatiska medlet: "Jag sade tidigare, och jag kan säga det igen, att vi måste arbeta tillsammans för att bekämpa terrorismen. Vi ska använda diplomatiska medel, ekonomiska medel och politiska medel" (Gudrun Schyman, anförande 18, protokoll 2001/02:13). Partiet var betydligt mer negativt i synen på bruket av militära resurser:

När det efter terroristdåden i Moskva diskuterades hur man skulle komma till rätta med terroristerna som kom från Tjetjenien var alla överens om att terrorism inte bekämpas med militärt våld. [...] Vad är det som gör att terrorism ska bekämpas med militära medel i Afghanistan? (Gudrun Schyman, anförande 16, protokoll 2001/02:13).

Åtta anföranden berörde mål-elementet varav fyra makt, tre säkerhet och ett intresse. Metod-elementet berördes i tre anföranden varvid allians, alliansfrihet

och isolationism berördes: ”Vi tror att en alltför tät sammanbindning med den militära allians som Nato utgör skulle vara farlig och dålig för Sveriges utveckling. Vi tror att alliansfriheten inte bara har tjänat oss väl i historien, utan också kommer att tjäna oss väl i framtiden” (Lars Ohly, anförande 101, protokoll 2010/11:9). Miljöelementet togs upp i två anföranden och berörde båda gångerna supermakter.

*Sammanfattningsvis* kan, avseende partiledardebatterna, konstateras att Vänsterpartiet (14 procent) och Miljöpartiet (11 procent) var de partier som i störst utsträckning nyttjade realistiska begrepp i sin argumentation och då i regel i ett negativt sammanhang. Partierna nyttjade således ofta begreppen med ett kritiskt förhållningssätt. Gemensamt för samtliga partier var att realismen främst användes kopplat till medel-elementet. Samtliga partier utom Vänsterpartiet betonade dessutom främst det ekonomiska medlet. Vänsterpartiet betonade istället i första hand det militära medlet. Tillsammans med Miljöpartiet och Socialdemokraterna var partiet det enda som i större omfattning berörde båda dessa medel.

Tabell 2. Antal anföranden under partiledardebatterna åren 2001-2014 kopplat till parti och element

		C	Fp	Kd	Mp	M	S	Sd	V	Totalt
<b>Anföranden</b>	Totalt	141	151	117	190	160	227	74	185	<b>1 245</b>
	Realism *	12	15	8	20	12	14	3	25	<b>109</b>
	Andel (%)	9	10	7	11	9	6	4	14	<b>9</b>
<b>Miljö</b>	Totalt	1	2	1	1	0	3	0	2	<b>10</b>
	Andel (%)	8	13	13	5	0	21	0	8	<b>9</b>
<b>Mål</b>	Totalt	5	6	1	9	2	3	0	8	<b>34</b>
	Andel (%)	42	40	13	45	17	21	0	40	<b>31</b>
<b>Medel</b>	Totalt	9	8	6	12	11	11	2	20	<b>79</b>
	Andel (%)	75	53	75	60	92	79	67	80	<b>72</b>
<b>Metod</b>	Totalt	1	1	0	1	3	0	1	3	<b>10</b>
	Andel (%)	8	7	0	5	25	0	33	12	<b>9</b>

(Andelen för respektive element är relaterat till totala antalet anföranden med realism = \*.)

Mål-elementet berördes i näst störst utsträckning av samtliga partier utom Moderaterna och Sverigedemokraterna som istället lyfte fram metod-elementet. Kristdemokraterna och Socialdemokraterna berörde i sin tur miljö-elementet i lika stor omfattning som mål-elementet. Avseende målen så betonades främst säkerhet och makt. Vad gäller miljö-elementet så tog främst Vänsterpartiet upp stormakterna och förhållanden dem emellan medan Socialdemokraterna istället lyfte fram osäkerhet. Överlag var det emellertid för få uttalanden kopplat till såväl miljö- som metod-elementet för att några tendenser i egentlig mening ska kunna utskönjas.

## 4. Realism i den utrikespolitiska debatten

Nedanstående tabell sammanfattar det antal anföranden respektive parti gett i anslutning till den utrikespolitiska debatten under våren vart och ett av åren 2002-2015.

Tabell 3. Antal anföranden under vårens utrikesdebatt åren 2002-2015

Utrikesdebatt	C	Fp	Kd	Mp	M	S	Sd	V	
2001/02 66	4	11	6	7	8	16	x	14	
2002/03 60	6	9	9	3	7	12	x	14	
2003/04 51	4	8	5	5	8	15	x	6	
2004/05 81	4	20	9	3	6	30	x	9	
2005/06 119	3	18	18	8	23	43	x	6	
2006/07 133	4	25	2	22	23	37	x	20	
2007/08 47	2	5	3	7	11	12	x	7	
2008/09 69	2	7	9	6	12	27	x	6	
2009/10 74	9	9	4	4	14	26	x	8	
2010/11 85	9	3	3	5	24	23	12	6	
2011/12 101	6	6	5	6	33	27	15	3	
2012/13 110	4	12	6	5	29	30	16	8	
2013/14 160	4	16	8	10	45	36	23	18	
2014/15 209	11	23	12	27	35	51	33	17	
<b>Total</b>	<b>1365</b>	<b>72</b>	<b>172</b>	<b>99</b>	<b>118</b>	<b>278</b>	<b>385</b>	<b>99</b>	<b>142</b>

Vissa av begreppen som undersökts kom aldrig till användning av något parti (anarki, revansch, revanschism, rivalitet, distansering, bandwagoning). Som jag nämnde i föregående avsnitt avser jag resonera kring konsekvenserna av detta längre fram i artikeln.

I 27 av Centerpartiets totalt 73 anföranden, dvs. i 37 procent av anförandena, återfinns kopplingar till de realistiska begreppen. Partiet synes nyttja realismen främst till att beskriva målen för säkerhetspolitiken. I 21 av anförandena återfinns realistiska begrepp kopplat till detta element varav 18 betonar säkerhet. Inget tydligt fokus framträder dock utan säkerheten kopplas till olika aspekter i ett brett spektrum från konsekvenserna för svensk säkerhet av utvecklingen i Östeuropa och spridningen av massförstörelsevapen till den försämrade miljön och oljeberoendet. Intresse-begreppet förekommer i sju anföranden men då kopplat till andra staters nationella intressen och inte till Sveriges: "Med militära och andra medel vill Putin rita om Europas karta – ett beteende vi trodde hörde historien till. Geopolitiken och bilder från historieböckerna om intressesfärer har på nytt dammats av" (Kerstin Lundgren, anförande 66, protokoll 2014/15:58). Avseende metod-elementet sker resonemanget främst kopplat till allians – 14 av de 16 anföranden anknyter till detta begrepp. Inledningsvis

skedde detta främst kopplat till alliansfrihet men har kommit att även få inslag av såväl underkastelse som isolering samt av allians utan koppling till suffixet frihet. De fem anföranden som anknyter till miljö-elementet handlar främst om osäkerhet och stormakter medan de fem som anknyter till medel-elementet fördelas jämnt mellan diplomati och militära medel. Det ekonomiska medlet omnämns inte alls.

I knappt 34 procent, i 57 av 170, av *Folkpartiets* anföranden återfinns ett användande av realistiska begrepp. I 39 av dessa 57 anföranden var mål-elementet föremålet för nyttjandet av nyckelord med koppling till realismen varav säkerhet (21 gånger), intresse (12) och inflytande (8) var de vanligaste. Säkerhetsbegreppet utgick oftast från olika aktörers (FN, USA, NATO, EU respektive Sverige) förmåga att skapa säkerhet i främst Nordafrika och Mellersta Östern. Intresse-begreppet kopplas fyra gånger till Sverige och fyra gånger till en större krets stater där Sverige ingår (Norden, EU, Europa, Väst). Även inflytandet kopplas oftast direkt till Sverige (4 gånger) eller indirekt genom EU (1 gång). Totalt 20 anföranden berörde medel-elementet varav 14 fokuserade på det militära medlet och fyra vardera på det diplomatiska och det ekonomiska. Nio av de anföranden som berörde militära medel handlade om Sveriges behov av att kunna bidra med militära medel internationellt: ”Folkpartiet har dessutom en politik för hur Isis ska bekämpas på plats. Vi var det enda parti som krävde att Sverige skulle skicka militärt stöd för att bekämpa Isis i Syrien och Irak. Vi tror att man måste bekämpa Isis med militära medel” (Maria Weimer, anförande 90, protokoll 2014:15:58).

Tolv anföranden berörde metoderna varav åtta berörde allians, fyra alliansfrihet och tre isolationism. Partiet menade att Sveriges ”säkerhet tryggas bäst i allians med andra, inte genom säkerhetspolitisk isolering” (Fredrik Malm, anförande 10, protokoll 2009/10:76). Minst kopplingar till realismen hade miljö-elementet med elva anföranden. Nio av dessa berörde super- och stormakter varvid Kinas allt mer framträdande ställning var ett återkommande tema.

I 34 av *Kristdemokraternas* 98 anförande, dvs. i närmare 35 procent av dessa, så fanns användning av realistiska begrepp. I 27 av dessa var fokus på mål-elementet varav 15 på säkerhet följt av nio på intresse-begreppet och sex vardera på makt och inflytande. Oftast berörde dessa mål-relaterade begrepp Sverige antingen direkt eller indirekt genom EU:

EU:s transatlantiska länk, främst samarbetet med USA, är viktigt och måste fördjupas. EU och USA delar en rad gemensamma värderingar och intressen [...] USA är också en starkt och viktig handelspartner. Frihandelsavtalet TTIP skulle betyda oerhört mycket, men vi behöver också en viktig partner när det gäller frågor om internationell säkerhet (Sofia Damm, anförande 97, protokoll 2014/15:58).



Tio anföranden berörde de olika säkerhetspolitiska medlen varav sex fokuserade på de diplomatiska. Sju anföranden behandlade miljön och sex metoderna. Kring det förra elementet handlade tre om super- och stormakter medan fyra av de senare handlade om allianser.

Av *Miljöpartiets* 118 anföranden så innehöll 55 begrepp härrörandes från realismen vilket motsvarar närmare 47 procent. Mer än hälften av dessa 55 anföranden, 39 stycken, berörde mål-elementet varvid intressen (23 gånger) och makt (14 gånger) var de begrepp som nyttjades flitigast. I regel förs ett normativt resonemang kring dessa begrepp varvid olika intressen kontrasteras mot varandra och där staterna ofta anklagas för att favorisera t.ex. oljeproducenter och vapentillverkare före fattiga människor med hänvisning till nationella intressen. Det finns dock även exempel där begreppen används i mer bejakande form:

Vi, de rödgröna, säger samstämmt nej till en rysk-tysk fossilgasledning på Östersjöns botten. Det är obegripligt att regeringen sade ja till gasledningen. [...] I och med ett godkännande av gasledningen har den borgerliga regeringen öppnat för naturgasanvändning i Sverige. Det skulle göra Sverige mer beroende av fossila bränslen för sin energiförsörjning. En utbyggd gasledning och ökade oljetransporter gör Östersjön till ett område med stora ekonomiska, strategiska och säkerhetspolitiska intressen (Peter Rådberg, anförande 36, protokoll 2009/10:76).

I bra precis hälften av anförandena, 27 stycken, stod medel-elementet i fokus varvid särskilt de militära medlen lyftes fram (17 gånger) vid sidan om de ekonomiska medlen (8 gånger) och diplomatin (7 gånger). Medan det senare ofta beskrevs med positiva attribut som "klimat-" respektive "fredsdiplomati" så framställdes de förra i negativa ordalag som "ekonomiska utpressnings- och påtryckningsmedel". Elva anföranden berörde metoderna varvid Sveriges alliansfrihet omnämndes nio gånger. Miljö-elementet berördes i fem anföranden vilka samtliga hade koppling till super- och stormakter. Partiet hade i sammanhanget en negativ syn på såväl USA som EU.

Totalt sett gav *Moderaterna* 278 anföranden i de utrikespolitiska debatterna. I 93 av dessa, dvs. i 33 procent, fanns argumentation som byggde på realism. I 74 av anförandena skedde en koppling till mål-elementet varvid säkerhet berördes i 47 anföranden, intressen i 30 och inflytande i 26. Av anförandena i den förra kategorin kopplades säkerheten specifikt till Sverige i 15 anföranden medan 18 anföranden handlade om Sveriges intressen och 20 om Sveriges inflytande. Ofta förekom flera av begreppen i ett och samma anförande: "Jag tycker att vi i Sverige ska utgå från vår plats i världen och vad som gynnar våra intressen och vår säkerhet" (Karin Enström, anförande 33, protokoll 2014/15:58). Det svenska inflytandet skulle införskaffas i olika organisationer som EU, NATO och OECD. Medel-elementet berörs i 40 av anförandena. I 17 anföranden handlar

det om de ekonomiska medlens nyttjande i form av bl.a. sanktioner, stöd och indragning av stöd. I regel utgår resonemanget från EU. Unionens ekonomiska tyngd, manifesterad i andel av världsproduktionen och –handeln samt bistånd, har medfört att den blivit en global aktör vilket ses positivt av partiet. Ofta berörs flera typer av medel i ett och samma anförande:

En effektiv multilateralism måste vila på två ben: för det första samverkan inom ramen för internationell rätt och väl fungerande institutioner och för det andra förmågan att ingripa för att påverka – i alltifrån diplomatiska förbindelser och avtal till att ytterst kunna tillgripa internationella och militära medel (Gunilla Carlsson, anförande 2, protokoll 2004/05:72).

18 anföranden berörde miljö-elementet. Tolv av dessa handlade om stormakter och sex om osäkerhet. I fem av de förra betecknades Sverige som en sådan medan tre andra berörde stormakter och stormaktspolitik i generell bemärkelse. Metod-elementet togs upp i 13 anföranden. Budskapet var dubbelbottnat:

Sverige är militärt alliansfritt. Vårt lands framtida säkerhet bygger på gemenskap och samverkan med andra länder. [...] Genom medlemskapet i den politiska allians som Europeiska unionen utgör har Sverige brutit upp från en tradition med rötter tillbaka till 1812 (Carl Bildt, anförande 2, protokoll 2006/07:60).

*Socialdemokraterna* höll totalt 385 anföranden under utrikesdebatten 2002–2015. I 136 av dessa berördes realismen vilket motsvarar 35 procent. Mål-elementet berördes i 97 anföranden. Säkerhet behandlades i bra precis hälften av dess, i 48 anföranden. Främst handlade det om säkerhet i generella termer men ofta talades också om Sveriges säkerhet. Intresse-begreppet behandlades i 39 anföranden, vanligtvis i negativa termer: ”Vi får aldrig lyda Henry Kissingers realistiska utrikespolitik och bara se till våra egna intressen av olja, gas, transitleder och annat. Europeiska unionen måste vara en röst för en mer idealistisk utrikespolitik där vi ställer mänskliga rättigheter och demokrati i främsta rummet” (Urban Ahlin, anförande 3, protokoll 2010/11:60). Makt, som förekom i 20 anföranden, betraktades på liknande sätt medan inflytande (11 anföranden) i regel kopplades till Sveriges behov av inflytande i organisationer som FN, EU och NATO. Medlen berördes i 53 anföranden varav de militära berördes i 33. Partiet var dock ambivalent i synen på dessa medel. Å ena sidan menade Leif Jakobsson att det är ohållbart att ”tro att den rika världen kan profitera på resten av världen och hålla kraven på rättvisa stängen med militära medel eller andra maktmedel” (anförande 53, protokoll 2002/03:56). Å andra sidan ansåg utrikesminister Laila Freivalds att ”EU har särskilt goda förutsättningar att förebygga konflikter, eftersom vi här har betydande politiska, ekonomiska, diplomatiska, militära och civila instrument” (anförande 1, protokoll 2003/04:67). Metoderna berördes i 22

anföranden. Så gott som uteslutande handlade det om att bejaka alliansfriheten. I de fall allians-begreppet användes var det i form av negation: ”Vi säger bestämt nej till Natomedlemskap. [...] Vi gör det av två tydliga skäl. Vi vill inte ingå i en allians med gemensamma försvarsförpliktelser. Vi vill inte ingå i en militärallians. Det andra skälet är att vi inte vill vara en del av ett kärnvapenparaply, som Nato de facto är” (Veronica Palm, anförande 25, protokoll 2006/07:50). I 21 av anförandena skedde en koppling till miljö-elementet. Samtliga dessa utom tre handlade om super- och stormakter. Främst berördes globala stormakter: ”Stormakternas våldsanvändning är särskilt bekymmersam. Rysslands krig i Georgien och hot mot olika grannstater, Kinas ockupation av Tibet och USA:s krig i Irak främjar inte världsfreden utan undergräver FN:s arbete” (Ameer Sachet, anförande 55, protokoll 2008/09:72). Dessutom berördes några regionala stormakter som Saudiarabien och Iran.

Under de fem år som *Sverigedemokraterna* deltog i riksdagens utrikespolitiska debatter gav partiet 99 anföranden. I 40 av dessa, dvs. i 40 procent, nyttjade partiet realistiska begrepp för att beskriva sina politiska ståndpunkter. I nästan samtliga av dessa anföranden, i 36 stycken, berördes mål-elementet. I 21 anföranden var makt föremål för argumentationen och så gott som uteslutande har det handlat om resonemang där Sverige genom sitt EU-medlemskap kommit att förlora nationell makt till förmån för EU eller andra EU-medlemmar: ”En mycket stor del av de politiska beslut som fattas i Sverige sker alltså under påverkan från en utländsk makt” (Johnny Skalin, anförande 34, protokoll 2012/13:64). Sverige har, enligt partiet, förlorat i inflytande och detta anses inte ligga i linje med landets nationella intressen. Partiet berörde även säkerhet, suveränitet och oberoende i sina anföranden. I sex anföranden behandlades metod-elementet varvid främst den svenska alliansfriheten lyfts fram. Medel-elementet berörs endast i fyra anföranden och miljö-elementet i endast två.

I 69 av de 142 anförandena, dvs. i närmare 49 procent, nyttjade *Vänsterpartiet* begrepp hämtade från realismen. Det var dock till största del frågan om att beskriva omständigheter i ett negativt sammanhang snarare än något som partiet eftersträvade. I resonemangen kring mål-elementet förekom realismen i 38 anföranden. Den övervägande delen handlade om negativ beskrivning om hur främst USA:s intressen och makt påverkade omvärlden. Totalt nyttjades intresse-begreppet i 18 anföranden och makt-begreppet i 16. I tre anföranden berördes oberoende och i två suveränitet. Det handlade då uteslutande om hur det som betraktades som svagare stater som Vietnam och Kuba och deras relation med USA. Medel-elementet återfanns i 28 anföranden varav det militära medlet i 21. Även i detta fall handlade det om beskrivning av omständigheter som partiet tog avstånd från. De fem anföranden som berörde diplomati handlade emellertid om en positiv syn på medlets användbarhet och utgick från Sverige. I 14 av de 16 anföranden som berörde miljö-elementet återfanns resonemang kring super- och stormakter. Mestadels handlade det om USA men även

EU omnämndes i sammanhanget. "När det gäller USA:s roll i världen i dag ser vi att USA som enda supermakt har en stor påverkan. För oss vänsterpartister är det viktigt att vara en motvikt till det USA gör i sin maktsträvan" (Torbjörn Björlund, anförande 59, protokoll 2013/14:70). I merparten av de 15 anföranden som anknöt till metod-elementet skedde ett förordande för alliansfrihet och ett avståndstagande till allianser och i synnerhet militära sådana: "Valet står mellan en självständig svensk utrikespolitik grundad i vår alliansfrihet och en svensk utrikespolitik som passivt följer Bryssel och Washington genom världen och där alliansfriheten tömts på sitt innehåll" (Hans Linde, anförande 4, protokoll 2008/09:72).

*Sammanfattningsvis* kan, avseende utrikesdebatterna, konstateras att Vänsterpartiet (49 procent) och Miljöpartiet (47 procent) var de partier som i störst utsträckning nyttjade realistiska begrepp i sin argumentation. I båda fallen skedde dock nyttjandet främst i ett negativt sammanhang. Partierna bejakade således inte alltid realismen utan nyttjade ofta begreppen i sin kritik mot vissa förhållanden. Även de övriga partierna hade ett kritiskt förhållningssätt men som vi sett av citaten ovan så bejakades realismens logik i större omfattning. Det sågs t.ex. som positivt att Sverige hade inflytande, att svenska intressen värnades och att Sveriges militära maktmedel användes för dessa ändamål. Gemensamt för samtliga partier var att realismen främst användes kopplat till mål-elementet. Intresse, i negativ bemärkelse, var det främsta använda begreppet av Miljöpartiet och Vänsterpartiet medan makt, i förståelsen eftersträvansvärt, var det flitigast nyttjade begreppet av Sverigedemokraterna. Övriga fem partier brukade främst säkerhet och då som något eftersträvansvärt.

Tabell 4. Antal anföranden under utrikesdebatterna åren 2002-2015 kopplat till parti och element

		C	Fp	Kd	Mp	M	S	Sd	V	Totalt
<b>Anföranden</b>	Totalt	72	172	99	118	278	385	99	142	<b>1 365</b>
	Realism *	27	57	34	55	93	136	40	69	<b>511</b>
	Andel (%)	38	33	34	47	33	35	40	49	<b>37</b>
<b>Miljö</b>	Totalt	5	11	7	5	18	21	2	16	<b>85</b>
	Andel (%)	19	19	21	9	19	15	5	23	<b>17</b>
<b>Mål</b>	Totalt	21	39	27	39	74	97	36	38	<b>371</b>
	Andel (%)	78	68	79	71	80	71	90	55	<b>73</b>
<b>Medel</b>	Totalt	5	20	10	27	40	53	4	28	<b>187</b>
	Andel (%)	19	35	29	49	43	39	10	41	<b>37</b>
<b>Metod</b>	Totalt	16	12	6	11	13	22	6	15	<b>101</b>
	Andel (%)	59	21	18	20	14	16	15	22	<b>20</b>

(Andelen för respektive element är relaterat till totala antalet anföranden med realism = \*.)

Medel-elementet var näst vanligast hos samtliga partier utom hos Centerpartiet och Sverigedemokraterna där istället metod-elementet var framträdande. I båda dessa fall var alliansfrihet, i förståelsen eftersträvansvärt, vanligast förekommande. Militära medel, i negativ bemärkelse, var det främsta brukade begreppet av Miljöpartiet och Vänsterpartiet medan Folkpartiet hade en mer positiv syn. Där emellan återfanns Socialdemokraterna. Moderaterna nyttjade istället det ekonomiska medlet och Kristdemokraterna diplomati, båda i positiv bemärkelse. Vad gäller miljö-elementet så tog samtliga partier utom Centerpartiet främst fram stormakterna och förhållanden dem emellan. Centerpartiet hade istället en relativt jämn fördelning mellan stormakter och osäkerhet.

## 5. Realism i försvarsdebatterna

Försvarsdebatten i december 2001 var uppdelad i en säkerhetspolitisk del, utgåendes från det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2001/02:UFöU1 (protokoll 2001/02:44), och en försvarspolitisk del, utgåendes från försvarsutskottets betänkande 2001/02:FöU2 (protokoll 2001/02:41). Debatten i december 2004 var också uppdelad. Under en och samma dag, fast likväl åtskilda, debatterades inledningsvis det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2004/05:UFöU2 och försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4 (protokoll 2004/05:51, §8 och §9). Debatten ledde emellertid till förnyad hantering varvid försvarsutskottet inkom med ytterligare ett betänkande, 2004/05:FöU5, som debatterades vid ett separat tillfälle före det att beslutet fattades (protokoll 2004/05:53). Debatten i juni 2009 hölls samlad under ett och samma tillfälle och utgick från försvarsutskottets betänkande 2008/09:FöU10 (protokoll 2008/09:131). Debatterna i juni 2015 utgick från det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2014/15:UFöU5 respektive försvarsutskottets betänkande 2014/15:FöU11 (protokoll 2014/15:116, §16 respektive §17).

Tabell 5. Antal anföranden under försvarsdebatterna 2001, 2004, 2009 och 2015

Försvarsdebatt		C	Fp	Kd	Mp	M	S	Sd	V
2001/02:41	45	1	2	9	1	10	19	x	3
2001/02:44	45	5	5	1	3	9	13	x	9
2004/05:51 (1)	55	4	8	4	9	8	13	x	9
2004/05:51 (2)	148	15	17	15	3	28	55	x	15
2004/05:53	39	6	6	5	3	3	7	x	9
2008/09:131	58	5	5	3	9	18	11	x	7
2014/15:116 (1)	90	3	7	3	7	15	29	15	11
2014/15:116 (2)	64	3	9	1	5	15	13	13	5
<b>Totalt</b>	<b>544</b>	<b>42</b>	<b>59</b>	<b>41</b>	<b>40</b>	<b>106</b>	<b>160</b>	<b>28</b>	<b>68</b>

Vissa av begreppen som undersökts kom aldrig till användning av något parti (egoism, revansch, revanschism, rivalitet, bandwagoning, uppvaktande, maktbalans, eftergifter). Som tidigare klargjorts så avser jag återvända till resonemanget kring konsekvenserna av detta längre fram i artikeln.

Av de totalt 42 anföranden som gavs av *Centerpartiet* under de fyra tillfällena så innehöll 15 realism. Detta motsvarar knappt 36 procent. Flera av de 15 anförandena med realism berörde samtidigt flera olika element: "Försvaret ska inriktas så att det främjar våra utrikespolitiska och säkerhetspolitiska intressen. [...] Det innebär att vi ska hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen samt förebygga och hantera konflikter och krig" (Kerstin Lundgren, anförande 17, protokoll 2008/09:131). Tio av anförandena med realism handlade om mål-elementet och sju av dessa om säkerhet. Medel- och metod-elementen berördes i vardera sju anföranden varvid det militära medlet i sex anföranden och den militära alliansfriheten i fem. Avseende det senare så har partiet uppenbart ändrat ståndpunkt. Agne Hansson argumenterade t.ex. 2004/05 om att Sveriges alliansfrihet gav "trovärdighet ute i världen" eftersom den vilade på "den neutrala grund vi står på" (anförande 44, protokoll 2004/05:51). Ett decennium senare hette det: "Sverige är inte neutralt. Vi är en del av EU och en del av en politisk allians. Vi är solidariska" (Kerstin Lundgren, anförande 35, protokoll 2014/15:116). Miljö-elementet berördes i ett enda anförande och handlade då om osäkerhet. Genomgående har främst Sverige och svenska förhållanden utgjort utgångspunkt i resonemanget.

I 27 av de totalt 59 anföranden som *Folkpartiet* gav under de försvarspolitiska debatterna fanns argument som utgick från realismen. Detta motsvarar knappt 46 procent. Mer än hälften av dessa, 17 stycken, handlade om mål-elementet och då främst rörandes säkerhet (13 anföranden). Inte bara Sveriges säkerhet utan även dess inflytande (6 anföranden) var centralt i resonemanget. Metod-elementet berördes i 13 anföranden varvid partiet erinrade att "för små länder som lever i en värld där de stora elefanterna fortfarande dansar är kollektiv säkerhet ofta det enda alternativet" (Allan Widman, anförande 25, protokoll 2008/09:131). Partiet var tydligt i sin ståndpunkt i denna fråga: "Vi vill ingå i en militär allians med andra demokratier och få bindande försvarsförpliktelser som gäller både i fred och i krig" (Allan Widman, anförande 91, protokoll 2014/15:116). Medel-elementet berördes i tolv anföranden varav samtliga berörde det militära medlet: "Det nya säkerhetspolitiska läget, med dagligt nyttjande av våra stridskrafter, kräver både mer politisk ledning och mer av den politiska ledningen. Det måste skapas smidigare strukturer och processer för beslut om det kontinuerliga nyttjandet av de militära medlen" (Runar Patriksson, anförande 167, protokoll 2001/02:41). Miljö-elementet berördes i fem anföranden varav tre pekade på osäkerhet och två på stormakter.

I 13 av *Kristdemokraternas* 41 anföranden, dvs. i närmare 32 procent, användes realistiska begrepp som stöd för argumentationen. I nästan samtliga av dessa, i 11 anföranden, återkopplades till medel-elementet och då i samtliga fall till det militära medlet även om det diplomatiska även nämndes i ett av dessa anföranden: "Diplomati, bistånd och handel är alltid att föredra framför militära medel. De militära medlen ska endast användas i undantagsfall, men då måste de finnas" (Holger Gustafsson, anförande 3, protokoll 2004/05:51). I nio anföranden var fokus på mål-elementet varvid Sveriges säkerhet stod i centrum i samtliga. Sveriges intresse berördes i tre anföranden: "Tillgänglighet, snabbhet och flexibilitet blir nyckelord för försvarets möjligheter att möta hot mot svenska intressen [...]. I vårt närområde och globalt ska Sveriges försvarsförmåga inte styras av antalet tanks, kaserner eller värnpliktiga, utan av den militära förmågan och effekten som man får ut av den" (Else-Marie Lindgren, anförande 36, protokoll 2008/09:131). Miljö-elementet berördes i fyra anföranden och handlade uteslutande om osäkerhet. Metod-elementet berördes överhuvudtaget inte.

I 60 procent, i 24 av 40, av *Miljöpartiets* anföranden skedde en argumentation med stöd av realismen. Det var dock frågan om en beskrivning av det som partiet ansåg mindre önskvärt än dess ideal då så skedde. I nästan samtliga av dessa uttalanden, i 20 av de 24, så var fokus på medel-elementet och i 18 av dessa så handlade det om de militära medlen. Inledningsvis var partiet skeptiskt till dessa:

Tidigare har regeringen haft en benägenhet att försöka klä även de nya hoten i form av att militära medel används. Terrorister skulle t.ex. använda sig av militära robotangrepp. Fördelen med en sådan verklighetsbeskrivning är att då skulle naturligtvis de militära motmedlen vara relevanta, och om man händelsevis råkade ha en organisation för just militära motmedel skulle det vara bra (Ingegerd Saarinen, anförande 174, protokoll 2001/02:41).

Senare framträder emellertid en mer positiv syn:

Säkerhet och utveckling förutsätter en helhetssyn på och samverkan mellan militära, humanitära, fredsbyggande och utvecklingsrelaterade medel. De militära resurserna krävs inte sällan för att möjliggöra de civila insatserna, men de civila insatserna är oftast de viktigaste för att uppnå långsiktig stabilitet (Peter Rådberg, anförande 3, protokoll 2008/09:131).

Mål- respektive metod-elementen behandlades i vardera åtta anföranden varav säkerhet var det mest framträdande i det förra fallet och alliansfrihet i det senare med sex anföranden vardera. Miljö-elementet berördes i tre anföranden varav två handlade om osäkerhet.

Av de 106 anföranden som *Moderaterna* gav i de försvarspolitiska debatterna så innehöll 33 realistiska begrepp. Detta motsvarar lite drygt 31 procent. I 25 av dessa 33 anföranden berördes mål-elementet varvid säkerhet (18 anföranden) och intressen (11 anföranden) var de flitigast nyttjade begreppen: "Vi får ett försvar som verkligen går att använda här och nu för att värna Sverige och svenska intressen i landet, i närområdet och utanför närområdet" (Sten Tolgfors, anförande 41, protokoll 2008/09:131). Metod-elementet berördes i 15 av de 33 anförandena med realism. Ofta berördes både allians och alliansfrihet i samma anförande: "Den militära alliansfriheten är ännu ett faktum, samtidigt som vi allt djupare integreras i den politiska och ekonomiska men också moraliska allians som den europeiska unionen utgör" (Henrik Landerholm, anförande 13, protokoll 2001/02:44). Partiet synes ha justerat sin position i denna fråga under undersökningsperioden: "Solidaritetsförklaringen ser jag som ett sätt för Sverige att lämna en isolationistisk politik, en politik som innebär att vi ställer oss vid sidan om och tittar på och hoppas att det går bra för just bara oss" (Karin Enström, anförande 21, protokoll 2014/15:116). Medlen berördes i elva anföranden varav åtta betonade de militära medlens betydelse: "Endast ett starkt försvar utgör den bas och grund som erfordras för större satsningar på internationellt fredsarbete med militära medel" (Olle Lindström, anförande 164, protokoll 2001/02:41). Miljö-elementet tog upp i sju anföranden vara osäkerhet berördes i fem.

Av *Socialdemokraternas* 160 anföranden innehöll 50 realistiska begrepp. Det motsvarar drygt 31 procent. I 32 av dessa 50 anföranden skedde kopplingen till mål-elementet varav 25 anföranden berörde säkerhet följt av sju som anknöt till intresse-begreppet. Metod-elementet behandlades i 23 anföranden varav fortsatt svensk alliansfrihet förordades i 20. De militära medlen togs upp i 19 av de 21 anföranden som tog upp de olika maktmedlen. Partiets ändrade fokus kopplat till just det militära maktmedlet kan exemplifiera en liknande förändring hos övriga partier. I inledningen av undersökningsperioden handlade det om internationella insatser:

Efter konflikthärdar ser vi att det finns ett stort behov av att det kommer in poliser, åklagare och så vidare, för att kunna rädda situationen även efter en konflikt. Man kan inte lösa allting med militära medel. Kanske det är tvärtom, att de militära medlen ska användas som absolut sista åtgärd och att vi ska vara medvetna om att det måste till många fler civila insatser (Urban Ahlin, anförande 10, protokoll 2004/05:51).

I slutet av undersökningsperioden har fokus istället flyttats till närområdet:

Många länder har en förmåga av militärt försvar, men att använda den för att själv ta över grannländer är något helt annat. Att kunna



är en sak, men att göra det är något helt annat. Det är att ha ökade ambitioner. Ryssland är berett att använda militära medel för att nå sina politiska mål (Åsa Lindestam, anförande 4, protokoll 2014/15:116).

Miljö-elementet berördes endast i två anföranden och gällde båda gångerna stormakter.

Av *Sverigedemokraternas* 28 anföranden innehöll åtta inslag av realism vilket motsvarar knappt 29 procent. I fem av de åtta anförandena skedde en koppling till mål-elementet varav fyra till säkerhet. Miljö-elementet berördes i hälften av de åtta anförandena varvid osäkerhet och super- eller stormakter vardera avhandlades i tre. Tre anföranden handlade om medlen varvid samtliga berörde det militära. Partiet kan exemplifiera anföranden som berörde såväl miljö- som medel-elementen:

Kalla kriget och den på kärnvapen baserade terrorbalansen mellan USA och Sovjetunionen bevarar i många avseenden världsfreden eftersom inget land vill starta ett kärnvapenkrig. Det finns dock risk för bruk av militära medel på en nivå som ligger under den gräns där kärnvapenanvändning kan vara aktuellt. Ryssland har börjat manövrera i detta område (Roger Richtoff, anförande 124, protokoll 2014/15:116).

Tre anföranden berörde metoderna varvid partiet var explicita med sin ståndpunkt: "Vi är tydliga med att vi vill att Sverige och Finland ska ingå en försvarsallians så fort som möjligt, för det höjer bägge länders trösklar mot andra länders aggressioner" (Mikael Jansson, anförande 20, protokoll 2014/15:116).

I närmare 40 procent av *Vänsterpartiets* anföranden, i 27 av 68, nyttjades realistiska begrepp. I drygt hälften av dessa 27 anföranden, i 15, gjordes kopplingar till metod-elementet varvid förordande av fortsatt svensk alliansfrihet togs upp i 14. I sju anföranden argumenterades mot såväl svensk alliansanslutning som utveckling av EU mot allians:

Vänsterpartiet är en oerhört stor motståndare till den militarisering vi ser inom EU. Vi ser att det här utvecklas till en försvarsallians och till en militärpakt [...] Vi i Vänsterpartiet är övertygade om att det svenska folket inte är berett att gå in i militärallianser (Alice Åström, anförande 4, protokoll 2004/05:51).

I tolv anföranden relaterades till mål-elementet varvid säkerhet togs upp i åtta. Även medel-elementet berördes i tolv anföranden varav samtliga utom ett berörde militära medel:

Den solidaritetsklausul som skrevs under efter Madridattentaten, där man ömsesidigt förpliktar sig att delta med militära medel, var ett tydligt steg som gör att vi egentligen inte kan säga att Sverige är alliansfritt. Grunderna finns fortfarande kvar, och i Vänsterpartiet ser vi en möjlighet att kunna ta ett steg tillbaka (Alice Åström, anförande 6, protokoll 2004/05:51).

Miljö-elementet behandlades i fyra anföranden varav samtliga berörde stormakterna.

*Sammanfattningsvis* kan, angående försvarsdebatterna konstateras att Miljöpartiet (60 procent) var det parti som i störst utsträckning nyttjade realistiska begrepp i sin argumentation. I regel skedde dock nyttjandet främst i ett negativt sammanhang. Partiet bejakade alltså inte alltid realismen utan nyttjade hellre begreppen till att ta avstånd från vissa sammanhang och situationer. Bland de övriga partierna var det främst Vänsterpartiet som intog ett liknande förhållningssätt medan övriga i varierad utsträckning nyttjade de realistiska begreppen i en positiv kontext. Centerpartiet, Folkpartiet, Moderaterna, Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna använde främst de realistiska begreppen kopplat till mål-elementet och i samtliga fall dessutom till säkerhet. De fyra förra använde realismen i näst störst utsträckning i resonemangen kring metod-elementet och då i samtliga fall utom Moderaterna kopplat till alliansfrihet.

Tabell 6. Antal anföranden under försvarsdebatterna 2001, 2004, 2009 och 2015 kopplat till parti och element

		C	Fp	Kd	Mp	M	S	Sd	V	Totalt
<b>Anföranden</b>	Totalt	42	59	41	40	106	160	28	68	<b>544</b>
	Realism *	15	27	13	24	33	50	8	27	<b>197</b>
	Andel (%)	36	46	32	60	31	31	29	40	<b>36</b>
<b>Miljö</b>	Totalt	1	5	4	3	7	2	4	4	<b>30</b>
	Andel (%)	7	19	13	13	21	4	50	15	<b>15</b>
<b>Mål</b>	Totalt	10	17	9	8	25	32	5	12	<b>118</b>
	Andel (%)	67	63	69	33	76	64	63	44	<b>60</b>
<b>Medel</b>	Totalt	7	12	11	20	11	21	3	12	<b>97</b>
	Andel (%)	47	44	85	83	33	42	38	44	<b>49</b>
<b>Metod</b>	Totalt	7	13	0	8	15	23	3	15	<b>84</b>
	Andel (%)	47	48	0	33	45	46	38	56	<b>43</b>

(Andelen för respektive element är relaterat till totala antalet anföranden med realism = \*.)

Som vi sett ovan så överensstämmer dock inte frekvensen av nyttjandet alltid med vad partiet de facto förordar. Sverigedemokraterna nyttjade realismen i näst störst utsträckning kopplat till miljö-elementet och då till såväl osäkerhet

som till super- och stormakter. Kristdemokraterna och Miljöpartiet använde de realistiska begreppen främst i anslutning till argumentationen kring medel-elementet och i båda fallen dessutom kopplat till de militära medlen. Dessa båda partier använde realismen i näst störst utsträckning relaterat till mål-elementet. I båda fallen skedde nyttjandet kopplat till säkerhet. Vänsterpartiet brukade realismen främst i anslutning till behandlandet av metod-elementet och då förordandet av svensk alliansfrihet.

## 6. Realism i riksdagsdebatten – Varför, varför inte?

Det har så blivit dags att återvända till de tre frågeställningar som introducerades inledningsvis:

- Hur frekvent använder de olika riksdagspartierna realism?
- Varierar användandet beroende på vad som debatteras?
- Varierar nyttjandet beroende på vilket element som argumentationen relateras till?

Låt oss börja studera resultatet av den första frågan. I tabellen nedan har samtliga anföranden från de tre olika teman för debatterna summerats och den relativa andelen anföranden med realism räknats ut.

Tabell 7. Sammantagen andel (%) av anföranden som haft realism under debatterna 2001–2015 per parti

	C	Fp	Kd	Mp	M	S	Sd	V
01/02	29	54	39	48	25	41	x	50
02/03	27	31	13	30	39	41	x	52
03/04	21	20	17	37	26	32	x	64
04/05	39	25	21	48	20	23	x	28
05/06	30	27	24	19	21	33	x	26
06/07	8	13	0	27	28	33	x	28
07/08	7	6	7	23	33	34	x	25
08/09	33	22	14	36	20	15	x	13
09/10	6	20	13	24	36	17	x	19
10/11	19	38	20	39	16	18	14	48
11/12	28	35	38	20	17	22	37	15
12/13	6	12	20	17	27	18	28	15
13/14	7	14	33	9	18	11	32	15
14/15	33	41	23	28	33	29	21	33
<b>Totalt</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>30</b>

Som synes är det främst Vänsterpartiet (30 procent) och Miljöpartiet (28 procent) som nyttjat realismen i sin argumentation. Det är också dessa båda partier som använt realismen flitigast i var och en av de tre teman som undersökts. De borgerliga partierna Centerpartiet (21 procent), Kristdemokraterna (22 procent) och Moderaterna (24 procent) är de som nyttjat realistiska begrepp i minst omfattning. Med hänsyn till den bild av särskilt det sistnämnda partiet som resultatet av tidigare forskning gett vid hand så kan mitt resultat synas oväntat. En brasklapp i sammanhanget är dock att jag inte tagit hänsyn till om partierna bejakat eller tagit avstånd från realismen då de använt begrepp härrörandes från skolbildningen. Svaret på den första frågan är således att frekvensen med vilken partierna nyttjar realistiska begrepp varierar även om variationen inte är anmärkningsvärt hög sett över den samlade undersökningen. Däremot återfinns stor variation under enstaka år under undersökningsperioden. Riksdagsåret 2001/02 bestod t.ex. minst hälften av såväl Folkpartiets som Vänsterpartiets anföranden av ett eller flera realistiska begrepp medan endast en fjärdedel av Moderaternas gjorde det. Riksdagsåret 2006/07 bestod vart tredje socialdemokratiskt anförande av någon form av realism men inte ett enda kristdemokratiskt gjorde det. Dessutom finns stor spridning över tiden för vart och ett av de olika partierna. Däremot verkar det inte finnas någon samvariation dem emellan.

Avseende den andra frågan, den om tema för debatten, så kan konstateras att samtliga partier utom Folkpartiet och Miljöpartiet främst använt realismen under utrikesdebatterna. Dessa två partier har istället i första hand använt realismen under försvarsdebatterna. Skillnaderna i användandet mellan dessa båda teman är emellertid liten för Centerpartiet, Kristdemokraterna och Moderaterna, endast två procentenheter, medan såväl Socialdemokraterna som Vänsterpartiet uppvisar större skillnader. Skillnaderna är dock störst hos Folkpartiet och Miljöpartiet, 13 procentenheter. Sett till samtliga partier sammantaget så är skillnaderna mellan dessa båda teman liten. Kanske mer intressant att notera är den stora skillnaden mellan å ena sidan utrikes- och försvarsdebatterna och partiledardebatten å den andra. Ett oundvikligt svar på den andra frågan är således att bruket av realism skiljer sig beroende på det tema som debatteras. När direkt säkerhetspolitiska teman står på agendan ökar nyttjandet av realismen markant jämfört med de generella partiledardebatterna.

Tabell 8. Andel (%) anföranden som haft realism under debatterna 2001-2015 per tema och parti

	C	Fp	Kd	Mp	M	S	Sd	V	Totalt
Partiledardebatt	9	10	7	11	9	6	4	14	<b>9</b>
Utrikesdebatt	38	33	34	47	33	35	40	49	<b>37</b>
Försvardebatt	36	46	32	60	31	31	29	40	<b>36</b>

I anslutning till den tredje frågan går att konstatera att partierna tillsammans i de tre teman för debatterna totalt presenterat 817 anföranden som berört minst ett av elementen ur ett realistiskt perspektiv. I 523 av dessa, dvs. i 64 procent av anförandena, har realistiska begrepp använts kopplat till mål-elementet. Sett över de tre teman tillsammans så har samtliga partier utom Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna främst lyft fram betydelsen av säkerhet i positiv bemärkelse. Av de övriga har de två förra istället främst balanserat mellan intressen och makt och då i negativ bemärkelse kopplat till andra staters agerande. Det sista partiet har fokuserat på Sveriges makt i förhållande till andra aktörer och då främst EU. Medel-elementet har berörts med realistiska begrepp i 363 av de 817 anförandena vilket motsvarar 44 procent. Sammantaget sett så har Folkpartiet, Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet främst relaterat till det militära medlet medan Moderaterna i störts utsträckning relaterat till det ekonomiska. Kristdemokraterna har haft en balans mellan diplomati och de militära medlen medan Centerpartiet och Sverigedemokraterna balanserat mellan de militära och de ekonomiska medlen. I 195 av anförandena, dvs. i 24 procent av de 817, har resonemangen kring metod-elementet skett med realistiska begrepp. Samtliga partier har främst förhållit sig till Sveriges alliansfrihet eller allianstillhörighet. Endast i 125 anföranden, vilket motsvarar 15 procent av de 817, har miljön beskrivits med stöd av realistiska termer och begrepp. Då respektive parti presenterat förhållandevis få anföranden så är det svårt att ge en entydig bild. Folkpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet tycks dock i första hand lyfta fram stormakterna medan övriga partier balanserat mellan osäkerhet och stormakter.

Tabell 9. Andel (%) anföranden med realism 2001–2015 per element och parti

	C	Fp	Kd	Mp	M	S	Sd	V	Totalt
Miljö	13	18	22	9	18	13	12	18	<b>15</b>
Mål	67	63	67	57	73	66	80	48	<b>64</b>
Medel	39	40	49	60	45	43	20	50	<b>44</b>
Metod	44	26	11	36	22	23	20	27	<b>24</b>

(Andelen för respektive element är relaterat till totala antalet anföranden med realism.)

Av tabellen ovan framgår att samtliga partier utom Miljöpartiet och Vänsterpartiet i första hand använt realismen till att argumentera kring mål-elementet. Dessa två partier har istället i främst använt realistiska begrepp kopplat till medel-elementet.

Den främsta ambitionen med denna artikel är att undersöka förekomsten av realism i svensk säkerhetspolitisk debatt. När undersökningen nu summeras går det att konstatera att realism, grovt räknat, förekommer i mellan vart fjärde och var femte anförande i partiledar-, utrikes- och försvarsdebatterna i

riksdagen. Förekomsten varierar såväl mellan de olika partierna som mellan temat för debatterna och föremålet, dvs. elementet, för argumentationen. Det är inte enbart frekvensen utan även ändamålet för nyttjandet av realismen som skiljer sig mellan partierna. Vissa partier tenderar till att använda realistiska begrepp främst för att beskriva omständigheter de tar avstånd från. Realismen används m.a.o. i ett negativt sammanhang. Andra partier tenderar istället till att använda realistiska termer till att argumentera för något som anses vara eftersträvansvärt och önskvärt. Realismen används då i ett positivt sammanhang. Det är därför viktigt att understryka att ambitionen med denna artikel inte har varit att undersöka partiernas förhållande till realismen. Detta kan förklara varför realismen i min undersökning visar sig närvarande medan tidigare forskning snarare pekat på en frånvaro i de svenska politiska partiernas argumentation och kommunikation. Det torde således vara svårt att hitta ett parti som i alla sammanhang nyttjar realismen som sin främsta ideologiska preferens. Förmodligen gäller detsamma även de andra idealtyperna som förekommer i forskningen. Jag menar att detta stärker mitt påstående att de olika skolbildningarna bör betraktas som kompletterande snarare än konkurrerande. För att kunna förstå helheter och uppmärksamma nyanser går det inte att negligera realismens förklaringskraft.

Ett underordnat syfte har varit att relatera resultatet till tidigare forskning för att härigenom bidra till den vetenskapliga utvecklingen av studiet av svensk säkerhetspolitik. Jag har tidigare diskuterat betydelsen av val av arena. Min och andra forskares undersökningar visar att förekomsten av realism kan variera beroende på om empirin hämtas från t.ex. väljararenan, den internationella arenan eller från den parlamentariska. Resultatet från denna studie visar att förekomsten kan variera även beroende på tema trots att empirin hämtats från en och samma arena, dvs. den parlamentariska. Det är möjligt att detta även gäller för övriga arenor. Det kan m.a.o. finnas variation mellan olika anföranden i t.ex. FN:s generalförsamling beroende på temat för överläggningarna och diskussionerna. *Var* man som forskare letar har således stor betydelse för det resultat man får. Resultatet av denna undersökning visar dessutom att det inte räcker med att särskilja mellan olika arenor. Det kan finnas variation inom en och samma arena beroende på vilket tema som debatteras.

Jag har i ovanstående sammanhang emellertid endast skrapat på ytan. Forskarens övergripande val handlar då alltså om att välja bland olika arenor såsom den parlamentariska och den internationella samt, i nästa steg, om vilket tema som avhandlas inom denna arena. De förändrade förutsättningarna för svenska politiker att bedriva säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik som inträdde under tidigt 1990-tal medför bl.a. att den internationella arenan inte kan begränsas till att enbart omfatta FN. Medlemskapet med EU och partnerskapet med NATO är exempel på två andra arenor som tillkommit och alternativen stannar inte där. Dennis Gyllensporres artikel i denna tidskrift visar på hur betydelsen

av dessa internationella arenor kan variera kopplat till nyttjandet av militära resurser som säkerhetspolitiskt instrument. De politiska partiernas preferenser vad avser dessa internationella fora kan variera vilket också påverkar vad de väljer att framföra i var och en av dem.

De olika fora medger dessutom i varierande grad att lyfta olika teman. Vart och ett av de tre teman jag berört kopplat till den parlamentariska arenan kan dessutom brytas ned ytterligare i underteman. Som jag påvisade i min föregående artikel i denna tidskrift så omfattar t.ex. den svenska utrikespolitiken bl.a. både biståndspolitik och handelspolitik. Om nu förekomsten av realism kan antas variera mellan såväl olika arenor som mellan olika teman så är det inte osannolikt att variation även förekommer bland olika underteman. Denna insikt tar jag med mig inför kommande forskning kring fenomenet. Allt detta ställer således krav på forskaren att anpassa sina anspråk på de uppnådda resultaten.

En annan aspekt som också inverkar på resultatet är *vad* man letar efter vilket återknyter till det jag flaggat upp i inledningen av respektive empiriskt avsnitt. Av de omkring 30 nyckelord jag använt i denna undersökning visade det sig att vissa överhuvudtaget inte användes (revansch, revanschism, rivalitet och bandwagoning) medan andra endast förekom i en av debatterna (anarki, distansering, uppvakande och maktbalans) och ytterligare andra i enbart två av dem (egoism, oberoende och eftergifter). Möjligen kan en del av förklaringen till dessa begrepps ringa användande förklaras av att de kan uppfattas som abstrakta och ovanliga även i andra sammanhang. Forskning som utgått främst från dessa begrepp hade således fått näst intill ett nollresultat. En annan möjlig förklaring till detta är att de begrepp jag nyttjat hämtats från utländska teoretiker som i regel studerat en universell kontext snarare än den svenska. I undersökningen stötte jag istället på andra nyckelord med beröring till realismen som partierna nyttjade men som jag förbisett (t.ex. pakt, kärnvapenmakter och självständighet). Andra nyckelord och begrepp som partierna nyttjade är inte alldeles självklart kopplade till just realismen (t.ex. politiska medel, civila instrument, andra maktmedel samt humanitära, fredsbyggande och utvecklingsrelaterade medel). Som jag inledningsvis var inne på så behöver resonemanget kring dessa termer utvecklas för att innebörden bättre ska klarläggas. Här återstår en hel del forskning att utföra. För min personliga del överväger jag att nyttja samma analyschema som användes i denna undersökning på ett likvärdigt empiriskt material från i första hand något eller några av övriga nordiska länder. Tanken med detta är att försöka utröna om variationen i begreppens förekomst i t.ex. Norge avseende var och en av de tre undersökningarna är likvärdig med det resultat jag erhållit från Sverige. Kommer jag att få samma nollresultat? Kommer samma begrepp jag förbisett avseende Sverige att återfinnas även i den norska debatten? Resultatet av sådan komparativa studier kan förhoppningsvis bidra till förståelsen bl.a. kring vilka begrepp som är specifika

för den svenska politiska debatten. Möjligen går det att koppla ett kontextuellt bruk av olika skolbildningars begreppsapparater till en stats strategiska kultur. Detta ligger dock utanför mitt fokus. Istället är min tanke främst att kalibrera mitt analyschema genom att ersätta vissa begrepp med andra i det fortsatta studiet av svensk politik.

Den övergripande slutsatsen är att realismen inte är glömd i den svenska säkerhetspolitiska debatten, åtminstone inte av politikerna. Den är däremot möjligen gömd. Kanske p.g.a. att vi forskare, medvetet eller omedvetet, letar på fel ställen efter fel saker.

## Referenser

- Bjereld, Ulf & Demker, Marie, 1995. *Utrikespolitiken som slagfält – De svenska partierna och utrikesfrågorna*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Björklund, Fredrika, 1992. *Samförstånd eller oenighet – Svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Brommesson, Douglas & Ann-Marie Ekengren, 2013. "What happens when a new government enters office? A comparison of ideological change in British and Swedish foreign policy 1991-2011", *Cooperation and Conflict* 48 (1), s. 3-27.
- Brysk, Alison, 2009. *Global Good Samaritans – Human Rights and Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Carr, Edward, 1964. *The Twenty Years Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (2 ed.). New York: Harper & Row Publishers.
- Elgström, Ole, 2000. *Images and Strategies for Autonomy. Explaining Swedish Security Policy Strategies in the 19th Century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Gaddis, John Lewis, 1982. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press.
- Gaddis, John Lewis, 2011. *George F. Kennan: An American Life*. New York: W. W. Norton & Company.
- Graber, Doris, 1976. *Verbal Behavior and Politics*. Chicago: University of Illinois Press.
- Goldmann, Kjell, 1986. "Swedish policy making on international questions: bureaucratization and politicization, s. 159-186 i Goldmann, Kjell, Berglund, Sten & Sjöstedt, Gunnar (red.), *Democracy and Foreign Policy – The Case of Sweden*. Aldershot, UK: Gower.
- Gyllensporre, Dennis, 2010. *Competing and Complementary Perspectives on the EU as a Crisis Management Actor: An Examination of the Common Security and Defence Policy through Lenses of Idealism and Realism*. Maastricht: Boekenplan.
- Hobbes, Thomas, 2013 [1651]. *Leviathan*. Redigerad utgåva av Noel Malcolm. Oxford: Oxford University Press.
- Jerneck, Magnus, 2013. "Sitting on the Balcony: American Responses, Strategic Dilemmas, and Swedish Criticism of the Vietnam War", *Diplomacy & Statecraft* 24:3, s. 404-426.
- Jervis, Robert, 1978. "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics* 30 (2), s. 167-214.



- Kennan, George, 1954. *Realities of American Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Machiavelli, Niccolò, 1985 [1513]. *The Prince*. Översättning av Harvey Mansfield. Chicago: University of Chicago Press.
- Mearsheimer, John, 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company.
- Morgenthau, Hans, 1948. *Politics Among Nations*. New York: Knopf.
- Pape, Robert, 2005. "Soft Balancing against the United States", *International Security* 30 (1), s. 7-45.
- Paul, Thazha Varkey, 2005. "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy", *International Security*, 30 (1), s. 46-71.
- Reus-Smit, Christian, 2005. "Constructivism, s. 188-212 i Burchill, Scott, Linklater, Andrew, Devetak, Richard, Donnelly, Jack, Nardin, Terry, Paterson, Matthew, Reus-Smit, Christian & True, Jacqui (red.), *Theories of International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Riksdagen:  
protokoll 2001/02:13  
protokoll 2001/02:41  
protokoll 2001/02:44  
protokoll 2001/02:68  
protokoll 2002/03:12  
protokoll 2002/03:56  
protokoll 2003/04:13  
protokoll 2003/04:67  
protokoll 2004/05:13  
protokoll 2004/05:51  
protokoll 2004/05:53  
protokoll 2004/05:72  
protokoll 2005/06:73  
protokoll 2006/07:50  
protokoll 2006/07:60  
protokoll 2007/08:63  
protokoll 2008/09:72  
protokoll 2008/09:131  
protokoll 2009/10:76  
protokoll 2010/11:9  
protokoll 2010/11:60  
protokoll 2011/12:15  
protokoll 2011/12:70  
protokoll 2012/13:11  
protokoll 2012/13:64  
protokoll 2013/14:70  
protokoll 2014/15:58  
protokoll 2014/15:116
- Steffa, Reuben och Khoob, Nicholas, 2014. "Hard Balancing in the Age of American Unipolarity", *Journal of Strategic Studies* 37 (2), s. 222-258.
- Thucydides, 2009. *The Peloponnesian War*. Översättning av Martin Hammon. Oxford: Oxford University Press.
- Walt, Stephen, 1985. "Alliance Formation and the Balance of World Power", *International Security* 9 (4), s. 3-43.
- Walt, Stephen, 1987. *Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth, 1959. *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.

Waltz, Kenneth, 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

Westberg, Jacob, 2015. *Svenska säkerhetsstrategier 1810-2014*. Lund: Studentlitteratur.

Wright, Quincy, 1942. *A Study of War*. Chicago: University of Chicago Press.

# Feministisk utrikespolitik i teori och praktik

Robert Egnell

## **Feminist Foreign Policy in Theory and Practice**

The purpose of the article is to study the intellectual background and practical implementation of the so called "feminist foreign policy" of Sweden since the general election in 2014. Where did it come from and what sort of policies does it involve? The article thereby covers the description and analysis of a number of policy programmes, as well as an early analysis and discussion of their consequences, using strategic theory as a framework for analysis. The article finds that there is plenty of continuity in the feminist stance, but that the announcement of a feminist foreign policy has added both emphasis and new implementation programmes and approaches. The biggest difference might however be in the external interpretation of Swedish foreign policy, indicating that feminism may be a much sharper instrument, and of greater impact, than anticipated in policy circles.

## **1. En ny inriktning av utrikespolitiken?**

Då den socialdemokratiska regeringen tillträdde under hösten 2014 utropade utrikesminister Margot Wallström omedelbart en "feministisk utrikespolitik" med fokus på FN:s agenda inom kvinnor, fred och säkerhet. Detta bemöttes med allt från hyllningar, via många frågetecken, till upprördhet och det allt vanligare manliga näthatet. En säkerhetspolitisk twittrare i mängden uttryckte sig till exempel på det här sättet: "Ska Wallström försvara Sverige genom att åka och föreläsa feminism för Putin eller?" Att svara på sådana chauvinistiska dumheter gynnar ingen. Den allra vanligaste reaktionen var nog ändå en lång rad frågetecken. Vad menade utrikesministern egentligen? Hur skulle en feministisk utrikespolitik se ut i praktiken och vilka typer av förändringar skulle det komma att innebära?

Syftet med artikeln är därför att studera bakgrunden och den praktiska implementeringen av den feministiska utrikespolitiken. Var kommer den här inriktningen ifrån och vad för typ av politik rör det sig om egentligen? Dels omfattar detta en beskrivning av en rad program och åtgärder, dels en tidig analys av och diskussion om deras konsekvenser. Artikeln inleds med bakgrunden till den feministiska utrikespolitiken – dess teori och internationella

Robert Egnell är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan.  
E-post: robert.egnell@fhs.se

ramverk. Vari ligger ett feministiskt bidrag till utrikes- och säkerhetspolitiken? Därefter beskrivs utvecklingen och initiativen under det senaste året. Efter detta diskuteras ett par utmaningar i den potentiella normativa krocken mellan feminismen och realpolitiska ståndpunkter, bland annat vapenexport till kvinnoförtryckande diktaturer. Artikeln diskuterar även huruvida den feministiska given primärt är en fråga om en ny attityd till säkerhet eller om det är ett mer praktiskt handlingsprogram. Slutligen ställs den historiskt mer problematiserande frågan om feministisk utrikespolitik blott är ännu ett försök till normativ utrikespolitik dömd att malas ner i det realpolitiska internationella systemet. Förelöparna är bland andra Woodrow Wilsons fredsdoktrin, Jimmy Carters utrikespolitik med fokus på mänskliga rättigheter, Olof Palmes kritik av supermakterna under kalla kriget, och före detta brittiska utrikesministern Robyn Cook's "etiska dimension" i utrikespolitiken. Finns det något som gör den feministiska utrikespolitiken livskraftigare än föregångarna?

Huvudargumenten är att det finns relativt mycket kontinuitet i den feministiska hållningen och att den stora skillnaden under den nya regeringen ligger i medlen och metoderna för att uppnå målen om jämställdhet och kvinnors rättigheter. En intressant och på lång sikt potentiellt viktig konsekvens av den feministiska utrikespolitiken är den interna förändringsprocess som det inneburit för utrikesdepartementet. Inriktningen om en feministisk utrikespolitik lanserades dock innan byråkratin var redo, vilket medfört att det därför har tagit tid att definiera och implementera politiken. Å andra sidan var denna strategi lämplig för att driva främst utrikesdepartementet till förändring. 18 månader efter lanseringen är en lång rad processer inledda och en rad innovativa program och projekt igång. Konsekvenserna av politiken är svåra att diskutera på grund av den alltför korta tid som gått sedan annonseringen, men också beroende på vad och hur man mäter och vad som kan anses vara exempel på den feministiska politiken.

## 2. Det analytiska ramverket

Strategisk teori är alldeles uppenbart ett oväntat val av analytiskt redskap för att studera feministisk utrikespolitik. Colin Gray har beskrivit begreppet "strategi" som bron som förenar politiska intentioner med de maktmedel som krävs för att uppnå dem. Strategi består därmed inte av de politiska intentionerna eller verksamheten i sig själva utan av kittet som binder ihop dem (Gray 1999: 17). Ett annat sätt att beskriva strategi är att se det som relationerna mellan mål, medel och metoder – de politiska målen, de resurser eller "maktmedel" som krävs för att uppnå dem, och de metoder eller angreppssätt som skall användas i appliceringen av dessa resurser. Enligt strategisk teori krävs en balans mellan dessa komponenter av strategi. Med andra ord – politiska mål som inte backats upp av tillräckliga resurser eller en tillräckligt tydlig idé om hur de

ska användas för att uppnå målen är inte en bra strategi och är därmed mindre trolig att lyckas (Gray 2010: 20). Jacob Westberg har lagt till en viktig variabel i begreppet "miljö". Detta utgör en slags kontext av externa faktorer som påverkar strategins inre delar som består av mål, medel och metoder (Westberg 2015: 24). Geografi, institutionella ramverk, samhällsideologi och kultur kan nämnas som exempel på faktorer som påverkar strategin och dess bärighet. För en längre diskussion om strategibegreppet, se även Jacob Westbergs artikel tidigare i detta nummer.

Ett alternativ till detta ramverk hade varit att arbeta med vanligare teorier på den utrikespolitiska analysens (*Foreign Policy Analysis*) teoretiska smörgåsbord. Fördelen med den strategiska begreppsapparaten (som också kan sägas ligga på smörgåsbordet) är att den inte bara fokuserar på beslutsfattandets orsaker och natur, utan även tillåter viss utvärdering då den gifter ihop beslutsfattandet med implementeringen av dessa beslut. Strategilitteraturen låter oss även diskutera vad en feministisk utrikespolitik är för typ av strategi. Är den proaktiv eller reaktiv, aggressiv eller passiv, offensiv eller defensiv, radikal eller reaktionär, intern eller extern, revisionistisk eller status quo-baserad? Genom att definiera och kategorisera den feministiska inriktningen kan vi även bättre förstå dess konsekvenser. Låt oss nu vända blicken mot den feministiska utrikespolitiken och dess tillämpning. Först en kort bakgrund för att visa på den teoretiska och internationella kontext som kan sägas ligga till grund för den politiska inriktningen.

### 3. Bakgrunden till den feministiska utrikespolitiken

Även om den svenska lanseringen av en feministisk utrikespolitik var först ut med att använda det ofta missförstådda "f-ordet" är utrikesminister Margot Wallström inte ensam i övertygelsen om att feminism och genusperspektiv är viktiga instrument för fred och säkerhet. I samma anda tilldelades Malala Yousafzai Nobels fredspris 2014 för hennes kamp för flickors rättigheter. Den förre brittiska utrikesministern William Hague har argumenterat för att "det främsta strategiska målet under 2000-talet är att försäkra oss om att överallt öka kvinnors ekonomiska, sociala, och politiska makt" (Hague 2014). Den mest inflytelserika feministiska företrädaren inom internationell politik är den amerikanska f.d. presidentvalskandidaten Hillary Clinton. Som utrikesminister framhöll hon kvinnors rättigheter och deltagande som en strategiskt viktig fråga. Var kommer dessa idéer ifrån och vad tillför egentligen feminismen utrikes- och säkerhetspolitiska perspektiv?

En stor del av den omedelbara bakgrunden finns i FN:s agenda för kvinnor, fred och säkerhet, vilken kodifierats i den banbrytande säkerhetsrådsresolutionen 1325 (2000) och en rad efterföljande resolutioner. I allmänna termer behandlar resolution 1325 inte bara den unika och oproportionerliga effekt som

väpnade konflikter har på kvinnor, utan noterar också hur undervärderade och underutnyttjade kvinnor är i olika processer som konfliktförebyggande, freds-förhandlingar, fredsbevarande insatser och återuppbyggnad. Resolutionen rör sig därmed bortom den traditionella bilden av kvinnor som offer och icke-kombattanter och betonar istället vikten av kvinnors fulla och lika deltagande som aktiva deltagare och medlemmar i fredsprocesser och säkerhetsorganisationer (Egnell et al 2014).

En närmare titt på resolutionen visar att den är avsedd att fungera som en strategisk ram för att det internationella samfundet effektivare och mer hållbart ska kunna genomföra fredsförhandlingar, fredsbevarande och fredsframtvingande insatser, statsbyggnad och främja ekonomisk utveckling. Detta omfattar en rad komplexa frågor som reformer av rättsväsendet, statsbyggande, säkerhetssektorreformer, formella och informella fredsförhandlingar, fredsbevarande, politiskt deltagande och bekämpning av sexuellt våld i väpnade konflikter. Resolution 1325 och dess efterföljare lägger ut en lång rad åtgärder som skall vidtas av regeringar, FN och andra internationella och nationella aktörer. Det finns dock fyra huvudområden:

- **Deltagande:** Medverkan och delaktighet av kvinnor (inklusive det civila samhällets aktörer) i beslutsfattandet och genomförandet av verksamhet i samband med fredsskapande, återuppbyggnad efter konflikter och konfliktförebyggande;
- **Skydd:** Skyddet av kvinnor och flickor i väpnade konflikter (inklusive flyktingsituationer genom fredsbevarande styrkor och polis, konstitutionella val och juridiska processer, samt social och ekonomisk återhämtning) och utbildning av militär och civil personal, däribland fredsbevarare, i skydd för kvinnor, inklusive nolltolerans mot sexuellt utnyttjande och övergrepp mot lokalbefolkningen;
- **Förebyggande:** Förebyggande av konfliktrelaterat sexuellt våld, och effektiv rapportering om överträdelser, skydd av offren;
- **Jämställdhetsintegrering:** Den systematiskt genomförande av ett jämställdhetsperspektiv i fredsbevarande och fredsbyggande verksamhet av alla medlemsstater, särskilt när det gäller fredsuppdrag under ledning av FN (FN:s Säkerhetsråd 2000).

Det är viktigt att betona att implementeringen av resolutionen och ett genus- och jämställdhetsperspektiv genom dessa fyra pelare inte bara innebär att applicera dem i externt fokuserat arbete som bistånd och internationella insatser. De är lika applicerbara i internt förändringsarbete inom regeringar och organisationer. En vanlig uppdelning inom litteraturen är därför att göra skillnad på genomförandet av ett jämställdhetsperspektiv internt och externt (Olsson och

Tejpar 2009: 20–22). Som ett exempel kan vi ta att främja jämställdhet inom FN genom rekrytering av kvinnor, bättre karriärmöjligheter och processer för hantering av trakasserier vilket räknas som internt arbete. Den svenska insatsens organisering av en kvinnlig *jirga* (ett slags traditionellt möte) i Afghanistan för att utröna kvinnors behov och säkerhetsproblem är däremot externt arbete.

### 3.1 FEMINISMENS BIDRAG TILL SÄKERHETSPOLITIKEN

Feministisk aktivism och perspektiv tillsammans med genusinriktad forskning skapade den teoretiska förankring och det politiska momentum som behövdes för att driva igenom resolution 1325. Sedan resolutionen har forskningen fortsatt och i allt större utsträckning blomstrat och ökat i inflytande. Ett begrepp som vuxit fram på allvar de senaste åren är feministiska säkerhetsstudier (FSS). Detta kännetecknar en växande litteratur som explicit arbetar med feministiska och kritiska forskningsfrågor, angreppssätt och även politik (Wibben och Stern 2014). Men vad är egentligen nytt och vad kan man förvänta sig av ett feministiskt perspektiv på utrikes- och säkerhetspolitik?

I en genomgång av feministiska bidrag till området säkerhetsstudier belyser Laura Sjöberg att feminister effektivt har analyserat och dekonstruerats traditionella begrepp och teorier inom området. Genom detta arbete har de visat att det föreligger en könsdiskriminering i många av de centrala begreppen inom området: säkerhet, staten, våld och krig (Se bl.a. Peterson 1992; Pettman, 1996; Tickner 2001; Wibben 2011). Ser vi närmare på begreppet säkerhet så tenderar feminister att stödja en bredare syn på vad som räknas som ett säkerhetsproblem. De utmanar också idén om vem som är subjektet för säkerhet. Med andra ord – säkerhet bör handla lika mycket om individers säkerhet som staters (Sjöberg 2009: 198). Ett viktigt exempel på denna litteratur är Annick Wibbens *Feminist Security Studies* (2011), vilken angriper de existerande rigida och ofta exkluderande narrativen om vilka hoten är, vem som ska säkras, vem som ska skyddas och med vilka medel. Ett politiskt, kritisk och självreflekterande feministiskt perspektiv kan därmed utmana de existerande narrativen och leda till både ökad förståelse och politisk förändring. Med det bredare synsättet omfattar säkerhetshot inte bara krig, terrorism och internationella konflikter utan även exempelvis våld i hemmet, våldtäkt, fattigdom, strukturellt våld och klimathot (Sjöberg 2009; Tickner 1992). Med det enkla konstaterandet att “även säkra stater innehåller osäkra kvinnor” så ser feminister med självklarhet på individers säkerhet som ett viktigt komplement till staters och organisationers (Sjöberg 2009: 198).

Cynthia Enloe belyser också det faktum att väldigt många som var inblandade i arbetet med säkerhetsrådets resolution 1325 var drivna av vad de själva kallar en radikal feministiska analys.

Kanske insåg de inte, och fortfarande har det inte sjunkit in i medlemmarna i delegationerna i säkerhetsrådet och de många tusen tjänstemännen världen över som fått resolutionen i sina inkorgar, att den var baserad på en verkligt radikal feministisk analys som sa att patriarkatet – i alla dess olika skepnader, uniformerade såväl som i kostym – är en huvudorsak till både krigsutbrott och det internationella samfundets ofta misslyckade försök att skapa långsiktiga lösningar på väpnade konflikter (Enloe 2005: 281).

Tack vare ett uppsving i akademisk forskning efter FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995, har vår förståelse för de utmaningar och möjligheter som ligger i feministiska perspektiv och ämnen som att skydda och främja kvinnors deltagande i fredssamtal och processer ökat ordentligt (Se t.ex. Caprioli 2000; Cohn 2008; Eriksson Baaz och Stern 2013; Goldstein 2003; Jennings 2011; Melander 2005; Olonisakin et al 2008; Olsson och Tejpar 2009; Otto 2006; Pratt och Richter-Devroe 2011; Valenius 2007; Willett 2010; Wood 2009).

Vi vet till exempel i dag att kvinnor drabbas oproportionerligt hårt av krig och konflikter, klimatförändringar och katastrofer. Till exempel så ser vi en alarmrande ökning, eller åtminstone en ökad synlighet, av sexuellt våld i väpnade konflikter. Siffror på hur vanligt det är varierar mycket, men under inbördeskriget i den Demokratiska Republiken Kongo uppskattades det att 48 kvinnor våldtogs i timmen.<sup>1</sup> Detta gäller inte bara sexuellt våld i direkt relation till konflikten utan omfattar även våldet i nära relationer vilket finns i alla länder men som antas öka i konflikttider. Det är inte heller begränsat till rebeller eller ens de inhemska styrkorna. I Kongo har 150 fall om sexuellt våld från den fredsbevarande FN-styrkan rapporterats och mörkertalet tros vara väldigt stort. Forskningen visar också att även män är en utsatt grupp och att våldtäkter mot fiendesoldater i fångelseläger är en mycket vanlig form av tortyr och förnedring. Sexuellt våld mot kvinnor har dessutom i allt större utsträckning kommit att bedrivas som en taktik i krig med syfte att bedriva både etnisk och religiös rensning, en taktik som bland annat Islamiska Staten (IS) använder sig av (UNHCR & UNAMI 2015).

Trots att kvinnor är oproportionerligt drabbade i krig är de i allmänhet nästan fullständigt frånvarande från fredsförhandlingar liksom från återuppbyggnadprocesser efter krig. Detta trots att allt fler studier visar på ett tydligt samband mellan kvinnors deltagande och framgång i dessa processer (Chang et al 2015). Fredsavtal som inte tar hänsyn till kvinnors perspektiv eller som förhandlats fram utan kvinnors deltagande är överlag bräckliga, då många av de brott som begåtts inte hanteras. Kvantitativ forskning visar dessutom på ett samband mellan samhällens jämställdhet och minskad våldsbenägenhet och korruption (Ahall och Shepherd 2012; Nilsson 2012).

1 Forskning publicerad i *American Journal of Public Health*.



Men även om de akademiska insatserna har ökat vår förståelse för genus, våld och krig, är kopplingen mellan teori och praktik fortfarande svag inom området. Den feministiska utrikespolitiken har dock även skapat nya intressanta akademiska infallsvinklar och forskningsfrågor. I Lund och Göteborg samt även vid Försvarshögskolan växer forskningsprogram fram som studerar feministisk utrikespolitik. Annika Bergman Rosamond och Karin Aggestam studerar den feministiska utrikespolitiken som ett normentreprenörskap som också för med sig en rad etiska möjligheter och utmaningar (2016). Tillsammans med Annica Kronsell arbetar de även med att kritiskt undersöka hur en feministisk utrikespolitik kan utmana mer traditionella utrikespolitiska perspektiv, genom att generera alternativa strategier för att skapa fred och stabilitet, för att medla i konfliktsituationer och för att förebygga och hantera konflikter (Aggestam et al 2016).

Praktiska policyrekommendationer för politiker och implementerande organisationer och myndigheter är dock ofta begränsade – inte minst inom säkerhetssektorn. Det finns därför, trots de nämnda forskningsprojekten, ett behov av fortsatt tillämpad forskning som syftar till att inte bara beskriva och förstå organisatoriska förändringsprocesser ur ett feministiskt perspektiv utan som också samlar empiriska data och erfarenheter som i kombination med god teoretisk förankring kan informera policy och praxis (Egnell et al 2014). Det följande avsnittet behandlar ett par debatter som i allra högsta grad bör tas i beaktande för analys av feministisk utrikespolitik som praktik.

### **3.2 DE NORMATIVA UTMANINGARNA**

Gina Heathcote pekar på en grundläggande spänning i implementeringen av en feministisk politik: användningen av militärt våld och för att skydda kvinnor (Heathcote 2011). Å ena sidan har många tidiga feminister förespråkade användandet av våld och militära interventioner för att skydda eller ”rädda” kvinnor och barn i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. Å den andra sidan finns de många feminister som i stället pekar på det problematiska förhållandet mellan kvinnors rättigheter, mänskliga rättigheter och ”humanitära interventioner”, och som ofta kritiserar de tidiga feministernas krav på användning av våld för att skydda kvinnor i konfliktområden (Engle 2007). Till exempel har Anne Orford beskrivit användning av militära insatser, även när det är sanktionerat och motiverat av internationell rätt, som ett sätt att befästa patriarkala och imperialistiska synsätt på begreppen ”skydda” och ”rädda” (Orford 2007). Beröringsångesten med det militära våldet gör också att det finns en ovilja att arbeta inom de existerande statliga säkerhetsstrukturerna – inte minst militära organisationer. Pacifistiska feminister har därmed också ett visst problem med tolkningar av resolution 1325 som ett redskap för att öka FN:s förmåga att skydda kvinnor genom fredsfrämjande insatser – vilket därmed är ett sätt att stödja det patriarkala krigssystemet snarare än

att försöka störta det – vilket var många av de radikalare krafternas intention i förarbetet med resolutionen.

Med tanke på den ökande användningen av militära organisationer som en ”god kraft” – i jakten på stabilitet, fred, skydd av civila och förebyggande av folk-mord och brott mot mänskliga rättigheter – så har den feministiska kritiken mot att genus och jämställdhet används på ett instrumentellt sätt för att öka effektiviteten i dessa insatser inte riktigt samma bett. För pacifistiska feminister är dock bruk av våld eller militära organisationers genusförståelse i operationer fortfarande ett stort problem då det inte tar itu med att förändra patriarkala krigssystemet. På grund av denna spänning skapas närmast en ”moment 22”-situationen när det gäller forskningsområden och rekommendationer till den politiska nivån. Gina Heathcote (2011) menar att snarare än att verkligen ta debatten om när, om någonsin, användningen av militärt våld skulle vara acceptabelt för att rädda kvinnor undviks ämnet allt som oftast. Oviljan att diskutera militärt våld som potentiellt positiv kraft är också en av anledningarna till att traditionell säkerhetspolitik och säkerhetsstudier haft så få möten med feministisk teori. Ett stort steg framåt på denna punkt är dock Laura Sjobergs viktiga bok *Gender, War and Conflict* (2014) som bland annat tacklar just denna fråga.

En annan viktig debatt om den praktiska implementeringen av en feministisk politik är hur förändringsarbetet ska motiveras och ”säljas”. Naturligtvis är hela området normativt betingat med ett fokus på kvinnors rättigheter. Frågan är dock om man i syfte att främja förändringsarbetet också kan belysa det faktum att genus- och jämställdhetsperspektiv även kan vara ett sätt att förbättra organisationers arbete på olika områden – i militärens fall ett sätt att öka den operativa effektiviteten? Med andra ord, bör feminismen genomsyra säkerhetspolitiken för att det är ”rätt” ur ett rättighets- och jämställdhetsperspektiv, eller för att det är ”smart” ur ett effektiviseringsperspektiv i sökandet efter säkerhet och utveckling? (Egnell et al 2014).

Denna debatt handlar inte bara om ett praktiskt val utan återspeglar också en mer grundläggande skiljelinje mellan pragmatiker och aktivister. Medan pragmatiker är mer villiga att undvika områden, debatter och argument för att arbeta med och till och med inom en organisation som Försvarsmakten, ser ofta aktivister detta som att ”sälja sig” och sina mest grundläggande värderingar. Detta är dock en falsk dikotomi som inte gynnar någon. Istället är det utmärkt om pragmatiker och aktivister jobbar hand i hand eller sida vid sida med olika perspektiv, metoder och argument. Så länge riktningen och målen är desamma finns det ingen anledning att inte se varandra som allierade. Min egen forskning om militära organisationer visar dock att av taktiska skäl är de instrumentella argumenten betydligt mer effektiva än de normativa. Flera faktorer är dock viktiga att ta hänsyn till i valet av argument – organisationens kärnuppgift, den upplevda storleken på förändringen, publiken vid ett visst tillfälle, och inte minst graden av organisatoriskt motstånd. Båda angreppssätten,

de rättighetsbaserade och de instrumentella, bör dock vara i spel hela tiden (Egnell et al 2014).

Oavsett vilket angreppssätt som används finns det också utmaningar. Problemet med ett instrumentellt argument som betonar den operativa effektiviteten är att det kan innebära en mer ytlig förändringsprocess som inte utforskar den mer omfattande och omvandlande potential som ett mer renlärt och rättighetsbaserat argument skulle kunna ha (El-Bushra 2007; Otto 2010; Valenius 2007). Till exempel kan det instrumentella argumentet innebära en essentialistisk syn på kvinnor och deras kompetens. Om kvinnor rekryteras som "fredsmäklare", eller för att de anses ha mer medkänsla eller diplomatiska och kommunikativa färdigheter, är det också troligt att de oftast får spela "karaktärsroller" inom organisationen där sådana kunskaper värderas. Med andra ord, risken är till exempel att militära organisationer kommer att använda kvinnor för att fylla kompetensluckor (och oftast sådana som uppfattas som icke-väsentliga och mer perifera till huvuduppgiften) i stället för att tillåtas påverka organisationen som helhet, eller att konkurrera med männen på lika villkor (Jennings 2011: 1; Valenius 2007: 510).

En annan risk är selektivt engagemang för syns skull inom dessa områden. Dianne Otto har effektivt belyst svagheter i resolution 1325 och dess oförmåga att ta itu med den viktiga feministiska poängen att angripa de strukturella orsakerna till kvinnors bristande jämställdhet, att man egentligen bara retoriskt betonar diplomati och konfliktförebyggande och även målen om allmän nedrustning och anti-militarism, medan den praktiska implementeringen pekar åt ett annat håll (Otto 2010: 107). Otto citerar Sheri Gibbins som kom till den träffande slutsatsen att med det instrumentella angreppssättet är plötsligt "vägen till fred och fredlig konfliktlösning inte längre en minskning av militärutgifterna utan integrationen av kvinnor och genusperspektiv i säkerhetsorganisationerna" (Ibid.). Detta blir också ett sätt att skapa omöjligt höga förväntningar på kvinnor och genusperspektiv.

Det var bakgrunden och teorin, men hur ska detta egentligen implementeras i den bistra verkligheten? Låt oss slutligen applicera den strategiska teorins begrepp mål, medel och metoder.

#### **4. Målen med den feministiska utrikespolitiken**

Lars Ingelstam har betonat kontinuiteten i svensk utrikespolitik sedan andra världskriget. Han menar att det är i efterdyningarna av andra världskriget som Sverige tydligt börjar identifiera sig som en aktiv part i det internationella samfundet. Tack var att svensk industri och sociala institutioner var intakta efter kriget gavs Sverige ett ekonomiska försprång mot stora delar av Europa som då låg i ruiner. Detta skapade dock även en känsla av förpliktelse eftersom vi blivit förskonade från krigets lidanden och ödeläggelse. Den aktiva roll och det globala ansvar som utvecklades under efterkrigstiden är i stor utsträckning

fortfarande ett ledmotiv i utrikespolitiken – oavsett partifärg (Ingelstam 2015). Så här heter det i alliansregeringens utrikesdeklaration i Sveriges Riksdag från 2013:

De globala utmaningarna måste hanteras i ett gränsöverskridande samarbete. Det kräver normer, internationella avtal och institutioner som alla länder omfattas av och respekterar. En effektiv multilateralism, med ett starkt Förenta nationerna som kärna, förblir en hörnsten i svensk utrikespolitik. [...] Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstat är – liksom respekt för folkrätten – fundamentala principer för vårt agerande. Det gäller i Havanna liksom i Minsk och Teheran. Vi verkar för en jämställd värld. En värld där alla människors rättigheter respekteras, oavsett kön, hudfärg, tro eller sexuell läggning. En värld i vilken religions- och övertygelsefrihet råder alltid och överallt. Vi är en av världens största givare av demokratibistånd (dåvarande utrikesminister Carl Bildt, februari 2013).

Två år senare (2015) avgav Margot Wallström sin deklaration. Bortsett från enstaka ordval – inte minst det faktum att ordet ”feminism” gör sitt inträde – så är deklarationerna nästan identiska i motsvarande avsnitt. Regeringens utrikesdeklaration från våren 2015 har dock ett ytterligare avsnitt som fördjupar sig i den feministiska utrikespolitiken och som även mer specifikt uttrycker målen.

Nu formas en feministisk utrikespolitik vars mål är att motverka diskriminering av kvinnor, förbättra kvinnors villkor samt bidra till fred och utveckling. Kvinnors delaktighet i beslutsfattande ska stärkas såväl i länder med fred som i länder i konflikt eller där återuppbyggnadsarbete pågår. På så vis stärks också hållbarheten i våra samhällen. [...] En feministisk utrikespolitik ska genomsyra hela utrikesförvaltningens arbete och syftar till att stärka kvinnors rättigheter, öka kvinnors tillgång till resurser och öka kvinnors representation (Wallström 2015).

Det är först och främst tydligt att de rättighetsbaserade och de instrumentella målen blandas. Utöver de mera självklara målen att stärka kvinnors rättigheter och situation så nämns också mål som att bidra till fred och utveckling och att stärka hållbarheten i våra samhällen. Jämställdhet och kvinnornas ökade maktposition och rättigheter är därmed både fullgoda mål i sig själva, men samtidigt också ett instrument för att uppnå andra mål inom utrikespolitiken – säkerhet och utveckling. De dubbla målen har fördelen att den feministiska inriktningen inte kan isoleras som något helt nytt eller som ett irrelevant sidospår utan att den också är en del av mer traditionella politikområden – inte minst säkerhetspolitiken, men också biståndet.

En annan intressant signal i utrikesdeklarationen är en begynnande inriktning genom att betona tre fokusområden i ”rättigheter” (kvinnors lika rättigheter), ”representation” (kvinnors deltagande i politik och fredsprocesser), ”resurser” (hur resurser fördelas mellan män och kvinnor). De tre R:en har senare kompletterats med ett fjärde i ”realitet” eller ”research” vilket motsvaras av resolution 1325:s betoning av vikten av feministiska perspektiv i analys av konflikter och situationer och en faktabaserad hållning som gynnar kvinnor (Söder 2015). Hur och med vilka instrument har då regeringen tänkt uppnå dessa mål?

## 5. Medel och metoder: Genusperspektiv och feminism i praktiken

Sedan resolution 1325 röstades igenom har den internationella implementeringen genomgående varit trög. Efter påtryckningar från FN har dock närmare 50 länder ändå formulerat nationella handlingsplaner för att omsätta resolutionens ambitioner i praktiken. Den stora majoriteten av planerna är dock från de rikare och mer utvecklade länderna i västvärlden. Sverige har varit ledande i detta arbete med den första handlingsplanen färdig redan 2006 och en uppföljare klar 2009. Den tredje omarbetade versionen av handlingsplanen publicerades i maj 2016 och dessförinnan publicerades även en handlingsplan för implementeringen av feministisk utrikespolitik (Utrikesdepartementet 2015). Inom olika myndigheter har dessutom en hel del arbete skett på området.

### 5.1 EN RAD PROGRAM OCH AKTIVITETER ELLER ETT NYTT ANGREPPSSÄTT?

Den omedelbara och kraftfulla lanseringen av en feministisk utrikespolitik i samband med utnämningen av Margot Wallström skapade förväntningar utöver det vanliga – vad skulle den feministiska given innebära och vilka program, satsningar och inriktningar var att vänta. Bland vissa uppstod en mer principiellt driven hållning som skulle betona inte bara jämställdhetsperspektiv, utan även mänskliga rättigheter, fredlig konfliktlösning och antimilitarism. I förväntningarna på den feministiska utrikespolitiken finns ett annat problem också inbyggt – man vill se tydliga beslut, program och aktiviteter för jämställdhet och mänskliga rättigheter. Detta är förväntningar som regeringen haft svårt att leva upp till – delvis på grund av systemets motståndskraft och delvis på grund av den korta tid som den feministiska utrikespolitiken haft på sig att formuleras och genomföras. Nedan beskrivs dock ett antal exempel på initiativ och program. Innan det är det viktigt att belysa det mer svårgripbara i en feministisk inriktning.

Det mest intressanta och potentiellt mest nydanande med en feministisk utrikespolitik är inte specifika initiativ, satsningar och program utan att den som ett nytt angreppssätt har potential att bidra till en förändrad syn på

vad säkerhet egentligen är och vem den är till för. Genus- och jämställdhetsperspektiven blir ett slags glasögon genom vilka man ser världen i nya perspektiv. Säkerhetsproblemen och de säkerhetspolitiska instrumenten för att angripa problemen förändras därmed också. Problematiska antaganden och maktstrukturer i den existerande världsordningen lyfts fram – inte minst det som av feminister ibland beskrivs som ”det patriarkala krigssystemet”, styrt av en realpolitisk makt- och våldslogik.

Precis som nämndes ovan så flyttar feminismen fokus från nationell säkerhet och externa militära hot till individen och det som inom FN-systemet kallas ”mänsklig säkerhet”. Säkerhet utifrån individens eller gruppens perspektiv fångar upp frågor som ännu inte fått genomslag inom den traditionella säkerhetspolitiska debatten. Det som i stor utsträckning dödar och hotar människor i dag, och som i förlängningen också kan leda till sönderfallande stater och både interna och mellanstatliga konflikter, är ofta globala företeelser som sjukdomar och epidemier, klimatförändringar, kriminella nätverk, sexuellt och genusbaserat våld, fattigdom och samhällens sårbarhet genom bristande krisberedskap och resiliens. Ett feministiskt och mänskligt säkerhetsperspektiv hjälper också beslutsfattare att se underliggande orsaker till säkerhetspolitiska problem och vilka instrument som krävs för att hantera dem – helst innan väpnade konflikter eller katastrofer uppstår.

För att uppnå de mer nydanande och omvälvande förändringar som ett nytt angreppssätt kan medföra måste dock organisationen i viss utsträckning skolas om. I slutändan är det de implementerande myndigheternas personal som måste göra den genusbaserade och jämställdhetsinriktade analysen. Det är ofta bara substans- och områdesexperterna inom myndigheterna som också kan göra denna analys för att se potentialen i dess perspektiv inom specifika arbetsområden. Utan tillräcklig kompetens inom hela organisationens personal blir därför politiska direktiv relativt meningslösa. Det är också då de enklare och mer ytliga programmet och initiativen uppstår; projekt som ofta blir sidospår utan långsiktig påverkan.

Inom UD pågår därför en omfattande informationsinhämtning och utbildningsverksamhet för att komma tillrätta med denna utmaning. Ett utbildningsprogram har skapats för hela departementets personal med föreläsningar av inbjudna akademiker och experter, samt en liten litteraturlista. Ett direktiv gick tidigt ut till alla ambassader och enheter att reflektera över och rapportera vad som redan görs inom organisationen inom det feministiska området och hur dessa inriktningar skulle kunna utvecklas. Baserat på informationen som kom in presenterades i november 2015 *Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2015–2018*. Handlingsplanen anger riktningen för utrikesförvaltningens arbete med den feministiska utrikespolitiken med hjälp av sex långsiktiga mål och pekar dessutom på en lång rad praktiska exempel på aktiviteter inom ramen för den feministiska utrikespolitiken under det första året:

**1. Fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna**

Fokus 2016: Stärka kvinnors och flickors mänskliga rättigheter i humanitära situationer;

**2. Frihet från fysiskt, psykiskt och sexuellt våld**

Fokus 2016: Bekämpa, och motverka straffrihet för, det könsrelaterade och sexuella våldet mot kvinnor och flickor i konflikt- och postkonfliktsituationer;

**3. Medverka i att förebygga och lösa konflikter, och i att bygga fred efter konflikt**

Fokus 2016: Verka för kvinnors deltagande som aktörer i fredsprocesser och fredsfrämjande insatser;

**4. Politiska deltagande och inflytande inom alla samhällsområden**

Fokus 2016: Främja kvinnors och flickors deltagande som aktörer i arbetet för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling;

**5. Ekonomiska rättigheter och egenmakt**

Fokus 2016: Stärka kvinnors och flickors ekonomiska egenmakt och tillgång till ekonomiska resurser, inklusive genom produktivt arbete med anständiga arbetsvillkor;

**6. Sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter (SRHR)**

Fokus 2016: Stärka de sexuella och reproduktiva rättigheterna för flickor och unga människor (Utrikesdepartementet 2015a).

Handlingsplanen är viktig då den konkretiserar politiken, anger prioriteringsområden och inspirerar till arbete genom de många exemplen på existerande aktiviteter. Från ett strategiskt perspektiv är dock en utmaning i detta dokument att målen för den feministiska utrikespolitiken inte tydligt nog är kopplade till utrikesdepartementets övergripande mål och politikområden. För läsaren uppfattas därmed den feministiska utrikespolitiken som ett eget politikområde med egna mål vid sidan om den ordinarie verksamheten – något som inte är syftet.

I maj 2016 nåddes ytterligare en viktig milstolpe då *Regeringens nationella handlingsplan för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet 2016–2020* publicerades. Handlingsplanen är den tredje utgåvan och utgör ett ordentligt steg framåt i implementeringen, inte minst då den knyter an till den feministiska utrikespolitiken och därmed får större tyngd. Viktigast är dock att handlingsplanen innehåller en rad tydliga direktiv till både myndigheter och departement med årliga återrapporteringskrav (Regeringskansliet 2016).

Men om vi ändå anser att inriktningar, policies och angreppssätt i slutändan måste få konsekvenser i konkreta projekt och resultat – hur ser det då ut?

## 5.2 PRAKTISKA EXEMPEL FRÅN OLIKA POLITIKOMRÅDEN

Sida har länge varit ledande på området och myndigheten blir allt bättre på att göra genusbaserade analyser av behov och konsekvenser. Biståndet ska vara jämställdhetsbaserat och fler satsningar sker därmed på projekt och verksamheter riktade mot kvinnor. Utvecklingssektorn ser nämligen ett tydligt samband mellan kvinnors deltagande i ekonomin och ekonomisk tillväxt. Biståndsprojekt som utförs med jämställdhets- och genusperspektiv anses uppnå bättre resultat och hållbarhet. Inom den humanitära sektorn effektiviseras verksamheten genom en genusbaserad situationsanalys och könsaggregerade data som skapar en tydligare bild av den humanitära situationen och som bättre inriktar insatserna för att minimera mänskligt lidande. Ett exempel är vikten av genusbaserad analys vid byggandet och säkrandet av flyktingläger där kvinnor och barn ofta far illa.

Sverige har även lanserat ett initiativ med titeln *Midwives4all*. Det inleds med ett konstaterande att bara under 2013 så dog 289 000 i samband med barnafödande. Nära 3 miljoner nyfödda barn dör under den första månaden och ca 2,6 foster föds döda varje år (Utrikesdepartementet 2015b). Komplikationerna är dessutom i stor utsträckning möjliga att hantera och förebygga. Bristen på mödra- och barnavård – inte minst barnmorskor – är därför ett enormt mänskligt säkerhetsproblem. Kampanjens syfte är därför att sprida kunskap, utbyta idéer och i slutändan arbeta för en betydligt ökad tillgång på barnmorskor runt om i världen.

Intressant nog har denna kampanj flera föregångare från tiden innan den feministiska utrikespolitiken. Sverige har bland annat tillsammans med hälsoministeriet i Nicaragua mellan 2004 och 2010 utbildat och placerat barnmorskor på lokala vårdcentraler i Nicaragua. Efter behovsanalysen koncentrerades insatsen till de kommuner där mödradödligheten var hög och tillgången till barnmorskor starkt begränsad. 530 barnmorskor utbildades för att kunna tillgodose vårdbehoven hos kvinnor i fertil ålder – innan, under och efter förlossning. 2005–2009 minskade mödradödligheten i Nicaragua med 30 procent och andelen professionellt assisterade födselar ökade från 58 till 79 procent (Sida odaterad). Inom diplomatin har effekterna av förhandlingar som inte inkluderar dessa perspektiv redan nämnts. Ett intressant initiativ från UD är därför satsningen på att utbilda och tillgodose kvinnliga medlare och förhandlare till freds- och återuppbyggnadsprocesser. Ett exempel på ett pågående framgångsarbete är UD/Sidas stöd till fredsprocessen i Colombia. Kvinnor och civilsamhället har äntligen fått börja spela en viktig roll bland annat med hjälp av stöd från Sverige och andra länder (Nilenfors 2015).



Mera på hemmaplan inom Utrikesdepartementet har regeringen tagit initiativet till att skapa en databas och ett nätverk av kvinnliga medlare – dels en svensk lista med kompetenta kvinnor som ställs till förfogande som medlare i internationella fredsprocesser, dels en internationell lista med mer lokalt baserade kvinnliga aktörer som kan ingå i samtal och medla i konflikter. Detta är ett sätt att uppnå målen om ökad kvinnlig representation inom politik och fredsprocesser. Det är också ett sätt att tillföra människor med kompetens ett genus- och jämställdhetsperspektiv på analysen och förhandlingarna i fredssamtalen.

Andra regeringssatsningar i feminismens anda är projektet cyberfeminism som bland annat syftar till att ta sig an näthatet mot kvinnor. En annan satsning är lanseringen av HeForShe – FN:s globala jämställdhetsprojekt med att fokus på att involvera män i jämställdhetsarbetet. Vid lanseringen 18 juni 2015 sa statsminister Stefan Löfven att HeForShe är ”moraliskt rätt” väg att gå samt att projektet är en viktig del för Sverige i att kunna nå målet om att ha lägst arbetslöshet i Europa (Regeringskansliet 2015). Rent praktiskt så innebär lanseringen tre huvudområden för svensk del: att få jämställda arbetsvillkor, att få in fler kvinnor i chefspositioner både i den statliga och privata sektorn och främja en jämställd hälsovård. Poängen är att det svenska initiativet att se på inrikes- och utrikespolitikens satsningar med genusperspektivet för ögonen och att driva politiken utifrån detta öppnar upp för nya möjligheter att driva utvecklingen framåt, stävja konflikt och främja fredsprocesser och återuppbyggnad som är långsiktig och hållbar, utifrån både mäns och kvinnors situation.

Lite oväntat har Försvarsmakten varit en drivande aktör på området, med en imponerande implementeringsprocess som inleddes för över 10 år sedan. Från små genus- och jämställdhetsprojekt har Försvarsmakten byggt upp en institutionaliserad genderorganisation som har arbetat för att integrera ett genderperspektiv på insatser, genomföra nationell och internationell utbildning. Det är värt att notera att Försvarsmakten valt att använda begreppet ”gender” snarare än genus. Genderfokuserade funktioner som Gender Field Advisors (GFA) och Gender Focal Points har skapats och ordermallar, planeringsdokument och taktiskt beteende har genderintegrerats. Rådgivarna har arbetat i insatsområden med svenska och internationella förband runt om i världen och har därigenom vunnit viktiga erfarenheter för att fortsätta förfina den svenska modellen för gender i militära insatser.

Den senaste utvecklingen har varit etableringen av Nordic Center for Gender in Military Operations (NCGM), en så kallad Nato ”Department Head” som syftar till att fungera som en plattform för fortsatt genomförande av ett genderperspektiv i Sverige och utomlands. NCGM är världsledande på området och en av Försvarsmaktens absoluta juveler när det gäller internationellt rykte och trovärdighet. Bakgrunden till allt detta är en kombination av normativ ambition med ursprung i resolution 1325, och, viktigast av allt, en insikt vunnen under det senaste årtiondets insatser i Kosovo, Irak och Afghanistan som visat med

tydlighet att militära insatser ofta kräver genderperspektiv för att vara effektiva, oavsett om det handlar om underrättelseinhämtning, bekämpandet av fiender i en region, fredsfrämjande insatser eller säkerhetssektorreformer (Egnell et al 2014).

Om man vill hårdra det kan man säga att Försvarsmakten genom detta arbete aktivt främjar inte bara skyddet av vårt territorium utan också våra värderingar och utrikespolitiska ambitioner inom den feministiska utrikespolitiken och jämställdhetsområdet. Säkerhetspolitik handlar lika mycket om konfliktförebyggande och fredsbyggande processer som om försvar och avskräckning. Ofta missuppfattas detta arbete att vara något som enbart ligger på statsmaktens diplomatiska eller ekonomiska bord, men här kan alltså Försvarsmakten också spela en viktig roll.

## **6. De normativa utmaningarna: våldet och vapenexporten**

Det teoretiska avsnittet nämnde två utmaningar i appliceringen av feministiska perspektiv inom säkerhetspolitiken – huruvida ett instrumentellt eller normativt angreppssätt ska användas, och huruvida det är acceptabelt att använda militärt våld för att skydda kvinnor.

Den feministiska utrikespolitikens belackare menar ofta att även om det teoretiskt sett låter som en fin idé att utrota krig och konflikter genom ökad jämställdhet, dialog och fredlig konfliktlösning så strider det antingen mot människans natur eller det internationella systemets natur – det som realister som John Mearsheimer beskriver som de internationella relationernas tragedi (Mearsheimer 2001). Enligt dessa perspektiv vore det närmast oansvarigt idealistiskt att inte spela efter systemets regler. Farligt dessutom då alla andra länder uppenbarligen är ute efter att maximera sin relativa maktposition med militära medel. Om Ryssland vill maximera sin säkerhet och makt genom att kontrollera Skandinavien – hur i hela friden kan feminismen hjälpa? Trots ambitionerna och ett allt bättre utvecklat teoretiskt ramverk för en feministisk utrikespolitik drivs i praktiken en närmast schizofren säkerhetspolitik. Ett exempel är Sveriges oproportionerligt omfattande vapenexport rent generellt och till diktaturer (ofta extremt patriarkala sådana) mer specifikt. Att sälja vapensystem till de mest förtryckande patriarkala diktaturerna samtidigt som man främjar jämställdhet och fredlig konfliktlösning är en utmaning för trovärdigheten i en feministisk utrikespolitik.

Det är dock ingen nyhet att politiska perspektiv och beslut innehåller motsatser som i viss mån leder till organiserat hyckleri – en klyfta mellan retorik och praktik, eller två till synes motsägelsefulla beslut. Att balansera ekonomiska eller militärstrategiska intressen mot mänskliga rättigheter eller feminism har alltid varit en stor utmaning. Ett internationellt exempel är det

internationella samfundets implementering av Skyldigheten att skydda (R2P)<sup>2</sup> som har fått utstå mycket kritik för att vara selektivt och hyckleri då det internationella samfundet endast tycks ingripa när det ligger i tunga aktörers makt-politiska eller ekonomiska intressen. Detta är i viss mån den internationella politikens natur och inget som försvinner med epitetet feminism.

Det kraftfullaste exemplet på ett normativt ställningstagande kom då utrikesminister Margot Wallström kritiserade Saudiarabien efter ännu ett brott mot mänskliga rättigheter i form av ett vidrigt straff på 1000 piskrapp tilldelat den regimkritiska bloggaren Raif Badawi. Kritiken fick oanade och oproportionerliga konsekvenser då Saudiarabien valde att göra ett exempel av den svenska utrikesministern som hade mage att kritisera kungadömet. Ambassadören kallades hem, svenska affärsmäns visum drogs in och det diplomatiska klimatet blev väldigt obehagligt då den svenska regeringen beskyldes för att vara anti-islam. I slutändan löste sig de diplomatiska knutarna efter förhandlingar mellan länderna med svenska regeringen representerad av före talmanen Björn von Sydow. Wallström och regeringen uppgav att en *ursäkt* inte har gått ut till det saudiska kungahuset, utan en önskan om fortsatt goda relationer uttrycktes tillsammans med förtydligandet att meningen aldrig var att förolämpa islam eller Saudiarabien. Regeringen beslutade dock i denna veva att under 2015 att inte förlänga det kontroversiella, militära samarbetsavtal som funnits mellan Sverige och Saudiarabien sedan 2005. Vad som händer med vapenexporten till landet är dock en annan fråga. Är då Saudiaffären möjligen ett exempel på feministisk utrikespolitik i praktiken?

### **6.1 SAUDIAFFÄREN SOM TEST AV DEN FEMINISTISKA UTRIKESPOLITIKEN**

För att kalla Saudiaffären ett test av den feministiska utrikespolitiken måste man också kunna härleda ställningstagandet för mänskliga rättigheter och beslutet att inte förlänga samarbetsavtalet till en strategiskt genomförd feministisk hållning. Det vill säga, att dessa beslut tagits just för att ett fortsatt samarbete skulle gå emot de moraliska principer regeringen vill jobba utifrån. Detta antagande är dock värt att ifrågasätta. En betoning på mänskliga rättigheter är inget nytt och beslutet att avsluta det militära samarbetsavtalet verkar snarare ha kommit till i hårda förhandlingar inom regeringen med ett känsligt finger på folkopinionens puls. Regeringens kritik mot regimen och uppsägningen av avtalet överlappar givetvis med vad en feministisk utrikespolitik skulle förespråka, men då besluten inte togs till fullo baserat på dessa principer så är Saudiaffären tyvärr, eller kanske tack och lov, ett dåligt exempel på en feministisk utrikespolitik i praktiken.

2 Alla staters skyldighet att skydda sin egen befolkning. Röstades igenom av FN:s generalförsamling 2005. Har framtagits för att ge FN större möjlighet att ingripa vid brott mot mänskligheten så som skedde under folkmordet i Rwanda 1994.

Däremot är Saudiaffären ett intressant exempel på de kostnader och konsekvenser som en tydlig och värdebaserad utrikespolitik kan föra med sig. När ett land utmålar sig självt som en feministisk förkämpe för mänskliga rättigheter och jämställdhet och dessutom bedriver en sådan politik aktivt inom det internationella samfundet så sticker det i ögonen på de krafter som inte är intresserade av modernisering eller reform, och som rent generellt avskyr inblandning i "interna angelägenheter". Saudiaffären visar också på vikten av att ha med reaktionerna i beräkningarna för att skickligt och strategiskt genomföra den normativa politiken. Erkännandet av Palestina är ett annat exempel på samma sak. Det råder inget tvivel om att den nya regeringen var dåligt förberedd på att hantera konsekvenserna av situationen då det började storma kring Saudiaffären.

Men metoderna, vinsterna och motgångar av en feministisk utrikespolitik kan inte kokas ner och utvärderas utifrån ett enskilt avtal, en diplomatisk komplikation med Saudiarabien eller schizofrenin i den svenska vapenexporten. Att se hur en feministisk utrikespolitik skulle se ut i praktiken utifrån detta vore alltför begränsat och därför både olyckligt och missvisande. De möjligheter som en feministisk utrikespolitik innebär är mycket större än enskilda händelser. Istället rör det sig om en fundamentalt breddad och ny bild av vad säkerhet egentligen innebär.

## **6.2 RYSSLAND OCH ISLAMISKA STATEN DÅ?**

Många är beredda att hålla med om att klimathot, internationell brottslighet och sexuellt våld minsann också är allvarliga problem och att en mer global, gemensam och förebyggande agenda förmodligen passar bättre än nationellt försvar för att hantera dessa utmaningar. Men vad ska feminismen göra åt Rysslands aggressiva beteende? Hur kan feminismen bidra till att stoppa IS:s framfart? Först och främst är det viktigt att framhålla att en feministisk utrikespolitik enligt Regeringen inte handlar om att skifta fokus från hårda till mjuka frågor. Det handlar om att se och hantera de hot som vi står inför med rätt instrument och på ett så effektivt sätt som möjligt. Inte minst handlar det om att i linje med begreppen mänsklig säkerhet och "skyldighet att skydda" utöka den verktygslåda av handlingsalternativ som står makthavarna till förfogande. Tanken är också att arbeta mer förebyggande med fokus på grundläggande orsaker till konflikter. Med andra ord, vilka underliggande faktorer i Ryssland, Syrien och Irak som leder till radikalisering och terror i fallet Syrien och Irak och till aggressivt och destabiliserande beteende och brott mot internationell rätt i fallet Ryssland.

På så sätt ökar feministiska perspektiv och mänsklig säkerhet fokus på de globala och lokala problem som påverkar individer mer än stater. Genom att prioritera hot mot mänsklig säkerhet – bland annat epidemier som Ebola, miljöhot, internationell brottslighet och sexuellt våld – hanterar vi också

kontinuerligt flera av de underliggande orsakerna till att väpnade konflikter bryter ut. Till exempel kommer inte IS och andra islamistiska terrororganisationer att kunna stoppas utan att vi också hanterar det underliggande politiska förtryck, de religiösa och etniska spänningarna och de orättvisor som bidragit till radikaliseringsen i regionen. Detta kan tyckas vara en närmast omöjlig uppgift, men samtidigt står det tydligt att militära insatser utan det mer grundläggande konfliktförebyggande och fredsbyggande perspektiven snarare förvärrar än hanterar utmaningarna. Insatserna i Afghanistan, Irak och Libyen är utmärkta och avskräckande exempel.

Det är också viktigt att påpeka att ett genusperspektiv inte nödvändigtvis leder till pacifism utan att det går alldeles utmärkt att kombinera en kraftfull hållning gentemot Ryssland med en kritisk analys av de politiska och kulturella maktstrukturer som lett till den eskalering vi nu bevittnar. Se det som en gardering – det militära instrumentet är i händelse av katastrofen nödvändigt, men utöver detta passiva och vilande instrument krävs också en betydligt mer aktiv politik för att försäkra oss om att vi aldrig ska behöva använda det militära instrumentet i försvarssyfte. Det handlar därför inte om antingen eller utom om både och. Givet Rysslands nuvarande beteende och förmodade politiska logik är klassisk militär avskräckning i form av försvarsförmåga och internationellt samarbete en viktig försäkring. Samtidigt kan dock feministiska perspektiv också hjälpa oss att inte bara reagera kortsiktigt och med förutfattade meningar om ryska intentioner, utan att göra en djupare analys av konfliktens grundorsaker, att finna öppningar för närmanden, dialog och långsiktiga politiska lösningar, att fokusera på människors säkerhet snarare än staters. Avskräckning kommer aldrig att lösa konflikten och då måste mer aktiva konfliktlösande och fredsbyggande åtgärder läggas till för att nå våra politiska mål om säkerhet. I slutändan är Ryssland en granne till oss och Europa, och kommer alltid att vara det. Precis som Angela Merkel påpekar finns det inga acceptabla militära lösningar på konflikten utan vi måste finna en väg till de politiska processer som kan återställa ordningen (Bundesregierung 2015).

### **6.3 EN NORMATIVT INRIKTAD UTRIKESPOLITIK I MÄNGDEN?**

Normativa eller aktivistiska ambitioner i utrikespolitiska sammanhang är lång ifrån en nyhet. En kritik av Woodrow Wilsons doktrin för fred efter första världskriget gav upphov till realismen inom ämnet Internationella relationer. Realismen ställdes som kontrast till en idealistisk hållning där realismen under mycket lång tid var den dominanta förklaringsmodellen. Trots detta finns många exempel på en mer normativ politik. När Jimmy Carter blev vald till president 1977 visade han på tydliga ambitioner att lämna en militär stormaktslogik bakom sig och istället fokusera på internationella lagar och normer för att bygga en fredligare internationell ordning – inte minst mänskliga rättigheter. Detta kritiserades kraftigt av samtida kommentatorer (Schmitz och

Walker 2004: 113). När Tony Blair tog makten i Storbritannien tjugo år senare utropades liknande ambitioner. Hans utrikesminister Robin Cook proklamerade då en ”etisk dimension” till Storbritanniens utrikespolitik. Han menade att de politiska värderingarna inte kunde lämnas i byrålådan bara för att man lämnade landet och ”mänskliga rättigheter skulle vara själva kärnan i Storbritanniens utrikespolitik” (Wheeler och Dunne 2004: 5). Blair själv beskrev Storbritanniens ”moderna” utrikespolitik på följande sätt:

We are not a super power, but we can act as a pivotal partner, acting with others to make sense of this global interdependence and make it a force for good, for our own nation and the wider world (Mann 2002).

Även i Sverige finns tydliga föregångare. Alison Brysk beskriver Sverige som guldstandarden för en grupp stater hon kallar ”*the global good samaritans*”. Hon betonar Sveriges internationella fredsarbete inom FN, deltagandet i fredsfrämjande insatser, det unikt höga biståndet, ledarskapet och arrangerandet av internationella konferenser inom olika agendor som miljö och klimat, kvinnors och barns rättigheter och förintelsen (Brysk 2009). Magnus Jerneck bidrar med ett ytterligare perspektiv då han beskriver Sveriges tradition under Palme-eran som internationell kritiker i relation till supermakternas beteende under kalla kriget. Utan rädsla fördömdes USA:s agerande i Vietnam, apartheidregimen i Sydafrika och Sovietunionen förtryck av mänskliga rättigheter (Jerneck 1983).

Frågan om det går att kombinera normativa eller aktivistiska ambitioner med realpolitik tycks egentligen mindre relevant då de allra flesta länder ständigt utövar en kombination av de olika perspektiven men med varierande tyngdpunkt. Martha Finnemore har också övertygande visat hur tre normer vuxit sig starka i det internationella systemet; våldets legitimitet har kraftigt minskat, jämlikhet som norm har vuxit sig starkare och dessutom kommit att omfatta alla människor, och slutligen den ökande vikten av lagar och förordningar kopplat till interventioner i andra länder (Finnemore 2003). Det behöver heller inte finnas något motsatsförhållande mellan realpolitik och normativa eller idealistiska ambitioner. Ofta överlappar agendorna genom att stater kan främja sina nationella intressen just genom en normativ eller aktivistisk agenda; Humanitära interventioner, bistånd och handel är alla områden som kan ha dubbla eller överlappande agendor. Astri Suhrke beskriver till och med hur små och mellanstora stater som Sverige, Norge och Canada maximerar sin makt och inflytande i det internationella systemet just genom att driva multilateralt normativt arbete (Suhrke 1999). Intressantare frågor är därför de som kan skapa en ökad förståelse för orsakerna till trenderna i hur pendeln slår mellan de olika perspektiven som tyngdpunkt.

I ljuset av föregående diskussion ter sig den svenska feministiska utrikespolitiken allt mindre unik även om feminismen som fokusområde alldeles

uppenbart bryter ny mark – inte minst som begrepp. Kommer politiken att bestå? Med allra största sannolikhet inte som begrepp längre än den nuvarande regeringen. Det som talar för inriktningens överlevnad är dock att den feministiska utrikespolitiken inte utgör ett brott eller en revolutionerande utveckling av svensk policy. Både generellt som en fortsättning på en aktivistisk och normativ roll och hållning inom det internationella systemet, och inom det specifika området kvinnors rättigheter och jämställdhet, finns stor kontinuitet. Får vi tro Finnemore är det nog snarare så att Sverige visar vägen i ytterligare en internationell normutveckling.

Det som talar emot den feministiska utrikespolitikens överlevnad är att den var långt ifrån klar eller genomtänkt när den annonserades och att det därför varit svårt för Regeringen att agera konsekvent eller åtminstone koherent baserat på en tydlig linje. Detta har skadat trovärdigheten och fördröjt implementeringen av den feministiska utrikespolitiken. De historiska exemplen pekar bister på det faktum att dörren till nyfikenhet och acceptans stängs fort om de aktivistiska ambitionerna stannar vid retorik, eller om de stöter på alltför stora realpolitiska omständigheter att den normativa vågen upplevs som irrelevant. Wilsons punkter stötte på patrull i en internationell ekonomisk kris, national-socialism och ett nytt världskrig. Carter tvingades se Sovietunionen invadera Afghanistan och en ordentlig förbistring i supermakternas relationer. Blair och Cooks etiska politik rann ut i sanden i Irak.

Den feministiska utrikespolitiken fick också en mardrömsstart. Bara veckor efter valet och utrikesministerns annonsering av den feministiska utrikespolitiken kränktes troligtvis svenskt territorium av främmande undervattensfarkost och den största ubåtsjakten och militära spänningen i området sedan kalla kriget blev ett faktum. Ett halvår tidigare hade Ryssland ockuperat Krimhalvön och inlett militära insatser i östra Ukraina. Fokus hamnade därför långt ifrån den internationalistiska och breda synen på säkerhet till förmån för en betydligt snävare debatt om nationell säkerhet och försvarsförmåga. Kriget i Syrien, flyktingvågen och rädslan för terror har ytterligare ökat risken för ett realpolitiskt bakslag. Militär våldsmakt, avskräckning, bevakade gränser och resta murar i en tydlig nationell säkerhetslogik har på kort tid kommit tillbaka till den svenska säkerhetspolitiska debatten. För att stå emot denna våg av yttre och inre omständigheter måste nog den feministiska utrikespolitiken visa sig användbar eller flexibel nog för att hantera dessa utmaningar. Återigen blir det då en fråga om "både och" snarare än antingen eller i debatten kring idealism eller realism i utrikespolitiken.

## 7. Upp till bevis

För att summera omfattar en feministisk utrikespolitik i praktiken både ett nytt angreppssätt och en lång rad policies, processer, och aktiviteter inom de

närmast berörda departementen och myndigheterna – främst Utrikes-, Försvars-, och Justitiedepartementen och Försvarsmakten, Sida, MSB och olika polismyndigheter. Målet är inte bara att främja kvinnors rättigheter, utan också att via feminismen och genusperspektiv främja varaktig fred, hållbar ekonomisk utveckling och mänsklig säkerhet genom att få större effekt i biståndet och därmed minska den extrema fattigdomen, för att precisera de humanitära insatserna för att rädda fler liv, förbättra Försvarsmaktens förmåga att stabilisera konflikter och skydda civila i fredsfrämjande insatser, och att stötta MSB i den nationella och internationella krishanteringen. Att reducera allt detta viktiga arbete som i många fall bara ligger i sin linda till en enskild händelse och diplomatisk kris med Saudiarabien, eller att falsifiera den genom att peka på vapenexporten vore olyckligt då det skulle överförenkla det feministiska bidraget till utrikespolitiken. De möjligheter som en feministisk utrikespolitik innebär är mycket större än enskilda händelser. Istället rör det sig om en fundamentalt breddad och ny bild av vad säkerhet egentligen innebär.

Det finns mycket historisk kontinuitet i den feministiska hållningen i Sverige. Begreppet feministisk utrikespolitik har dock gjort mycket för att stärka fokus på dessa frågor och det har lett till en rad nya program och angreppssätt. Den största skillnaden är dock möjligen den internationella reaktionen på svensk utrikespolitik. I korthet tycks politiken utgöra ett betydligt vasare instrument än de flesta politiska kommentatorer räknat med. Detta gör att feminismen måste "svingas" med stor diplomatisk och politisk skicklighet för att få önskvärd effekt i ett system som både uppfattar den som stärkande och hotfull. I dess praktiska tillämpning har den feministiska utrikespolitiken mycket kvar att bevisa. Det finns dock stor potential för detta revolutionerande sätt att se på och bedriva säkerhetspolitik.

## Referenser

- Aggestam, Karin, Annika Bergman Rosamond & Annica Kronsell, 2016. "Advancing a feminist foreign policy in theory and practice: Diplomacy, protection and climate politics". Papper presenterat vid ISA-konferensen i Atlanta, mars 2016.
- Ahall, Linda & Laura J. Shepherd (red.), 2012. *Gender, Agency, and Political Violence*. London: Palgrave MacMillan.
- Bergman Rosamond, Annika & Karin Aggestam, 2016 (forthcoming). "Breaking new frontiers with a feminist foreign policy?: Norm entrepreneurship and ethical dilemmas", *Ethics and International Affairs*.
- Bildt, Carl, 2013. "Regeringens deklaration vid 2013 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen", 13 februari 2013.
- Bundesregierung, 2015. "There can be no military solution to the conflict", 2 februari 2015, [https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/02\\_en/2015-01-28-ukraine-eu\\_en.html](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/02_en/2015-01-28-ukraine-eu_en.html).
- Caprioli, Mary, 2000. "Gendered Conflict", *Journal of Peace Research* 37:1, s. 53–68.



- Chang, Patty et.al, 2015. *Women's Political participation in peace processes: A close examination of experiences in Guatemala, Northern Ireland, Kenya and the Philippines*. Washington DC: Georgetown Institute for Women, Peace and Security.
- Cohn, Carol, 2008. "Mainstreaming Gender in UN Security Policy: A Path to Political Transformation?", I Shirin Rai & Georgina Waylen (red.), *Global Governance: Feminist Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gray, Colin, 1999. *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, Colin, 2010. *The Strategy Bridge: Theory for Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Egnell, Robert, Petter Hojem & Hannes Berts, 2014. *Gender, military effectiveness and organizational change: The Swedish model*. London: Palgrave MacMillan.
- El-Bushra, Judy, 2007. "Feminism, Gender and Women's Peace Activism", *Development and Change* 38:1, s. 131–147.
- Engle, Karen, 2007. "Calling in the Troops': The Uneasy Relationship among Women's Rights, Human Rights and Humanitarian Intervention", *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 20, s. 189–226.
- Enloe, Cynthia, 2005. "What if Patriarchy Is 'the Big Picture'? An Afterword", i Dyan Mazurana, Angela Raven-Roberts & Jane Parpart, (red.), *Gender, Conflict and Peacekeeping*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Eriksson Baaz, Maria & Maria Stern, 2013. *Sexual Violence as a Weapon of War? Perceptions, Prescriptions, Problems in the Congo and Beyond*. London: Zed Books.
- Goldstein, Joshua, 2003. *War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*. New York: Cambridge University Press.
- Finnemore, Martha, 2004. *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*. Ithaka, NY: Cornell University Press.
- FN:s Säkerhetsråd, 2000. Resolution 1325 (2000). <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>.
- Hague, William, 2014. "William Hague's speech on receiving the '2014 Hillary Clinton Prize for Women, Peace and Security', at Georgetown University, Washington DC". <https://www.gov.uk/government/speeches/2014-hillary-clinton-prize-for-women-peace-and-security>.
- Heathcote, Gina, 2011. "Feminist Politics and the Use of Force: Theorising Feminist Action and Security Council Resolution 1325", *Socio-legal Review* 7.
- Ingelstam, Lars, 2015. "Vision och verklighet: på spaning efter en utrikespolitisk kompass", *Mänsklig säkerhet*, 17 september, 2015, <http://manskligsakerhet.se/2015/09/17/vision-och-verklighet-pa-spaning-efter-utrikespolitikens-kompass-2/>.
- Jennings, Kathleen M., 2011. *Women's Participation in UN Peacekeeping Operations: Agents of Change or Stranded Symbols?* Oslo, Norway: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Jerneck, Magnus, 1983. *Kritik som utrikespolitiskt medel: En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska vietnamkritiken*. Lund: Dialogos.
- Mann, Nyta, 2002. "Blair says Britain is 'force for good'", *BBC News*, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/1743985.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/1743985.stm).
- Mearsheimer, John J., 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Melander, Erik, 2005. "Gender Equality and Intrastate Armed Conflict", *International Studies Quarterly* 49:4, s. 695–714.

- Nilenfors, Emma, 2015. "Colombia en ljusglimt på konflikthimlen – kvinnorna aktörer för fred", *Mänsklig säkerhet*, 22 maj, 2015.
- Nilsson, Desirée, 2012. "Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations* 38:2.
- Olonisakin, Funmi, Karen Barnes & Eka Ikpe, 2011. *Women, Peace and Security: Translating Policy into Practice*. Abingdon: Routledge.
- Olsson, Louise & Johan Tejpar (red.), 2009. *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan*. Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- Orford, Anne, 2007. *Reading Humanitarian Intervention: Human Rights and the Use of Force in International Law*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Otto, Dianne, 2006. "A Sign of Weakness: Disrupting Gender Certainties in the Implementation of Security Council Resolution 1325", *Michigan Journal of Gender and Law* 13.
- Otto, Diane, 2010. "Power and Danger: Feminist Engagement with International Law through the UN Security Council", *Australian Feminist Law Journal*, Vol. 32, s. 97–121.
- Peterson, V. Spike, 1992. *Gendered States: Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*. Boulder CO: Lynne Rienner.
- Pettman, Jan Jindy, 1996. *Worlding Women: A Feminist International Politics*. London: Routledge.
- Pratt, Nicola & Sophie Richter-Devroe, 2011. "Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security", *International Feminist Journal of Politics* 13:4, s. 489–503.
- Regeringskansliet, 2015. "Stefan Löfven lanserar HeForShe i Sverige", 15 juni 2015, <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/06/stefan-lofven-lanserar-heforshe-i-sverige/>.
- Regeringskansliet, 2016. *Kvinnor, fred & säkerhet. Sveriges nationella handlingsplan för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet 2016–2020*, <http://www.regeringen.se/contentassets/ead33codd10e47b1b614c413e756fac1/utan-karta/sveriges-nationella-handlingsplan-for-genomforande-av-fns-sakerhetsradsresolutioner-om-kvinnor-fred-och-sakerhet-20162020.pdf>.
- Schmitz, David F. & Vanessa Walker, 2004. "Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy", *Diplomatic History* 28:1, s. 113–143.
- Shepherd, Laura J., 2008. *Gender, Violence and Security: Discourse as Practice*. London: Zed Books.
- Sida, odaterad. "Fyra bra skäl till att jobba med jämställdhet i biståndet", [http://www.sida.se/globalassets/global/sa-arbetar-vi/gender-equality/sida\\_kvinnodagen\\_folder\\_low.pdf](http://www.sida.se/globalassets/global/sa-arbetar-vi/gender-equality/sida_kvinnodagen_folder_low.pdf).
- Sjoberg, Laura, 2009. "Introduction to *Security Studies*: Feminist Contributions", *Security Studies* 18:2, s. 183–213.
- Sjoberg, Laura, 2014. *Gender, War and Conflict*. Polity Press.
- Suhrke, Astri, 1999. "Human Security and the Interests of States", *Security Dialogue*, September 1999, vol. 30, s. 265–276.
- Söder, Annika 2015. "Att skapa säkerhet för alla – feministisk säkerhetspolitik", livestream från Almedalen 29 juni, 2015.

- Tickner, J. Ann, 1992. *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. New York: Columbia University Press.
- Tickner, J. Ann, 2001. *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*. New York: Columbia University Press.
- UNHCR & UNAMID, 2015. "Report on the Protection of Civilians in the Armed Conflict in Iraq: 1 May – 31 October 2015", <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMIRreport1May31October2015.pdf>.
- Utrikesdepartementet, 2015a. "Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2015–2018 med fokusområden för år 2016", <http://www.regeringen.se/contentassets/a50b41904e1b44af927a02cea7debac8/handlingsplan-feministisk-utrikespolitik.pdf>.
- Utrikesdepartementet, 2015b. "Midwives4all: An initiative by the Swedish for Foreign Affairs", <http://www.swemfa.se/2015/02/23/midwives4all/>.
- Valenius, Johanna, 2007. "A Few Kind Women: Gender Essentialism and Nordic Peacekeeping Operations", *International Peacekeeping* 14:4, s. 510–523.
- Wallström, Margot, 2015. "Regeringens deklaration vid 2015 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 11 februari 2015", <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/02/utrikesdeklarationen-2015/>.
- Westberg Jacob, 2015. *Svenska säkerhetsstrategier 1814–2014*. Lund: Studentlitteratur.
- Wheeler, Nicholas J. & Tim Dunne, 2004. *Moral Britannia? Evaluating the Ethical Dimension in Labour's Foreign Policy*. London: The Foreign Policy Centre.
- Wibben, Annick T.R., 2011. *Feminist Security Studies: A Narrative Approach*. New York: Routledge.
- Wibben, Annick & Maria Stern, 2014. "A decade of feminist security studies revisited", *Security Dialogue*, January 2014.
- Willett, Susan, 2010. "Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security", *International Peacekeeping* 17:2, s. 142–158.
- Wood, Elisabeth Jean, 2009. "Armed Groups and Sexual Violence: When Is Wartime Rape Rare?", *Politics Society* 37:1, s. 31–61.



# Marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation

*Ett strategiskt maktmedel i en tid av förändring*

Edward Deverell & Charlotte Wagnsson

## **The Marketization of Swedish Armed Forces' Communication: A Strategic Source of Influence in Times of Change**

Previous research shows that the Swedish Armed Forces' communication is dominated by market communication, and that this may impact on how the organization is anchored in society. By adopting a neo-institutional perspective to the study of agency communication, this article aims to deepen the analysis of the Armed Forces' communication. Our analysis, based on interviews and official documents, demonstrates both risks and opportunities with marketization of the Armed Forces' communication. On the one hand, market communication may lead to the neglect of alternative values and images of the Armed Forces. Also, the rushed changes in communication strategies identified risk providing an image of a complex organization that is difficult to comprehend, which may undermine the Armed Forces' legitimacy. On the other hand, the Armed Forces' enhanced role as an employer and comprehensive use of social media has led to more transparency and to the fostering of values corresponding to values in society at large. How the Armed Forces, its leadership, management, and communicators relate to these opportunities and risks will be crucial for the organization's future legitimacy.

## **1. Försvarsmakten som kommunicerande myndighet**

I dagens myndighetsvärld krävs mer än effektivitet för framgångsrik fortlevnad och erhållande av medborgares förtroende. Myndigheter behöver uppfattas som effektiva och måloppfyllande, men även som legitima och trovärdiga. Att myndigheter behöver söka och erhålla legitimitet i sin omgivning är känt sedan länge inom såväl forskning som praktik (Meyer & Rowan 1977; Pfeffer & Salancik 1978). En problematiserande och dramatiserande faktor i denna utveckling är den marknadsorientering som har påverkat myndigheters organisering, styrning och verksamhet i Sverige och i västvärlden i stort under senare årtionden. Denna utveckling benämns ofta som marknadisering, vilket kan förstås som "en process där marknadsekonomiska värden, principer och praktiker som vanligen hört hemma inom det privata näringslivet börjar

Edward Deverell & Charlotte Wagnsson är verksamma vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan  
E-post: edward.deverell@fhs.se ; charlotte.wagnsson@fhs.se

präglade organiseringen av offentliga verksamheter” (Strandberg 2013: 3–4). I denna artikel talar vi om marknadsiering av myndigheters kommunikation, vilket innebär att myndigheter anpassar sin kommunikation till marknadens villkor genom bland annat ett ökat fokus på marknadsföring av myndigheters verksamhet och ”varumärke”. Marknadsiering riskerar leda till att makt som tidigare har legat på förvaltningar och myndigheter flyttas till andra organisationer, företag och enskilda medborgare (Strandberg 2013: 1). Legitimiteten riskerar därmed att undermineras. Marknadsieringen av våra myndigheter och behovet att uppbåda legitimitet i sin omgivning är två processer som sammantaget leder till ett behov av mer kunskap om hur myndigheter *kommunicerar*. Kommunikation är centralt i sökandet efter legitimitet och frågan är hur möjligheten att nå legitimitet påverkas av en marknadsierad kommunikation (Nielsen & Salomonsen 2012; Pullen 1992; Waeraas & Bjyrkeflot 2012). Märkligt nog har statsvetenskaplig forskning hittills i stort sett negligerat frågan om marknadsiering av myndighetskommunikation och dess konsekvenser. Tidigare forskning om försvarsmakter har inte heller ägnat marknadsiering av kommunikation någon större uppmärksamhet. Den försvarsforskning som överhuvudtaget har berört kommunikationsfrågan har fokuserat på frågor om teknikutveckling och dess konsekvenser för operativ ledning (Merindol & Versailles 2007), användning av specifika kommunikationsmedel och dess positiva såväl som negativa inverkan på soldaters moral (Applewhite & Segal 1990; Ender 1995), användningen av sociala medier (Jensen 2011; Maltby et al 2015), samt på soldaters möjligheter att hålla kontakten med familj och närstående (Schumm et al 2004). Forskning om försvarsmaktens kommunikation i syfte att erhålla resurser i termer av legitimitet, inflytande, personal, och finansiellt stöd har dock hittills inte uppmärksamats i samma grad (Deverell et al 2014).

Vi är intresserade av att fördjupa oss i myndighetskommunikationsfrågan med fokus på Försvarsmakten som kommunicerande myndighet. I vår tidigare forskning har vi studerat den svenska försvarsmaktens kommunikation utifrån tre olika perspektiv – byråkratiskt, marknadsdrivet och deliberativt – i syfte att undersöka hur och med vem Försvarsmakten väljer att kommunicera, och hur deras val av kommunikationsstil kan förklaras. En slutsats från denna forskning är att Försvarsmaktens kommunikation domineras av marknads-kommunikation i syfte att rekrytera personal och att denna dominans riskerar att leda till negativa konsekvenser för Försvarsmaktens förankring i samhället (Deverell et al 2014). I föreliggande artikel går vi djupare in i hur Försvarsmaktens kommunikation förhåller sig till interna och externa förändringar. Våra forskningsfrågor är: Hur ser processerna ut när myndighetskommunikation marknadsieras? Vilka kommunikativa verktyg används i dessa processer? Vilka implikationer har förändringarna av kommunikationen för Försvarsmakten och dess legitimitet?

I linje med ett nyinstitutionellt angreppssätt studeras i denna artikel den svenska försvarsmaktens kommunikation som ett strategiskt maktmedel i kampen om inflytande, legitimitet och resurser. Vi använder oss därmed av det nyinstitutionella perspektivet för att analysera hur Försvarsmaktens kommunikation har marknadiserats under senare år. Marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation uppfattar vi som *ett* exempel på bredare förändringar och trender som har påverkat myndigheter i Sverige och övriga västvärlden under senare decennier. För att kunna skapa en bättre förståelse av marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation behöver vi placera vårt fall i detta bredare sammanhang av förändringar av myndigheters styrning, organisation och kommunikation. Därför inleder vi med att övergripande beskriva hur så kallade New Public Management-reformer har påverkat svensk förvaltning under de senaste trettio åren. I paraplybegreppet New Public Management (NPM) finns en mängd besläktade men disparata reformer och doktriner vars gemensamma nämnare är att de syftar till att öka myndigheters effektivitet genom att få dem att efterlikna idealbilden av privata företag på en fri marknad. Ett beprövat sätt att skapa ordning i studiet av NPM-doktriner är att skilja på "management" och "marknadisering" där management står för "företagefterliknande komponenter" – reformer och modeller som berör ledning, styrning och organisering av myndigheter och förvaltningar – medan marknadisering står för "marknadsliknande komponenter", reformer och modeller som syftar till marknadisering, privatisering, outsourcing, konkurrensutsättning och bolagisering (Ahlbäck Öberg & Widmalm 2016; Forssell & Ivarsson Westerberg, 2016; Hall 2012). Försvarsmaktens kommunikation har inte varit utsatt för en så vidsträckt marknadisering så att denna dikotomi skulle bli användbar för att kategorisera vår empiri. Försvarsmaktens informationstjänst är varken "outsourcad", privatiserad eller bolagiserad. Men vi hävdar ändå att vi kan tala om en marknadisering av Försvarsmaktens kommunikation enligt vår definition ovan, såtillvida att Försvarsmakten efter 2010 års beslut att låta värnplikten vara vilande, har tvingats ut på en konkurrensmarknad för att locka, rekrytera och behålla personal, vilket utgör själva grunden för myndighetens fortlevnad. Detta har i sin tur lett till en marknadisering av myndighetens kommunikation vilket vi kommer att påvisa senare i artikeln.

## 2. Svenska myndigheter i förändring

Marknadisering av myndigheters styrning och organisering i Sverige och i västvärlden i stort är en av de tydligaste förändringarna som myndighetsvärlden har genomgått under senare decennier. I nedskärnings- och åtstramningstider har tidigare statliga verksamheter sålts ut, myndigheter trimmats och fokus i såväl genomförande som uppföljning av uppgifter förflyttats från processer mot mätning av resultat och effektivitet (Christensen & Laegreid 2011). I litteraturen

benämns ofta denna utveckling som ett resultat av en något vagt beskriven väg av New Public Management där marknadisering är en central aspekt. Reformernas existensberättigande kan spåras tillbaka till 1970-talets missnöje med en överreablerad, kostsam, och ineffektiv offentlig sektor. Empiriskt inleddes denna utveckling i Margaret Thatchers Storbritannien under sent 1970-tal samt i Ronald Reagans USA under tidigt 1980-tal. Som akademiskt begrepp lanserades NPM dock först 1991 med Christopher Hoods inflytelserika artikel (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016; Christensen & Laegreid, 2011; Hood, 1991). Hood framhöll att NPM inte var en teori om förvaltningsstyrning, utan snarare en uppsättning idéer och perspektiv som utgick från att reformera offentlig förvaltning utifrån idéer inspirerade av den privata sektorn (Hood, 1991; Power, 2001). Idéer som ingick i Hoods beskrivning och som har varit fortsatt tongivande när NPM-reformer har avhandlats, var konkurrensutsättning och privatisering av offentlig verksamhet, utbrytandet av verksamheter från stora myndigheter till mindre och mer effektiva enheter med betydande autonomi från regeringen, professionalisering av myndighetsledning – bland annat genom tydligare mandat och ansvar tilldelat myndighetschefer –, ett mer flexibelt personalförsörjningssystem, användandet av PR-tekniker i marknadsföring, mål- och resultatstyrning, utvärdering med ökat fokus på kvantifierbara mål och resultat snarare än arbetsprocesser, samt fokus på att hålla nere kostnader, strama åt budgetar och hålla organisationer så slimmade som möjligt, men med bibehållen eller ökad kvalitet (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016; Dunleavy et al, 2006; Hood, 1991: 4–5).

Hoods artikel erbjöd mer än ett samlingsnamn för en serie olika men närliggande förvaltningsreformer. Artikelns föreslog även ett kritiskt ramverk att ta spjörn mot vid kritik av NPM-reformer. Hood framhöll att kritiken mot NPM ofta är politisk i sin natur, och argumenterade för att den borde vara förankrad i centrala förvaltningsvärderingar och i de konflikter som uppstår när sådana värden ställs mot varandra. Eftersom NPM framförallt är ett uttryck för värden som ekonomisk återhållsamhet och effektivitet, bör, enligt Hood, kritik mot NPM grundas på dels om reformer har levererat bättre kvalitet till lägre kostnad, och dels på om övriga viktiga administrativa värden som rättsäkerhet, ärlighet, förutsägbarhet, resiliens och säkerhet har nedprioriterats på bekostnad av effektivitetsmålet. En urholkning av andra traditionella administrativa värden skulle kunna leda till allvarliga konsekvenser för demokrati och förvaltning (Hood, 1991 : 15–16).

Idéerna om NPM spred sig först under 1980-talet från Storbritannien, till Australien och Nya Zeeland. Pådrivet av globaliseringens vindar och internationella organisationer som OECD och IMF spred sig sedan idéerna globalt (Christensen & Laegreid, 2011). Detta trots en omfattande kritik i den akademiska diskursen (se bl. a Gregory, 1998; Hood, 2002; Kouzmin & Korac-Kakabadse, 1999; Skertich, Johnson & Comfort, 2012). Utifrån ett internationellt



perspektiv kom Sveriges anammande av reformer knutna till NPM relativt sent, och intåget av idéer från den privata marknaden på förvaltningen skedde i tre vågor (Dahlström & Lapuente 2008; Loxbo 2011). Den första vågen av NPM-reformer sköljde över Sverige under 1980-talet. Då iscensattes reformer för att höja den offentliga sektorns effektivitet, kvalitet och servicenivå i linje med NPM-policyer som decentralisering av inflytande till kommuner och landsting, mål och resultatstyrning, och införande av valfrihetsmodeller. Under slutet av 1980-talet, och under den första halvan av 1990-talet, ändrades sedan utformningen av statstjänstemannens tjänstetillsättning och arbetsform. Individuell lönesättning introducerades och tillsvidareanställningar kompletterades med anställningar i projektform och konsultuppdrag (Dahlström & Lapuente 2008). Under regeringen Bildts år vid makten 1991–94, öppnades även dörren till avregleringar och rena privatiseringar av offentlig verksamhet på allvar. Samtidigt infördes kundvalsmodeller och delar av den kommunala verksamheten konkurrensutsattes. Utvecklingen sporrades delvis av 1990-talets finanskris (Foss Hansen 2011) och Socialdemokraternas långa maktinnehav 1994–2006 innebar inte en återgång till tidigare upplägg (Hartman 2011: 8).

Sammanfattningsvis antog Sverige under dessa år inte något genomgående NPM-program, likt rörelsens mest tongivande länder som Nya Zeeland och Storbritannien. Vissa reformer var i linje med NPM-trenden och vissa var det inte. Den tredje vågen av NPM-reformer var dock något mer tydlig och inleddes med regeringen Reinfeldts tillträde 2006. Nu handlade det inte bara om nedskärningar, utan NPM-ideologins betoning på privata sektorns arbetsätt och fria kundvalsmodeller (valfrihetssystem) var del av både reformerna och den medföljande retoriken. Intressant nog nådde därmed NPM-rörelsen sin höjdpunkt i Sverige samtidigt som den var på tillbakagång internationellt (Dunleavy et al 2006; Foss Hansen 2011).

I praktiken blev förändringarna mest märkbara inom konkurrensutsatta delar av välfärdssektorn som skola, förskola, hälso- och sjukvård samt handikapp- och äldreomsorg (Hartman 2011: 10). Här har inslaget av privata aktörer varit omfattande. En av fem som arbetar i den traditionellt sett offentligt organiserade välfärdssektorn är numera privatanställd (Hartman 2011: 258). Detta betyder att centrala delar av det offentligas verksamhet under en längre tid har anpassats till marknadsideal. Det handlar dels om verksamheter som de facto blivit föremål för utförsäljning och privatisering, som exempelvis inom elsektorn. Men det handlar även om de delar av offentlig service som fortfarande är organiserade i myndighetsform, men vars praktiker rörande bland annat anställningsformer, uppsägningar, löner och karriärmöjligheter har ändrats till att bli mer marknadsanpassade (Homburg, Pollitt & van Thiel 2007; Put & Bouckaert 2011: 225–226).

### 3. Marknadiseringen av kommunikation

En annan allmän trend som har identifierats av forskare verksamma inom offentlig förvaltning med särskilt intresse för kommunikation, är att myndigheter i sin kommunikation har anpassat sig till marknadstänkande. Myndigheter lägger allt mer resurser på varumärkesstrategier och synlighet (Fredriksson & Pallas 2013; Waerass 2008), även om det inte nödvändigtvis stöds i deras instruktioner. Myndighetskommunikation genomförs därmed inte längre på ett neutralt och objektivt sätt, utan genom att framhålla sektorsspecifika intressen (Rothstein 2009; Waerass 2010). Vidare har trenden mot mer marknadsdriven kommunikation resulterat i en professionalisering och utbyggnad av kommunikationsfunktioner i myndigheter. Detta inkluderar en ökad användning av konsulter och antagandet av nyhetslogik inom offentliga organisationer (Byrkjeflot & Angell 2007; Thorbjørnsrud et al 2014; Wæraas 2008). Inom ramen för denna utveckling har myndigheter alltmer kommit att inkorporera sociala medier i sin kommunikation (Bertot et al 2010; Mergel & Bretschneider 2013).

Det vi fokuserar på i denna artikel är inte NPM-reformer i sig, utan den marknadsanpassade kommunikation som har blivit det självklara sättet för myndigheter att synas i samhället, ge sin bild av sin verksamhet och erhålla fördelar i kampen om vitala resurser i form av legitimitet, förankring, personal att rekrytera och tilldelade ekonomiska medel. Detta är helt i linje med nyinstitutionella perspektiv som framhåller att organisationer, medvetet likväl som omedvetet, anpassar sig till omgivningens förväntningar och krav (DiMaggio & Powell 1983; Fredriksson & Pallas 2011; Meyer & Rowan 1977; Røvik 2002; Scott 2001; Thompson 1967).

Försvarsmakten är, som myndighet betraktad, ett illustrativt exempel på denna förändring. Övergången från ett värnpliktsystem till ett rekryteringssystem som bygger på frivillighet, vilket gäller sedan 2010, samt det nya personalförsörjningssystemet (så som det regleras i Lag om vissa försvarsmaktsanställningar SFS 2012:332), är reformer som har påskyndat marknadsanpassningen i Försvarsmaktens fall. Lagen innebär att huvuddelen av Försvarsmaktens gruppbefäl, soldater och sjömän kommer att vara tidvis tjänstgörande hos Försvarsmakten. Behovet att rekrytera 4000–5000 unga personer per år (Försvarsmakten, iu) innebär att Försvarsmakten har inträtt på en marknad där man konkurrerar med andra arbetsgivare om arbetskraft. Samtidigt har myndigheten fått kraftigt förändrade uppgifter (se nedan), som måste kommuniceras på ett trovärdigt vis för att man ska kunna rekrytera, men också för att kunna säkra sin legitimitet i förhållande till folkopinion och politiker, för att inte förlora trovärdighet och ekonomiska resurser. Allt detta innebär en stor kommunikativ utmaning. I denna artikel granskar vi närmare hur Försvarsmakten har förändrat sin myndighetskommunikation för att möta denna kommunikativa utmaning i en tid av marknadisering.

## 4. Den svenska försvarsmakten i förändring

Liksom myndigheter generellt genomgår västvärldens försvarsmakter stora förändringar. Sedan kalla krigets slut har europeiska försvarsmaktens politiska inflytande i samhället minskat (Holmberg 2015). Mer specifikt menar Berndtsson et al att medborgare i västerländska stater har utvecklat en allt mindre förståelse för försvarsmakter och deras uppgifter, och att detta har sin grund i att militären blir allt mindre synlig i samhället i och med nedskärningar av förband och övergången från värnplikt till en yrkesarmé (Berndtsson et al 2015).

Petersson (2015) ger en övergripande bild av den svenska försvarstransformeringen, som inleddes 1989–91.<sup>1</sup> Han beskriver tre förändringar; den från neutralitetspolitik till solidaritetspolitik (se även Jacob Westbergs artikel i denna volym), den från territorialförsvar till betoningen av expeditionära insatser, samt avskaffandet av värnpliktsförsvar till förmån för ett yrkesförsvar. Petersson (2015: 210) menar att den viktigaste delen av transformeringsprocessen fick en ”verbal slutpunkt” 2009 med propositionen ”Ett användbart Försvar” (Prop. 2008/09:140). Peterssons (2015: 226) utvärdering av förändringarna är tämligen negativ; han menar att solidaritetspolitiken inte vunnit stort gehör i omvärlden, att förändringen från territorialförsvar till insatsförsvar har resulterat i att båda dessa verksamheter är svaga och att rekryteringen till det nya yrkesförsvaret går dåligt.

Hur legitimeras då den ”nya” Försvarsmakten och dess verksamhet? Vi kan börja med att konstatera att det svenska försvaret under det kalla kriget var en integrerad del av vad som kallades för totalförsvaret. Legitimeringen av försvaret formulerades i termer av ”folkförankring” och en viktig del av denna var en rad frivilligorganisationer som Svenska Lottakåren, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Brukshundsklubben och Svenska Civilförsvarsförbundet. Värnplikten var dock den allra viktigaste beståndsdel i folkförankringen.

Några år innan värnplikten avskaffades i Sverige trodde Anna Leander (2004) att den trots allt skulle kunna överleva, om bara den myt som under det kalla kriget hade underbyggt värnpliktssystemet kunde moderniseras. Hon menar att alla system bygger på en myt. När ett system avskaffas måste en myt upplösas och ersättas av en ny. För att bevara värnplikten var den gamla, lösligt och vagt formulerade myt om värnplikten som nödvändig för att garantera försvaret av det svenska folkhemmet och trovärdigheten av Sveriges neutralitet utomlands, tvungen att omformuleras och förankras i samhället (Leander 2004: 584). När värnplikten nu faktiskt har avskaffats kan man fråga sig om Leander hade rätt – inte i att värnplikten skulle överleva genom att omformuleras i en ny, mer tidsenlig myt – men i att en ny myt som inte innehåller värnpliktskomponenten inte så lätt låter sig formuleras. Om legitimeringen av

1 För mer detaljerade studier av processen, se följande källor som Petersson utgår från: Agrell 2010; Eriksson 2006; Haldén 2007.

det svenska försvaret formuleras i termer av en "myt", så kan vi säga att det är denna myt som Försvarsmakten sedan det kalla kriget slut och värnpliktens avskaffande har sökt formulera och förankra.

En komplicerande faktor i formuleringen av legitimitetsgrund eller myt är den ständiga slitningen mellan två av försvarets uppgifter; internationella insatser och territorialförsvaret. Medan internationella insatser betonades starkt under de år då värnplikten avvecklades (Pettersson 2015: 150–153), har territorialförsvaret på senare år återkommit som en mycket stark legitimeringsgrund. Tanken på svenskt deltagande i internationella insatser som en legitimeringsgrund för försvaret började odlas efter det kalla kriget och gick "hand-i-hand" med att Sverige öppnade för ett allt tätare samarbete med flera internationella organisationer, vilket ditintills inte setts som förenligt med Sveriges alliansfria politik. En milstolpe i denna förändring var förstas medlemskapet i EU 1995. Samarbetet med NATO ökade också och synliggjordes bland annat när Sverige gick med i NATOs samarbetsprogram Partnerskap för Fred 1994. Med tiden utvidgades NATO-samarbetet. Några av de senaste nyheterna i samarbetet är svenskt deltagande i alliansens snabbinsatsstyrkor Nato Response Force (NRF) 2013, det så kallade Världlandsavtalet enligt vilket NATO kan inbjudas att öva eller stationera trupper om kris uppstår i närområdet (2014), samt i medlemskapet i "Enhanced Opportunities Programme", vars innehåll är något diffust men som bland annat innebär att Sverige kan inbjudas till möten på ministernivå, delta i NATOs kommittéarbete, i relevant övningsverksamhet med mera (2014). I en aktuell studie ger Kjell Engelbrekt (2015) en rad ytterligare exempel på omorienteringen av svensk försvarspolitik som hade varit omöjliga under det kalla kriget. Här nämns exempelvis att svenska militära förband deltagit i insatser i Kosovo och Afghanistan och i marin- och flygvapeninsatser längs norra Afrikas kust, som deltagare i styrkor ledda av EU, NATO och USA. Dessutom har Sverige uttalat en unilateral solidaritetsförklaring inom ramen för EU-samarbetet och den nordiska gemenskapen med följande lydelse (Prop. 2008/09:140:29): "Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas".

Den nya svenska politiken innebar formellt ett tredelat fokus på territorialförsvaret, internationella insatser och stöd för civilsamhället (Sveriges regering 2009). Betoningen kom dock under en lång period att ligga på internationella insatser, medan den på senare år åter kommit att ligga allt mer på territorialförsvaret (medan stödet för civilsamhället tenderat att hamna "i skymundan"). Detta är två tämligen olika typer av uppgifter för Försvarsmakten, som ställer olika krav på organisationen och skapar turbulens exempelvis i karriärsystemet (Ydén, 2008: 250).

Om nya uppgifter kan få stora konsekvenser för en organisation kan också drivkrafterna för olika uppgifter vara av olika slag. Jan Ångström (2015) frågar

sig i kapitlet "Försvarsmaktens internationella insatser: I den svenska säkerhetens eller identitetens tjänst?" huruvida det nya insatsförsvaret handlar om reella svenska intressen, eller snarare varit ett sätt att befästa en svensk identitet i en tid av förändring. Legitimering av försvaret kan som ovan nämnts beskrivas som striden om vilken myt som skall underbygga systemet, men det kan också formuleras som en identitetsfråga. Ångström undersöker vilket syfte Sveriges engagemang i internationella insatser har haft och kommer fram till att det nog finns två "berättelser" om detta; dels kan man säga att insatserna är ett uttryck för Sveriges intressen och säkerhetssträvanden och dels är de ett uttryck för svensk strategisk kultur och identitet (2015: 259–60). Denna förklaring överensstämmer med Petterssons fokus på såväl materiella som immateriella faktorer som förklaring till övergången från territorialförsvaret till expeditionskårsförsvaret. Om vi plockar upp resonemanget om intresse eller identitet som drivkrafter i en tid då territorialförsvaret åter växer i betydelse – som Westberg betonar i sin artikel i denna volym, står det i Försvarsbeslutet 2015 bland annat att "stridskrafterna bör vara anpassade för uppgifter i Sverige och i närområdet"; (Prop. 2014/15:109: 2 & 22) – så behöver man inte se detta som att "intressen" vinner mark. Det kan likaväl tolkas som en återgång till en mer traditionell identitet, som hotas av en extern fiende. Oavsett tolkning är det tydligt att återgången till ett ökat fokus på territorialförsvaret fört med sig en inbromsning av den trend som kan skönjas från det kalla krigets slut och som består av en omfattande nedskärning av personal, materiel och enheter. Petersson (2015: 217) framhåller att de ekonomiska ramarna för Försvarsmakten minskade från 2.3 till 1.3 procent i andelen av BNP mellan 1996 och 2010.<sup>2</sup>

Sammanfattningsvis resulterar värnpliktens avskaffande, neutralitetspolitikens avskaffande, de nya uppgifterna, förbandsnedläggningarna, nedskärningarna och tvehågsenheten mellan huvudfokus på insatsförsvaret eller territorialförsvaret stora utmaningar för Försvarsmaktens kommunikation. Hur gör man förändringarna och nuläget begripliga och legitima i folkopinionens ögon? Petersson (2015: 226) noterar ett förhållandevis svagt stöd, med cirka 25 procent av befolkningen positivt inställd till försvarspolitikerna och ett tydligt minskande stöd för deltagande i internationella insatser mellan 2008 och 2013. Som nämnts ovan kan det generellt vara så att medborgare i västerländska stater har fjärmats från försvarsmakter och dess uppgifter, just på grund av övergivandet av värnplikten och nedskärningar som minskat Försvarsmaktens storlek (Berndtsson et al, 2015). Holmberg talar om en "avmilitarisering" av det svenska samhället, som på den allra senast tiden utmanas av en försvarslobby som i någon mån påverkat opinionen. Hon betonar ändå militärens

2 Försvarsbeslutet 2015 innebar dock en ökning av försvarsbudgeten (för tolkningar av detta se Westbergs kapitel i denna volym samt Holmberg 2015: 12–13).

trovärdighetsproblem som hon menar följer av en lång tids problem med att hantera budgeten, nå målen och förklara Försvarsmaktens roller:

The trust placed by the public in the military as an institution has been found to be ungrounded and the social spaces allowing it to interact with society are shrinking – both due to the abandoning of the total defence doctrine and conscription. In addition, we see problems related to the attractiveness of the military professions and a large amount of young people saying no to reintroducing conscription (Holmberg 2015: 15).

Omställningen inom den svenska försvarsmakten kräver en myndighetskommunikation som förmår rekrytera, legitimera/förankra och ”begripliggöra”, för att bringa reda i och odla stöd i Försvarsmaktens nya uppgifter och den interna balansen och logiken dem emellan. Parallellt med att Försvarsmakten fått ett allt mer komplext och delvis kontroversiellt uppdrag har tendenser till ”marknadisering” av myndigheter, som vi diskuterat ovan, kommit att prägla Försvarsmaktens verksamhet. Marknadiseringstendenserna torde i Försvarsmaktens fall förstärkas i och med att myndigheten för första gången tvingas delta i arbetsmarknaden i och med att det blivit nödvändigt att aktivt rekrytera personal. Frågan är hur marknadiseringstrenden inverkar på Försvarsmaktens utmaningar att kommunicera förändringarna och de nya uppgifterna.

## 5. Analysfrågor och metod

För att undersöka marknadisering av Försvarsmaktens kommunikation närmare frågar vi: *Hur ser processerna ut när myndighetskommunikation marknadas?* Vi fokuserar också på vilka verktyg Försvarsmakten använder under denna process. En nyhet som rimligen har implikationer för Försvarsmaktens kommunikationsstrategier, är tillgängligheten på nya kommunikationsfora och verktyg i den sociala mediesfären. De sociala medierna ger ökade möjligheter till tvåvägskommunikation men gör också att Försvarsmakten får än svårare att kontrollera ”diskursen”. Detta stimulerar en större öppenhet och transparens kring Försvarsmaktens verksamhet. Tendensen mot större öppenhet har förvisso pågått under en längre tid. Fredrik Bynanders analys av 1980-talets ”u-båtsincidenter” visar att Försvarsmakten under denna period karaktäriserades av kontroll och ett restriktivt förhållningsätt i relation till media (Bynander 2003). Efter 1987 inleddes en period av större öppenhet i Försvarsmaktens kommunikation. En annan ”milstolpe” i kommunikationsmiljön utgörs av de sociala mediernas inträde i kommunikationssfären. Försvarsmaktens personals användning av sociala medier har stimulerat en rikare kommunikation kring Försvarsmakten och dess uppgifter sedan i början av 2000-talet. Sociala medier utgör nu en del av Försvarsmaktens kommunikationskanaler, men är

långt ifrån de enda. Med detta i åtanke ställer vi en öppen fråga: *Vilka kommunikativa verktyg används i dessa marknadiseringsprocesser?* Slutligen frågar vi hur marknadisering kan tänkas förändra Försvarsmakten: *Vilka implikationer har förändringarna av kommunikationen för Försvarsmakten och dess legitimitet?*

Den empiriska analysen baserar sig i huvudsak på en studie som utfördes med semistrukturerade intervjuer under våren 2014.<sup>3</sup> I tillägg studerar vi Försvarsmaktens officiella dokument. Materialet består av elva intervjuer (se appendix 1) med företrädare för informationsavdelningen på Försvarsmaktens högkvarter samt företrädare för tre centrala verksamhetsområden; Norrbottens flygflottilj (F21) i Luleå som representant för flygvapnet, Livgardet (LG) i Kungängen som representant för armén och tredje sjöstridsflottiljen i Karlskrona som representant för marinen. På så vis fick vi redogörelser för synen på kommunikation på både central och lokal förbandsnivå, det vill säga såväl på lednings- och planeringsnivå som på "utförarnivå". På lokal nivå intervjuade vi de högsta representanterna; förbandschefer och informationschefer, för att identifiera den officiellt sanktionerade bilden av myndighetens kommunikation. I texten anonymiseras de lokala företrädarna och benämns förbandschef 1, 2 och 3 samt informationschef 1, 2 och 3. Intervjuerna tog 45–60 minuter och följde en och samma intervjuguide (se appendix 2). Intervjuerna transkriberades. Informanternas utsagor används för att ge en övergripande bild av vad Försvarsmakten gör vad gäller kommunikation, vad som kommuniceras och av vem. Detta är inte en heltäckande eller objektiv bild av Försvarsmaktens kommunikation. För detta hade krävts att vi studerade kommunikationen genom exempelvis en innehållsanalys av rekryteringsmaterial. Den bild som ansvariga för Försvarsmaktens kommunikation förmedlar, tillsammans med analys av officiella dokument, ger dock en tillräcklig informationsbas för att möjliggöra en diskussion av hur marknadsanpassningen av kommunikationen kan ha påverkat Försvarsmakten med avseende på de aspekter som nämns.

## 6. Marknadiseringsprocesser

Vi inleder den empiriska analysen med att behandla frågan: *Vilka typer av marknadiseringsprocesser rörande Försvarsmaktens kommunikation går det att utläsa ur det empiriska materialet, och hur ser dessa processer ut?* Analysen av vårt material pekar på tre typer av processer som särskilt betydelsefulla för utformningen av Försvarsmaktens kommunikation: a) rekrytering; b) folkförankring; och c) samverkan.

3 Vi vill uppmärksamma läsaren på att omsvängningen från ett fokus på internationella insatser till ett större fokus på nationellt försvar inte hade fått "fullt genomslag" vid tiden för intervjuerna.



## 6.1 REKRYTERING OCH MARKNADSFÖRING

Först och främst bör det nämnas att förändringarna mot ett yrkesförsvär och nya uppgifter har medfört att Försvarsmakten på ett tydligare sätt än tidigare har börjat betrakta sig som en aktör på konkurrensutsatta marknader. Marknadschefen vid Högkvarteret tecknar en bild av kommunikation på tre olika ”marknader”, vilket kan ses som ett uttryck för marknadsiseringen av organisationen: 1) *Kompetensmarknader*, på vilka Försvarsmakten verkar för att gynna rekrytering, samt 2) *resursmarknader* och 3) *uppdragsmarknader*, på vilka Försvarsmakten verkar för att få goda relationer och resurser i förhållande till politiker och andra aktörer som tilldelar resurser. Medan resursmarknader handlar om politiskt tilldelade resurser handlar uppdragsmarknader om att framställa sig som en trovärdig aktör som skall få erhålla olika uppdrag nationellt och internationellt i förhållande till internationella uppdragsgivare och samarbetspartners som EU (intervju med FMs marknadschef).

Indelningen av kommunikationen utifrån tre marknader innebär att kommunikationen har blivit alltmer riktad i förhållande till specifika målgrupper. Rekryteringsfrågan är den drivande faktorn bakom målgruppsarbetet och den viktigaste distinktionen mellan olika målgrupper utgörs av huruvida mottagarna är äldre eller yngre än 18 år. Försvarsmakten riktar inte aktiv rekryteringskommunikation till personer under 18 år. I dessa fall bedrivs istället försvarsupplysning exempelvis i skolor (intervju med FMs marknadschef).<sup>4</sup> Rekryteringskommunikationen ses som en primär kommunikationsform, eller som en respondent säger:

...om man då skulle vikta det så är det viktigaste att vi rekryterar. Det är liksom det som är det enda viktiga. Utan rekryteringen går vi mot en sakta men säker stilla död höll jag på att säga, utarmning. Så rekryteringen har ju fått väldigt mycket fokus sen vi gick över till frivillighet 2010 (intervju med förbandschef 1).

Ett ökat fokus på rekryteringskommunikation har slagit igenom på flera fronter i organisationen. Kommunikativa termer sprids nu utöver de kretsar som arbetar specifikt med kommunikation. Även lokalt finns det en stor medvetenhet om behovet av att marknadsföra Försvarsmakten, som en regementschef något lakoniskt beskrev kommunikationen: ”Det är mycket att marknadsföra oss själva på nåt sätt” (intervju med förbandschef 3). På den centrala nivån har man kommit till slutsatsen att man som organisation och arbetsgivare har ”ett unikt erbjudande” att delge till sina kommande medarbetare. Att tala om ”ett unikt erbjudande” – som bland annat innebär användande av väpnat våld – är i sig ett uttryck för ett marknadsiserat språkbruk och tankesätt. Marknadschefen förklarar: ”Det unika erbjudandet som vi uttrycker själva då utifrån perspektiv

4 MSB är ansvarig myndighet för denna verksamhet.



väpnad strid är ju ytterst relevant för organisationen, men inte alltid förståbart för en blivande medarbetare” (intervju med FMs marknadschef).

”Det unika erbjudande” har uppfattats som lätt att avspegla i kommunikation, annonser och reklam när det framställs som en del av internationella insatser. Som marknadschefen har uttryckt det: ”Vårt unika erbjudande. För där vill man hamna, i den väpnade striden. Och den väpnade striden går att visa på internationell verksamhet. På nationell verksamhet så blir det svårt” (intervju med FMs marknadschef). Strategichefen är inne på liknande resonemang: ”Det som är många gånger, som kanske känns mer attraktivt på de här internationella insatserna, det är för att det är skarp verksamhet på något sätt” (intervju med FMs strategichef). När denna verksamhet avspeglas blir händelserna och bilderna mer tydliga. Den väpnade striden uppfattas bland Försvarsmaktens ledande kommunikatörer som ”kärnverksamhet och det är det vi ska vara...” (intervju med FMs strategichef), medan nationellt försvar och stöd till samhället uppfattas som bildmässigt svårt att gestalta och därmed inte lika lockande hos målgruppen. Presschefen uttryckte målet med rekryteringskampanjer ”Det ska vara en blandning av lagom mycket vapen, lagom roligt, spännande, jämnt ställt och så där” (intervju med FMs presschef).

Vår tolkning är att rekryteringskommunikationen kan få potentiella medarbetare att uppfatta uppgiften att delta i internationella insatser som överordnad övriga uppgifter som att bistå övriga samhället och andra myndigheter vid behov, samt försvar av eget territorium. Istället för att på ett likvärdigt sätt beskriva verksamheten, riskerar bilden av Försvarsmakten som förmedlas till målgruppen unga potentiella framtida medarbetare, men även till övriga samhället, bli en marknadiserad idealbild som inte helt stämmer överens med den faktiska verksamheten.

## 6.2 FOLKFÖRANKRING

Vid sidan om rekryteringsbehovet och rekryteringskommunikationen betonas våra respondenter även vikten av att skapa ett långsiktigt förtroende för Försvarsmakten (t.ex. intervju med informationschef 2). Detta rubriceras ofta i termer av en central uppgift som kallas ”folkförankring”. Uppgiften beskrivs av respondenter som en vidare verksamhet som inte i första hand går ut på rekrytering, utan på att skapa legitimitet i samhället, både nationellt, i den breda folkopinionen, och för förbandschefernas del, i lokalsamhället. Respondenterna är mycket tydliga med att folkförankringen är av fundamental vikt:

Vårt syfte är i första hand att få svenska folkets förtroende. Att få dem att tro att vi löser uppgiften. Att vi ger dem en ärlig bild av det vi kan och det vi inte kan. Och i andra hand skulle jag vilja säga att det är att rekrytera, att framstå som en attraktiv arbetsgivare (intervju med Informationschef 3).

Respondenterna talar om folkförankringen i termer av "förtroende". Som informationsdirektören framhåller: "Man skall känna förtroende för ett lands försvarsmakt. Det har man som medborgare rätt att kräva" (intervju med FMs informationsdirektör). På lokal nivå är förtroendefrågan lika central, även om den där på ett tydligare sätt tycks vara knuten till rekrytering. En informationschef klargör: "Förtroendefrågan är absolut viktigast. Lyckas vi inte skapa förtroende både internt och externt för vår verksamhet så blir det svårt att rekrytera" (intervju med informationschef 2).

En viktig del av folkförankringen är den "rena" informationsöverföringen som är en del av gamla principer om myndigheters informationsplikt till beslutsfattare och allmänhet (intervju med FMs informationsdirektör). Informationsdirektören betonar vikten av att informera på ett sätt som skapar kort-siktig måluppfyllelse, men främst "långsiktigt ett stabilt förtroende för försvarsmakten och den militära förmågan." Även denna "rena" information riktar sig till olika målgrupper. Det handlar om att informera den egna personalen eller deras anhöriga om händelser inom försvaret, t.ex. nedläggningsshot, incidenter kring personal som uppfört sig på ett icke-önskvärt sätt (intervju med förbandschef 2), och om information till lokala medier och lokalbefolkning om kommande eller pågående övningar eller att klarlägga förhållanden i samband med olyckor eller kriser inom Försvarsmakten. Lokalt kan det handla om att skapa förståelse och acceptans för att det måste få "bullra litegrand" om verksamheten, även om det kan verka störande för lokalbefolkningen (intervju med förbandschef 1).

För mig handlar det mycket om kalla det folkförankring eller att förankra vår verksamhet i det civila samhället. Det jobbar vi ganska hårt med att profilera oss. Jag vet att vi upplevs som en lite sluten arbetsplats. Det är grindar och vakter och många som tycker att det är lite småhemligt och sådär. Och det vill vi ju försöka ändra på att vi får en acceptans för vår verksamhet lokalt där vi befinner oss. Det är så jag ser på kommunikationens syfte (intervju med förbandschef 1).

Att det finns ett beroende-, men också ett spänningsförhållande, mellan marknadsiserad rekryteringskommunikation och folkförankring är uppenbart. De båda kommunikationsformerna "går in i varandra" (intervju med informationschef 2): "Och syftet är ju förstås att skapa förtroende hos allmänheten för att det här är dit mina skattepengar går och jag har förtroende för den här verksamheten. Men självklart har man i bakhuvudet rekryteringsfrågan" (intervju med informationschef 2). En respondent beskrev folkförankringen som grunden eftersom "det är inte så kul att börja jobba på ett företag som inte alla tycker skall finnas" (intervju med förbandschef 1). Sammanfattningsvis är folkförankring och rekrytering ömsesidigt beroende fenomen mellan vilka det

finns spänningar då marknadiseringen av rekryteringskommunikationen ökar. Denna spänning kommer att diskuteras närmare nedan under avsnittet om skönmålning respektive objektiv deskription.

### 6.3 SAMVERKAN

Den tredje och sista övergripande formen av kommunikation som vi hittat i vårt material kan benämnas som *samverkan*. Samverkanskommunikation kan ses som ett tydligt uttryck för marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation. Samverkan är i detta sammanhang en process som syftar till att skapa goda relationer mellan Försvarsmakten och andra samhällsaktörer, i syfte att vinna och behålla resurser, främst i form av personal. Samverkan syftar inte bara till rekrytering utan till "personalförsörjning" (intervju med informationschef 1), vilken inkluderar arbete för att behålla den personal man har. Där handlar det bland annat om att samarbeta med näringsliv om personal. Medan rekryteringen i mycket sker i det "virtuella rummet", tycks samverkan pågå främst "ute i verkligheten". En regementschef beskriver det som att ha samverkanspersonal, om att vara ute på besök på Länsstyrelser och andra myndigheter och informera om vad militären gör och är i en samhällelig kontext.

Sen är det ju möte med människor, myndigheter och andra beslutsfattare. Där sker strikt tvåvägskommunikation egentligen. Man är nu tillbaks litegrann i att man ska bygga ett försvar för hela samhället, ett samhällsförsvar, totalförsvar. Vi ger vår syn och civila medarbetare ger sin syn sen ska man diskutera kring det (intervju med förbandschef 2).

Politiker och näringsliv har länge varit viktiga målgrupper för Försvarsmaktens kommunikation. (t.ex. intervju med förbandschef 1). När det gäller näringslivet har dock kommunikationen fått en annan vinkling under senare år. I strategichefens egna ord: "Andra arbetsgivare är en helt ny målgrupp [...] som vi inte har haft innan" (intervju med FMs strategichef). En förbandschef beskriver det som en "jätterelation" att bygga upp. Den ses som nödvändig för att i framtiden kunna "dela personal"; det handlar om deltidsanställda inom Försvarsmakten som skall kunna ha civila arbeten på t.ex. kommun eller inom näringslivet, men tidvis kunna arbeta inom Försvarsmakten när det finns behov av det. Denna mekanism påvisar att Försvarsmakten har blivit en part på arbetsmarknaden som uppvisar likheter med andra arbetsgivare och som måste förhålla sig på en konkurrensutsatt marknad. Idén med deltidsanställda upplevs som okänd i samhället och behöver "säljas in", både till den tilltänkta personalen och till övriga parter på arbetsmarknaden:

Och hela det här nya när man går ut och träffar [...] jag har varit med på näringslivsträffar och alltihop. De vet ju inte vad är det

som har hänt nu då – värnplikten borta? Vadå frivilliga? Deltids? Vad är det för någonting? Så att de vet ju nästan ingenting om det. Det gäller ju att sända ut det här budskapet och få dem att nappa och tycka att det här är någonting de vill vara med på. Och det är de oftast när de får reda på det för de tycker att det verkar ganska bra det här (intervju med förbandschef 1).

Samverkan är ett tydligt uttryck för marknadsiseringen av Försvarsmaktens kommunikation genom att flera externa parter och målgrupper blir intressenter i Försvarsmaktens personalförsörjning. På regional nivå fanns också en medvetenhet om behovet att marknadsföra enskilda delar av Försvaret och deras medelsbehov; alltså inte bara marknadsföra för att rekrytera, utan för att gynna den egna organisationsdelen: ”Vi, liksom alla andra inom Försvarsmakten idag, lider ju av brist på medel. Ekonomiska och materiella och personella. Så att kan vi visa att det här gör vi. Därför behöver vi resurser så är det ett inlägg också i argumentationen för hur och vad vi kommunicerar” (intervju med förbandschef 3). Informationsdirektören beskriver konkurrensen om medel mellan olika myndigheter, samt mellan olika delar av Försvarsmakten: ”... framförallt är det ju en självinsikt om att Försvarsmakten är en organisation som konkurrerar om resurser, uppgifter och personal precis som alla andra. Och självinsikt om konkurrens leder till en ökad förståelse för kommunikation och att man måste förändra sitt sätt att kommunicera” (intervju med FMs informationsdirektör). Striden om resurser behöver inte bara föras mot externa parter. Det finns även en intern strid om resurser. En respondent vid ett lokalt förband uttrycker det som: ”Marinen är alltid lillebror i Försvarsmakten. Det är väldigt mycket som fokuseras kring våra gröna bröder och vad de sysslar med” (intervju med förbandschef 3). Därför känner de lokala förbanden ett behov av att visa upp sig med hjälp av webb och sociala medier och argumentera för sin sak med syfte att få mer resurser i form av finansiering (Ibid.).

## 7. Kommunikationsverktyg

”Verktyg” definierar vi här som ”möjliggörande medel”, som används för att föra ut ett budskap. Två huvudsakliga typer av verktyg har identifierats i materialet:

- a) Kommunikationskanaler man använder sig av för att överföra ett budskap. I materialet har vi identifierat verkliga möten, ”gammelmedia”, de egna medarbetarna, sociala medier och reklam (exempelvis TV-sändningar, Iphone-appar och personliga brev);
- b) Möjliggörande tekniker, det vill säga tekniker i meningen ”hur man gör” när man kommunicerar. I materialet har vi identifierat följande tekniker: bildförmedling samt skönmålning respektive objektiv deskription.

## 7.1 KOMMUNIKATIONSKANALER

En mängd kommunikationskanaler beskrivs av respondenterna. Informationschefen talar om mångfalden av kanaler i ett marknadsiserat vokabulär; det handlar om att "finnas närvarande och finnas på det sätt som konsumenten önskar" (intervju med FMs informationsdirektör).

Regementsföreträdarens kommunikation med "den breda allmänheten" sker i stor utsträckning via traditionella kanaler eller "gammelmedia". Exempelvis arrangeras presskonferenser där förbundet beskriver sin kommande verksamhet, för att förankra verksamheten lokalt och förebygga problem i samband med övningar (intervju med informationschef 2, intervju med förbandschef 1). Offentliga debatter som förbandschefen deltar i nämns också som en vanlig kommunikationskanal (intervju med förbandschef 1). Härutöver är "verkliga möten" högt värderade: arrangerade mötesplatser där yrkesföreträdare och allmänheten kan interagera och där den senare får möjlighet att besöka och lära känna försvarsmaktens domäner och aktiviteter, exempelvis vid rekryteringsmässor eller vid skolbesök (intervju med informationschef 1; intervju med informationschef 2). Det kan handla om att ungdomar får prata med aktiv personal, eller "bassar", som får berätta om sina egna erfarenheter:

Vi har yrkesinformatörer som är ute och träffar ungdomar, pratar och visar upp det lilla mikromässigt. Man får känna på en ryggsäck och föra ett samtal om vad det är. Vi bjuder även in skolklasser i sista året på gymnasiet som en del i det uppdrag som skolan har ändå, försvarsupplysning att komma hit och se det här försvaret, de uppgifter vi har här, så här ser utrustningen ut (intervju med förbandschef 2).

En annan viktig teknik är att använda de egna medarbetarna som centrala "redskap". Den bild medarbetarna förmedlar utåt ses som central (intervju med förbandschef 2, intervju med förbandschef 3, intervju med presschef, intervju med informationschef 1). Dels kommer medarbetarna automatiskt i kontakt med allmänheten och dels har var och en erfarenheter som är värda att förmedlas, eller som en förbandschef säger: "De som vill ska uppmuntras till att vara med och beskriva vår vardag utifrån en kommunikationsplan som vi har tagit fram." För att detta skall fungera väl är det viktigt att skapa nöjda medarbetare (intervju med informationschef 1, intervju med presschef). Fungerande internkommunikation, som tydliggör den officiella bilden av Försvarsmakten, är viktigt för att få medarbetarna att fungera som informationsbärare:

Och då är det ju viktigt att man kommunicerar med sin personal så att alla känner stolthet för det påverkar sen att grannen berättar för sin granne att jag är jättenöjd med att jobba inom FM, det är helt ok lön, man får träna på arbetstid och det är spännande uppgifter och så (intervju med FMs presschef).

De internetbaserade sociala medierna – främst Facebook, hemsidor, bloggar och Twitter – tenderar att få mest utrymme i respondenternas beskrivningar av kanaler. Det rör sig både om centrala och lokala hemsidor och facebooksidor, inom olika delar av organisationen. Sociala medier ses som särskilt passande för rekryteringskommunikationens unga målgrupp (intervju med förbandschef 3). Respondenterna är överväldigande positiva och ser stora möjligheter med sociala medier som verktyg. En informationschef beskriver t.ex. den nya teknologin som ett ”gyllene tillfälle för den här dialogen, mötet” (intervju med informationschef 2) och en förbandschef beskriver de goda spridningsmöjligheterna, med information som går ”från tangentbord till tangentbord” (intervju med förbandschef 3). En enstaka respondent tillstår att den bild av Försvarsmakten som ges i ”bloggosfären” är lite onödigt negativ (intervju med förbandschef 3), men generellt beskrivs sociala medier inte alls som ett problem, eller med en förbandschefs ord: ”Inte det minsta! Jag har inte haft ett bekymmer med det alls. Faktiskt. Ingenting” (intervju med förbandschef 1). Dessa till övervägande del positiva utsagor överensstämmer med slutsatser från vår tidigare forskning där vi har kunnat se att Försvarsmakten använder sig av sociala medier till vardags på ett omfattande sätt och då framförallt Facebook, Twitter, Youtube och bloggar. Vidare har vi kunnat se att man inom myndigheten har en positiv syn på sociala medier; de utgör en möjlighet snarare än ett problem, åtminstone när de sociala medierna används av anställda, som är nationellt baserade och inte verksamma i ett insatsområde (Olsson et al, 2016). Med denna öppenhet till kommunikation och sociala medier har Försvarsmakten utvecklats från en position som en relativt stängd organisation till en förtroendesökande organisation som arbetar hårt för att vara i fas med sin omvärld. Med informationsdirektörens egna ord:

Jag menar ju att det ställningstagande som Försvarsmakten gjorde här nu för ett par år sen det är ju att våga släppa sargen. Om man vill utnyttja sig av moderna kanaler och våga vara en aktör i samhället bland många andra så handlar det ju om att vi ska ju föda hela tiden föda de här sociala medier med information se till att vara lättillgängliga att öppna upp att släppa in att vara en kommunicerande organisation att få mina chefer att möta [...]. Då tappar jag kontrollen. Och jag är väldigt komfortabel med [...]. I längden är det bara det förhållningssättet som leder till ett ökat förtroende. Det är bara det sättet som får myndigheten att uppfattas som modern, progressiv som sanningssägare, som en intressant organisation (intervju med FMs Informationsdirektör).

Ren reklam används också, i form av centralt dirigerade reklamkampanjer. Direkt reklam i rekryterings syfte sker på central nivå, med hjälp av konsulter och reklambyråer. Det förekommer också att rekryteringsreklamen

”regionanpassas”, exempelvis genom att budskapet formuleras på dialekt (intervju med informationschef 1).

## 7.2 KOMMUNIKATIVA TEKNIKER

De kommunikativa tekniker som diskuteras nedan är uttryck för marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation, och för spänningen mellan marknadisering och byråkratiska ideal såsom neutral informationsöverföring. Den första tekniken benämns här ”bildförmedling” och handlar om att skapa och sälja attraktiva bilder som kan skapa förtroende för Försvarsmakten och bidra till att rekrytera personal. En respondent talar om att det handlar om att vilja ”sälja en bild”, vilket ses som liktydigt med att förklara omständigheter till varför t.ex. en kris har uppstått (intervju med förbandschef 2).

Framförallt har man riktat in sig på att visa bilder som skildrar vardagslivet inom Försvarsmakten. Både vad gäller verkliga möten och sociala medier anammas detta som central teknik. En värderad delteknik är att skapa många olika bilder av verksamheten, eller flera ”verkligheter”, vilket man tror är bra, då det ger en bred bild av verksamheten som tros öka förtroendet (intervju med FMs informationsdirektör). Lokalt används vardagsskildrandet som en indirekt del av rekryteringen, medan riktade rekryteringskampanjer som visar bilder av vardagen i Försvarsmakten görs centralt (intervju med förbandschef 3). Sociala medier spelar en särskild roll. Bloggar uppskattades speciellt för möjligheten att förmedla historier från gräsrotsnivå. Det rör sig om ”ett väldigt starkt fokus kring den dagliga verksamheten, att visa vad vi gör. Och hela bredden, allt från de där små vardagliga aktiviteterna till stora insatserna, hjältedåden och allt vad det kan vara” (intervju med FMs strategichef). Sådan mikrokommunikation ses som funktionell och positiv då den anställde soldaten i grunden är positiv till sitt yrke (underförstått och kan förmedla en positiv bild) (intervju med förbandschef 2).

När vi går ut och informerar när vi till exempel ligger med våra fartyg i civila hamnar så informerar vi. Vi har besök ombord oftast i alla fall så att intresserade i respektive hamn kan komma och titta. Där har vi ju medarbetare som hela tiden är med, visar och förklarar och är beredda att svara på frågor (intervju med förbandschef 3).

Att ”sälja” attraktiva bilder upplevs dock som besvärligt på olika vis; förekomsten av multipla publikter, problemet med att vissa delar av Försvarsmakten är svårare att skildra i bild än andra och skönmålande som går ut över trovärdighet och legitimitet. Bildförmedlingen kompliceras för det första av att det finns flera mottagare; alltifrån personalen och deras anhöriga, till skolelever, näringsliv och den breda allmänheten. Intervjuerna kom främst att handla om extern kommunikation som inte riktades till anställda utan till målgrupper utanför

organisationen. Respondenter är dock medvetna om att intern kommunikation också är viktig för att få med sig personalen in i den förändrade Försvarsmakten (intervju med förbandschef 2). Det förekommer också diskussioner om hur intern och extern kommunikation "krockar" och orsakar problem. En informator beskriver exempelvis hur "förenklad" information på hemsidan som primärt är riktad till allmänheten och har ett "lärande" syfte kopplat till folkförankring kan irritera personalen, som upplever att organisationen skildras på ett "barnsligt" vis (intervju med informationschef 1). Både den egna personalen och fristående försvarsbloggare kan förlöjliga positiva budskap, då det enligt en respondent har blivit "inne" att vara väldigt kritisk:

Visst, så fort man skriver någonting eller gör någonting på exempelvis Facebook som ju är väldigt lätt att få reaktioner på, i alla fall lätt att mäta reaktionerna, så får man naturligtvis kritik och håfulla kommentarer att: Nu är hela flottan till sjöss, när det är en bild på två båtar, lite sånt där då. Det kan finnas ett uppdämt behov av att löjliggöra det vi gör (intervju med informationschef 3).

Det marknadsanpassade kommunikationssättet kompliceras också av att vissa delar av Försvarsmakten, exempelvis uppgiften att försvara Sveriges territorium, inte gör sig bra på bild (intervju med marknadschef). Uppgiften att bistå samhället i händelse av kris beskrivs i liknande ordalag (Intervju med informationschef 2). Det finns också en spänning mellan ren informationsöverföring och skönmålade marknadsiserad kommunikation i bildförmedlingen: "Vi skojade tidigare om internt att ibland får man ägna sig åt att sminka en gris. Man försöker föreställa eller framställa verksamheten på något annat sätt än det är. Och det, det fungerar ju inte" (intervju med FMs informationsdirektör).

Att undvika skönmålade och ge en korrekt bild uttrycks som en förutsättning för att bevara Försvarsmaktens legitimitet (intervju med förbandschef 2). Vikten av att ge en korrekt bild i rekryteringsskedet motiveras utifrån behovet att faktiskt få behålla de rekryterade i yrket; om man förmedlar en snedvriden eller falsk bild av vad som komma skall, riskerar de rekryterade att hoppa av utbildningen eller yrkesutövningen när de upptäcker att bilden inte stämmer överens med verkligheten. De stora avgångarna upplevs som ett stort problem. Enligt en förbandschef är det optimalt att beskriva – inte minst via sociala medier som Facebook och Youtube – verksamheten så att den stämmer med den verkliga praktiken, att förmedla en bild av vad som faktiskt händer för att minska "omställningsstressen":

Där har det svängt. Den kritik som kanske inledningsvis var att rekryteringar inte visade en korrekt bild, en tillrättalagd bild, en bild som många medarbetare när de var här inne inte kände till. Så det kan bli stor skillnad där. Men nu till att beskriva



verkligheten så gott det går för att framförallt minska stress då man har identifierat att man har ganska stora avgångar för att man inte är beredd på vad som komma skall (intervju med förbandschef 2).

Den beskrivna omsvängningen i kommunikationen har enligt respondenterna samband med att rekryteringskampanjerna från början var forcerade. En respondent beskriver en mycket snabb övergång från värnpliktsförsvaret till rekrytering med tillhörande snabba omställning av kommunikationen, vilket skapade "en enorm press på att få igång rekryteringen" (intervju med FMs insatschef). Presschefen beskriver denna dramatiska förändring som en övergång från "orderingång", med värnpliktiga som "bara kom", till att verka på en marknad där Försvarsmakten plötsligt konkurrerar "med McDonalds och alla andra", vilket leder till ett behov av helt nya kommunikationstekniker med målgruppen (intervju med FMs presschef).

Respondenterna beskriver nu hur man på många olika vis är medvetna om behovet av att ge en nyanserad och rättvisande bild av verksamheten (intervju med förbandschef 3, intervju med FMs strategichef, intervju med informationschef 1). En förbandschef talar om att "beskriva så gott det går vad vi gör", även lokalt (inte bara centralt genom kampanjer), inte minst genom att lägga ut fler filmer på Youtube och Facebook.

## 8. Implikationer för myndighetens legitimitet

Vilka implikationer har då denna marknadisering av myndighetskommunikationen haft för Försvarsmakten som myndighet och kan dessa processer få konsekvenser för myndighetens legitimitet? En analys av vårt empiriska material pekar på fyra övergripande förändringar som präglar Försvarsmakten och dess kommunikation: a) Informatörers professionalisering och ökade status; b) tappat förtroende; c) ökad transparens; och d) en mer utvecklad arbetsgivarroll.

### 8.1 INFORMATÖRERNAS PROFESSIONALISERING OCH ÖKADE STATUS

Insikten att Försvarsmakten är en organisation som konkurrerar om resurser, uppgifter och personal som vilken organisation som helst har inte bara förändrat synen på kommunikation i organisationen. Insikten har även påverkat den interna resursfördelningen till förmån för informationsavdelningen (intervju med FMs marknadschef) och förändrat statusen för kommunikation som ett yrke. Informationsavdelningen har gått från att vara relativt isolerad till att få en central position inom organisationen (intervju med informationschef 1). I och med att kommunikationen har blivit mer betydelsefull för organisationens fortlevnad har även informatörernas roll i organisationen stärkts.

Under senare år har vi kunnat bevittna en professionalisering av kommunikatorer inom Försvarsmakten. Processen inleddes på allvar med en organisationsförändring där de dåvarande informationsavdelningarna skars ned betydligt. Vid denna tid bestod informationstjänstens arbete av en varierad uppsättning uppgifter vid sidan av ren kommunikation. En uttalad ambition var att skapa en mer "slimmad" och professionell informationstjänst med uppdrag att stödja chefer och vara delaktig i beslut (intervju med FMs strategichef). Uppgifterna har därmed förändrats från att producera information, till att även ge stöd till ledning och personal, samt att lära dem hur man kommunicerar bättre i förhållande till marknadsideal. Kort och gott handlar det om att lära chefer att ta ett större kommunikativt ansvar (intervju med informationschef 1). Denna professionalisering av myndighetens informationstjänst har sporrats, dels av intåget av utbildade kommunikatorer i myndigheten, och dels av att kommunikationsdirektören sitter med i Försvarsmaktens högsta ledning (intervju med FMs presschef).<sup>5</sup>

I linje med kommunikatorernas professionalisering, anges det i interna dokument att:

Informationstjänsten måste tidigt in i processerna i strävan att i högre grad påverka Försvarsmaktens utveckling och utformning baserat på den kunskap vi har om omvärldens krav och medarbetarnas förväntan på en modern organisation. Informationstjänsten tar så tidigt som möjligt del i och påverkar beslutsprocesserna, snarare än att ensidigt ansvara för att kommunicera effekterna av dem (Försvarsmakten 2014:6).

Från skrivelser som denna framgår det med tydlighet att kommunikation som företeelse har fått en högre status i organisationen. Denna bild stärks även av vårt empiriska underlag i övrigt. I en intervju beskrev Försvarsmaktens strategichef hur myndighetens chefer har anpassat sitt sätt att kommunicera både internt och externt:

De pratar i kommunikativa termer, de använder sig av begrepp som budskap, talespersoner, vad vill vi säga och sånt där i större och större utsträckning [...]. Och det här sättet att förhålla sig till verksamheten, eller till pappersarbetet här, det är ganska nytt och det är jättespännande (intervju med FMs strategichef).

Försvarsmaktens kommunikativa marknadsiering påverkar således det interna språket i organisationen såväl som den externa kommunikationen. Eftersom avprofessionalisering ofta framhålls som en konsekvens av NPM-reformer i

5 Cirka tio år tillbaka i tiden var chefen för informationsstaben en överste, vilket ur ett försvarsmaktsledningsperspektiv är relativt låg grad.

myndighetsvärlden (se t ex Ahlbäck Öberg et al, 2016), är denna iakttagelse särskilt intressant. Professionaliseringen av informationstjänsten kan ses som ett exempel av professionaliseringen av det administrativa arbetet inom förvaltningen, som i sin tur har skapat en administrativ överbyggnad av akademiskt utbildade, administrativa experter – så kallade managementbyråkrater vars policyer skapar administrativt arbete längre ned i organisationens hierarki och därmed en amatörisering av det administrativa arbetet (Forssell & Anders Ivarsson Westerberg, 2016: 28; Hall, 2012). Det går då att fråga sig huruvida marknadiseringens intåg i Försvarsmakten kommunikationsverksamhet och den medföljande professionaliseringen av informationstjänsten även har lett till en avprofessionalisering av den militära yrkesrollen. Om vi ser på makt i en organisation som ett nollsummespel går det visserligen att tänka sig att med mer inflytande åt kommunikatörer skulle militärers inflytande minska. Samtidigt fungerar Försvarsmaktens utbildningssystem som en stark buffert mot militärers minskande inflytande i organisationen. Även om antalet civila positioner med inflytande ökar i Försvarsmakten, läggs grunden för en chefskarriär inom myndigheten med Officersprogrammet. För att kunna antas till Officersprogrammet krävs en grundläggande militär utbildning. Den militära professionen står sig därmed stark med hjälp av utbildningssystemet, samt den insocialisering och det nätverksbyggande som sker unders såväl grundutbildningen som under följande utbildningssteg och i den skarpa verksamheten.

## 8.2 FÖRSVARSMAKTENS FÖRTROENDE

Att attrahera omvärldens förtroende är den överordnade uppgiften som Försvarsmaktens kommunikation syftar till oavsett om det handlar om rekryteringskommunikation, försvarsupplysning eller någon annan form av kommunikation. Som Försvarsmaktens informationsdirektör framhåller:

Tilltron till staten Sverige som demokrati bygger på att medborgarna känner förtroende för staten, för de myndigheter som har till uppgift att förvalta staten, men också de myndigheter som har ett särskilt ansvar. [...] Medborgarna har rätt att känna starkt förtroende. Man ska känna starkt förtroende. På det vilar staten (intervju med FMs informationsdirektör).

Trots denna inställning och de resurser som läggs på kommunikation, upplevde respondenterna att Försvarsmakten hittills har haft svårt att kommunicera sig till ökat förtroende. Inom myndigheten talar man om Försvarsmakten som en välkänd men felkänd myndighet:

Försvarsmakten som myndighet är väl känd bland svenska medborgare. Det finns en cementerad bild av vad myndigheten gör och vilken kultur som råder inom organisationen. Tyvärr är inte

den bilden uppdaterad utifrån den moderna Försvarsmaktens förutsättningar och uppdrag, vilket innebär att även om Försvarsmakten är välkänd så är myndigheten *felkänd* (Försvarsmakten 2013:1).

Respondenternas upplevelser kan ses mot bakgrund av opinionsundersökningar som ger vid handen att förtroendet bland befolkningen i stort för Försvarsmakten är lågt. Däremot är förtroendet hos unga människor (16–29 år) större än vad det är hos den äldre delen av befolkningen (Berntsson et al, 2015). Intressant att notera i detta sammanhang är även att interna medarbetarundersökningar visar att förtroendet för Försvarsmakten bland den egna personalen är lågt (intervju med informationschef 1).

Försvarsmakten har valt att tackla problemet med upplevelsen av lågt förtroende genom att kommunicera vad Försvarsmakten bidrar med till vardags. Ur vårt källmaterial framgår det att sådan kommunikation inte bara framställs centralt i Försvarsmakten, utan även på den lokala nivån. Lokal kommunikation syftar till att visa upp den vardagliga verksamheten som ett sätt att påverka allmänhetens bild av Försvarsmakten i positiv riktning. Mer specifikt syftar denna kommunikation till att utgöra ett motnarrativ till den försvarsmaktskritiska bild som uppfattas dominera det mediala flödet. Som en förbandschef har sagt:

Det skrivs ju ganska mycket i övrigt om Försvarsmakten och det finns många tyckare. Tyvärr är många av de här tyckarna negativa. [...] Men vi försöker kanske ge en lite mer nyanserad bild av vår verksamhet och visa vad det är vi gör och vad vi kan (intervju med förbandschef 3).

Det kan handla om att stå som motbild till ifrågasatta insatser i Afghanistan eller kritik mot Försvarsmaktens möjligheter att försvara landet (intervju med förbandschef 2). Denna kommunikation går därmed inte att kategorisera som rak och ovinklad byråkratisk myndighetskommunikation. En intressant fråga är var gränsen går mellan denna typ av marknadsiserad, trovärdighets- och ryktesförsvarande kommunikation, och rollen att driva politik, som inte täcks av myndighetens instruktion. Försvarsmaktens insatschef förtydligar rollerna:

Vi ska alltså inte driva politik, vi ska genomföra den och förklara vår verksamhet och vi ska vara expertmyndigheten och vi vill bli förstörd bland allmänheten, men vi vill inte skapa, vi vill inte driva politik, och den gränsdragningen finns ganska tydligt i FMs instruktion (intervju med FMs insatschef).

I detta sammanhang kan det vara intressant att hänvisa till forskning som visar hur offentliga organisationer som bedriver ”reputation management”

nedprioriterar traditionella värderingar inom offentlig sektor på bekostnad av mer relationsorienterade identiteter (Wæraas 2010; Nielsen & Salmonsens 2012).

### 8.3 TRANSPARENS OCH ÖPPENHET

En ur ett legitimitetsperspektiv potentiellt mer positiv implikation av marknadskommunikationens genomslag på Försvarsmakten är de inslag av öppenhet som har kommit att påverka myndigheten under senare år. För att bli en modern och attraktiv organisation har Försvarsmakten varit tvungen att anpassa sig till dagens kommunikativa miljö. Detta har haft en stor inverkan på traditionellt hemlighetsfulla organisationen. Som en lokal informationschef har påtalat:

Myndigheten erkänner numera felaktigheter mer aktivt än vad man har gjort tidigare, vilket är ett sätt att försöka framstå som trovärdig, ärlig, öppen. Det är väl den öppenheten, eller det här att man erkänner fel som kanske inte alltid hade upptäckts. Den har nog varit mest omdiskuterad inom myndigheten. [...] Det handlar ju om ett långsiktigt arbete för att få förtroende, att folk känner förtroende, att man kan lita på det vi säger” (intervju med informationschef 3).

En informationschef vid ett regemente talar om ett skifte en bit in på 2000-talet när Försvarsmakten ökade sin transparens: ”Det skedde ett skifte här för en sju åtta år sen när vi öppnade upp oss betydligt. Och det är det vi jobbar vidare på. Idag är det fullständigt självklart att det vi gör, allting det vi gör ska tåla syn. Att det är inte acceptabelt att försöka mörka någonting” (informationschef 3). Det förändrade tankesättet som går ut på öppenhet förorsakades enligt en informationschef av övergången från värnplikt till anställda:

Då förstod mer folk att då måste det vi gör vara ok för våra blivande kollegor. Det har präglat kommunikationen också. Jag tycker att vi är öppna. Jag tycker att vi är ärliga med det vi säger. Sen blir det inte alltid rätt eller alltid bra. Men det tror jag ingen statlig myndighet eller någon kan göra. Men jag tycker att vi är ärliga och öppna (intervju med informationschef 3).

Även kritiker ses som en potentiell tillgång för att få ut sitt budskap. Det finns en uppfattning bland respondenterna om att det är ”högt i tak”. Att försöka kontrollera det som skrivs på sociala medier är inte en strategi som används, enligt presschefen: ”Nej, vi förbjuder ingen, vi uppmanar, vi har utbildning, det ställer också krav på oss nu med sociala medier att vi förbjuder inte, det är inte vägen till framgång utan vi utbildar och uppmanar soldaterna att tänka efter innan” (intervju med FMs presschef). Även om ”politiskt inkorrekta” åsikter ibland uttrycks, ses fri debatt som ett överordnat mål, eller som en informatör

uttryckte det: ”Hellre att det finns en försvarsdebatt som andra tar del utav och blir intresserade av och faktiskt tycker till nånting om än att den inte skulle finnas” (intervju med informationschef 1). I huvudsak ser sig respondenterna som väldigt öppna för fri åsiktsyttring, inte minst på sociala medier, och detta upplevs gynna kommunikation och budskapsöverföring.

Det går förvisso inte att likställa respondenternas syn på sig själva som öppna med faktisk öppenhet, men bara det att medarbetare faktiskt sprider sina synpunkter på sociala medier innebär en stor förändring i riktning mot ökad transparens i jämförelse med tidigare årtionden.

#### **8.4 ARBETSGIVARROLLEN**

De omfattande resurser som läggs på Försvarsmaktens rekryteringskommunikation har fått myndigheten att både internt och externt profilera sig mer som en arbetsgivare än vad som tidigare var fallet. Fokus på olika målgrupper i Försvarsmaktens kommunikation har under senare tid varit riktat mot unga människor, framtida medarbetare samt andra arbetsgivare på ett mer omfattande sätt än vad som tidigare var fallet. Detta har enligt våra informanter påverkat organisationens självbild. En egenskap som betonas i detta sammanhang är förmågan att vara en attraktiv arbetsgivare. Enligt en informant är det så att ”Många tycker vi har blivit mycket mer av en arbetsgivare än vi tidigare har tillskrivit oss som egenskap” (intervju med FMs strategichef). I linje med detta har kommunikationen riktats till att förmedla bilden av att arbeta inom Försvarsmakten är ”som vilket jobb som helst. Nästan” (Försvarsmakten 2014b). Tanken är att kommunikationen ska visa upp bilden av Försvarsmakten som en arbetsgivare där medarbetare utför ett jobb, inte genomför en insats eller genomgår en utbildning (intervju med FMs insatschef).

Att kommunicera arbetsgivarrollen kräver dock en målgruppsinriktad kommunikation som under vissa omständigheter kan vara problematisk. Genom att låta olika målgrupper styra kommunikationens utformning kan medborgarna inte längre behandlas som ett kollektiv. Samtidigt kommer olika grupper oundvikligen att stöta på information som riktar sig till andra grupper. Som marknadschefen har uttryckt det under en intervju:

När jag driver fram rekryteringskommunikation så måste jag också fundera på vad innebär det här för vårt varumärke vad innebär de här för allmän samhällsförankring. Det kan mycket väl vara så att det här är världens roligaste grej för den primära målgruppen de tycker det är toppen. Men deras föräldrar tycker att det här är jättekonstigt. De får inte ihop det här på något sätt (intervju med FMs marknadschef).

De som inte tillhör målgruppen för rekryteringskommunikationen kommer troligen inte att möta Försvarsmaktens myndighetskommunikation i en mer

tydlig kampanj. I och med att rekryteringsinformationen är så pass omfattande riskerar den att bli det enda sätt som medborgare möter Försvarsmakten på.

## 9. Slutsatser

Traditionell offentlig förvaltning skiljer sig från privat sektor bland annat genom att myndigheter inte verkar på en ekonomisk marknad och därmed inte har vinstintresse som mål. Myndigheter har istället som mål att producera mer tvetydiga "offentliga värden". Häri ryms många intressenters skiftande intressen och behov och stundtals motstridiga hänsyn såsom kontroll, öppenhet, likabehandling, kostnadseffektivitet, och kvalitet (Christensen et al 2005). I ett aktuellt temanummer i denna tidskrift beskrivs denna konflikt som "politikens särart" som "genom det demokratiska uppdraget [...] utmanas av att allt större delar av den offentliga sektorn börjat bedrivas under marknadsliknande former" (Millares et al, 2015: 501). Utifrån vår studie av marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation delar vi denna farhåga. Med en alltmer marknadiserad kommunikation som påverkar organisationen internt såväl som externt går det att fråga sig vilka förutsättningar förvaltningens kärnvärden som demokrati, rättsäkerhet, förutsägbarhet och effektivitet har att bestå i en framtida svensk försvarsmakt (se Christensen et al 2005; Erlingsson et al, 2015; Hood, 1991).

Utifrån vår analys av Försvarsmaktens alltmer marknadiserade kommunikation menar vi att andra viktiga värden i Försvarsmaktens verksamhet riskerar negligeras när mer uppmärksamhet och resurser läggs på marknadsföring och rekrytering. Vår studie visar tydligt att marknads- och rekryteringskommunikationen har påverkat organisationen på ett genomgripande sätt. Ett kommunikativt språk har spridit sig vida förbi informationstjänsten och här betonas de delar av verksamheten som bedöms leda till framgång ur ett marknads- och rekryteringsperspektiv. Därmed riskerar den kommunicerade bilden av Försvarsmakten att bli till en marknadiserad idealbild. Problematiska aspekter och motstridiga värden som ligger i Försvarsmakten och dess uppdrag kan därmed komma att tona ut från den offentliga debatten, vilket kan få negativt inverkan på myndighetens legitimitet.

Vidare går det att anta att marknadiserad kommunikation kan få konsekvenser på myndighetens förutsägbarhet och stabilitet. Med marknadskommunikationens genomslag uppstår tvära kast i såväl kommunikation som i verksamhet. Vid ett tillfälle beskrivs Försvarsmakten som fokuserad på internationella insatser, vid nästa handlar det om Försvarsmakten som en vanlig arbetsgivare. Samtidigt är kommunikationen inne i ytterligare ett skifte som handlar om att beskriva den militära förmågan och försvarsmaktens roll i samhället (intervju med FMs Informationsdirektör). Detta skifte går att härleda till legitimitets- och förtroendesökande i Försvarsmaktens nära omvärld. En

liknande problematisk potentiell utveckling är att rekryteringskommunikationen kan leda till uppfattningen att vissa av Försvarsmaktens kärnuppgifter skulle anses vara överordnad övriga uppgifter.

När det gäller marknadskommunikationen och dess potentiella inverkan på myndighetens effektivitet kan det vara försvårande att förhålla sig till multipla målgrupper, vilket marknadsanpassning kräver. Vidare visar studien att marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation sammanfaller med att statusen för kommunikation som ett yrke har ändrats och att informationsavdelningen har fått ökade resurser i termer av personal, finansiering och inflytande. Denna utveckling pekar på att gränserna mellan beslutsfattande och kommunicerande har blivit mindre skarpa. Informationstjänsten har nu en närmast formell del i myndighetens beslutsfattande befäst i verksamhetsplaner. En sådan utveckling kan vara fördelaktig ur ett kommunikativt perspektiv, men den behöver inte ha en positiv inverkan på myndighetens effektivitet (se Christensen et al 2005; Meyer & Rowan 1977; Pfeffer & Salancik 1978).

Vår diskussion har i stort betonat möjliga problem med marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation och hur den kan komma att kollidera med andra viktiga kärnvärden för det offentliga. Avslutningsvis vill vi dock lyfta en mer optimistisk tanke kring marknadskommunikationens inverkan på den traditionella myndighetsrollen. Analysen visar att den tidigare relativt stängda organisationen präglad av sekretess har genomgått en process mot ökad öppenhet understödd av rekryteringskommunikation och en ökad användning av sociala medier. Det handlar om att erkänna de fel som begås, vara öppen i sin kommunikation och vådra ut de delar av organisationen som inte når upp till omvärldens förväntningar på demokratiska värden och transparens. Användandet av sociala medier i kombination med anpassningen till den tydligare rollen som attraktiv arbetsgivare har lett till att öppenhet har blivit ett viktigt värde att förhålla sig till. Denna utveckling har i sin tur positiva effekter på värden som demokrati och transparens.

Försvarsmakten har under en relativt kort period förvandlats till en organisation som liknar andra, vilket är linje med grundläggande nyinstitutionalistisk teori (DiMaggio & Powell 1983; Meyer & Rowan 1977). Dagens svenska försvarsmakt är en organisation vars fortlevnad är starkt beroende av att komma över nödvändiga resurser som legitimitet, finansiering och framtida personal (se Pfeffer & Salancik 1978). Marknadskommunikationen är i detta sammanhang ett betydande verktyg vars användande är förenat med tvetydiga gränsdragningar mot flera viktiga värden. Hur Försvarsmakten, dess ledning och kommunikatörer förhåller sig till dessa gränsdragningar kommer att vara avgörande för organisationens framtida trovärdighet.



## Referenser

- Agrell, Wilhelm, 2010. *Fredens Illusioner. Det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988–2009*. Stockholm: Atlantis.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, Bull, Tomas, Hasselberg, Ylva & Stenlås, Niklas, 2016. "Professions under siege", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), s. 93–126.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, & Widmalm, Sten, 2016. "Att göra rätt – Även när ingen ser på", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1): s. 7–17.
- Applewhite, Larry W. & Segal, David R., 1990. "Telephone Use by Peacekeeping Troops in the Sinai", *Armed Forces & Society* 17(1), s. 117–126.
- Berndtsson, Joakim, Dandeker, Christopher & Ydén, Karl, 2015. "Swedish and British Public Opinion of the Armed Forces after a Decade of War", *Armed Forces & Society* 41(2), s. 307–328.
- Bertot, John Carlo, Jaeger, Paul T., & Grimes, Justin M., 2012. "Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government", *Transforming Government: People, Process and Policy* 6(1), s. 78–91.
- Bynander, Fredrik, 2003. *The Rise and Fall of the Submarine Threat. Threat politics and submarine intrusions in Sweden 1980–2002*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Byrkjeflot, Haldor & Angell, Svein Ivar, 2007. "Dressing up Hospitals as Enterprises? The Expansion and Managerialization of Communication in Norwegian Hospitals, s. 81–113 i Kjaer, Peter & Slaatta, Tore (red.), *The Media-Embedded Firm*. Köpenhamn: Copenhagen Business Press.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per, Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Christensen, Tom, & Laegreid, Per, 2011. "Introduction", s. 1–13 i Christensen, Tom & Laegreid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Dahlström, Carl, & Lapuente, Victor, 2008. "New Public Management as Trust Problem: Explaining Cross-country Differences in the Adoption of Performance-related Pay in the Public Sector", *QoG Working Paper Series* 2008:7. Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Deverell, Edward, Olsson, Eva-Karin, Wagnsson, Charlotte, Hellman, Maria & Johnsson, Magnus, 2014. "Understanding public agency communication: the case of the Swedish armed forces, *Journal of Public Affairs*, DOI: 10.1002/pa.1552.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W., 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields", *American Sociological Review* 48(2), s. 147–160.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane, 2006. "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), s. 467–494.
- Ender, Morten G., 1995. "G.I. Phone Home: The Use of Telecommunications by the Soldiers of Operation Just Cause", *Armed Forces & Society* 21(3), s. 435–453.
- Engelbrekt, Kjell, 2015. "Den nya säkerhetspolitiken och dess betingelser" i Engelbrekt, Kjell, Holmberg, Arita och Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Eriksson, Arita, 2006. *Europeanization and Governance in Defence Policy: The Example of Sweden*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Erlingsson, Gissur Ó., Fogelgren, Mattias, Olsson, Fredrik, Tomasson, Anna & Öhrvall, Richard, 2015. "Att bolagisera kommunal verksamhet Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(4), s. 555–585.

- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders, 2016. "Granskningens (glömda) kostnader", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), s. 19–37.
- Foss Hansen, Hanne, 2011. "NPM in Scandinavia", s. 113–129 i Christensen, Tom & Laegreid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef, 2011. "Regler, normer och föreställningar: Ett neoinstitutionellt perspektiv på strategisk kommunikation", i Falkheimer, Jesper & Heide, Mats, (red.), *Strategisk kommunikation. Forskning och praktik*. Malmö: Liber.
- Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef, 2013. "Med synlighet som ledstjärna: en analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter", *Media and Communication Science*, Research Report 2013, Uppsala universitet.
- Försvarsmakten, (i.u.). *Centrala budskap och riktlinjer: För möten med arbetsgivare, politiker och andra intressenter på central, regional och lokal nivå*.
- Försvarsmakten, 2013. "Plattform för Försvarsmaktens arbetsgivarvarumärke", Bilaga 1 till HKV 16100:54069, 2013-03-11.
- Försvarsmakten, 2014a. "Informationsstabens verksamhetsplan".
- Försvarsmakten, 2014b. Rekryteringsmaterial.
- Gregory, Robert, 1998. "A New Zealand Tragedy: Problems of Political Responsibility", *Governance* 11(2), s. 231–40.
- Haldén, Eva, 2007. *Den svåra konsten att reformera. Från invasionsförsvar till insatsförsvar*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Halligan, John, 2011. "NPM in Anglo-Saxon Countries", s. 84–96 i Tom Christensen & Per Laegreid (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Hartmann, Laura (red.), 2011. *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Holmberg, Arita, 2015. "A demilitarization process under challenge? The example of Sweden", *Defence Studies*, DOI: 10.1080/14702436.2015.1084174.
- Hood, Christopher, 1991. "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration* 69 (1), s. 3–19.
- Hood, Christopher, 2002. "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition* 37(1), s. 15–37.
- Jensen, Rikke Bjerg, 2011. "British military media strategies in modern wars", *Global Media and Communication* 7(3), s. 193–197.
- Kouzmin, A. & Korac-Kakabadse, N., 1999. "From Efficiency to Risk Sensitivity: Reconstructing Management Capabilities after Economic Rationalism", *Australian Journal of Emergency Management* 14(1), s. 8–19.
- Leander, Anna, 2004. "Drafting Community: Understanding the Fate of Conscription", *Armed Forces & Society* 30(4), s. 571–599.
- Loxbo, Karl, 2001. "Vaksamhet mot korruption och New Public Management", *Offentlig förvaltning: Scandinavian Journal of Public Administration* 14(3–4), s. 37–60.
- Maltby, Sarah, Thornham, Helen and Bennett, David, 2015, "Capability in the digital: institutional media management and its dis/contents", *Information, Communication & Society* 18(11), s. 1275–1296.

- Mergel, Ines, & Bretschneider, Stewart, I., 2013. "A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government", *Public Administration Review*, 73(3), s. 390–400.
- Merindol, Valérie & Versailles, David W., 2007. "Towards a Reinterpretation of Information Communication Technologies' Impact on Command and Control", *Defence Studies* 7(2), s. 239–257.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian, 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83(2), s. 340–363.
- Millares, Matilde, Nyberg, Linda & Strandberg, Urban, 2015. "Politikens särart i en tid av marknadisering", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(4), s. 499–503.
- Nielsen, Jeppe Agger & Salomonsen, Heidi Houlberg, 2012. "Why All This Communication? Explaining Strategic Communication in Danish Local Governments from an Institutional Perspective", *Scandinavian Journal of Public Communication* 16(1), s. 69–89.
- Olsson, Eva-Karin, Deverell, Edward, Wagnsson, Charlotte & Hellman, Maria, 2016. "EU Armed Forces and Social Media: Convergence or Divergence?", *Defence Studies* DOI:10.1080/14702436.2016.1155412.
- Petersson, Magnus, 2015. "Försvarstransformering efter det kalla krigets slut: klassificering, förklaring, karakteristik", s. 209–231 i Engelbrekt, Kjell, Holmberg, Arita & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Pfeffer, Jeffrey, & Salancik, Gerald, R., 1978. *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert, 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, van Thiel, Sandra, & Homburg, Vincent (red.). *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Houndsmill: Palgrave.
- Power, Michael, 2001. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pullen, William, 1992. "Managing the Message: An Approach to Communications Management in the Public Sector", *International Journal of Public Sector Management* 1(5), s. 45–53.
- Put, Vital, & Bouckaert, Geert, 2011. "Managing Performance and Auditing Performance", s. 223–236 i Christensen, Tom & Laegreid, P. (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Rothstein, Bo, 2009. "Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government", *American Behavioral Scientist* 53(3), s. 311–330.
- Rövik, Kjell Arne, 2002. "The secrets of the winners: Management ideas that flow", s. 113–144 i Sahlin Andersson, Kjerstin & Engwall, Lars (red.), *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows and Sources*. Stanford: Stanford University Press.
- Schumm, Walter R., Bell, D. Bruce, Ender, Morten G. & Rice, Rose E., 2004. "Expectations, Use, and Evaluation of Communication Media among Deployed Peacekeepers", *Armed Forces & Society* 30(4), s. 649–662.
- Scott, W Richard, 2001. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SFS 2012:332, Lag om vissa försvarsmaktsanställningar.
- Skertich, Robert L., Johnson, David E. A. & Comfort, Louise K., 2012. "A bad time for disaster: Economic Stress and Disaster Resilience", *Administration and Society* 45(2), s. 145–166.

Strandberg, Ulf, 2013. "Marknadisering av förvaltningen – medborgarskapets nya skepnader i det tidiga 2000-talet", i Rönnberg, Linda, Strandberg, Urban, Wihlborg, Elin & Winblad, Ulrika (red.), *När förvaltning blir business: marknadiseringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. Linköping: Linköping University Electronic Press.

Sveriges regering, Prop. 2008/9:140. "Ett användbart försvar".

Sveriges regering, Prop. 2014/15:109. "Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020".

Thompson, James D., 1967. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.

Thorbjørnsrud, Kjersti, Figenschou, Tine Ustad & Ihlen, Øyvind, 2014. "Mediatization in Public Bureaucracies: A Typology", *Communications* 39(1), s. 3–22.

Wæraas, Arild, 2008. "Can public sector organizations be coherent corporate brands?", *Marketing Theory* 8(2), s. 205–221.

Wæraas, Arild, 2010. "Communicating identity: A study of core value statements in regulative institutions", *Administration & Society* 42(5), s. 526–549.

Wæraas, Arild & Byrkjeflot, Haldor, 2012. "Public sector organizations and reputation management: Five problems", *International Public Management Journal* 15(2), s. 186–206.

Ydén, Karl, 2008. *Kriget och karriärsystemet: Försvarsmaktens organiserande i fred*. Avhandling, Göteborgs universitet.

Ångström, Jan, 2015 "Försvarsmaktens internationella insatser: I den svenska säkerhetens eller identitetens tjänst?", i Engelbrekt, Kjell & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik: i Europa och världen*. Stockholm: Norstedts Juridik.

## Appendix 1: Lista på genomförda intervjuer

- Flottiljchef vid F21 i Luleå den 18 april 2014.
- Förbandschef vid Tredje sjöstridsflottiljen i Karlskrona den 1 april 2014.
- Informationschef på Livgardet i Kungsängen den 24 mars 2014.
- Informationschef vid F21 i Luleå den 18 april 2014.
- Informationschef vid Tredje sjöstridsflottiljen i Karlskrona den 28 mars 2014.
- Informationsdirektör vid informationsstaben på Högkvarteret den 12 april 2014.
- Insatschef på Högkvarteret den 21 maj 2014.
- Marknadschef vid informationsstaben på Högkvarteret den 13 februari 2014.
- Presschef vid informationsstaben på högkvarteret den 17 april 2014.
- Regementschef på Livgardet i Kungsängen den 24 mars 2014.
- Strategichef vid informationsstaben på högkvarteret den 11 mars 2014.

## Appendix 2: Intervjuguide

- Din roll, arbetsområde?
- Vilket syfte har er kommunikation?
- Till vem riktar man primärt sin kommunikation, målgrupp/er?
- Försvarsmakten har tre grundläggande uppgifter (försvar av eget territoriet, internationella insatser, bistå övriga samhället och andra myndigheter vid behov). Betonas någon uppgift mer i kommunikationen? Varför tror du? Förändring härvidlag?
- Vem beslutar om kommunikationen? Finns det motstånd/olika synsätt inom organisationen angående hur man skall kommunicera?
- Var kommer principer ifrån: skrivna planer, gemensam syn på informationsavdelningen, samarbete med reklambyråer och konsulter?
- Hur förankras kommunikationsstyrdokumenten i organisationen?
- Det talas i forskning om att myndigheter förlorar kontroll över budskap i och med sociala medier. Upplevs detta som problem inom försvarsmakten? Hur hanteras det?
- Vilket inflytande har medarbetarna om något (medkreatörer) – hämtar man upp synpunkter i organisationen genom det som skrivs i sociala medier?
- Bloggarnas roll: upplevs de som problem? Exempel på tillfällen när någon har gått utanför principer/normer? Har man stoppat bloggar?
- Varför kommunicerar man tvåvägs, i vilket syfte (övertyga, rekrytera genom dialog, eller deliberativt, demokratiskt syfte=engagera medborgare i öppet samtal om FM, dialogen har värde i sig, ömsesidighet, verkligen lyssnar på vad folk tycker, legitimitetsfråga)?
- Vad är mest styrande för försvarsmaktens val av kommunikationspolicy?



# All krigföring är av hybrid natur<sup>1</sup>

Ilmari Käihkö

## All Warfare is Hybrid

It has recently been argued that a new form of warfare – hybrid warfare – is fundamentally changing the way our enemies fight against us. This supposedly unprecedented form of warfare is characterized by the mixing of methods and ways of organization, as well as the blurring of the line between war and peace. This article argues that hybrid warfare is just the newest military buzzword around. While the concept highlights fundamental questions regarding war and democratic norms of civil-military relations, it provides no answers. Rather, it harks back to an imaginary past characterized by simpleness and clarity. A thorough reading of the extensive literature on modern warfare would show that the concept describes what has become the norm: all warfare is hybrid. As with other unclear concepts built on shaky foundations, it is difficult to see how hybrid warfare can contribute to better understanding or policymaking.

## Inget nytt under solen... eller?

*Hybridkrigföring* är ett av de senaste i raden av försvarspolitiska och militära modeord. Inom forskningen om krig och konflikter har det varit i bruk sedan sen 1990-talet, men det var Rysslands invasion av Ukraina 2014 som gjorde att begreppet blev en del av den offentliga diskussionen i Sverige; hybridkrigföring blev liktydigt med ”en ny typ av krigföring” (Dagens Nyheter 2015). Det ökade intresset är sannolikt en reflex av att västvärlden upplevt sig vara utsatt för en oväntad – och helt oförutsedd – typ av aggression i sitt närområde. För att motverka liknande angrepp i framtiden är det därför naturligt att praktiker och policyorienterade analytiker nu försöker förstå vad som egentligen händer i Ukraina. Begreppet ”hybridkrigföring” har då legat nära till hands.

Flera inflytelserika officerare och militärteoretiker har emellertid länge varnat för att introducera ett nytt, diffust språkbruk. Den tyske generalen Hans von Seeck ansågs t.ex. ha ogillat det han kallade *Schlagworte*. Robert Citino (2005: 240) skriver: “These were catchy turns of phrase that were repeated until they took on the ring of truth. They were a way of life, he recognized, ‘for all those

1 Författaren vill tacka Håkan Edström, Klara Andrée, Karin Leijon, Love Rönnelid och Jacob Westberg för konstruktiva kommentarer.

Ilmari Käihkö är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan.  
E-post: ilmari.kaihko@fhs.se

who are unable to think for themselves' ... Nowhere was the problem more prevalent, or more deadly, than in the military". En annan mycket inflytelserik preussisk officer, militärteoretikern Carl von Clausewitz (1984: 32–33), hade tidigt kritiserat vad han beskrev som fördärvliga strategiska klichéer, vars innebörd ingen kände sig skyldig att närmare precisera.

Det finns därför anledning att instämma med M.L.R. Smith när han säger att man bör förhålla sig avvaktande till de språkliga nybildningar, som uppstår när man till ett etablerat uttryck fogar ett beskrivande prefix: "Their usage does not facilitate understanding but rather undermines the attempt to comprehend the complexity of warfare as a whole, often because they are deployed by academic strategists to compartmentalise particular conflicts about which they feel uncomfortable" (Smith 2003: 37).

Ordval är aldrig oskyldigt, som Jan Ångström och Jerker Widén poängterat; det påverkar vårt sätt att förstå krig men också hur krig planeras och förs i praktiken (2015: 13). Nya termer och modebegrepp löper helt enkelt risken att inverka menligt på framtida policybeslut. Ett aktuellt – och avskräckande – svenskt exempel där ett nytt språkbruk fått allvarliga konsekvenser för svensk försvarsplanering är försöket att efter kalla krigets slut transformera det militära försvaret i enlighet med tanken om ett s.k. *nätverksbaserat försvar* (NBF). NBF bygger på idén att taktiska problem kan lösas med hjälp av teknologi. En svensk general uttryckte entusiastiskt saken på följande vis: "[N]är vi skådar in i framtiden är vår fantasi den enda verkliga begränsningen" (Moore 2000: 3). Trots att det kostbara införandet av NBF inleddes redan i mitten av 1990-talet har någon övergripande utvärdering ännu inte gjorts. Det har dock framkommit tillräckligt med besvärande information för att det ska anses rimligt att vara skeptisk; flera skribenter anser t.ex. att de stora summor som lades på NBF har genererat påfallande lite nytta (Neppelberg 2010; Holmkvist 2011). Det finns alltså anledning att förhålla sig avvaktande till nya modeord. Hybridkrigföring är just ett sådant. Varningarna för språkliga klichéer är därför lika aktuella i dag som tidigare.

Uttrycket *hybridkrigföring* riskerar inte bara att leda till resursslöseri. Det är också oklart vad det möjligen kan tillföra dagens svenska försvarspolitiska debatt. Återigen, som i fallet med NBF, är det svårt att se hur det som militärstrategisk tankefigur ska kunna bidra till en bättre policy (Echevarria 2005).

Bristerna i den pågående debatten om vad en samtida krigföring kan tänkas innebära botten emellertid också i okunskap. Debattörerna har helt enkelt inte dragit nytta av den omfattande krigsvetenskapliga litteratur som finns att tillgå. De som lanserar en ny språklig kategori tenderar därför att uppfinna hjulet på nytt – det mesta som är "modernt" är i regel redan beprövat eller observerat. Dessutom är all krigföring, som det kommer att visas längre fram i artikeln, i själva verket hybrid till sin natur. En ny terminologi kan inte heller bortse från den centrala frågan hur den militära professionen utformas och hur de civilmilitära relationerna utvecklas i demokratier.



En mer utförlig granskning av begreppet hybridkrigföring är därför på sin plats. Resonemanget tar avstamp i äldre militärteoretiskt tänkande, representerat av Clausewitz och Seeckt, men också i mer sentida forskning representerad av bl.a. M.L.R. Smith och Antulio Echevarria. I den första delen av artikeln beskrivs fenomenet *hybridkrigföringens* karaktär närmare; i den andra delen granskas hur termen uppstått ur idéer om revolutionära och evolutionära förändringar i sättet att bedriva krig. I de tredje och fjärde delarna analyseras två aspekter av hybridkrigföring som i debatten har framställts som nya: blandningen av militära och icke-militära medel respektive svårigheten att dra tydliga gränser mellan olika militära typsituationer, inte minst de mellan krig och fred. Konsekvenserna av resonemanget diskuteras i artikelns femte och avslutande del.

## Innebörden av fenomenet hybridkrigföring

Ordet hybrid har traditionellt haft en nedsättande ton. Etymologiskt användes begreppet ursprungligen för att beskriva en avkomma från en slav och en fri person eller från olika raser (Oxford English Dictionary 2016). Denna negativa klang är emellertid inte uppenbar i dagens diskussioner om krigföring, även om den lever kvar på ett mer subtilt sätt. I botten finns föreställningen om en oren form.

Hybridkrigföring används i realiteten ofta för att kritisera en militär verksamhet som andra, gärna motståndaren, bedriver. Samtidigt finns det ett inslag av beundran inför den andres djärvhet. Denna ambivalens är tydlig i synen på Rysslands krig i Ukraina: det uppfattas som prototypen för ett nytt och mer effektivt sätt att vinna en seger i en konflikt. Rysslands president, Vladimir Putin, har t.ex. skildrats som en skicklig marionettspelare som framgångsrikt kombinerat de olika element som ingår i hybridkrigföringen. Den förre generalsekreteraren för NATO, Anders Fogh Rasmussen, återfinns bland dem som vid upprepade tillfällen beskrivit Putin som specialist på just hybridkrigföring (Evans-Pritchard 2015).

Definitionerna av hybridkrigföring har varit vaga i både offentliga och akademiska debatter. Första gången ordvalet förekom åsyftades en krigföring som kombinerade inslag från såväl konventionella förband som specialförband (Walker 1998: 5). I sammanhanget påstods t.ex. att den amerikanska marin-kåren strukturerats som en hybridstyrka (Walker 1998: 10). Ett årtionde senare hade begreppet breddats och kom då att betyda:

[t]he blurring of modes of war, the blurring of who fights, and what technologies are brought to bear, [which] produces a wide range of variety and complexity [...] Hybrid Wars can be conducted by both states and a variety of non-state actors. *Hybrid Wars*

*incorporate a range of different modes of warfare, including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder. These multimodal activities can be conducted by separate units, or even by the same unit, but are generally operationally and tactically directed and coordinated within the main battlespace to achieve synergistic effects (Hoffman 2007: 14, kursivering i original).*

Citatet av Frank Hoffman ovan illustrerar hur hybridkrigföringen har en negativ klang (urskillningslöst våld och kriminell störning) men pekar också på att medlen i krig har förändrats, och det på åtminstone två olika sätt. Dels har militära styrkors organisation ändrat karaktär, vilket inte minst framkommer då irreguljära styrkor engageras; dels har metoderna de väpnade styrkorna använder sig av utvecklats. Således blandas inte enbart taktik och teknik utan även traditionellt icke-militära medel med militära. Som en följd förskjuts gränsen mellan krig och fred. Hybriditeten tros leda till *positiva* synergieffekter och mer effektiv krigföring för den aktör som tillämpar krigföringen men samtidigt innebära stora utmaningar för den part som utsätts för den.

## Vad utmärker hybridkrig?

Enligt Hew Strachan blev den strategiska vokabulären från det kalla kriget irrelevant på 1990-talet (2013: 41). I decennier hade den bipolära spänningen mellan Öst och Väst dominerat västvärldens säkerhetspolitiska tänkande. I och med Warszawapaktens upplösning och Sovjetunionens sönderfall försvann grunder för den strategiska rationaliteten. Väst behövde m.a.o. ett nytt hot och en ny säkerhetspolitisk logik att luta sig mot. Även om det gjordes flera försök att uppdatera och bredda analysen är det troligt att den mest framträdande och varaktiga bidraget kom från Martin van Creveld (1991). Han förutspådde en framväxt av icke-statliga aktörer, som skulle komma att utmana staters våldsmonopol. Van Crevelds tankar framfördes emellertid vid "fel" tidpunkt; just då hade man Gulfkriget 1990 i färskt minne. Kriget i Gulften tycktes bekräfta den nygamla tesen att framgång kan nås genom att till fullo behärska den tekniska utvecklingen. Doktrinen kom, i fri översättning, att kallas för en *revolution i militära frågor* (Revolution in Military Affairs – RMA). RMA utlovade snabba och avgörande segrar på slagfälten – vilket var just vad som skedde i Gulfkriget (Moore 2000). RMA utgick emellertid från en tanke om symmetri, som innebar att de stridande parterna önskade föra samma sorts krig, med samma medel och med samma metoder. När västvärldens tekniska överlägsenhet exponerades så tydligt som var fallet i kriget i Kuwait blev det emellertid av naturliga skäl uppenbart för andra krigförande parter att *inte*

följa denna modell. Som svar utvecklade Västs fiender istället nya, oortodoxa sätt att bekämpa sin motståndare på.

*Asymmetrisk krigföring* blev beteckningen på denna nya krigsform. I grunden är dock alla krig asymmetriska och det gäller inte bara frågan om kapaciteter utan också viljan att verkligen använda våld. Alla rationella aktörer strävar efter att koncentrera sina egna styrkor mot motståndarens svaga punkter, vilket f.ö. var en av grundtankarna bakom RMA. Den brittiske generalen Rupert Smith uttrycker det på följande sätt:

The practice of war, indeed its "art," is to achieve an asymmetry over the opponent. Labelling wars as asymmetric is to me something of a euphemism to avoid acknowledging that my opponent is not playing to my strengths and I am not winning (Smith 2008: 6).

Följaktligen är det lätt att hålla med Conrad Crane när han hävdar att "There are two approaches to waging war, asymmetric and stupid" (2013: 5). Eftersom alla krigförande parter strävar efter att vinna, eller åtminstone inte besegras, måste de fokusera på områden där deras motståndare är svaga. Det vore konstigt att utgå från att västvärldens motståndare skulle tänka annorlunda; i dessa avseenden är krigföringen snarast universell. Begreppet asymmetrisk krigföring, som också snabbt fick modekaraktär, var därför missvisande. *Asymmetri* i krigföringen är något som *alltid* har existerat, och som därför uppträder i *alla* väpnade konflikter, oavsett vad vi kallar dem för.

Forskningen har konstaterat att den överväldigande majoriteten av alla krig sedan andra världskriget varit inomstatliga och inte mellanstatliga. Västvärldens norm att krig bör föras av stater mot stater och enligt ett visst juridiskt ramverk äger inte längre samma giltighet. Det har emellertid tagits för givet att det i inbördeskrigen funnits en obalans mellan staten och de upproriska rebellerna. På det sättet har det som tidigare varit det ovanliga eller okonventionella i krigföringen, asymmetrin, kommit att bli det konventionella, eller normala (van Creveld 1991: 20; Smith 2003: 30).

Västvärlden överraskades av de okonventionella terroristattacker mot World Trade Center den 11 september 2001; reaktionen kom i form av massiva militära invasioner av Afghanistan och Irak. Den baserades på den omhuldade RMA-doktrinen, som säger att den överlägsna teknologin självklart skulle leda till seger. Det skulle emellertid visa sig vara ett felaktigt antagande. Även om de traditionella väpnade insatserna till en början var framgångsrika, blev de efterhand mindre lyckosamma. De uniformerade internationella styrkor som skickades till de båda länderna för att stödja statsbyggnadsprocesserna mötte icke-statliga, lätt beväpnade motståndare som organiserade sig enligt en annorlunda logik och som framgångsrikt försökte – och lyckades – utnyttja motpartens svagheter.

Det krig som bedrevs, här kallat *komplex irreguljär krigföring*, och som av många bedömare sågs som ett nästa steg i en ständigt fortgående militär revolution, byggde på en kombination av legitima och kriminella instrument och det som Hoffman kallat listigt barbari och organisatorisk anpassning (Hoffman 2006b: 398). Den irreguljära krigföringen blev en oundviklig del av konfliktförloppet i både Afghanistan och Irak och har därför, av naturliga skäl, främst förknippats med Al Qaeda och liknande islamistiska grupper. Upptagenheten av vad som utspelade sig i Mellanöstern gjorde att de krigsvetenskapliga företrädarna emellertid tenderade att förlora de långa historiska linjerna ur sikte. Det som sågs som speciellt och unikt var i själva verket uttryck för ett större historiskt förlopp. Beatrice Heuser har t.ex. hävdats att militärt svaga aktörer alltid har tvingats föra en irreguljär, asymmetrisk typ av krigföring när man stått mot en militärt betydligt starkare motståndare (2014: 742). Vietnamkriget är kanske det mest välkända exemplet på detta men det finns flera andra historiska fall. Samtidsfixeringen har därför inneburit att krigsvetenskapen försummat en god empirisk möjlighet till teoretisk utveckling.

Idéer om irreguljär krigföring har också ofta kopplats ihop med föreställningar om att det finns olika *generationer* av krig. Tanken är att krig utvecklas stegvis och evolutionärt snarare än fort och oberäkneligt. Teorin om krigets olika generationer presenterades första gången 1989 av William Lind och ett antal amerikanska officerare. Enligt Lind och hans kollegor kännetecknades de tre första generationerna av musköter och exercis, linjär eld och rörelse, samt icke-linjär manöver. Den fjärde generationens krig inkluderade större spridning och självständighet för såväl befäl och logistik som förflyttningen av stridande förband. Angriparen strävade efter att slagfältet skulle engagera samtliga aspekter av motståndarens samhällsorganisation.

I likhet med äldre idéer om strategisk bombning av civila mål (Ångström & Widén 2015: 155–158) menade Lind och hans officerskollegor att det i framtiden inte längre skulle vara nödvändigt att besegra motståndaren militärt. Det skulle räcka med att underminera samhällets stöd för fortsatt krigföring. Krig skulle bli icke-linjärt och skiljelinjen mellan krig och fred suddas ut (Lind et al 1989: 23).

Idéerna om fjärde generationens krig förlorade emellertid stöd i takt med utvecklingen. En bit in på 1990-talet ansåg Lind och hans medarbetare istället att man skulle rikta in sig på det hot mot amerikansk kultur som kom från den s.k. kulturmarxismen, en ideologi bestående av multikulturalism, sekulära uppfattningar och moralisk relativism (Lind et al 1994: 34–37). För många var det emellertid problematiskt att tillskriva kultur status som främsta säkerhetsobjekt. Problematiken handlade dels om svårigheterna att definiera kultur, dels om att kulturkampen hade lite med våld att göra. Det hela var snarare fråga om politik, och då med företrädesvis konservativa förtecken (Freedman 2006: 257–258). Föreställningarna om fjärde generationens krigföring föll i glömska men kom emellertid åter i ropet en bit in på 2000-talet, och då i samband med

utvecklingen i Irak, där stabiliteten efter invasionen 2003 försämrades kraftigt till följd av det sekteristiska våldet och det tilltagande upproret mot regimen.

Thomas Hammes (2004) har gjort sig till tolk för uppfattningen att den fjärde generationens krig redan tillämpades när de kinesiska kommunisterna under Mao Zedongs ledning gjorde politiskt uppror mot Chian Kai-shek. Eftersom kommunisterna befann sig i underläge var de tvungna att använda alla tillgängliga medel, dvs. politiska, ekonomiska, sociala och militära. Maos syfte var inte att förstöra fiendens militära styrkor. Istället var målet att övertyga fiendens politiska beslutsfattare om att deras strategiska mål antingen var ouppnåeliga eller för kostbara att uppnå. Enligt Hammes blev den fjärde generationens krigsföring liktydigt med en utvecklad form av uppror (2004: 208); på det sättet liknar den hybridkrigföringen i flera avseenden. Det råder dock ingen konsensus om vad dessa olika generationer av krigsföring mer exakt innebär. Samma fenomen kan anses typiska för flera olika generationer. Det som t.ex. är kännetecknande för den fjärde generationens krigsföring, skulle mer än två decennier senare komma att uppträda som den centrala komponenten i det, som med anledning av Ryssland erövring av Krim i pressen kom att kallas för *sjätte* generationens krigsföring (Dagens Nyheter 2015-02-11). Begreppet sjätte generationens krigsföring hade i sin tur redan använts på ett helt annat sätt i Ryssland i början av 1990-talet för att beskriva försöken att hålla jämna steg med västvärldens RMA-doktrin (Fitzgerald (1994). Det tycks m.a.o. vara svårt att skapa en bredare acceptans för vad som utmärker olika generationer av krigsföring. Detta i sig minskar slagkraften för en teori som betonar just det evolutionära i förändringen av krigskonsten.

Oavsett om man förespråkar ett revolutionärt eller evolutionärt perspektiv är det tydligt att de båda utgår från att metoderna att föra krig förbättras. Det är i detta sammanhang begreppet hybridkrigföring blir särskilt intressant. Att Rysslands agerande i Ukraina mötts av rädsla tyder på att det finns en betydande oro för hur Putin-regimen använt våld på nya, och till synes mer effektiva, sätt som inte verkar tillgängliga för t.ex. NATO. Västvärlden tycks ha fastnat i gamla sätt att föra krig, något som lett till nederlag mot lättbeväpnade islamister i Afghanistan och i Irak men också inneburit att man inte lyckats avskräcka de s.k. små gröna männen och andra förtäckta styrkor från att erövra Krim och östra Ukraina.

Det är dock viktigt att påpeka att erfarenheterna från Ukraina sätter frågetecken vid många lärdomar från t.ex. Afghanistan och Irak; alla konflikter och krishärdar emanerar inte enbart från icke-statliga aktörer. Den ryska inblandningen i Ukraina understryker att den samtida hybridkrigföringen i själva verket handlar om att koordinera statliga och icke-statliga metoder med konventionella och icke-konventionella medel. På så sätt skulle hybridkrigföringen kunna ses som den metaforiska tredje revolutionen som både representerar en utveckling i förhållande till de teknologiska och irreguljära revolutionerna och en sammansmältning av dem.

Slutsatsen att staten återigen har en central funktion i dagens moderna krig och att den europeiska säkerhetsstrukturen således återgått till det läge, som påminner om det som rådde under det kalla kriget, kan däremot vara förhastad.<sup>2</sup> Det är klart att inte enbart Putin-regimen, utan även icke-statliga aktörer som Hizbollah fortsatt kunnat bedriva krig på ett sätt som västvärlden inte fullt ut lyckats begripa eller avvärja. I nästa del av artikeln försöker jag närmare utveckla detta resonemang.

## Hybrida sätt att bedriva krig

Ett vanligt argument i vissa akademiska kretsar är att många inte har läst, än mindre förstått, den tyske militärteoretikern Clausewitz arbeten till fullo (Stone 2015: 172). Hans idéer har haft en central betydelse för bl.a. västvärldens sätt att tänka om och förstå krig. Det gäller i synnerhet föreställningen att krig kan reduceras till en våldshandling, som syftar till att avvärja motståndaren genom en avgörande attack mot fiendens styrkor (Clausewitz 2004: 3). Vi bör dock fråga oss om denna idé inte har drivits för långt och därför bör revideras. Kanske har maximen blivit en mental blockering i vår strävan att förstå innebörden av den moderna krigföringens villkor? Jan Willem Honig har t.ex. hävdad (2015) att Clausewitz uttolkning endast fungerar så länge de krigförande ansluter sig till en gemensam föreställning om krigets natur och därför också förbereder sig på i stort sett samma vis för den händelse krig skulle bryta ut.

Rupert Smith resonerar på ett likartat sätt när han driver den provocerande tesen, att krig egentligen inte längre existerar: "war, as cognitively known to most non-combatants, war as battle in a field between men and machinery, war as a massive deciding event in a dispute in international affairs: such war no longer exists" (Smith 2008: 3). Dagens krigföring rör istället, menar bl.a. Smith, mer begränsade mål; och attacken mot dessa har nedsättande kallats *militäroperationer annat än krig* av militären. I den amerikanska armédoktrinen konstateras t.ex. att markstridskrafternas primära funktion är att utkämpa och vinna krig, men att detta inte exkluderar förekomsten av andra militära operationer som inte nödvändigtvis behöver innebära strid. Intressant att notera är att bl.a. upprorsbekämpning inkluderades i det senare (Headquarters Department of the Army 1993: 13–0).

Militärens ovilja att delta i något annat än fullskaliga krig är dock förställd eftersom alternativen ter sig svåra och diffusa. Väpnat våld anses ha förlorat sin nytta när syftet med krigföringen inte är att besegra motståndaren eller att erövra terräng utan att skapa ett politiskt labilt tillstånd. Våldet måste i det

2 Ur ett längre tidsperspektiv har Lawrence Freedman (2015) dessutom övertygande hävdad att medan hökarna överdrivit såväl Rysslands makt som hotet från Ryssland så har duvorna visat sympati för Ryssland genom att peka ut EU:s och NATO:s utvidgningspolitik som orsaken till problemet.

senare fallet kombineras med andra medel. Enkelt uttryckt, det traditionella paradigmet för krig fungerar inte när våld inte längre ensamt kan leda till seger (Bacevich 1995; Smith 2008: 190).

Medan Rupert Smith hyllades som något av en ny Clausewitz (Gow 2006), avslöjar debatten om hybridkrigföringen natur att hans tankar inte är tillräckligt välkända, eller åtminstone inte tillräckligt väl förankrade i en bredare krets. Det är också möjligt att västvärldens ovilja att blanda militära och icke-militära medel har ökat på grund av erfarenheterna i Afghanistan och Irak. Ett exempel på detta synsätt återfinns i en debattartikel författad av en svensk kontingentschef i Afghanistan. I artikeln hävdas det att de svenska och finska styrkorna "måste betyda något på sikt". Det gick inte bara att stävja oroligheterna i Afghanistan genom att slåss mot fienden. Vad som dessutom krävdes var en närmare samordning av säkerhetsskapande åtgärder, utvecklingsprogram och stöd till demokratiska institutioner (Fahl 2010). Problemet var inte nytt, men eftersom de svenska och finska styrkorna hade ansvar för ett omfattande geografiskt område i norra Afghanistan, fick frågan hög aktualitet. Någon lösning på problemet nåddes aldrig. När politiker och militära ledare på hemmaplan undvek att direkt bemöta frågeställningarna skickade de otydliga signaler till militära chefer i Afghanistan. Som resultat var de tvungna att hela tiden ta itu med problem som överskred deras militära uppdrag (Honig & Käihkö 2014).

Även om det lagts fram flera förslag på hur olika medel kunnat kombineras för att därigenom åstadkomma synergieffekter, är det i efterhand svårt att se att begrepp som "allomfattande ansats" (*comprehensive approach* på engelska) fått någon större effekt. När militära chefer befann sig i en otacksam situation i Afghanistan började de kortsiktigt fokusera på vad de var skolade till och tränade för: våldsanvändning. Långsiktigt försökte de undvika att hamna i situationer som kunde kräva en omprövning av de rådande civil-militära relationerna, som ju enligt doktrinen bygger på att politisk och militär expertis skall hållas isär. En parallell fanns i utvecklingen i USA, där militären efter Vietnamkriget återigen med full kraft kunde fokusera på de militära förhållandena gentemot Sovjetunionen och glömma upprorsbekämpning i risfält och djungler (Bacevich 1995: 57).

Enligt Samuel Huntington (1957), vars tankar haft stort inflytande på hur man i väst betraktat de civil-militära relationerna och den militära professionen, bör de professionella militärerna inte försöka vara mer än ett lydigt instrument för politikerna. De militära cheferna har därför försökt skapa en zon mellan den taktiska och strategiska nivån, utan inblandning av den politiska sfären på den s.k. operativa nivån (Bacevich 1995; Kelly & Brennan 2009). Föga överraskande har Huntingtons idéer om de civil-militära relationerna kommit att kritiseras. Emile Simpson (2013) noterar t.ex. att Huntingtons argument är inaktuella p.g.a. de samtida konflikternas politisering. Att officerare nästan uteslutande begränsat sin uppmärksamhet till s.k. opolitiska militärtekniska problem, såsom Huntington förordade (1957: 308–309), har blivit ett stort problem i senare krigföring.



Idén om krigföring som en i huvudsak teknisk utmaning är förenande för såväl evolutions- och revolutionsteorier som teorier om krigskonst och hybrid-krigföring. Om kriget primärt ses som en teknisk sak är det helt rimligt att föreslå att teknikerna kan utvecklas och finslipas till fulländning. Den militära professionen strävar efter att föra krig på den operativa nivån och tycks nostalgiskt blicka tillbaka på en svunnen tid fylld av avgörande slag (Freedman 2013: 214–219). För att förklara denna strävan måste man återigen gå tillbaka till Clausewitz. Krig var för honom fortsättning på politiken, men blott med andra medel. Krig var inte bara en politisk symbolhandling, utan ett verkligt instrument för att uppnå politiska syften (Clausewitz 2004: 17).

Enligt en strikt tolkning kan de civila och militära sfärerna avgränsas tydligt från varandra i så måtto att militären för krig med så lite politisk inblandning som möjligt. I själva verket var Clausewitz (2004: 676–677) syn på saken att det enbart var möjligt att dra den gränsen i teorin; politiken är konstant närvarande och reella krig är uttryck för manifestationer av politiken självt.

Ett historiskt exempel på hur varje våldsanvändning har bäring på de civil-militära relationerna är rivaliteten mellan generalen Helmuth von Moltke d.ä. och rikskanslern Otto von Bismarck. De försökte båda ta kontrollen över kriget och krigföringen i 1800-talets Preussen, gärna på bekostnad av den andre (Förster 2002). Att denna konflikt fortfarande är principiellt levande är tydligt när militära ledare säger att de p.g.a. politiska restriktioner måste utkämpa krig med ena handen bakbunden (Merom 2003). Huntington försökte lösa frågan genom att placera politikerna i en överordnad ställning gentemot officerarna för att på det sättet dra en tydlig skiljelinje mellan den civila och militära sfären. Clausewitz är av den uppfattningen att en sådan skiljelinje kan upprätthållas i storskaliga krig som rör staters existens (2004: 676–677). Frågan är dock om detta är möjligt i dagens komplexa krigföring, där även handlingar av aktörer på den lägsta, taktiska nivån kan få långtgående politiska konsekvenser (Krulak 1999, Ingesson 2016). Med krympande organisationer har även militära chefer på relativt låga nivåer tvingats utforma strategier. Detta gäller särskilt i sammanhang som de i Afghanistan där rent våld anses vara otillräckligt för seger. Som följd härav utmanas de traditionella demokratiska normerna kring civil-militära relationer (Honig & Käihkö 2012).

Är Rysslands – och Putins – framgångar samtidigt bevis på demokratins svaghet när det gäller att utveckla det moderna kriget? Står öppna demokratiska samhällen helt enkelt sämre rustade i detta avseende? Om Freedman har rätt i sin bedömning av Putin som impulsiv, improviserande och utan något tydligt mål, är de ryska framgångarna inte lika uppenbara (Freedman 2015: 26–27; se även Rovner 2015). Det är i sammanhanget också viktigt att poängtera att Rysslands agerande i östra Ukraina och nu senast i Syrien på många sätt varit mer traditionellt och konventionellt än nydanande.



Samtidigt går det inte att helt och hållet negligera demokratiernas svårigheter. Som Honig konstaterat har demokratier nått få varaktiga framgångar under de senaste krig de varit inblandade i. Enligt Honig beror detta problem på antagandet att våld har en universell nytta i krig. När fiender ser på krig ur ett annat perspektiv hamnar västerländska demokratier i en besvärlig situation (Honig 2015: 148–149; se även Bacevich 1995). I den nya situationen är krig inte bara våld, utan även politik (Freedman 2011: 28; Honig 2015: 148–149; Simpson 2013). Kanske har Putin helt enkelt läst sin Clausewitz noggrannare än sina västerländska kollegor och förstått att krig inte kan reduceras blott till våld. Kanske har han som konsekvens härav varit mer framgångsrik i integreringen av krigsföring med politiken – och därmed tvång och andra medel – än västerländska ledare.

I ljuset av den tidigare diskussionen fokuserar återstoden av artikeln på hybridkrigföringen och de två huvuddimensioner som använts för att legitimera användning av begreppet. Den första dimensionen handlar om kombinationen av olika insatser (organisering av styrkor och val av metoder). Den andra dimensionen fokuserar på otydligheten i gränsdragningen mellan de kategorier som har att göra med krigsföring och då främst hur krig och fred har blivit svåra att skilja från varandra.

## **Sammansättningen av olika typer av stridande styrkor**

Som redan diskuterats hävdar Hoffman att hybridkrigföring innebär en blandning av reguljära, irreguljära och kriminella styrkor. Man kan dock hävda att alla icke-statliga aktörer blir kriminella så snart de börjar använda våld utan auktorisation från den stat som har suveränitet över det området där våldet utövas. Följaktligen kan alla rebeller betraktas som kriminella (Graeber 2007: 366–367). På samma sätt kan alla som vägrar att ansluta sig till den traditionella konventionen för krig och krigsföring anklagas för att bryta mot krigets lagar – och därmed betecknas som illegala kombattanter eller terrorister. Eftersom icke-statliga aktörer ofta saknar resurser och kontakter har de få andra alternativ än att begå brottsliga handlingar för att finansiera sin verksamhet och för att olovligen anskaffa vapen och ammunition. Samtidigt bör man komma ihåg att även stater tenderar att samarbeta med brottslingar i krig. De afghanska exemplen på detta är många. Det har t.ex. framhållits att hybridkrigföring bäst förkroppsligas av Ahmed Wali Karzai, som inte bara var guvernör i Kandaharprovinsen utan även stamhövding, kontrollant av den lokala ekonomin, maffiadon och knarkkung m.m. (Schroefl & Kaufman 2014: 863). Denne Ahmed Wali var bror till presidenten Hamid Karzai, vars regering i sin tur stöddes av den NATO-ledda operation där även Sverige deltog.

Afghanistan erbjuder även andra exempel på hur reguljära och irreguljära och kriminella styrkor kombinerats. Den inledande amerikanska interventionen främjade den i början hyllade afghanska modell, som innebar att en liten

grupp av flygunderstödda specialstyrkor samarbetade med lokala miliser för att störta talibanstyret (Andreas et al 2006). Även svenska styrkor samarbetade senare med miliser vars anseende var ifrågasatt (Goldstein 2015). Historiskt sett har irreguljära styrkor utfört operationer som inte varit möjliga för de reguljära styrkorna (Heuser 2010). Detta väcker återigen frågan om de ryska aktiviteterna i Ukraina representerar något nytt när s.k. gröna män arbetar tillsammans med lokala separatister. Även när det gäller oortodox finansiering är Ukraina intressant: på Kiev-regimens sida har många miliser finansierats av oligarker eller av internationella bidragsgivare som skickat pengar genom internetbaserad *crowd sourcing*; vem som helst har i princip kunnat använda sitt kreditkort för att stödja kriget mot separatisterna.

Emellertid kan irreguljära styrkor inte enbart associeras till uppror eftersom även rebeller kan organiseras både reguljärt och irreguljärt. Detta var t.ex. fallet i det amerikanska frihetskriget på 1700-talet; och i det kinesiska inbördeskriget förespråkade Mao Zedong (1961) att irreguljära styrkor borde förvandlas till reguljära styrkor eftersom det bara är de senare som kan vinna avgörande segrar. Charles Callwell observerade också det motsatta förhållandet, dvs. att många kampanjer börjar reguljärt men fortsätter irreguljärt efter det att reguljära styrkor slagits ut (1996: 26). En forskargrupp har argumenterat för att hybridkrigföring till och med snarare har varit normen än undantaget för mänskliga konflikter (Murray 2012: 290). Innebörden av detta är att det alltid har varit möjligt att organisera krig på olika sätt. På så vis är all krigföring i någon mån hybrid.

## Blandningen av militära och icke-militära metoder

NATO:s tidigare befälhavare general Philip Breedlove har sagt att Rysslands inställning till krig och hybridkrigföring är att använda alla tillgängliga verktyg för att förorsaka problem som sedan kan utnyttjas politiskt genom bruket av militära medel (Vandiver 2014). Här ingår bl.a. cyberkrigföring, strategisk kommunikation, informationsoperationer samt psykologisk krigföring. Det som sticker ut är cyberkrigföringen, attackerna mot IT-system och informationskrigföringen, men de kan alla också ses som nya sätt att utföra gamla beprövade aktiviteter som sabotage, spioneri och propaganda (Rid 2012). Det som är nytt är kanske inte medelarsenalen så mycket som det faktum att hemmafronten i både den angripande och den angripna staten har blivit viktigare.

Utöver hemmafronten och motståndaren finns det nu en större publik än någonsin tidigare. Det är m.a.o. inte tillräckligt att enbart fokusera på den inrikespolitiska scenen (som också har fått ökad betydelse, inte minst i demokratiska länder), utan det finns även en omvärld som man måste beakta, något Clausewitz på sin tid knappast behövde göra; han jämförde krig med

en duell utan åskådare.<sup>3</sup> Enligt Simpson är det också så att olika språk måste användas när man riktar sig mot hemmafronten, de allierade eller motståndaren. Medan våld kan sägas representera en språklig form, kan dess budskap ändå tolkas på flera olika sätt (Simpson 2013: 27). Som ett resultat har kommunikation och tolkning blivit en mycket viktigare del av samtida krigföring än vad som var fallet tidigare, när endast våldet sågs som det som slutgiltigt avgjorde konflikterna. I slutändan berodde våldets avgörande roll på att alla stridande parter delade samma uppfattning om vad krig var för något och hur det borde föras. Idag finns däremot olika uppfattningar om hur krig bör föras och vad seger är.

## Krigets otydlighet

Chefen för den ryska generalstaben, general Valery Gerasimov, offentliggjorde 2013 sina uppfattningar om den moderna krigföringens utformning och villkor. Enligt Gerasimov har gränsen mellan krig och fred alltmer suddats ut och icke-militära medel blivit viktigare (Gerasimov 2016). Ett exempel är de s.k. ”färgrevolutionerna” i Georgien, Kirgizistan och Ukraina, som Ryssland såg som USA-stödda revolter mot det egna inflytandet i regionen. Medlen var informations spridning och stödandet av icke-statliga organisationer (Bartles 2016).

Generalens resonemang som en auktoritativ uttolkning av en ny rysk doktrin förebådade en kommande hybridkrigföring (Jones 2014). Det är missvisande så till vida som att hans uppfattningar de facto speglade en allmänt utbredd uppfattning bland krigsstrateger. Många av Gerasimovs observationer var i själva verket föga överraskande för dem som kan sin litteratur om modern krigföring, t.ex. den bok som de kinesiska överstarna Liang Qiao och Xiangsui Wang publicerade första gången 1999 och som senare, i översatt form, kom ut under den hotfulla titeln *Obegränsad krigföring: Kinas generalplan för att förstöra Amerika*. Qiao och Wang (2002) förespråkar en bredare syn på krig och framhåller att slagfältet omfattar även politik, ekonomi, kultur och psykologi. Enligt deras uppfattning behöver krig inte längre vara våldsamt utan kan gå bortom alla gränser och utnyttja alla nationella resurser för att uppnå de politiska målen. Som Gerasimov, betonade de även vikten av överraskning, sekretess och effektivitet.

Qiaos och Wangs resonemang gör att det finns skäl att även diskutera vad krig egentligen innebär. Krig har traditionellt uppfattats som ett (juridiskt) tillstånd präglat av vissa sorters våldshandlingar. På det sättet bildar fred och krig en dikotomi; antingen är det krig, eller så råder fred. Ingrid Detter konstaterar emellertid att användning av begreppet väpnad konflikt skapat en tredje

3 Stormakterna – och i dag de permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd – utövar dock betydande inflytande över duellens utfall.

kategori. Distinktionen mellan krig och väpnade konflikter är inte given eftersom frågan inte handlar om typ utan om skala och grad (Detter 2005: 20). Uppenbarligen är dikotomin för enkel, vilket återigen illustreras av det ryska agerandet i Ukraina. Ryssland har heller ännu inte erkänt juridiskt att man aktivt deltagit i striderna i Ukraina. De länder som deltog i den NATO-ledda insatsen i Afghanistan ansåg sig heller inte ha varit i krig.

Ett vanligt argument är att eftersom krig är ett tillstånd som existerar mellan två stater, och eftersom inga krigsförklaringar gjordes av stater som deltog i insatsen i Afghanistan, kan dessa stater formellt sett heller inte ha varit i krig, även om vissa talade om krigsliknande situationer. Fastän detta är juridiskt korrekt, blir argumentet i huvudsak retoriskt. Om samma kriterier tillämpades på faktiska förhållanden skulle Ryssland inte vara i krig i Ukraina idag; lika lite skulle USA ha varit engagerat i ett krig i Vietnam.

I själva verket är det mer vanligt att inte förklara krig än att göra det. En krigsförklaring innebär att den angripande sidan förlorar överraskningsmomentet; med en krigsförklaring följer också rättsliga skyldigheter. Det är därför knappast förvånande att USA bara förklarat krig fem gånger; senaste gången var när man gick i krig mot Tyskland och Japan under det andra världskriget (Freedman 2012: 19).

Frånvaron av krigsförklaringar kan lätt ses som semantik. Eftersom krigsförklaringar i regel får konkreta konsekvenser avges de inte lättvindigt. I vissa situationer, t.ex. i fredsframtvigande insatser som riktas mot icke-statliga aktörer, anses de inte ens nödvändiga. Dessa icke-statliga aktörer betraktas inte som legitima nog att förklara krig mot (även om Frankrike gjort så mot den Islamiska staten och USA mot terror). Att stater använder militära maktmedel för att uppnå politiska syften utan att förklara krig har lett till att gränserna mellan krig och fred suddas ut. Vissa folkrättsexperten har därför hävdad att denna typ av *de facto* krig måste få en annan benämning; de utgör ett fall av *status mixtus* (Detter 2005: 16). En ytterligare konsekvens av detta är, som Yoram Dinstein (2012) påpekat, att fientligheterna som utförs under en slöja av normalitet orsakar en hel del förvirring. Det är exakt vad som har hänt med fallet Ukraina.

Problemet är emellertid inte nytt. Redan 1937 framhöll Carl Schmitt att begreppet krig blivit ett problem eftersom det är svårt att skilja mellan krig och tillstånd av icke-krig (Schmitt 2007: 31–32). Rupert Smith hävdar i sin tur att krig och fred ersatts av en dynamik av konfrontation och konflikt. Då våld inte längre kan spela den avgörande rollen saknar denna dynamik entydighet (Smith 2008: 183). Otydligheten ökar när mellanstatliga krig och krigsförklaringar blir alltmer sällsynta: frågan är om normen blivit att gränsen mellan krig och fred helt enkelt skall vara otydlig.

Slutligen har vi frågan om otydlighet när det gäller vilka metoder som används i krig. Hoffmans exempel på dessa är ”*conventional capabilities*,

*irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder*” (Hoffman 2007: 14, kursivering i original). Medlen omfattar således inte bara organisation utan även taktik och teknik. Hoffman medger att dessa lika gärna kan användas av både statliga och icke-statliga aktörer. M.L.R. Smith hävdar att många funktioner som ofta kopplas till irreguljär taktik i själva verket utgör vanliga funktioner i krig (2003: 22). Ett annat exempel är den ökade användningen av specialstyrkor under kampanjerna i Afghanistan och Irak. Detta pekar på det faktum att det finns ett brett utbud av olika taktik och teknik som är tillgängliga för flera stridande parter. Även i detta avseende är således all krigföring hybrid.

## Slutsatser

Hybridkrigföring är ett nytt modeord i försvarspolitiskt och militärt språkbruk. Medan begreppet väcker viktiga frågor angående modern krigföring så åtföljs användandet av detsamma sällan av rimliga svar. Snarare används begreppet för att hitta en väg tillbaka till ett idealiserat förflutet där allt var tydligare än idag och där militären kunde fokusera på ett snävt expertområde och koncentrera sig på strid. Det var emellertid inte bättre och tydligare förr.

Det största problemet med hybridkrigföring och liknande begrepp är att de inte leder till ökad förståelse av fenomenet krig. I begreppet hybridkrigföring ingår en mängd andra begrepp som i sig redan är dåligt definierade (om de överhuvudtaget definieras). Hybridkrigföringens grunder förblir diffusa. Problemet illustreras bl.a. av Hoffmans kritik mot det binära valet mellan storskalig och konventionell respektive småskalig och irreguljär krigföring (Hoffman 2007: 57). Hans lösning, dvs. att lägga hybridkrigföring till ekvationen, kan troligen bara åstadkomma ett av två resultat: antingen minskar antalet alternativ till ett, eller så ökar antalet till tre. Oavsett resultat kan Hoffman inte frigöra sig från de definitionsproblem som finns vad gäller både reguljär och irreguljär krigföring, båda typexempel på relativa begrepp. Som jämförelse kan framhållas M.L.R. Smiths tankegång (2003:34) om att det finns en meningsfull kategori av krig, dvs. kriget självt, som ett mer givande alternativ.

Konsekvensen blir att all krigföring i själva verket är hybrid. Som följd härav riskerar användningen av begreppet hybridkrigföring att fördunkla vår förståelse av vad som verkligen pågår. Om begreppet tillåts sippra in i den offentliga debatten som vetenskapligt sanktionerat riskerar vi att övergeneralisera och förenkla analysen av våra reella och potentiella motståndare och försvåra en objektiv bedömning av vad som faktiskt försiggår i omvärlden. Om så blir fallet skulle samhällsforskningen ha gjort samhället en stor otjänst. Här kan man återigen återvända till Gerasimovs artikel. En poäng som generalen genomgående lyfte var nämligen behovet för forskare att närmare undersöka hur den moderna krigföringen går till (Gerasimov 2016). Det är svårt att inte hålla med.

Samtidigt måste seriösa försök att förstå modern krigsföring bygga på kunskap som redan finns. Detta är något som debatten om hybridkrigsföring inte gjort, åtminstone inte i erforderlig utsträckning. Det är m.a.o. svårt att se hur diffusa och luddiga begrepp skulle kunna bidra till bättre förståelse. För det första hindrar begreppslig förvirring oss från att föra forskningen framåt. För det andra riskerar dylika begrepp att skapa missförståelse vilket i förlängningen kan leda till dåliga policybeslut. De senare brukar inom försvarspolitikerna dessutom vara långsiktiga, varför vagt underbyggda beslut tenderar att få långtgående och kostsamma konsekvenser.

Visserligen har tankar om hybridkrigsföring utmanat vad som här har kallats det traditionella paradigmet för hur krig bör föras (Hoffman 2007: 58). Om utmaningen tas på allvar har lanserandet av tankegången, trots allt, inte varit helt förgäves. Om slutsatsen vore att krigets karaktär i grunden har förändrats skulle diskussionen kunna fortsätta på ett fruktbart sätt. Hittills har emellertid så inte skett. Begreppet hybridkrigsföring har snarare kommit att skymma de viktiga frågor som rör dagens moderna krigsföring. Ytterst handlar debatten om hur vi uppfattar krigets natur. Om man ser naturen snävt som våld blir det rimligt att ha specialister som fokuserar på strid – trots att detta tankesätt har haft begränsad framgång i konflikter som t.ex. i Afghanistan, Libyen och Ukraina. Det finns mycket som tyder på att krig inte bara är en fortsättning av politik med andra medel, utan helt enkelt politik. Detta gäller speciellt i dagens internationella klimat. Om krig betraktas på detta sätt bör inte bara militärer utan även samhället i övrigt fundera över vad den militära professionen innebär. Eventuellt bör dessutom innebörden av begreppet civil-militära relationer omdefinieras, åtminstone vad avser relationerna i demokratier. När det gäller det populära, men svårfångade, begreppet hybridkrigsföring kommer dess öde sannolikt gå samma öde till mötes som andra modeord: det försvinner i sinom tid. Å andra sidan kommer det i just hybridkrigsföringens fall förmodligen inte spela någon större roll eftersom all krigsföring är av hybrid natur.

## Referenser

- Andres, Richard, Craig Wills, & Thomas Griffith, 2006. "Winning with Allies: The Strategic Value of the Afghan Model", *International Security* 30(3), s. 124–60.
- Angstrom, Jan & Jerker Widen, 2015. *Contemporary Military Theory: The Dynamics of War*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Angstrom, Jan, kommande. "Escalation, Emulation and the Failure of Hybrid Warfare in Afghanistan", *Studies in Conflict and Terrorism*.
- Bacevich, Andrew, 1995. "The use of force in our time", *The Wilson Quarterly*, 19(1), s. 50–63.
- Bartles, Charles, 2016. "Getting Gerasimov Right", *Military Review*, January–February 2016, s. 34–38.
- Callwell, Charles, 1996. *Small Wars: Their Principles & Practice*. Lincoln: University of Nebraska Press.

- Citino, Robert, 2005. *The German Way of War: From the Thirty Years' War to the Third Reich*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Clausewitz, Carl von, 1984. *Two Letters on Strategy*. Carlisle, PA: US Army War College.
- Clausewitz, Carl von, 2004. *On War*. New York: Barnes & Nobles.
- Cohen, Eliot, 2003. *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*. New York: Anchor Books.
- Crane, Conrad, 2013. "The Lure of Strike", *Parameters* 43, no 2, s. 5–12.
- Crevelde, Martin van, 1991. *The Transformation of War*. New York: Free Press.
- Dagens Nyheter, 2015. "Hybridkriget börjar med propaganda". *Dagens Nyheter*, 2015-02-11, <http://www.dn.se/nyheter/varlden/hybridkriget-borjar-med-propaganda/>.
- Detter, Ingrid, 2005. *The Law of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dinstein, Yoram, 2012. *War, Aggression and Self-Defence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Echevarria, Antulio, 2005. *Fourth Generation War and Other Myths*. Carlisle, Pa.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Evans-Pritchard, Ambrose, 2015. "Putin Could Attack Baltic States Warns Former Nato Chief", *The Telegraph*, 2015-02-05, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11393707/Putin-could-attack-Baltic-states-warns-former-Nato-chief.html>.
- Fahl, Gustaf, 2010. "Vi måste betyda något på sikt". *Svenska Dagbladet*, <http://www.svd.se/vi-maste-betyda-nagot-pa-sikt>.
- FitzGerald, Mary, 1994. "The Russian Military's Strategy For 'Sixth Generation' Warfare", *Orbis* 38, no 3, s. 457–476.
- Freedman, Lawrence, 2005. "War evolves into the fourth generation: A comment on Thomas X. Hammes", *Contemporary Security Policy* 26(2), s. 254–263.
- Freedman, Lawrence, 2011. "The Counterrevolution in Strategic Affairs", *Daedalus* 140(3), s. 16–32.
- Freedman, Lawrence, 2012. "Defining War", s. 17–29 i Lindley-French, Julian & Boyer, Yves (red.), *The Oxford Handbook of War*. Oxford: Oxford University Press.
- Freedman, Lawrence, 2013. *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Freedman, Lawrence, 2015. "Ukraine and the Art of Limited War", *Survival* 56(6), s. 7–38.
- Förster, Stig, 2002. "The Prussian Triangle of Leadership in the Face of a People's War: A Reassessment of the Conflict Between Bismarck and Moltke, 1870–71", s. 115–140 i Förster, Stig & Nagler, Jörg (red.), *On the Road to Total War: The American Civil War and the German Wars of Unification, 1861–1871*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerasimov, Valery, 2016. "The Value of Science Is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations", *Military Review*, January–February 2016, s. 23–29.
- Goldstein, Joseph, 2015. Afghan Militia Leaders, Empowered by U.S. to Fight Taliban, Inspire Fear in Villages, *New York Times*, 2015-03-17, <http://www.nytimes.com/2015/03/18/world/asia/afghan-militia-leaders-empowered-by-us-to-fight-taliban-inspire-fear-in-villages.html>.
- Gow, James, 2006. "The New Clausewitz? War, Force, Art and utility—Rupert Smith on 21st Century Strategy, Operations and Tactics in a Comprehensive Context", *Journal of Strategic Studies* 29(6), s. 1151–1170.



- Graeber, David, 2007. *Possibilities: Essays on Hierarchy, Rebellion, and Desire*. Edinburgh: AK Press.
- Hammes, Thomas, 2004. *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*. Grand Rapids, Mich.: Zenith.
- Headquarters Department of the Army, 1993. *FM 100-5: Operations*. Washington, D. C.: Department of the Army.
- Heuser, Beatrice, 2010. "Small Wars in the Age of Clausewitz: The Watershed Between Partisan War and People's War", *Journal of Strategic Studies* 33(1), s. 139–162.
- Heuser, Beatrice, 2014. "Introduction: Exploring the Jungle of Terminology", *Small Wars & Insurgencies* 25, no 4, s. 741–753.
- Hoffman, Frank, 2006a. "Lessons from Lebanon: Hezbollah and Hybrid Wars", Foreign Policy Research Institute, <http://www.fpri.org/articles/2006/08/lessons-lebanon-hezbollah-and-hybrid-wars>.
- Hoffman, Frank, 2006b. "Complex Irregular Warfare: The Next Revolution in Military Affairs", *Orbis* 50, no 3, s. 395–411.
- Hoffman, Frank, 2007. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Potomac Institute for Policy Studies.
- Holmkvist, Leif, 2011. "Försvarets konsultkris", *Fokus*, 2011-04-18, <http://www.fokus.se/2011/04/forsvarets-konsultkris/>.
- Honig, Jan Willem & Ilmari Käihkö, 2012. "Challenges of Command: The Rise of the 'Strategic Colonel'", s. 89–108 i Haas, Harald, Franz Kernic & Andrea Plaschke (red.), *Leadership in Challenging Situations*. Frankfurt: Peter Lang.
- Honig, Jan Willem, & Ilmari Käihkö, 2014. "The Likely Lads: The Joint Swedish-Finnish PRT in Mazar-E Sharif", s. 209–220 i Chiari, Bernhard (red.), *From Venus to Mars? Provincial Reconstruction Teams and the European Military Experience in Afghanistan, 2001–2014*. Freiburg: Rombach.
- Honig, Jan Willem, 2015, "The Wars Militaries Fight for Democracy", s. 135–52 i Gärtner, Heinz, Jan Willem Honig & Hakan Akbulut, Hakan (red.), *Democracy, Peace, and Security*. London: Lexington Books.
- Huntington, Samuel, 1957. *The Soldier and the State – the Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard Univ. Press.
- Ingesson, Tony, 2016. *The Politics of Combat: The Political and Strategic Impact of Tactical-Level Subcultures, 1939–1995*. Diss. Lund University
- Jones, Sam, 2014. "Ukraine: Russia's New Art of War", *Financial Times*, August 28, 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/ea5e82fa-2e0c-11e4-b760-00144feabdco.html#axzz3TbCoRglk>.
- Kelly, Justin & Mike Brennan, 2009. *Alien: How Operational Art Devoured Strategy*. Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Krulak, Charles, 1999. "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War", *Marines Magazine*, [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic\\_corporal.htm](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm).
- Lind, William, Keith Nightengale, John Schmitt, Joseph Sutton, & Gary Wilson, 1989. "The Changing Face of War: Into the Fourth Generation", *Marine Corps Gazette* 73, no 10, s. 22–26.
- Lind, William, John Schmitt & Gary Wilson, 1994. "Fourth Generation Warfare: Another Look", *Marine Corps Gazette* (December 1994), s. 34–37.
- Mao, Zedong, 1961. *On Guerrilla Warfare*. New York: Praeger.



- Merom, Gil, 2003. *How Democracies Lose Small Wars: State, Society, and the Failures of France in Algeria, Israel in Lebanon, and the United States in Vietnam*. New York: Cambridge University Press.
- Moore, Michael, 2000. *Revolution i det svenska försvaret*. Stockholm: Försvarsberedningen, Försvarsdepartementet.
- Murray, Williamson, 2012. "Conclusion: What the Past Suggests", s. 289–308 i Murray, Williamson & Mansoor, Peter (red.), *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neppelberg, Peter, 2010. *Försvarsmaktens ledningssystemutveckling "stramas upp"*, 2010-07-08, <http://wisemanswisdoms.blogspot.se/2010/07/gastinlagg-forsvarsmaktens.html>.
- Oxford English Dictionary, 2016. *Hybrid*, 2016-09-27, <http://www.oed.com/view/Entry/89809?redirectedFrom=hybrid#eid>.
- Porter, Patrick, 2013. *Military Orientalism: Eastern War through Western Eyes*. New York: Oxford University Press.
- Qiao, Liang & Xiangsui Wang, 2002. *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. Panama City: Pan American Pub.
- Rid, Thomas, 2012. "Cyber War Will Not Take Place", *Journal of Strategic Studies* 35, no 1, s. 5–32.
- Rovner, Joshua, 2015. "Dealing with Putin's Strategic Incompetence", *War on the Rocks*, <http://warontherocks.com/2015/08/dealing-with-putins-strategic-incompetence/>.
- Schmitt, Carl, 2011. *Writings on War*. Cambridge: Polity Press.
- Schroefl, Josef & Stuart Kaufman, 2014. "Hybrid Actors, Tactical Variety: Rethinking Asymmetric and Hybrid War", *Studies in Conflict & Terrorism* 37, s. 862–880.
- Simpson, Emile, 2013. *War from the Ground up: Twenty-First Century Combat as Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, M.L.R., 2003. "Guerrillas in the Mist: Reassessing Strategy and Low Intensity Warfare", *Review of International Studies* 29, no 1, s. 19–37.
- Smith, Rupert, 2008. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. New York: Vintage.
- Stone, John, 2015. *Military Strategy: The Politics and Technique of War*. London: Bloomsbury.
- Strachan, Hew, 2013. *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vandiver, John, 2014. "SACEUR: Allies Must Prepare for Russia 'hybrid War'", *Stars and Stripes*, September 2014, <http://www.stripes.com/news/saceur-allies-must-prepare-for-russia-hybrid-war-1.301464>.
- Walker, Robert, 1998. *Spec Fi: The Unites States Marine Corps and Special Operations*. Opublicerad masteruppsats, Naval Postgraduate School.



# Slutord

Håkan Edström

Söndervittrandet av Järnridån, återförenandet av Tyskland, avvecklingen av Warszawapakten, upplösningen av Sovjetunionen, vitaliseringen av FN:s kris- hantering, inrättandet av NATO:s partnerskapsprogram och Sveriges medlem- skap i EU bidrog till att helt nya förutsättningar för svensk säkerhets-, utri- kes- och försvarspolitik skapades under slutet av 1980-talet och förra hälften av 1990-talet. Frågan är vad perioden efter 1995 ska jämföras med?

En förenklad referenspunkt skulle, vilket bl.a. Jacob Westberg visat på i sin artikel, vara att enbart utgå från perioden efter andra världskrigets slut. Utformningen av den svenska säkerhets-, utrikes- och försvarspolitiken under kalla kriget är således i det längre tidsperspektiv som Westberg studerar endast ett exempel bland många. Dagens militärt alliansfria politik kan med andra ord relateras till flera olika svenska försök att allt sedan Napoleonkrigens sista år utforma alliansstrategier. Att enbart utgå från de socialdemokratiska Undén- och Palmelinjerna i analysen av bland annat drivkrafter och påverkansfaktorer är följaktligen vare sig heltäckande eller representativt.

Likväl tvingas forskare ibland söka nedslagspunkter just under det kalla kri- get för att kunna förklara och förstå den svenska politik som förts sedan mitten av 1990-talet. Jörgen Axelsson, Karl Sörenson och Jan Ångström gör just detta då de undersöker fenomenet avskräckning. I deras fall är bevelkelsegrunden att Sveriges militära förmåga kan anses ha nått sin kulmen i slutet av 1950- talet vilket gör detta till ett naturligt val av referens då senare tids, i åtmins- tone kvantitativt hänseende, starkt begränsade försvarsmakt sätts under lupp. Dennis Gyllensporre visar i sin artikel på hur Försvarsmakten under perioden efter kalla krigets slut i allt högre utsträckning kommit att bli ett utrikespoli- tiskt verktyg. Det deltagande i internationella militära fredsooperationer som före 1991 uteslutande skedde inom FN:s regi har från 1992 fått en helt annan prägel där samarbetet främst skett med NATO. Det är således inte enbart de kvantitativa och kvalitativa aspekterna på Sveriges militära förmåga som änd- rats radikalt sedan kalla kriget. Det är också på det sätt med och den kontext i vilket de militära resurserna brukats som avsevärt ändrats.

Den ryska interventionen gentemot Georgien hösten 2008 fick inget större genomslag i den svenska försvarspolitiken. Tvärtom ansågs det möjligt att avveckla den allmänna värnplikten. Den ryska annekteringen av Krim och ockupationen av Donbas 2014 har emellertid inte gått att bortse från. När fokus nu åter sätts till Sverige och närområdet har vissa politiska partier konklude- rat att det är nödvändigt att återinföra värnplikten. På enbart några få år har

således samma företeelse lett till helt olika slutsatser. Dessvärre finns tecken på att när den nya säkerhetspolitiska linjen nu skall tecknas så tas oreflekterat referenspunkt i de neutralitets- och marginaldoktriner som angav de konceptuella ramarna under kalla kriget. Men om nu miljön, målen och medlen, dvs. det som skulle kunna betraktas som oberoende variabler i Westbergs modell, ändrats – hur kan vi då tro att metoderna, dvs. den beroende variabeln, ska förbli konstant? Inser vi inte att de militära resurser som fanns i slutet av 1950 talet, och som bidrog till att skapa trovärdighet till den då förda neutralitetspolitiken, successivt monterats ned? Devisen ”kosta mer än det skulle smaka” kopplat till sovjetisk/ryska angreppsplaner har helt enkelt fått annan innebörd idag. Det har därför kommit att bli än viktigare för våra politiska företrädare att uttrycka sig på ett sådant sätt att medborgaren i gemen förstår rationaliteten bakom den förda politiken.

Håkan Edströms båda artiklar visar på skillnader inte enbart de båda regeringsbärande partierna emellan utan även kopplat till övriga riksdagspartier. Realismen är mer närvarande än vad tidigare forskning gjort gällande. Samtidigt finns möjligen ett embryo till en gemensam svensk strategisk kultur vad gäller användandet av begrepp med koppling till just realismen. Frånvaron av vissa begrepp kan t.ex. motiveras med att de tas för givna och därför inte behöver uttryckas explicit. Det kan även tyda på att de medvetet eller omedvetet exkluderas i den gemensamma politiska vokabulären av en eller annan anledning. Oaktat bakomliggande orsaker så visar Edströms undersökningar att realismen finns närvarande i flera olika debatter på den parlamentariska arenan. Möjligen kan detta komma att tillta än mer i takt med att de realpolitiska realiteterna, inte minst genom Rysslands beteenden, blir allt mer påtagliga.

Som kontrast till realismen och realpolitiken framträder den feministiska utrikespolitiken som Robert Egnell undersöker i sin artikel. De problem denna form av utrikespolitik haft att förhålla sig till händelser som vapenexporten till Saudiarabien och hanterandet av IS bör inte få lägga hinder i vägen, vare sig för praktiker eller för akademiker, att fortsätta att utveckla respektive beforska denna relativt nya företeelse. Å andra sidan kan det också vara på sin plats att fråga sig hur många tillkortakommanden som kan anses vara rimligt att acceptera av den internationella akademiska miljön innan åtminstone betydelsen av den vetenskapliga relevansen måste ifrågasättas. Att det troligtvis kommer att finnas ett normativt behov av fenomenet en tid framöver torde vara oomkullrunkeligt, inte minst i den inhemska svenska politiska kontexten.

I detta specialnummers två avslutande artiklar fördjupas resonemanget kring försvarspolitik. Edward Deverell och Charlotte Wagnsson befarar att tilltagandet av Försvarsmaktens marknadsiserade kommunikation riskerar att flytta fokus från andra viktiga, och kanske mer centrala, delar av myndighetens verksamhetsområden. Det är således inte enbart det språk och den begreppsapparatur politikerna använder sig av, och som berördes i Edströms båda artiklar,

som inverkar på medborgarnas tolkningar av den förda politiken. Även det allt mer utvecklade kommunikativa språk som myndigheter såsom Försvarsmakten tillämpar riskerar att förmedla idealbilder som kan vara fjärran verkligheten. Detta kan i sin tur inte enbart inverka på allmänhetens syn på den enskilda myndigheten utan ytterst på legitimiteten för den förda politiken.

I den åttonde och avslutande artikeln visar Ilmari Käihkö att inte enbart en myndighets externa kommunikation är viktig. Det interna språket och begrepps användandet riskerar också att underminera de gemensamma konceptuella utgångspunkterna mellan såväl politiker och myndigheter som intern inom en och samma myndighet. Det begrepp som står i fokus för Käihkö's undersökning, hybridkrigföring, är ett exempel på en sådan företeelse. Om olika företrädare för Försvarsmakten, på grund av oklar innebörd av trendord, inte kan uppnå en gemensam förståelse för krigets natur, hur ska då kriget kunna utkämpas och ytterst vinnas?

I detta specialnummer har vi lyft fram svensk säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik som studieobjekt. Genom att tillämpa olika vetenskapliga infallsvinklar har vi försökt vidga förståelsen av dessa politikområden vilka samtliga utgör självklara fenomen att beforska för den samhällsvetenskapliga miljön vid Försvarshögskolan. Genom att kritiskt granska och utveckla ny kunskap om försvar, samhällsskydd och säkerhet är FHS:s vision att skolan ska vara ett centrum för utvecklingen av dessa områden ur såväl ett nationellt som ett internationellt perspektiv. Vår förhoppning är att vi med våra olika artiklar ska bidra till förverkligandet av denna vision.



## Jubileumsessä. Fahlbeckska stiftelsen 100 år

Hösten 2018 fyller Fahlbeckska stiftelsen, huvudman för *Statsvetenskaplig tidskrift*, 100 år. Detta vill vi uppmärksamma genom en serie jubileumsessäer, som fritt låter sig inspireras av innehållet i det kärnfulla och bitvis ödesmättade gåvobrev som Pontus Fahlbeck, tidskriftens dåvarande redaktör, utformade i slutet av första världskriget. Förutom de obligatoriska instruktionerna om skötsel, organisation och ekonomi och det angelägna i att slå vakt om tidskriftens politiska oväld och vetenskapliga självständighet, anger Fahlbeck i urkunden en riktning för den framtida publicistiken. Han skriver:

Blott i en punkt skall jag tillåta mig att angiva ett önskemål för det vetenskapliga arbete, som jag hoppas genom denna stiftelse främja, utom och jämte de uppgifter, som ovan angivits. Det gäller det stora ämnet om folks, staters och kultururs förfall och undergång.

Och fortsätter:

Den fruktansvärda kris, som den civiliserade världen genomgår, kan väcka farhågor för, att de folk, som närmas därav hemsökas, stå inför ett sådant öde. Men manspillan och annan ödeläggelse i krig ersätts snart inom ett livskraftigt folk, blott icke inre sjukdom kommer till. Ty mestadels när folk och kulturer gingo under, var orsaken därtill jämte yttre våld inre brister, sjukdomar i känsla och vilja. Sådana ha redan yppat sig i krigets spår ej blott uti de krigförande länderna utan i alla. Rättsbegreppen hålla på att fördunklas, varigenom samhällsordningen hotas i hela Europa, därest kriget skulle länge fortgå. Men värre än dessa kanske övergående sjukdomstecken äro andra, som redan länge vittnat om folklig ohälsa. Sådana hos de flesta kulturfolk framträdande tecken äro en materialistisk livssyn med kapitalism ovan till i samhället och socialism nedan, samt det s.k. tvåbarnssystemet. Härtill märkas för Sverige särskilt den ringa äktenskapligheten och det stora antalet utom äktenskapet födda barn; bristande nationalkänsla med därav följande stor emigration och försvarsolust; vidare statskänslans och statslydnadens undanträngande i det allmänna livet och rättskänslans i

det enskilda av partikänsla och partilydnad. Det är många och svåra sjukdomstecken, som kunna konstateras inom Sveriges folk och hos alla folk i närvarande tid. Statsvetenskaperna kunna ingen högre uppgift ha än att häremot söka bot, om bot står att vinna. Men förutsättningen för det är i första hand att känna det onda, icke blott i det enskilda fallet utan i allmänhet. Att studera denna mäktiga företeelse, staters förfall och undergång genom tiderna, dess förebud och förlopp, från Grekland och Rom och ännu äldre kulturer till våra dagars folk och stater, samt upplysa och varna – det är den uppgift, som jag såsom mitt vetenskapliga testamente lägger denna stiftelse särskilt på hjärtat.

Frågan är om *Statsvetenskaplig tidskrift* har lyckats leva upp till förväntningarna på denna punkt. Mycket talar för att inriktningen på tidskriften under årens lopp varit en annan än den Fahlbeck efterlyste. Oberoende av hur man ser på saken, är det i dessa jubileumstider angeläget att återigen försöka förvalta arvet från gåvobrevet och med förnyad kraft lyfta fram den breda, episka tematiken i citaten ovan. Detta gör vi genom att bjuda in skribenter från vårt eget ämne, men även skribenter från näraliggande ämnen som historia, ekonomisk historia och antikens kultur och samhällsliv, liksom nationalekonomi, statistik och juridik. Dessa olika discipliner ingår inte bara i Fahlbeckska kollegiet, utan utgör också, tillsammans med statsvetenskapen, kärnan i det som kallas vetenskaperna om staten.

Vi väljer medvetet essäformatet eftersom det lämpar sig väl för breda, principiella synsätt och analyser. Vi välkomnar inte bara enskilda bidrag utan också kommentarer och kritiska reflektioner med anledning av tidigare publicerade texter.

Den femte essän i serien är skriven av antikvetaren Eva Rystedt och har titeln "Kriget och grekerna".





# Kriget och grekerna

Eva Rystedt

Det ord som finns på grekiska för krig, *polemos*, har i senare europeiska språk avsatt polemik. Svenskans krig, tyskans Krieg, engelskans war, franskans guerre, italienskans guerra – inget av dessa ord stammar från *polemos*. Det är ett intressant faktum. Hur ska vi tolka det? Är det moderna europeiska kriget ett fenomen som till skillnad från så mycket annat inte går att härleda från grekerna? Och omvänt: säger vårt ord polemik något om karaktären hos det grekiska kriget?

Om vi utgår från den senare frågan, relationen mellan det som vi uppfattar ligger i begreppet polemik och krigföring i det antika Grekland, så går det faktiskt att hävda att krig hos grekerna ligger konceptuellt närmare vårt ord polemik än vårt ord krig. Grekerna såg nämligen inte den våldsamma sammanstötningen mellan kollektiv som något historiskt distinkt och potentiellt epokskapande. *Polemos* betecknade ett konfliktfyllt och våldsfyllt tillstånd eller skeende snarare än en historisk händelse – hos åtminstone de tidiga författarna står ordet för krigande snarare än krig.

Krigandet kom och gick. Mellan de grekiska stadsstaterna var krig ett närmast naturligt fenomen, något som var tätt förbundet med inte bara livet i stadsstaten utan själva dess konstitution. Men det hände ju att kriget var trojanskt, eller persiskt. Men inte ens i dessa fall av krigande mot utländsk makt använde man i allmänhet i antiken benämningarna 'det trojanska kriget' eller 'perserkrigen' utan, i ordagrann översättning från grekiskan, 'de trojanska sakerna' (*ta troika*) och 'de mediska sakerna' (*ta medika*). Likadant med det peloponnesiska kriget. Detta krig ser vi idag självklart som ett insnitt i det historiska skeendet på 400-talet f. Kr, ja som ett av de tydligaste enskilda krigen i den grekiska antiken över huvud taget, även om det råder delade meningar om när det egentligen började. Men det verk av den grekiske historieskrivaren Thukydides (ca 460–400 f. Kr.) i vilket detta omfångsrika och skickelsediga krig mellan Sparta och dess allierade och Athen och dess allierade skildras, heter inte Det peloponnesiska kriget som man lätt kan förledas att tro av de titlar som moderna översättningar begagnar (t. ex. Sture Linnérs till svenska eller Charles Foster Smiths till engelska i Loebutgåvan). Det heter *Historie*, ordagrann Undersökningar.

Som en logisk konsekvens kan vi betrakta det förhållandet att det hos grekerna inte heller tycks ha funnits något begrepp fred vid vilket den mänskliga historien på samma sätt kunde bindas upp och definieras. I moderna analyser av kriget i det antika Grekland som även riktar blicken in i senare tid brukar

det f. ö. påpekas att krig i Europa setts som en oundviklig del av livet ända långt in i modern tid. Man brukar också säga att det inte kan spåras någon som helst uttalad pacifism i den grekiska och romerska världen, vare sig hos enskilda individer eller kollektiv, med den kyniska filosofskolan som enda möjliga undantag. Kanske är det så att detta senare är en sanning med modifikation, men man måste ändå se den grundläggande skillnaden mellan de äldre samhällena i Europa och modern tid. Det hjälper inte heller här att anföra Aristophanes och hans Lysistrate, och kalla Lysistrate för pacifist. Aristophanes (ca 446-386 f. Kr.) ställer i sina komedier världen på huvudet, den athenska världen på 400-talet f. Kr. När kvinnorna i Athen kärleksstrejkar för fred mitt under kriget mot Sparta utgör de för sin författare inte en pacifistisk rörelse utan ett uttryck för krigsutmattningens extrema följder: en kvinnlig regim bortom sans och vett. Givetvis finns det många röster i den antika grekiska litteraturen som uttrycker glädje över fredens välsignelser, men de gör det inte utifrån ett humanitärt perspektiv, således en antikrigisk attityd, utan därför att de betraktar freden som något gott för den enskilde i livet. De kan till och med se freden som något som är värt att slåss för, något som kommer som en belöning för framgångsrikt krigande.

Den grekiska världen under historisk tid bestod till största delen av en samling mindre stater – städer med kringliggande landsbygd – som var politiskt självständiga. Athen var en sådan stat, Korinth en annan, Sparta en tredje, i en lång räckta sådana samhällen i det område som motsvarar dagens Grekland inklusive dess övärld. De fanns också på många andra håll i Medelhavsvärlden, från Turkiets västkust i öster till Syditalien och Sicilien i väster. Det bodde också greker runt Svarta Havets kuster och i Nordafrika. De var ursprungligen utvandrare, kolonister, från Grekland men hade rotat sig i de nya miljöerna. Alla dessa greker måste ha varit eller åtminstone blivit tämligen olika sinsemellan. Men de hade vissa saker gemensamma, som historieskrivaren Herodotos (ca 484-425 f. Kr.) framhäver i en berömd passage: ”den grekiska nationen (*to Hellenikon*) – denna gemenskap i blod och språk, gudatempel och offer, och sedvänjor”.

Den politiska självständigheten innebar att stadsstaterna var tvungna att kunna försvara sig militärt. I själva verket ingick träning inför krig och ständig krigsberedskap i det politiska betinget, i den kollektiva organisation som var karakteristisk för stadsstaten. Det tog sig den formen att medborgarna fungerade som soldater. Inga yrkeshärar således, utan medborgartrupper. Men det fanns begränsningar: det var bara de fria manliga medborgarna som var soldater, inte ofria: således inte slavar och heller inte kvinnorna.

Här börjar det nog bli klarare varför kriget så att säga hörde till samhället eller staten, var en integrerad del av det. En del forskare har uttryckt det så att krigföring och politik var parallella funktioner i stadsstaten. Att vara militär befälhavare, *strategos*, i stadsstaten Athen betydde att bekläda ett ämbete bland

de andra i staten, inte att fungera utifrån en specialkompetens, och de som utsågs till *stratego* – Perikles var en av dem – var inga professionella militärer. De agerade på slagfältet utifrån sin roll som politiska ledare.

Den politiska organisation som representerades av stadsstaten och som var särskilt karakteristisk för det antika Grekland var dominerande i perioden mellan 700-talet f. Kr. och 300-talet f. Kr. Det är alltså inom denna period vi har att placera systemet med medborgare som soldater. Medborgaruppbådet i sin tur var associerat med en militär taktik som också den är kulturspecifikt grekisk.

Taktiken bygger på två tätt samverkande faktorer: den övergripande härformeringen och den enskilde soldaten och hans utrustning. Den grekiska termen för härformeringen var falang, *phalanx*, för soldaten hoplit, *hoplites*, utifrån benämningen på skölden, *hoplon*. Falangen bestod av tungt beväpnade fotsoldater uppställda på ett antal långa linjer bakom varandra. Linjerna avancerade idealt på plan mark, på slättland som normalt var jordbruksområde. De avancerade mot motståndarens likadant uppställda här. Segern vanns av den sida som kunde tränga tillbaka eller bryta fiendens linjer. Om den första linjens hoplitter inte kunde hålla stånd mot fienden fick linje nummer två ta stöten och sedan kanske också övriga linjer. Stöten bestod, rent konkret, i närstrid



**Två hoplitter i närkamp.**

Attisk svartfigurig amfora, 570–565 f. Kr. Louvre, Paris. Wikimedia Commons.

man mot man när de främsta linjerna möttes. Den gängse beväpningen var två spjut och ett svärd. Kroppen skyddades, förutom av en stor sköld, av hjälm, harnesk och benskenor. En tätt sammanhållen linje som avancerade framåt i god ordning kunde ha stor slagkraft. Bröts linjen var det risk för hela härens sammanbrott.

Att vara hoplit krävde en god fysik och en god träning. Om rustningsdelarna var helt i metall, vilket kunde vara fallet i arkaisk tid (ca 700–480 f. Kr.), vägde de närmare 30 kg. Bara detta krävde sin man. Närkampen i främsta ledet var naturligtvis också ett fysiskt kraftprov. Fysisk träning och fysiska prov förekom inom den grekiska världen också inom en annan räjong, nämligen tävlingslivet. Tävling heter på grekiska *agon*. Spelen i Olympia och alla andra mindre berömda men i antiken välbesökta och ofta omtalade festspel för en lokal eller allgrekisk deltagarkrets var *agones*, tävlingskamper, i vilka idrotten intog en central plats vid sidan av andra tävlingar. Här kämpade manliga lekman- idrottare individuellt mot varandra men de företrädde samtidigt sina respektive stater. Nyare forskning som jag själv är engagerad i har på sistone börjat kunna klarlägga att fysisk tävlan i ceremoniella former var något som ägde rum inom samhällets ram redan under 1300–1200-talen f. Kr, dvs. slutskedet av den sena bronsåldern. Spelen i Olympia pågick en bra bit in i den kristna eran innan de förbjöds av myndigheterna.

Tävlingsfenomenet tycks alltså vara riktigt åldrigt och riktigt långlivat i Grekland, bra mycket mer långlivat faktiskt än stadsstaten. Det ställer fenomenet krig i ett intressant perspektiv. Jean-Pierre Vernant, en fransk antikforskare med antropologisk inriktning, säger, liksom många med honom, att krig i det klassiska Grekland är *agon*, dvs. är liktydigt med *agon*. Här är vi tillbaka vid *polemos*, krigande snarare än krig. Om *agon*, tävlande, är ett socialt fenomen, så är krig också ett socialt fenomen. Stadsstaternas medborgarhärer möts på samma sätt som deras idrottare möts. De strider om sina territorier, framför allt sin jordbruksmark. Det är seger eller förlust som gäller. Varken i det ena eller det andra sammanhanget leder konfrontationerna till att den förlorande parten fullständigt nedkämpas eller förintas av den vinnande. Krigandet äger rum under sommarsäsongen, och det tar oftast rast under vintern. Och det kan inte pågå samtidigt med idrottsspel; alla militära operationer inställs medan de stora allgrekiska spelen pågår.

Men om det existerar ett analogt grundförhållande mellan krig och idrott i den grekiska världen, så var det fördenskull inte så att krig utkämpades så att säga frivilligt, för krigandets egen skull, mellan stadsstaterna. Begreppet militarism brukar inte figurera i moderna framställningar om grekerna, faktiskt inte ens när stadsstaten Sparta kommer på tal; snarare brukar det användas om romarna. Fallet Sparta med dess anmärkningsvärda betoning på soldatskap

och på säkerhet har sin bakgrund i en speciell situation. I Sparta var det så att de fullvärdiga medborgarna alltid var i minoritet gentemot ett underställt befolkningsskikt utan medborgarskap och inflytande som ibland försökte göra uppror och skaka av sig sina herrar. Säkerhet och ständig militär beredskap var här själva förutsättningen för den politiska överlevnaden. I krigföring stadsstater emellan handlade det också i grunden om säkerhet. Det som måste säkras var besittningen av sådan materiell egendom som garanterade överlevnad och välstånd: åkerjord under stadsstaternas äldre tid, när egenproducerad säd var livsbasen; kontrollen av tillförseln av olika sorters förnödenheter men också lyxvaror när man kommit ner i klassisk tid (480–332 f. Kr.) och ekonomin var en mer komplex apparat, som i Athen under 400-talet när staden skaffade sig sina rikedomar via ett stort havsbaserat imperium.

Men om krig för grekerna inte handlade om militarism så handlade det desto mer om en krigspositivism, för att uttrycka saken så. Kriget och krigaren ingick nämligen som en central del i en ideologi som också den kan kallas karakteristiskt grekisk. Grekerna utbildade ett värdeideal runt krigaren och kriget. Eftersom alla inte kunde vara soldater, speglade idealet samhällets premiering av vissa grupper av människor framför andra: fria framför ofria, medborgare framför icke-medborgare, män framför kvinnor, ytterst också greker gentemot barbarer. Ett sådant ideal svarar således mot samhällsstrukturen men är också ett instrument för att behålla strukturen. Det fick ett mycket stort genomslag hos de grekiska författarna och bildkonstnärerna. En del moderna läsare av dessa texter och betraktare av dessa bilder har lockats att tro att grekerna inte gjorde annat än var ute på slagfältet och att *polemos* var något fullständigt centralt i grekernas upplevelseverklighet. Men texter och bilder står inte i ett 1:1-förhållande till verklighetens värld utan ska mera ses som mentala konstruktioner. "Härlig är döden när modigt i främsta ledet du dignar, dignar i kamp för ditt land, dör för din stad och ditt hem": så börjar Viktor Rydbergs adaption av en dikt av den spartanske skalden Tyrtaios som levde på 600-talet f.Kr.

Denna krigarideologi har sina rötter långt bak i tiden i Grekland. Om ursprunget inte ligger i bronsåldern så ligger det åtminstone i järnåldern, i början av det första årtusendet f. Kr., i 900-talets, 800-talets och 700-talets grekiska samhälle. En jordägande aristokrati hade då ersatt kungar som de politiskt och ekonomiskt dominerande. De aristokratiska ledarnas makt i fredstid vilade på deras ledarskap i krig.

Här kommer Homeros in och 700-talets epos med sin dubbla spegel mot mytisk forntid och aktuell samtid. Iliaden brukar räknas som Europas litterära startpunkt, och i Iliaden är krig det centrala temat. Den bild av kriget som ges här blev präglande för greker i alla kommande generationer. Adelsmannen som kämpar främst i kretsen av de sina och inte tvekar att gå i döden vinner odödlig ära, *time*, *kleos*; det finns i själva verket inget annat sätt för en man att vinna

sådan ära. Hans död är den sköna döden, *thanatos kalos*. Detta var en etik som överlevde in i stadsstaternas tidevarv, dvs. som stadsstaterna anammade för sina hoplitsoldaters räkning; det var hopliterna som fått överta adelsmännen krigarroll på samma sätt som de som medborgare hade övertagit deras politiska roll.

Så som kriget skildras hos Homeros är det en starkt fysisk historia. Vi får höra om skallben som krasar när de spräcks, om blod som rinner och färgar jorden röd, om knän som tappar sin kraft. Grekerna satte alltid det kroppsliga eller kroppsligheten högt – där kan vi förresten minnas tävlingsväsendet igen! – och i den typ av militär strid som Homeros skildrar i Iliaden är det kroppar som möts eftersom ledarfigurerna strider man mot man.

Den grekiska militära taktiken genomgår förändringar. Hoplittaktiken blir inte bestående eftersom den hör till ett politiskt system som urholkas. Redan tidigt används lättbeväpnade soldater som komplettering till hopliterna. Så småningom kommer också legosoldaterna att dominera militärväsendet. Så är det under Alexander den store (356–323 f. Kr.) och hans efterföljare. När man kommit så långt ned i tiden har också den militära taktiken i stort förändrat sig så kraftigt att en grek från tidig tid förmodligen inte skulle känna igen sig. Det har utvecklats en avancerad teknik för stadsbelägringar, med bl. a. kanoner som kunde avskjuta större projektiler – stadsbelägringar intar under den sena tidens krigföring en framträdande roll, vid sidan av fältslag. Vad gäller krig till sjöss hade det funnits specialbyggda krigsfartyg sen långt tillbaka. Det är välbekant att det avgörande och i krigshistorien berömda slaget vid Salamis mellan greker (företrädesvis athenare och korinthier) och perser år 480 f. Kr. utspelade sig utifrån bägge sidors krigsfartyg. Under den hellenistiska tiden var det vanligt med sjöslag, och när romarna skapade sig en flotta vid tiden för det första puniska kriget på 200-talet f. Kr. var det som en efterföljare till de hellenistiska stormakterna.

Men tvärs igenom dessa genomgripande förändringar levde de gamla idealen om krigaren vidare. Det är, till sist, inte fel att peka på Alexander den store, han som ledde antikens åtminstone geografiskt mest omfattande krigsoperation, den som ledde grekiska och makedonska soldater ända bort till Indus. Alexanders asiatiska fälttåg kom att studeras av många sentida fältherrar, bl. a. Napoleon. Själv studerade Alexander det trojanska kriget, via Homeros' Iliad. En av de första saker han gjorde när han landat med sin här i Mindre Asien efter att ha tagit sig över Hellesponten var, enligt författaren Arrianos, att offra åt hjälten Achilles. Achilles är huvudpersonen i Iliaden: den främste krigaren bland de greker som drog ut i härnad mot Troja i Asien. Alexander ville visa på parallelliteten mellan sitt eget företag och det trojanska kriget och att han själv som krigare stod i Achilles' direkta efterföljd. I en berömd romersk golvmosaik från Pompeji avbildas Alexander när han i det avgörande momentet under ett



av fältslagen mot perserna möter den persiske kungen öga mot öga. Här kan man se den homeriska modellen levandegjord i mötet mellan de två protagonisterna. Alexander och Darius påminner om Achilles och Hektor i det trojanska kriget. Alexander har drag av gudom, med sina övermänskligt stora ögon och sin övermänskliga kraft. Inte heller detta är nytt. De homeriska hjältarna är inte gudar, eftersom de inte är odödliga, men de är mer än människor, i all synnerhet just när de strider, och det gäller både greker och trojaner.

Här har vi således en flerskiktad bild. Om vi söker en punkt att stanna vid som kan kallas en kvintessens av kriget i den grekiska världen och som betonar den idealiserande och heroiserande dimensionen som finns med ända sedan Homeros, så är det vid denna bild.



#### Alexandermosaiken.

Golvmosaik funnen i Faunens hus i Pompeji. Ca 150–100 f. Kr.  
Museo Archeologico Nazionale, Neapel. Wikimedia Commons.

Eva Rystedt är professor emerita i ämnet Antikens kultur och samhällsliv vid Lunds universitet. Hennes forskning har rört flera olika fält inom ämnet. Bild och bildfunktion i de historiska grekiska och romerska samhällena är ett forskningsintresse som under senare år blivit det dominerande.  
E-post: [eva.rystedt@klass.lu.se](mailto:eva.rystedt@klass.lu.se)





# Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Magnus Erlandsson

## Att fånga folkets mening

av Magnus Erlandsson

Om opinionsmätningar inte lyckas med att mäta opinionen, är det då fel på mätningarna – eller opinionen?

Efter några misslyckade försök att förutsäga vem som blir USA:s nästa president, Storbritanniens vilja att stanna kvar i EU och Colombias önskan om fredsavtal med FARC, rycker nu opinionsmätningarnas tillskyndare ut till försvar. Mest sympatiska ursäkten är kanske att inga mätningar, hur rigoröst utförade de än må vara, ger grund för att med hundra procents säkerhet kunna säga vilket utfallet vid det kommande valet eller den stundande folkomröstningen blir. Opinionsmätningar leder fram till gissningar, om än kvalificerade, och det "förtjänar att understrykas att även det utfall som är mindre sannolikt kan inträffa".<sup>1</sup> Men därför bör möjligen alla opinionsundersökningar, likt cigarettpaketet, också märkas med ett slags hälsovarning, i fetstil:

**Hög risk för felaktiga slutsatser på grund av mät- och metodproblem.**

Problemen opinionsmätarna har att brottas med är kopplade till *bortfall* (man får inte tag i de väljare man vill nå, och när man väl fått fatt i dem, vill de inte svara), att de som ger

besked svarar med *lögn* om vad man kommer att lägga sin röst på (på pin kiv eller för att man skäms över sin preferens), eller att man sen *inte röstar alls* (med effekten att mätningen fångat den kanske felaktiga opinionen hos dem som inte röstar).

Om opinionsmätaren sedan gör sammanvägningar av flera olika opinionsmätningar i jakt på ett viktat medelvärde, finns förstås en risk att dessa fel förstärks. Och, om än lite tillspetsat, dessa tre systematiska metod- och mätfel är alla relaterade till det utsnitt av den totala population man undersöker: det är "fel" på dem som utgör urvalsunderlaget – som inte svarar, ljuger eller sen struntar i att rösta.

## TÖRN FÖR KVANTITATIVA ANALYSER?

Grovt missvisande opinionsundersökningar ger vatten på kvarnen hos dem som redan innan var skeptiska till kvantitativa undersökningar och analyser. Vad med alla andra studier som bygger på enkäter med fasta svarsalternativ, där en distanserad forskare försöker fånga det gemensamma och genomsnittliga? Ge mig, säger hermeneutikern eller fenomenografen, en vecka för att djupintervjua och observera en enda väljare i Wisconsin och jag ska säga dig hur hela USA kommer att rösta! Med närhet till det man undersöker, och i det till synes säregna, unika eller avvikande, finns ibland förutsättningar för en förståelse också för de stora sammanhangen; kanske kan man också drista sig till att förutspå vad som kommer att hända.

1 Öhrvall, Richard, 2016. *Opinionsmätarnas problem – i USA och här hemma*, bloggpost, 22 november 2016, <https://politologerna.wordpress.com/2016/11/22/opinionsmatarnas-problem-i-usa-och-har-hemma>.

**METODERS STYRKA OCH SVAGHET**

Bäst är rimligen att kombinera olika metoder. Men en sund skepsis inför både korrelationer, resultat och prediktioner är förmodligen att föredra, vilken metod och vilka analysredskap vi än använt. Den där varningsrutan är nog klädsamt att vifta med lite då och då. Och när politiker eller deras utredare inte tycker att forskare ger dem stöd för de reformer de vill lansera, kan de alltid resonera så här:

”[D]et är vanligt att forskningsresultat kommer fram till att effekter av en åtgärd inte kan påvisas. Att effekter inte kan påvisas innebär dock inte att de inte kan finnas (...) det kan mycket väl finnas effekter, trots att de inte kan påvisas (...) på grund av brister i det empiriska underlaget eller i analysen”.<sup>2</sup>

Magnus Erlandsson är lektor i statsvetenskap och ledarskap vid Institutionen för skolutveckling och ledarskap, Malmö högskola.

E-post: magnus.erlandsson@mah.se

## Arbetsgruppernas rapporter från Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Visby, 19–21 oktober 2016

**POLITISK TEORI**

Arbetsgruppen för politisk teori samlade detta år 16 deltagare, varav fyra var doktorander. De texter som diskuterades handlade bland annat om politisk korrekthet, demokrati, humor, nyliberalism, statsförstörelse i Norge under ockupationen, realism, legitimitet, värdegrund, korruption, representation och politik i yttre rymden. Seminariediskussionerna var på svenska, med några undantag, och upplevdes som konstruktiva, rättframma och givande. Den som eventuellt tvivlade blev påmind om den viktiga roll som Förbundets årsmöte kan spela för att upprätthålla en levande intellektuell miljö bland svenska statsvetare.

*Johan Tralau & Sofia Näsström*

**POLITICAL PARTIES AND POLITICAL BEHAVIOUR**

Detta år var Nicholas Aylott (Södertörn), Johanna Söderström (Uppsala) och Pär Zetterberg (Uppsala) ordförande för arbetsgruppen om politiskt beteende och partier. Gruppen samlade 18 personer (12 män och 6 kvinnor) och totalt behandlades 13 texter, med inriktning på både Sverige och andra länder, inklusive Uganda och Uruguay. Texterna rörde teman såsom politisk kunskap, deltagande och värderingar, vem som blir politiker samt partiers makt, utveckling och institutionella spelregler. Deltagarna var alltifrån nyantagna doktorander till professorer, verksamma i Sverige, Finland och Storbritannien. Arbetspråket för gruppen var engelska.

*Johanna Söderström, Nicholas Aylott & Pär Zetterberg*

**GENUS OCH POLITIK – FRAMSTEG OCH MOTGÅNGAR**

Intresset var stort för arbetsgruppen i genus och politik som i år organiserades av Christina Bergqvist, Elin Bjarnegård och Josefine Erikson, alla från Uppsala universitet. Övriga deltagare kom från Göteborgs universitet, Lunds universitet, Karlstad universitet samt Mitthögskolan och såväl professorer som doktorander deltog i gruppen. Totalt deltog 13 personer varav 3 män och 10 kvinnor. Tio papper av ganska olika karaktär presenterades och diskuterades. Bland dessa återfanns bokkapitel, nystartade projekt, avhandlingsdelar, samt artikelutkast.

Ämnesmässigt var spridningen god och inkluderade bland annat olika aspekter av jämställdhet i både den svenska riksdagen och i andra europeiska parlament, normer kring föräldraskap, mått på könsidentitet, samt innovationsforskning ur ett genusperspektiv. Även metodmässigt visade gruppen på bredd och såväl diskursiva angreppssätt som statistiska analyser fanns representerade.

2 SOU 2013:30. *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*, s. 22. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan.

Diskussionerna i gruppen var konstruktiva och trots bredden fanns det gott om beröringspunkter mellan studierna vilket borgade för intressanta återkommande teman i samtalen.

*Christina Bergqvist, Elin Bjarnegård & Josefina Erikson*

### **FÖRVALTNING OCH OFFENTLIG POLITIK**

Gruppens förhoppningar att få diskutera aktuella och statsvetenskapligt centrala frågor om makt och förändring i offentlig politik och förvaltning infriades med råge under dagarna i Visby. Tonvikten i konferensbidragen låg vid empiriska bidrag och dessa berörde en bred uppsättning områden, aktörer, institutioner och processer i Sverige och andra länder. En slutsats är att denna del av statsvetenskapen just nu har en särskilt viktig roll för vår förståelse av vad som uppfattas vara förskjutningar av besluts-makt från politik till förvaltning, och som nya horisontella relationer myndigheter emellan.

Ett tema var de ökade krav på samordning mellan aktörer för att lösa så kallade wicked problems som ställs på lokal förvaltning, ett annat intresset för betydelsen av tjänstemanna- och myndighetsinflytande i offentliga beslutsprocesser. Gruppen diskuterade också behovet av teoretiska begrepp för att fånga den typ av konflikter som utspelar sig i förvaltningen. Institutions- och statsbyggande var ett annat tema där fokus empiriskt låg på nya demokratier och utvecklingskontext snarare än på svenska förhållanden.

Trots stor spridning (från deltagande observation till experiment och statistisk analys) vad gäller metoder är det intressant att konstatera att en gemensam nämnare är strävan att förstå både beslutsfattare och beslutsfattande. Vad och hur gör man egentligen i möten och nätverk? Vilken roll spelar organiseringen av beslutsfattandet för utfallet? Ett bestående intryck är också att forskningen på området kan göra anspråk på etiketten "policynära". Gruppen diskuterade 11 texter och samlade totalt 14 deltagare, varav 7 män och 7 kvinnor.

*Helena Wockelberg & Shirin Ahlbäck Öberg*

### **EUROPAFRÅGOR**

Arbetsgruppen för Europafrågor hade till förbundets årsmöte 2016 givits det specifika temat *The European Union and its contemporary challenges: from one crisis to the next*. Gruppen arrangerades av Anna Michalski och Thomas Persson, båda verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, och samlade 16 deltagare (6 kvinnor och 10 män) med bred representation från våra lärosäten.

Under de tre arbetsdagarna presenterades sju uppsatser med gemensamt fokus på EU-frågor men med vitt skilda frågeställningar och med olika teoretiska, metodologiska och empiriska utgångspunkter. Uppsatserna berörde bl.a. medborgaropinioner och tillit-frågor, reformstrategier för unionen, påverkan av EU på medlemsländerna såväl på nationell som på subnationell nivå, förhandlingar inom ramen för unionssamarbetet, samt regioners strävan efter självständighet och dess betydelse för EU.

Uppsatserna var också av olikartad karaktär; några mer eller mindre färdiga artiklar eller bokkapitel medan andra mer utformade som idéskisser eller tidiga utkast på artiklar. Sammantaget bidrog bredden i de uppsatser som presenterades till livliga och konstruktiva diskussioner, och även om inte alla uppsatser explicit berörde det övergripande temat för arbetsgruppen var EU:s samtida utmaningar i hög grad närvarande under hela diskussionen.

Under den tredje dagen hölls därtill en särskild diskussion om EU-kunskap i statsvetenskapen med anledning av SOU 2016:10 – EU på hemmaplan. Utredaren Maria Ström-vik presenterade några av slutsatserna gällande kunskapsnivån om EU bland lärare och studenter vid våra lärosäten. Därefter hölls en allmän diskussion om hur undervisningen om EU är utformad vid våra universitet och högskolor, och hur den eventuellt kan utvecklas och stärkas.

I vanlig ordning hölls även ett styrelsemöte för det statsvetenskapliga Europeanätverket, SNES, i samband med SWEPSA.

*Anna Michalski & Thomas Persson*

## VÄLFÄRDSPOLITIK

Arbetsgruppen välfärdspolitik samlade 11 deltagare och behandlade paper inom områdena sjukvårdens privatisering, stratifiering inom europeiska skolsystem, äldreomsorgens organisation, privata sjukförsäkringar, familjepolitik samt medborgarnas deltagande inom sjukvårdspolitiken.

Gruppen innehöll en bra blandning av doktorander och mer seniora forskare och diskussionerna var livliga och intensiva. Gruppens storlek gjorde att vi kunde spendera ganska lång tid på varje paper, vilket, i kombination med mycket väl förberedda kommentatorer, gjorde att varje bidrag kunde behandlas ingående. Deltagarna i gruppen uttryckte sin uppskattning över att SWEPSA denna gång kunde erbjuda en arbetsgrupp inom området välfärdspolitik och hoppades att detta skulle bli ett stående inslag även på framtida konferenser.

*Paula Blomqvist & Joakim Palme*

## INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AS CRISIS, CONFLICT AND DEVELOPMENT MANAGERS

Arbetsgruppen arrangerades vid SWEPSA 2016 av Anna Jarstad (statsvetenskapliga institutionen, Umeå och Uppsala universitet) och Anna Danielsson (statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet). Arbetspråket var engelska och två personer var utsedda som opponenter på varje uppsats. Efter några sena avhopp bestod gruppen av 6 deltagare, varav 4 kvinnor och 2 män från 5 lärosäten. Deltagarna uppvisade en god blandning av seniora forskare (4 st, inklusive både professorer och yngre forskare) och doktorander (2 st).

Givet att deltagarnas forskningsintressen varierade och att de presenterade uppsatserna hade sina ursprung i vitt skilda metodologiska och teoretiska fält, kännetecknades arbetsgruppen av intressanta diskussioner mellan forskare och litteraturer som alltför sällan talar med varandra. Några av de teman som diskuterades var "global governance", "networked approaches to crisis management",

"peacebuilding", "knowledge production", "stateness", "post-Soviet democratization", "credit ratings", "fiscal transparency". Den gemensamma tråden var olika organisationers roll och inflytande i relation till kriser, konflikt och utveckling.

Många av deltagarna uttryckte hur positivt det var att få konstruktiva kommentarer och ordentligt med tid för varje uppsats och för bredare vetenskapliga samtal.

*Anna Jarstad & Anna Danielsson*

## BOSTADS- OCH URBANPOLITIK

För andra året i rad anordnades en arbetsgrupp om bostads- och urbanpolitik vid SWEPSA. Tolv personer från åtta lärosäten deltog, sju i förväg utskickade papers diskuterades och fyra kortare forskningspresentationer framfördes. Papers, presentationer och diskussioner behandlade stadsutveckling, lokalpolitik, småstadens klassdynamik, ungdomskravaller, lokaldemokrati, allmännyttan, stadens offentliga rum och mycket mer.

### *Papers*

Ingemar Elander & Eva Gustavsson: *More than 'sustainababble'? How a bold mission fragments into a multitude of goals, measures, and indicators in a Swedish urban development program*

Terence Fell & Bozena Guziana: *Outlining the New Class Dynamic in Small Swedish Cities. The Implications of Class Segregation for Local Democracy*

Martin Grander: *New Public Housing: Yield vs. universalism – technological selectivity in Swedish public housing companies*

Bozena Guziana: *Citizen's proposals at local level: Inclusive or exclusive participatory democracy?*

Marcus Holdo & Bo Bengtsson: *Exclusion, Anomie and Struggle for Space: On the Social Mechanisms of Urban Riots*

Dalia Mukhtar-Landgren & Mats Fred: *Re-compartmentalizing local politics: how policies are conceptualised, reframed and moved through EU-funding*

Ida Åberg: *Utopian ideas of Urban Agriculture – cultivating politics in the urban area*

### *Korta forskningspresentationer*

Kristina Boréus: *Poliskultur på kollisionkurs. Om polisens roll före och under Husby-kravallerna 2013*

Nils Hertting: *Stad till salu: Entreprenörsurbanismen och det offentliga rummets värde*

Anders Lidström: *Territoriell identitet och politiskt deltagande i en stadsregional kontext*

PO Norell: *Styrning och samordning av den mellanstora staden*

*Kristina Boréus, Nils Hertting och Anders Lidström*

### **UTRIKESPOLITISK ANALYS**

Arbetsgruppen i utrikespolitisk analys är numera ett stående inslag på SWEPSAs årsmöte. Vid årsmötet 2016 i Visby sammankallades arbetsgruppen av Anna Michalski och Charles Parker, båda verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen på Uppsala universitet. Sammanlagt tio personer från ett flertal lärosäten medverkade i arbetsgruppens överläggningar.

Gruppen välkomnade ett brett urval av papper inriktade på utrikespolitiskt besluttande. Papprena som presenterades spände över en mängd konceptuella inriktningar med fokus på utrikespolitikens innehåll i form av klimatpolitik, hållbar utveckling, energipolitik samt kopplingen mellan företagande och mänskliga rättigheter, samt på aktörer, såsom Europeiska unionen, Sverige, de nordiska länderna och Ryssland. Europeiska unionen var också i fokus ur ett institutionellt, globalt ledarskap, och regionalt säkerhetsperspektiv.

Vid sidan av en traditionell belysning av aktörer, beslutsprocesser och institutioner i utrikespolitiken, presenterades också kritiska teoretiska perspektiv där EU:s krishantering kopplades till biopolitik, säkerhetisering och geopolitisk post-kolonialism.

Sammanfattningsvis vittnar arbetsgruppens livliga och insiktsfulla överläggningar om ett oförminskat intresse för forskning inom utrikespolitisk analys vid svenska universitet och lärosäten.

*Anna Michalski & Charles Parker*



# Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Björn Östbring

**Furet, François, 2014. *Lies, Passions & Illusions: The Democratic Imagination in the Twentieth Century*. Red. Christophe Prochasson, övers. Deborah Furet. Chicago and London: The University of Chicago Press.**

Anmälan av Daniel Braw

*Lies, Passions & Illusions* är en liten bok – 89 sidor text – om ett till synes gigantiskt ämne, den demokratiska föreställningsvärlden under 1900-talet. Det är också en bok med en ovanlig tillkomsthistoria: den består av inspelade samtal mellan historikern François Furet (1927–1997) och filosofen Paul Ricœur – men den senare drog tillbaka sin medverkan när Furet dog och inte kunde godkänna slutresultatet. Dessförinnan hade Furet dock redigerat sina egna inlägg i samtalet, så att de fick en betydligt mindre talspråklig framtoning och ibland rentav ett nytt innehåll. Bokens text har blott en avlägsen koppling till den muntliga versionen (Furet 2014: xxx–xxii).

Vad har det blivit för slags bok? Vad handlar den om? Kanske är det enklaste svaret på den frågan att *Lies, Passions & Illusions* är en kommentar till och sammanfattning av Furets enorma ”essä” om kommunismen, *Le passé d'une illusion* som publicerades 1995. Furet var framför allt känd som ikonoklastisk expert på franska revolutionen. Men i *Slutet på en illusion*, som boken kom att heta i svensk översättning, vände han sin uppmärksamhet till 1900-talets revolution och revolutionssträvanden.

Ett par år efter Sovjetunionens kollaps kunde det definitivt sägas att drömmen om ett samhälle bortom det kapitalistiska och borgerliga hade varit en illusion. Ända sedan

Sovjetunionen uppstod, och så att säga förkroppsligade den kommunistiska idén, hade det kunnat hävdas att detta verkligen var första steget i en ny historisk fas. När projektet kollapsade visade sig också tolkningen av den historiska processen ha varit felaktig. I kommunismens idé låg att trossatsernas sanning skulle bevisas av den verkliga historiens gång, snarare än av någon transcendent verklighet. Nu hade den verkliga historien tagit en helt annan vändning än den förväntade. Idén hade varit en illusion. 1991 innebar slutet på den kommunistiska illusionen i dess historiskt determinerade form (Furet 2014: 10).

Furet betonade dock att det var slutet på *en* illusion, inte på alla den demokratiska människans illusioner (Furet 2014: 1). För snarare än att vara en främmande tanke eller historisk avvikelse, var kommunismen enligt Furet svaret på en förväntan som gick tillbaka ända till franska revolutionen – förhoppningen att den moderna demokratins idéer skulle förverkligas och att alla människor verkligen skulle bli jämlika (Furet 2014: 2). Illusionens styrka byggde sålunda mindre på vapenmakt och ekonomisk kraft och mer på ”intellektuella och emotionella krafter” (Furet 2014: 7).

De revolutionära känslorna och idéerna kom i en märklig historisk vändning att investeras i en tyrannisk regim som var lätt att identifiera som sådan. Lika oväntat var att denna regim skulle kollapsa så snabbt och av sig själv, olikt alla andra regimer och imperier (Furet 2014: 8). Ryssland var dessutom från början sämsta tänkbara utgångspunkt för den kommunistiska revolutionen (Furet 2014: 14); att så många människor på grundval av den kommunistiska idén kunde dra slutsatsen att Ryssland kunde bli inte enbart ett europeiskt land

som andra utan den europeiska civilisationens avantgarde är ännu en gåta (2014: 34). Samtidigt säger det något om illusionens makt och djupet av frustrationen med den liberala demokratin.

Detta intresse för missnöjet med den liberala demokratin, framför allt med att den ställde ut löften som den inte förmådde infria, ledde Furet till att jämsides med kommunismen undersöka 1900-talets andra alternativa samhällsvision, fascismen. I *Slutet på en illusion* talade Furet om ett ömsesidigt beroende ideologierna emellan: "Fascismen föddes som en antikommunistisk reaktion och kommunismen förlängde sitt kontrakt genom sin antifascism. Kriget har tvingat dem till en konfrontation, men först efter att ha fört dem samman" (Furet 2011: 52).

Furets tes kolliderade här med ett tabu som uppstod efter andra världskriget till följd av de många dödsfallen. Miljontals kommunister hade dödats i sin kamp mot fascismen. Kommunism och fascism hade mötts på slagfältet. Röda armén hade spelat en viktig, rentav avgörande roll i befrielsen av Europa från nazistiskt förtryck. Hur kunde man då påstå att fascismen och kommunismen i viktiga avseenden liknade varandra och levde av varandra? Från 1945 och framåt var "det spillda blodets avskräckande effekt avgörande" (Furet 2014: 52, min övers.). Medan fascismen betraktades i ljuset av sina förbrytelser relativiserades Sovjetregimens brott med hänvisning till att den var antifascistisk (Furet 2014: 56-57).

Särskilt kontroversiellt i sammanhanget var att Furet i en lång fotnot i *Slutet på en illusion* tydligt uttryckte sin uppskattning för den tyske historikern Ernst Noltes framställning av förhållandet ideologierna emellan, "en tolkning som tillhör de djupaste som åstadkommit under detta halvsekel" (Furet 2011: 250-254). Kontroversiellt var detta eftersom Noltes tolkning bara några år innan Furets bok kom ut hade stått i centrum för den så kallade historikerstriden i Västtyskland, en strid om hur och i vilken utsträckning Tredje rikets historia kunde och borde

kontextualiseras. Furet hävdar sig ha varit medveten om att fotnoten skulle "utlösa en fientlig stämning" gentemot hans bok, vilket också blev fallet (Furet och Nolte 1998: 27). Noltes sätt att kontextualisera nazismen innebar, enligt hans kritiker, att dess förbrytelser tonades ner. Furet däremot uttryckte sin uppskattning för att Nolte hade slagit hål på de "tabun" som omgärdade förståelsen av fascismen, exempelvis när det gällde den sovjetiska terrorn som en av de viktigaste orsakerna till fascismens och nazismens popularitet före andra världskriget (Furet 2011: 252).

Någon total överensstämmelse mellan Furets och Noltes perspektiv fanns däremot inte. Nolte hade, som Furet noterade i sin långa fotnot, en tendens att försämrå sin tolkning genom att överdriva sin tes (Furet 2011: 252). Av en brevväxling mellan Furet och Nolte framgår också hur olika deras utgångspunkter var trots att de kom fram till en till synes liknande analys av förhållandet mellan kommunism och fascism (Furet och Nolte 1998: 31-32). I sin uppfattning om fascismens tidiga historia och därmed också identitet var de helt olika. Noltes framställning av Action française-grundaren Charles Maurras som den europeiska fascismens föregångare var enligt Furet föga övertygande (Furet och Nolte 1998: 89).

Till detta kom de helt olika filosofiska influenserna. Noltes inspirationskälla var Heidegger; hans förståelse av kommunismen och fascismen utgick från begrepp som transcens och ändlighet. Nazismen var enligt detta synsätt "*total immersion in finitude*" (Furet 2014: 62). Furet hämtade sin filosofiska inspiration från Tocqueville och utgick från hans användning av begreppet demokrati. 1900-talet var det första demokratiska århundradet. Kommunismen och fascismen blev ur detta perspektiv två radikala former av demokrati-kritik, den ena universalistisk och den andra nationalistisk (Furet 2014: 63). "Passionen som gjorde fascismen och kommunismen till det de var, var deras hat för en tredje part" (Furet 2014: 61, min övers.). Till passionens kraft, och till intresset för radikala alternativ,



hörde också avskyn för det borgerliga samhället – en avsky som kombinerade skamkänslor med kritik av samhällets inneboende motsättningar och som var lika gammal som det borgerliga samhället självt (Furet 2014: 56).

På detta sätt uppstod en annan viktig skillnad i förhållande till Noltes tolkning. Där fascismen och nazismen för Nolte i grunden var antimarxism och antikommunism, och fascismens kronologiska relation till kommunismen blev ett kausalförhållande, utvecklade Furet ett större intresse för fascismen i dess egen rätt och för nazismens tyska rötter (Furet 2014: 65). Ett intressant spår som inte framträder så tydligt i *Lies, Passions & Illusions* men desto tydligare i *Slutet på en illusion* och Furets brevväxling med Nolte är fascismens attraktionskraft såsom framtidinriktad ideologi. "Fram till fascismens uppkomst satt den 'anti-moderna' politiken fast i motrevolutionens återvändsgränd. Med Mussolini återfår den dock sin lockelse och sin tjuskraft bland massorna" (Furet och Nolte 1998: 90, min övers.).

Utmärkande för fascismen var enligt Furet att den inte, som Action française, strävade efter att återupprätta gamla gemenskapsformer och hierarkier utan på revolutionärt vis hävdade en gemenskap som ännu återstod att skapa (Furet och Nolte 1998: 118). Kontrarevolutionens idé frigjorde sig under det tidiga 1900-talet från "äkenskapet med aristokratin och de sköna damerna" och hävdades nu "av människor som träder fram i jämlikhetens och nationens namn" (Furet 2011: 46). I processen där den "övergår till folket" går dock också det aristokratiska förståndet förlorat (Furet 2011: 46). Detta är en tolkning direkt influerad av Tocqueville: individernas jämlikhet öppnar vägen inte bara till frihet utan också till despotism (Furet 2014: 73).

En central iakttagelse hos Furet är att det fanns en medvetenhet om det nära förhållandet mellan kommunism och fascism under mellankrigstiden. Det var rentav ganska vanligt att jämföra fascism och kommunism under samlingsbegreppet totalitarism, vilket alltså inte är något efterkrigsbegrepp (Furet

2014: 53). Hannah Arendts studie av totalitarism var långtifrån först (Furet 2014: 55).

Det är inte heller i anslutning till Arendt som Furet utvecklar sin tolkning av relationen mellan kommunism och fascism. Han använder begreppet totalitarism men med reservationer (Furet 2014: 61, 67). Snarare än strukturella jämförelser mellan Hitlers och Stalins totalitarism var Furets intresse det "genealogiska" studiet av 1900-talets europeiska tragedi (Furet och Nolte 1998: 51–52). Viktigt hos Arendt är emellertid dels insikten att tragedin till sin omfattning och karaktär representerade något helt nytt i historien och därför inte gick att förklara med existerande verktyg, dels att hon förklarade fascismen och kommunismen ur den moderna demokratins och det individualistiska samhällets perspektiv (Furet 2014: 60).

Trots att Paul Ricoeur inte kommer till tals i *Lies, Passions & Illusions* kan man ändå skönja hans närvaro. Till skillnad från brevväxlingen med Nolte, där möjligheterna att veta något om och förstå historien tycks obegränsade, tar Furet i *Lies, Passions & Illusions* återkommande upp historieforskningens begränsningar. Men dessa begränsningar gäller inte primärt möjligheten att gräva fram fakta i syfte att förklara dem; om man inte försöker göra det, hur kan man då vara historiker? Om historiker gräver ner sig i frågan om rättfärdigande eller gränser för sin kunskap, upphör de att skriva (Furet 2014:42).

Den stora frågan handlar istället om hur långt det går att komma när det gäller kommunismens och fascismens historia. Det går att skapa teorier om varför människor anslöt sig rörelser som ville underminera och ersätta de samhällssystem som de levde i, men går fenomenet till sist att förklara? Och kan historikern förklara hur dessa strävanden kunde sluta så illa, i en tragedi utan historiskt motstycke? Furet använder återkommande ord som "mysterium" och "gåta" (Furet 2014: 56, 58, 59, 63). "Vi måste göra motstånd mot anspråken på att ha förstått eller förklarat allting" (Furet 2014: 58).

I det begränsade formatet för *Lies, Passions & Illusions* får frågorna långtifrån

några uttömmande svar. Furet uttrycker sig närmast i aforismer, dessutom i en rad ämnen utöver dem som står i centrum med *Slutet på en illusion*. Vilket intresse har då dessa antydningar och utkast till historiska förklaringar? Och vilket intresse har ett samtal som ägde rum för tjugo år sedan? På den första frågan är svaret nog att *Lies, Passions & Illusions* leder läsaren vidare till de inspirationskällor som Furet diskuterar – Arendt, Tocqueville och Nolte framför allt – liksom till hans egen *Slutet på en illusion*. Den lilla boken står i positiv bemärkelse inte på egna ben.

På den andra frågan skulle ett svar kunna vara att frågorna som Furet diskuterar snarast har blivit mer brännande sedan 1990-talet i takt med att den liberala demokratin har kommit att ifrågasättas allt mer – till förmån för nya lögner och illusioner. Fascism har också blivit ett allt vanligare, och samtidigt allt mindre omsorgsfullt brukat, kampbegrepp. Samtidigt har den kollektiva glömskan i fråga om kommunismen, den glömska som föranledde Furet att skriva *Slutet på en illusion*, har dessutom om något tilltagit. ”Snart kommer ingen att veta vad kommunismen var”, säger Furet (Furet 2014: 76). Värdet av att minnet hålls levande eller återuppväcks, och av att reflektionen över orsaker och drivkrafter fortsätter, är uppenbart.

#### LITTERATURFÖRTECKNING

Furet, François och Nolte, Ernst, 1998. *”Feindliche Nähe”. Kommunismus und Faschismus im 20. Jahrhundert*. Ein Briefwechsel. Övers. Klaus Jöken och Konrad Dietzfelbinger. München: Herbig.

Furet, François, 2014. *Lies, Passions & Illusions: The Democratic Imagination in the Twentieth Century*. Red. Christophe Prochasson, övers. Deborah Furet. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Furet, François, 2011. *Slutet på en illusion*. Övers. Per Magnus Kjellström. Stockholm: Atlantis.

Daniel Braw är politisk redaktör på Barometern-OT och fil. dr i historia.  
E-post: daniel.braw@gmail.com

#### Taghizadeh, Jonas Larsson, 2016. *Power from below? The Impact of Protests and Lobbying on school Closures in Sweden*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

Anmälan av Peter Esaiasson

Jonas Larsson Taghizadeh har skrivit en intressant avhandling om medborgerliga protester mot skolnedläggningar. Ämnet är förstås bredare än vad titeln antyder och värdigt både denna och ytterligare studier.

Låt oss börja med anatomin: Avhandlingen består av en kappa och tre ensamförfattade uppsatser. Vid disputationen var två av uppsatserna publicerade, i *Scandinavian Political Studies* (Studie 1) respektive *Interest Groups and Advocacy* (Studie 2). Sammantaget rör det sig om en nätt och tematiskt sammanhållen bok på inalles 150 sidor.

Den övergripande forskningsfrågan är om protestaktioner påverkar föreslagna skolnedläggningar och hur det i så fall går till. Mer precist frågar Taghizadeh:

1. Om politikerna/beslutsfattarna tar hänsyn till berördas protester efter det att förvaltningen lagt fram förslag om att stänga en skola. (Svar ja, ibland).
2. Om det är effektivare att argumentera i sak än att manifesteras. (Svar ja).
3. Om det spelar någon roll vilka som protesterar (Svar ja, åtminstone ibland).

Bokens kumulativa ambition är att knyta an till och ihop tre forskningslitteraturer: *Interest group research* (betydelsen av ”information-lobbying”); *social movement research* (”informella protestgrupper”); och *party behavior research* (beslutsfattarnas motiv, ”vote seeking” eller ”policy seeking”).

Empiriskt studeras 339 förslag till skolnedläggningar i landets 29 befolkningsrikaste kommuner. Med en stor och systematisk arbetsinsats har Taghizadeh samlat

in information om huruvida de 339 föreslagna skolnedläggningarna framkallat protester (med detta menas manifestationer eller ”protests”, och presentation av sakinformation eller ”lobbying”); om utfallet av processen (läggs skolan ned eller inte); om egenskaper hos de protesterande grupperna (på valdistriktsnivå); samt om egenskaper hos kommunkontexten (bland annat politiska församlingen). Därutöver har Taghizadeh genomfört ett mindre antal semistrukturerade intervjuer med politiker och tjänstemän i berörda kommuner.

På basis av sitt datamaterial gör Taghizadeh tre återkopplingar till ”sina” forskningslitteraturer. Interest group-forskarna får veta att partiernas motiv är viktiga och bör uppmärksammas mer än idag; Social movement-forskarna får veta att informella protestgrupper kan använda sig av information och att det är effektivt; och party behavior-forskarna får veta att protestaktiviteter påverkar partiernas relation till väljarna.

Därutöver gör Taghizadeh ytterligare observationer som är direkt kopplade till medborgerliga protestaktiviteter. Det är överraskande enkelt för informella grupper att påverka lokala politiska beslut; aktivister som vill påverka bör använda sig av information till beslutsfattarna (enbart protester är mindre effektivt); och det finns en betydande grad av ojämlikhet i systemet där resursstarka grupper kan påverka mer ikraft av sin förmåga att ta fram relevant beslutsinformation.

Taghizadeh har mycket att säga om ett påtagligt inslag i dagens representativa demokratier. Den kritiska granskningen som följer skall läsas som välvilliga påpekanden till ett gott genomfört arbete.

#### **TYP AV FALL – TILL VILKET FENOMEN VILL AVHANDLINGEN GENERALISERA?**

Får jag påminna om King, Keohane och Verbas formulering från *Designing Social Inquiry*: ”The class of events about which meaningfully generalizations can be made.” Frågan är alltid teoretiskt betydelsefull och märkvärdigt svår att besvara.

Taghizadeh talar i boken på olika abstraktionsgrader. Den mest generella formuleringen gäller ”the political impact of advocacy groups on public policy.” Det preciseras senare till ”neddragningar i välfärdsstaten” och så småningom till ”betydelse för förslag på stängningar av enskilda skolor”. Min sammantagna förståelse är att Taghizadeh vill uttala sig om välfärdsstatsbeslut i allmänhet och olika slags lokaliseringsbeslut i synnerhet. Med denna förståelse är avhandlingen i första hand relevant för forskningen om sociala rörelser.

Det är en fullt rimlig ambition och en god sådan. Men det må vara tillåtet att peka på ett alternativt sätt att formulera forskningsproblemet: Den demokratiska statens makt att bestämma i gemensamma angelägenheter. (Det Jane Mansbridge har kallat ”contestedly legitimate coercion”.) Med denna utgångspunkt ställer forskaren frågor om hur anständigt staten hanterar sin tvångsmakt; hur medborgarna reagerar när staten är på väg att använda sin tvångsmakt (protest/acceptans; information/manifestation); och hur staten reagerar på medborgarnas reaktion (policy feedback; democratic responsiveness). Dessa för demokratin så centrala frågor låter sig utmärkt väl studeras med Taghizadehs datamaterial. Därmed sagt att avhandlingen mycket väl hade kunnat ges en annan och möjlig bredare teoretisk vinkling.

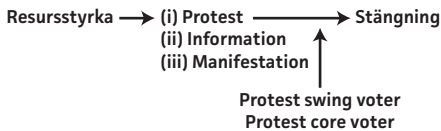
#### **VAL AV LANDKONTEXT – SVERIGE**

Valet mottiveras med att Sverige är ”particularly interesting”. Och den viktigaste anledningen till det är att den absoluta merparten av tidigare forskning gäller USA och, i någon mån, EU. Argumentationen är inte helt övertygande. I metodlitteraturen brukar man tala om sex logiker för val av kontext: typiskt; avvikande; fördelaktigt; ofördelaktigt; intressant i sig; och praktiskt. Avhandlingen hade vunnit på ett mer utvecklat resonemang om vilken eller vilka av dessa logiker som varit styrande (eller om det finns någon annan).

På några ställen, exempelvis i delstudie 1, talas om att Sverige är ett typiskt exempel på stark korporatism. Jag har svårt köpa det resonemanget. Det syftar på nationell nivå. På lokal nivå, som i det här fallet, har fackföreningarna sannolikt enbart lite inflytande över eventuella skolnedläggningar.

### MODELLEN

Avhandlingen är som nämnts tematiskt väl sammanhållen. Taghizadeh presenterar ingen formell modell, men jag tror och hoppas att figuren nedan är en rättvisande sammanfattning av hur han har tänkt:



Det är alls ingen orimlig modell, men som alltid med observationsstudier riskerar man att missa viktiga faktorer. Här en lista över tre grupper av "omitted variables" som hade kunnat inkluderas eller åtminstone ha diskuterats mer energiskt:

1. Demokratisk kvalitet på förslaget: Har förslaget majoritetsstöd bland kommuninvånarna? Finns ett mandat från det senaste kommunvalet? Har förslaget föregåt av en rimligt rättvis beslutsprocedur? Och har protesterna stöd av majoriteten av skolans föräldrar?
2. Epistemisk kvalitet på förslaget: Är den aktuella skolan kanske dåligt fungerande? Finns det andra skolalternativ i närheten? Och är förslaget föranlett av att konkurrerande friskolor har lockat elever?
3. Aktörernas psykologi: Är beslutsfattarna utsatta för kritik bland vänner och bekanta? Hur allvarlig är kritiken från föräldrarna; kanske finns det en förväntan på att en bra förälder skall protestera mot att barnets skola skall stängas?

4. Egenintresse: Är protesterna ett utslag för NIMBY-fenomenet? Har politikerna och/eller ansvariga tjänstemän egna kopplingar till skolan?

### DATA/MATERIAL

Taghizadeh har fokuserat på de 29 befolkningstätaste kommunerna. Beslutet motiveras med en ambition att generalisera till större städer i andra länder; med att det i stora kommuner finns variation inom kommunerna; och att det med stora kommuner är åtminstone delvis möjligt att kontrollera för effekten av allmänna opinionen.

Inget av dessa argument är helt övertygande: Varför är det viktigare att generalisera till större städer än till landsbygdskommuner? Varför kan man inte istället utnyttja variationen mellan kommunerna? Och med det givna designet är det mer korrekt att säga att Taghizadeh håller opinionstrycket konstant på en låg nivå än att han kontrollerar för opinionstrycket (nedläggningarna är överlag lite uppmärksammade i den offentliga debatten i kommunerna som helhet).

Med ledning av information som presenteras i avhandlingen kan vi diskutera representativiteten för avhandlingens urval. Under perioden 1991–2009 förekom i landet som helhet 1300 fall av föreslagna skolnedläggningar. Av dessa stängdes skolan i 800 fall (65 procent) och det förekom protester i drygt hälften av fallen. I Taghizadehs urval för perioden 2002–2010 förekom 339 förslag på skolnedläggningar, varav 60 procent protesterades och drygt 50 procent ledde fram till att skolan stängdes. Alltså: avhandlingens urval innehåller relativt sett fler protester och färre nedläggningar. Denna skillnad hade kunnat diskuteras mer utförligt.

En otydlighet i diskussionen gäller innebörden av "rural", som är en viktig faktor i analyserna. Uppenbarligen kan det betyda olika saker i en av de 29 största kommunerna och i en av de 261 återstående mindre kommunerna. På denna punkt hade det varit önskvärt med större klarhet. Parentetiskt

men illustrativt är att skolprotesten som pryder omslaget ligger i en kommun (Ronneby) som inte ingår i urvalet.

Vad gäller kodningen av kontextegenskaper övertygar analysen. Det är en grannlaga uppgift och eftersom data är på kontextuell nivå finns alltid en risk att felskatta föräldrarnas egenskaper. Man kan fundera på om det hade varit bättre att använda absolut och inte relativ överensstämmelse, och om det inte hade varit lämplig att koda uppgifter om utbildning på både distriktsnivå och kommunnivå, men det får betraktas som marginella kommentarer.

### DESIGN

Den förmodligen viktigaste design-frågan – den tangerar diskussionen om modellspecifikation – är om tjänstemännen väljer skolor på ett systematiskt sätt som kan snedvrída resultaten. Är det till exempel så att tjänstemännen är mest benägna att föreslå nedläggningar i resurssvaga områden? Taghizadeh diskuterar frågan, men går inte i närkamp empiriskt. Det är synd, eftersom det hade varit möjligt att modellera sådana tendenser utifrån det givna datamaterialet. En survival-analys utifrån samtliga skolor i de 29 kommunerna hade varit ett bra steg på vägen.

### STUDIE 1

Tesen i Studie 1 är att det sker en anpassning till swing-voters respektive core-voters för att undvika elektoral bestraffning. Taghizadeh finner tydligt stöd för swing voter-hypotesen (protesterna är mer effektiva i distrikt med stor volatilitet) och visst belägg för core voter-hypotesen, men enbart för Centerpartiets väljare.

Studien är väl genomförd och övertygar när det gäller swing-voters. Jag undrar dock över hur väl de teoretiska utgångspunkterna stämmer med studie 2, där det påstås att "Elected officials are not likely to be threatened by protest actions in the case of school closures" (s. 109). Här hade det varit önskvärt med en konsistenscheck.

Slutsatsen om att just Centerpartiet skulle vara extra känsliga för protester bland kärnväljare ger också ett ad hoc-mässigt intryck. Det ges inga riktigt goda teoretiska argument, i synnerhet inte som Centerpartiet faktiskt är svagare än sitt riksgenomsnitt i 27 av de 29 kommunerna i urvalet och därför inte behöver utstå pressen från en stark organisation.

### STUDIE 2

Tesen i studie 2 är att information är den effektivaste protesttypen. Det är en intressant idé som är intuitivt rimlig och som också får empiriskt stöd. Det handlar om att protesterande föräldrar ger ny information till beslutsfattarna om sådant som dolda kostnader, alternativa besparingsåtgärder och andra åtgärder som kan vidtas.

Min viktigaste anmärkning gäller förståelsen av utbildningens roll i sammanhanget. Det skulle ge en ökad teoretisk förståelse om utbildning och information hade introducerats sekventiellt i analyserna för att se om utbildningens effekter, som förmodas, medieras av informationen. Vid en fördjupad empirisk analys som Taghizadeh genomfört visar det sig förvånande nog att informationen inte medierar utbildningseffekten. Det öppnar för att mer omdeddelbart resursbaserade mekanismer varit i spel och lämnar också frågetecken för resultaten i studie 3.

### STUDIE 3

Enkelt uttryckt är tesen i studie 3 att resursstarka protestgrupper är bättre på att ta fram sakinformation till beslutsfattarna än vad resurssvaga protestgrupper är. Det är ännu en viktig fråga för vår förståelse av ojämlikheter i det representativa beslutsfattandet och mycket riktigt finner Taghizadeh stöd för de förväntade skillnaderna.

Min anmärkning här, förutom konsistensen med studie 2, är om det är rimligt att tala om ett "puzzle" i sammanhanget. Snarare är resultatet det förväntade och raka motsatsen till ett puzzle. Det man kan fundera på är om det är rimligt att förvänta sig stora skillnader

också i absolut förmåga och inte bara i relativ förmåga? På en mer detaljerad nivå kan man också undra om inkomst är en oberoende specifik resurs som följer med utbildningen utöver de färdigheter som förknippas med högre utbildning. Man kan också undra om högersursprotesterande kanske har en större tilltro till argumentens primat och enbart av det skälet är mer benägna att anstränga sig mer med att ta fram kompletterande information.

### SAMMANFATTANDE OMDÖME

Av allt detta följer att Taghizadeh har skrivit en intressant och väl genomarbetad avhandling om ett komplicerat ämne. Han visar god beläsenhet inom de ramar han själv satt upp för studien, han för rimliga resonemang om de begränsningar som gives av datamaterialet, och han presenterar intressanta och viktiga resultat. Visst finns på några punkter utrymme för större grepp och utblickar, men på det hela taget är avhandlingen skickligt hopkommen. Som fakultetsopponent ber jag att få gratulera till en fin prestation.

Peter Esaiasson är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet.  
E-post: peter.esaiasson@pol.gu.se

### **Abdelzadeh, Ali, 2014. *Transcending Dichotomies: The Many Faces of Youth Dissatisfaction in Democracy*. Örebro: Örebro University.**

Anmälan av Magnus Hagevi

Som inbjuden fakultetsopponent har jag haft nöjet att under disputationen föra ett intressant samtal med Ali Abdelzadehs angående hans sammanläggningsavhandling *Transcending Dichotomies: The Many Faces of Youth Dissatisfaction in Democracy*. I det följande sammanfattas avhandlingens kapp och dess fyra artiklar varefter några centrala punkter diskuteras kritiskt utifrån några av de frågor som jag ställde under disputationen.

### SAMMANFATTNING

Avhandlingen handlar om ungdomars politiska missnöje, vilket Abdelzadeh definierar som olika typer av negativa orienteringar till olika aspekter i det politiska systemet, en subjektiv känsla av maktlöshet och känslor av främlingskap inför den politiska gemenskapen. Abdelzadeh menar att tidigare forskning om ungdomars politiska roll delats upp i två motsatta riktningar. För det första finns det en forskningsinriktning som är negativ och ser på ungdomen med förtvivlan i blick: politiskt ointresserade, oengagerade, missnöjda, desillusionerade. Mot detta står en forskningsinriktning med en positiv beskrivning av vad ungdomar och deras politiska missnöje tillför politiken. Ungdomar ses som en politisk kraft som förnyar en fungerande demokrati. Abdelzadeh hävdar att denna forskning därmed grävt och hamnat i två motsatta diken. Istället vill han ge en mer balanserad beskrivning av ungdomars roll i politiken. Det politiska missnöjet kan vara såväl positivt som negativt för en fungerande demokrati. Abdelzadeh vill ge en mer balanserad beskrivning av ungdomars politiska missnöje då missnöje kan vara såväl positivt som negativt för en fungerande demokrati. Det forskningsproblem som avhandlingen avser att åtgärda är bristen på balanserade analyser av ungdomars politiska missnöje samt dess positiva och negativa inverkan för en fungerande demokrati. Abdelzadeh anger avhandlingens syfte till att öka den teoretiska och empiriska förståelsen av unga människors politiska missnöje och förklara dess roll i en fungerande demokrati. Genom att besvara tre specificerade frågeställningar avses syftet bli uppfyllt.

1. Vilka är det politiska missnöjets underliggande dimensioner bland unga människor? (Frågeställningen besvaras i Studie I.)
2. Vilka är de demokratiska egenskaperna inom olika grupper av missnöjda ungdomar? (Frågeställningen besvaras i Studie II.)



3. Hur uppkommer unga människors attityder, inklusive deras politiska missnöje, till det politiska systemet? (Frågeställningen besvaras i Studie III och IV.)

I kappan genomförs också en tämligen omfattande och upplysande litteraturgenomgång där kritik riktas mot tidigare forskning. Abdelzadeh menar att den oreflekterat relaterat politiskt missnöje till bristande stöd till det politiska systemet. Istället är politiskt missnöje mer mångfacetterat än så. Tidigare forskning har i för stor utsträckning fokuserat på graden istället för arten av politiskt missnöje. Implicit behandlas ungdomar också som en homogen grupp. Abdelzadeh vill visa på den mångfald som finns bland unga människor och deras politiska missnöje.

Abdelzadeh relaterar tre aspekter till varandra i en analysmodell: källor, politiska missnöjets dimensioner och politiska konsekvenser. Källor är de oberoende variabler som kan påverka politiskt missnöje på individuell nivå.

Nästa aspekt är avhandlingens huvudnummer, nämligen den balanserade analysen av ungdomars missnöje som Abdelzadeh efterfrågar: politiska missnöjets dimensioner. Författaren använder sig av två dimensioner. Den första hämtar sin inspiration från David Easton (1965) och Pippa Norris (1999) och går från universell till specifik där universell vetter åt individens stöd för demokrati som princip eller system och specifik relaterar till missnöje med vad det politiska systemet levererar. Den andra dimensionen – som främst inspirerats av Torcal och Montero (2006) och Almond och Verba (1963) – går mellan politiska och personliga sfären. Den politiska sfären berör missnöje med traditionell politik. Den personliga sfären rör individen egna tillkortakommanden för att kunna påverka politiken. Utifrån de två dimensionerna presenteras en fyrfältare med olika negativa politiska orienteringar. När dimensionerna vetter åt den universella politiska sfären finner Abdelzadeh medborgare som

har ett principiellt missnöje med nuvarande politik. Här finns bland annat anti-demokrater som inte delar de demokratiska principer som det politiska systemet bygger på. En annan typ av politiskt missnöje återfinns i dimensionspolerna specifika politiska sfären och kallas för prestationsdrivet missnöje. Det är missnöje med det politiska systemets utfall, beslut och konsekvenser bland medborgarna som passar in här, men de är inte anti-demokrater. Om vi närmar oss den personliga sfärens universella sida finner vi politiskt främlingskap. Det är människor som inte känner sig hemma i ett samhälle eller land, ett slags utanförskap. I den fjärde och sista negativa politiska orienteringen – vid de poler av dimensionerna som kallas specifika och personlig sfär – är politiskt maktlösa. Här finner vi människor som är missnöjda med sina möjligheter att påverka i samhället. Det är dessa fyra negativa politiska orienteringar som avser att ge en balanserad bild av ungdomars politiska missnöje.

Den tredje och sista aspekten är politiska konsekvenser av politiskt missnöje. Ungdomars olika negativa politiska orienteringar relateras nu till deras demokratiska egenskaper, inställning till att av politiska skäl bryta mot lagen och politisk engagemang. Till sist funderar Abdelzadeh på hur olika former av politiskt missnöje och deras politiska konsekvenser har för betydelse för en fungerande demokrati.

Det är i den samförfattade studie I – ”Understanding Critical Citizenship and Other Forms of Public Dissatisfaction: An Alternative Framework” – som Abdelzadeh ursprungligen presenterar det analytiska ramverket om negativa politiska orienteringar samt ställer tre empiriska frågeställningar. Hur bra passar det föreslagna analytiska ramverket empiriska data över unga människors politiska orienteringar? Kan vi skilja mellan olika ungdomsgrupper vars negativa politiska orienteringar har olika mönster? I så fall, finns det skillnader i medborgerlig aktivitet mellan de olika ungdomsgrupperna? Data

utgörs av en enkätundersökning genomförd bland elever på högstadier och gymnasieskolor i Örebro.

I studien konstruerar Abdelzadeh fyra index utifrån en confirmatory factor analysis, där han bland annat bestämt antalet dimensioner som ska genereras och vilka variabler respektive dimension ska innehålla. Dessa dimensioner motsvarar de fyra typerna av politiskt missnöje i analysmodellen vilket enligt Abdelzadeh bekräftar studiens första frågeställning. Nästa steg är att genomföra en personcentrerad analys med hjälp av K-means cluster analysis. Abdelzadeh får då fem olika kluster med ungdomar vars politiska missnöje han jämför med index konstruerade utifrån de fyra dimensionerna av politiskt missnöje som framkom utifrån faktoranalysen: *Hostile citizens* och som uppvisar ett principdrivet missnöje, *Outsider citizens* uppvisar ett politiskt främlingskap, *Critical citizens* uppvisar ett prestationsdrivet missnöje, *Self-doubting citizens* tenderar att vara politiskt maktlösa och *Satisfied Democrats* uppvisar inte något omfattande missnöje, som till skillnad från de övriga grupperna inte uppvisar någon omfattande politiskt missnöje. Abdelzadeh menar att andra frågeställningen därmed bekräftas. I artikeln konstateras också att det finns skillnader mellan klusternas medborgerliga engagemang, vilket därmed besvarar tredje frågeställningen. Mest engagerade är *Satisfied Democrats*, minst *Self-doubting citizens* och näst minst *Critical citizens* med övriga kluster där i mellan.

I den samförfattade studie II – "Dissatisfied citizens: An asset or a burden in democratic functioning of a society?" – tar Abdelzadeh upp vilka demokratiska egenskaper som kan relateras till någon av det politiska missnöjets egenskaper. Denna gång utgörs data av unga vuxna i 20-års ålder, alltså från Örebro. Endast prestationsinriktat missnöje och principiellt missnöje beaktas. Även nu genomförs en K-means cluster analysis vilket enligt de angivna förväntningarna genererar följande kluster: *Satisfied citizens* (utan något större

politiskt missnöje), *Critical citizens* (med prestationsinriktat politiskt missnöje), *Hostile citizens* (med såväl principiellt som prestationsinriktat politiskt missnöje) samt *Ambivalent citizens* (principiellt inriktat politiskt missnöje). Med något undantag visar *Satisfied* och *Critical citizens* störst politiskt engagemang, politisk kunskap och intresse och har starkast demokratiska värderingar och attityder. *Hostile citizens* är uppvisar det motsatta, kan i störst utsträckning tänka sig bryta mot lagen oavsett om de sker med eller utan våld och uppvisar relativt hög grad av främlingsfientlighet. Fredliga politiska lagbrott är också tänkbara för *Critical citizens*, däremot inte för *Satisfied citizens* och i stor utsträckning inte heller *Ambivalent citizens*. Slutsatsen är att även denna studie visar på olika typer av politiskt missnöje bland unga svenskar och att på olika sätt relaterat till politiska attityder, värden och beteenden.

I den egenförfattade studie III – "The Impact of Political Conviction on the Relation between Winning or Losing and Political Dissatisfaction" – Findings from Sweden beaktar avhandlingen – testar Abdelzadeh den så kallade hemmalagshypotesen. Den innebär i korthet att väljare som röstat på partier som vann det senaste parlamentsvalet uppvisar lägre politiskt missnöje än väljare som röstade på partier som förlorade. Endast prestationsinriktat missnöje studeras bland unga vuxna i 20-års ålder i Örebro. Även nu använder Abdelzadeh en personcentrerad metod, först genom att bestämma antalet kluster med Wards hierarkiska analys, sedan använder han återigen K-means cluster analysis. Abdelzadeh får då fyra kluster: *dislikers* (ogillar både oppositions- och regeringspartier), *winners* (gillar bara regeringspartier), *losers* (gillar bara oppositionspartier), *ambivalent* (gillar både regerings- och oppositionspartier). De som uppvisar störst prestationsinriktat politiskt missnöje är dock *dislikers*, men följt av *losers*. *Winners* uppvisar minst politiskt missnöje. Hypotesen om hemmalaget får således överlag stöd.



I den samförfattade Studie IV – "Procedural Fairness and Political Trust among Young People: Lessons from a Panel Study on Swedish High School Students" – behandlas proceduriell rättvisa och dess effekter på politiskt förtroende. Data utgörs av enkäter i form av en panelstudie där mätningarna genomförts med något års mellanrum bland elever på högstudier och gymnasier i Örebro. I artikeln argumenteras för att den enda nämnvärda institution vid sidan av familj och vänner som påverkat eleverna är skolan. Abdelzadeh menar att det då är möjligt att studera politisk primärsocialisation utifrån ungdomarnas förstahandserfarenhet av proceduriell rättvisa utanför familjen. I detta fall innebär proceduriell rättvisa att eleven accepterar beslut som inte gynnar en själv om myndigheten tillämpar på förhand bestämda regler som upplevs rättvisa. Antagandet är att erfarenheten av proceduriell rättvisa leder till ökat politiskt förtroende. Men det är också möjligt att elever som uppfattar proceduriell rättvisa i skolan gör så för att de redan har högt politiskt förtroende via familjesocialisationen. Vi har således ett problem med att bestämma kausaliteteten, vilket panelstudien avser att ge underlag till. Genom olika cross-lagged models drar författarna slutsatsen att förhållandet är reciprokt: politiskt förtroende påverkar uppfattningen om proceduriell rättvisa lika mycket som proceduriell rättvisa påverkar politiskt förtroende.

När Abdelzadeh i kappan sammanfattar avhandlingens artiklar reflekterar han över om resultaten går att generalisera till fler åldersgrupper och utanför Örebro. Han relaterar också resultaten till sina frågeställningar och framhåller att den analytiska ramen i de empiriska undersökningarna inte bara visat sig fånga upp olika typer av politiskt missnöje, utan även de flesta relevanta uttrycken av detta, och att dessa kan spela olika roll i en fungerande demokrati. Abdelzadeh framhåller att han visat på betydelsen av hemmala-lagshypotesen och människors kontakt med institutioner.

## DISKUSSION

Det finns flera kvaliteter med Abdelzadehs avhandling. Han har på ett förtjänstfullt sätt specificerat olika former av politiskt missnöje som kan få olika politiska effekter. Analysmodellen pekar på centrala och intressanta problem och Abdelzadehs spänstiga analytiska ramverk tar honom långt i analyserna om ungdomars politiska missnöje. Den använda metoden beskrivs på ett enkelt och oftast klargörande sätt, en karakteristik som överlag gäller Abdelzadehs sätt att skriva om avancerade forskningsresultat.

Utifrån de frågor jag tog upp under disputationen berörs nu att i tur och ordning Abdelzadehs eget bidrag, avhandlingens forskningsproblem, kappans innehåll, definitioner av centrala begrepp och validiteten i kunskapsfrågor. Till sist görs en kort sammanfattande kommentar.

### *Disputantens eget bidrag*

Abdelzadehs avhandlingsprojekt har genomförts inom som en del av forskningsstudien *Du och samhället (YeS)* som ingår i det större forskningsprojektet *Political Socialization Program* som bedrivs på Örebro universitet. De data som används i avhandlingen är insamlat inom projektet. Vid sidan av kappan är Abdelzadeh ensam författare för en av avhandlingens fyra artiklar (Studie II), medan övriga artiklar är samförfattare. Tyvärr redogör inte Abdelzadeh för sitt bidrag i datainsamlingen eller i de samförfattade artiklarna. När en avhandling innehåller omfattande samarbete och samförfattade artiklar är det viktigt att disputanten framhåller sitt eget bidrag.

### *Forskningsproblem*

I kappan identifieras tidigare forskning som tudelad, vilket Abdelzadeh vill balansera. Å ena sidan anklagas ungdomen mer eller mindre för att vara ett hot mot demokratin, å andra sidan hålls ungdomen för att vara demokratins förnyare. Det är detta problem som ligger bakom forskningen i de fyra

studierna. Men är forskningen om ungdomars missnöje så tudelad som författaren vill gesken av?

En av dem som Abdelzadeh placerar i det positiva lägret är Pippa Norris (1999). Förvisso tycker Norris att tidigare forskning varit negativ i sina slutsatser om ungdomars roll i politiken och kan därför ses som mer positiv. Men det hon avser att göra är inte att ta bort riskerna med politiskt missnöje (eller snarare bristande systemstöd), utan avser att komplettera riskerna med en positiv förnyelse som kritiska medborgare kan bidra med.

The growth of critical citizens is open to different interpretations, as discussed by contributors within this volume, and we cannot hope to settle this debate here. On the one hand, the effect of growing tensions between democratic ideals and the perceived performance of democratic institutions may have destabilizing effects on the body politic... On the other hand, these trends in public opinion can be expected to prove healthy if the fuel pressure for major institutional reforms designed to strengthen representative and direct democracy. (Norris 1999:270).

Detta citat från Norris verkar inte speciellt mer positivt än vad Abdelzadeh själv skriver i kappan i sin avhandling om politiskt missnöjda ungdomar (s. 32): "they share the view that declining political trust and institutionalized democratic activity across advanced democracies do not per se imply declining support for the core principles of democracy; nor do they indicate a crisis of democracy."

Detta reser invändningar. Antingen är inte forskningen så polariserad som författaren gör gällande, utan tidigare forskning har bidragit med balanserade analyser, eller så bör Abdelzadehs avhandling placeras inom den mer positiva gruppen tillsammans med bland annat Norris.

### *Kappan*

I de artiklar som en sammanläggningsavhandling innehåller finns klara begränsningar att utförligt redogöra för och diskutera olika överväganden och beslut i. En artikel

måste oftast skrivas inom en ordbegränsning som försvårar längre resonemang om de val som gjorts. Men i en kappan finns inte denna begränsning varför mer utförliga resonemang är möjliga. Det är möjligt att ställa avhandlingen i ett större sammanhang. Tyvärr begagnar inte Abdelzadeh denna möjlighet i den utsträckning som vore önskvärt. Bland annat finns det ett behov av att i kappan problematisera det politiska missnöjets dimensioner. En stor del av kappan återger istället det som står skrivet i artiklarna.

### *Definition av centrala begrepp*

Att definiera begrepp är centralt för vetenskap. Ett begrepp kan sägas vara en förening av tre komponenter i en semantisk triangel: att forskaren beaktar fenomenet som studeras, egenskaperna som definierar fenomenet och fenomenets term (Ogden & Richards 1923: 11). Utan definierade begrepp är vetenskaplig kommunikation inte möjlig. När siffror fåsts vid saker (till exempel enkätfrågor) är det viktigt att veta hur dessa är identifierade och varför uppgifterna samlas in. Vetenskaplig slutsats och kumulativitet bygger på jämförelser – mellan olika begrepp, studier och fall – och för att genomföra jämförelser måste begrepp definieras för att inte ge felaktiv information (Sartori 1970). När forskaren relaterar teoretiska begrepp till observationer klättrar hen längs en abstraktionsstege: det teoretiska begreppet operationaliseras så att det kan undersökas. Under klättrandet på abstraktionsstegen finns risken att begreppet tappar i precision. Därför är diskussionen om begreppsvaliditet viktig (Hellevik 1984: 138–140).

Tyvärr har flera centrala begrepp i avhandlingen inte någon teoretisk definition som relateras till relevant litteratur. Istället anges frågeformuleringen i enkäterna som definition. Det innebär att läsaren inte vet vad författaren antar att dessa enkätfrågor avser att mäta; den oreflekterade förförståelsen – författarens och läsarens – riskerar istället träda in och göra en i texten outtalad tolkning av vad som undersöks. Också begrepp som inte

mäts, men av olika anledningar är centrala i avhandlingen, behöver en teoretisk definition. Jag ska inte räkna upp alla begreppsdefinitioner som saknas, utan nöjer mig med att ge ett par exempel.

Mycket av det politiska missnöjet och dess konsekvenser utvärderas utifrån dess roll i en fungerande demokrati. I avhandlingens analysmodell har fungerande demokrati rollen som beroende variabel. Kritik och politiskt beteende som stödjer en fungerande demokrati är bra, det som inte stödjer en fungerande demokrati ses som problem. Abdelzadeh noterar själv att demokrati kan uppfattas olika.

”Underlying this approach is the assumption that everyone has the same understanding of what democracy means, and how it should work in practice. This is, however, an unrealistic assumption, because people may, in fact, have different interpretations of what democracy is and how it ought to function.” (s. 74).

Vad är en fungerande demokrati? Begreppet definieras aldrig i avhandlingen, varför det inte heller är möjligt att veta utifrån vad Abdelzadeh utvärderar politiskt missnöje och dess konsekvenser. När förstärker och när hotar politiskt missnöje demokratin och varför tycker Abdelzadeh det?

Även begrepp som definieras kunde diskuteras mer och dess innehåll relateras till litteraturen i ämnet. Ett exempel är politiska lagbrott utan våld, som avser ett lagbrott utan våld med avsikt att förbättra samhället (s. 6–7) – i andra sammanhang används begreppet civil olydnad (se t ex Herngren 1990). Genom att använda politiska lagbrott utan våld menar Abdelzadeh att en fungerande demokrati gynnas. Varför så skulle vara fallet – eller vad ett sådant gynnande innebär – vet vi dock inte eftersom fungerade demokrati inte definieras (Abdelzadeh nämner saker som politiska lagbrott utan våld kan stödja, men om dessa och andra sakaer är kopplade till en fungerande demokrati redovisas inte). Därför kan vi inte heller kritiskt utvärdera slutsatsen och kontrollera vilka eventuella negativa konsekvenser

av politiska lagbrott utan våld har i en fungerande demokrati. Måhända skulle en genomarbetad definition av fungerande demokrati även vara till hjälp för det som många beskriver som civil olydnad.

Jag saknar diskussion om den interna validitet som brukar beskrivas som begreppsvaliditet (ett undantag i Studie IV, s. 13): mäter operationaliseringen (enkätfrågan) verkligen det som forskaren teoretiskt avser att undersöka? Frånvaron av validitetsdiskussion angående studiernas operationaliseringar är egentligen inte förvånande, då de teoretiska definitionerna ofta är frånvarande, vilket omintetgör reflektioner över abstraktionsstegen. Men när ett begrepp ändå definieras teoretiskt – som politiska lagbrott utan våld – diskuteras ändå inte begreppsvaliditeten. Till exempel ska politiska lagbrott (se ovan) ha för avsikt att förbättra samhället, något som inte undersöks empiriskt (s. 50). Hur påverkar detta begreppsvaliditeten?

När författaren undersöker vad som kallas för politiskt främlingskap (political estrangement), saknas en teoretisk definition. I undersökningen används uteslutande territoriella referenser för gemenskap: om svarspersonen känner sig hemma i Sverige, kommunen eller grannskapet (s. 46). Varför dessa valts ut anges inte. Rimligen borde det finnas gemenskaper som är av annan art, till exempel klass- och religionstillhörighet.

#### *Validiteten i kunskapsfrågor*

Av mina empiriskt inriktade kommentarerna väljer jag att i detta sammanhang nämna en om kunskapsfrågor. I Studie II och III ställer Abdelzadehs en rad kunskapsfrågor genom post- och webbenkäter. Detta är en problematisk metod (Wärneryd 1993). Vid en intervju ansikte-mot-ansikte besvarar svarspersonen frågorna inför intervjuaren direkt utan att möjlighet till hjälplinor. Men när post- och webbenkäten besvaras kan rätt svar googlas fram. Risken är att frågorna inte mäter svarspersonens politiska kunskap, utan möjligheten att söka reda på rätt svar.

*Sammanfattning*

Det centrala uppdraget som fakultetsoppo-  
nent är att ta upp problem i den avhandling  
som granskas. Disputandens egna bidrag  
i samförfattade artiklar bör förtydligas.  
Forskningsproblemet kunde bättre beskriva  
avhandlingens bidrag i relation till tidigare  
forskning. Underlåtenheten att inte använda  
kappan i en sammanläggningsavhandling  
för att mer utförligt diskutera vad som i tid-  
skriftartiklar – av nödvändighet – måste pri-  
oriteras bort har poängterats, framförallt vad  
gäller problematisering av teori, begrepp  
och operationaliseringar. Bristen i avhand-  
lingens definitioner och validitetsdiskussion  
har belysts. Jag har även kort berört exempel  
på metodproblem som rör en kritisk värde-  
ring av metoden. Med detta sagt vill återigen  
framhäva att det finns flera kvaliteter med  
Abdelzadehs avhandling som gör att han  
givet ett värdefullt bidrag i studier av politiskt  
missnöje.

**REFERENSER**

- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba, 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Easton, David, 1965. *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Hellevik, Ottar, 1984. *Forskningsmetoder i sociologi och statsvetenskap*. Stockholm: Natur och kultur.
- Herngren, Per, 1990. *Handbok i civil olydnad*. Stockholm: Bonnier.
- Norris, Pippa, ed., 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Ogden, Charles K. & Ivor A. Richards, 1923. *The Meaning of Meaning: A Study of the Influence of Language upon Thought and of the Science of Symbolism*. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co.
- Sartori, Giovanni, 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, 64(4), s. 1033–1053.
- Torcal, Mariano & Jose Ramon Montero (red.), 2006. *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*. London: Routledge.
- Wärneryd, Bo (red.), 1993. *Att fråga: Om frågekonstruktion vid intervjuer och postenkäter*. Örebro: Statistiska Centralbyrån.
- Magnus Hagevi är professor vid Institutionen för statsvetenskap, Linnéuniversitetet, Växjö.  
E-post: magnus.hagevi@lnu.se

**Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!**  
**[www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://www.statsvetenskapligtidskrift.org)**